

ADVIES Nr. 1.662

Zitting van maandag 22 december 2008

Wetsvoorstel tot bevordering van de werkgelegenheid van werknemers van buitenlandse origine

X X X

2.329-1

ADVIES Nr. 1.662

Onderwerp: Wetsvoorstel tot bevordering van de werkgelegenheid van werknemers van buitenlandse origine

De heer A. DE DECKER, Senaatsvoorzitter, heeft bij brief van 28 april 2008 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel van mevrouw LANJRI c.s. tot bevordering van de werkgelegenheid van werknemers van buitenlandse origine.

Het voorstel beoogt de telling van het aantal in een onderneming tewerkgestelde personen met een niet-Belgische nationaliteit en het aantal personen met de Belgische nationaliteit die een niet-Belgische etniciteit hebben.

De bespreking van dat vraagstuk werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen. Op verslag van die commissie heeft de Raad op 22 december 2008 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

De heer A. DE DECKER, Senaatsvoorzitter, heeft bij brief van 28 april 2008 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel van mevrouw LANJRI c.s. tot bevordering van de werkgelegenheid van werknemers van buitenlandse origine.

Het voorstel beoogt de telling van het aantal in een onderneming tewerkgestelde personen met een niet-Belgische nationaliteit en het aantal personen met de Belgische nationaliteit die een niet-Belgische etniciteit hebben.

Naast die adviesaanvraag heeft de Raad in het kader van zijn werkzaamheden kennis genomen van een ontwerp van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen (hierna het Centrum genoemd) voor de instelling van een sociaaleconomische monitoring van de diversiteit op de arbeidsmarkt. Dat ontwerp van sociaaleconomische monitoring wordt in samenwerking met de drie gewesten uitgewerkt en de gewestelijke economische en sociale raden hebben daarover al advies uitgebracht.

In het kader van deze adviesaanvraag heeft de Raad vastgesteld dat er een nauw verband bestaat tussen het wetsvoorstel en het voornoemde ontwerp van sociaaleconomische monitoring van het Centrum: die twee initiatieven streven hetzelfde doel na, namelijk de follow-up van het diversiteitsbeleid verbeteren en de Belgische personen van buitenlandse origine die kunnen worden gediscrimineerd op de arbeidsmarkt, in aanmerking nemen in de statistieken over de arbeidsmarkt.

Tegen die achtergrond heeft de Raad het nuttig geacht een vertegenwoordiger van het Centrum te horen en het ontwerp van sociaaleconomische monitoring te onderzoeken in het kader van dit advies.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Het voorgelegde wetsvoorstel

1. Inhoud van het voorstel

De Raad merkt op dat het belangrijkste punt van het voorgelegde wetsvoorstel erin bestaat dat de werkgevers worden verplicht het aantal allochtone werknemers in hun onderneming te tellen en dat gegeven op te nemen in de sociale balans.

Artikel 2 van het wetsvoorstel vult dan ook artikel 45, derde lid van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid aan met een derde gedachtestreepje, dat luidt als volgt:

"- het aantal in de onderneming tewerkgestelde personen met een niet-Belgische nationaliteit en het aantal personen met de Belgische nationaliteit die een niet-Belgische etniciteit hebben; de Koning bepaalt, bij een in de Ministerraad overgelegd besluit en na advies van de Nationale Arbeidsraad, wat moet worden verstaan onder etniciteit in de zin van dit artikel, welke verdere onderverdelingen per type nationaliteit en type etniciteit gerapporteerd moeten worden, hoe deze gegevens op bedrijfsniveau moeten worden ingezameld en in welke vorm ze moeten worden weergegeven."

2. Algemene beoordeling van het wetsvoorstel

De Raad wijst erop dat hij de strijd tegen discriminatie en de bevordering van de diversiteit in de bedrijfswereld heel belangrijk vindt.

Ankerpunt 4 van het jongste interprofessioneel akkoord getuigt van de prioriteit die de sociale partners voortaan op het hoogste niveau aan dat vraagstuk geven.

In het kader van de tenuitvoerlegging van dat punt van het akkoord heeft de Raad tijdens zijn plenaire zitting van 10 oktober 2008 de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 95 betreffende de gelijke behandeling gedurende alle fasen van de arbeidsrelatie gesloten en een gedragscode betreffende de gelijke behandeling bij de werving en selectie van werknemers aangenomen. De Raad heeft tijdens die zitting ook een advies uitgebracht met het oog op de uitwerking van een rechtskader voor positieve acties, die moeten kunnen worden gevoerd ten gunste van bepaalde kwetsbare groepen, onder meer buitenlandse werknemers en werknemers van buitenlandse origine.

De Raad onderschrijft ten volle de doelstelling van de auteurs van het voorstel, om de diversiteit te bevorderen door middel van een betere kennis van de moeilijkheden waarmee allochtonen op de arbeidsmarkt worden geconfronteerd.

Hij is het evenwel niet eens met de nadere regels waarin het wetsvoorstel voorziet voor de verwezenlijking van die doelstelling. Hij vindt immers dat de voorgelegde tekst verschillende problemen geeft, namelijk:

- Het begrip "etniciteit", dat centraal staat in het wetsvoorstel, wordt niet duidelijk omschreven en het is volgens de Raad delicaat dat begrip te gebruiken.
- Het wetsvoorstel is niet duidelijk genoeg over de manier waarop de werkgevers de etnische gegevens moeten verzamelen en rapporteren.
- Er zijn onvoldoende waarborgen dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de antidiscriminatiewetgeving en de wetgeving betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- De vraag rijst of de sociale balans wel het passende instrument is om etnische gegevens te verzamelen.

Daarom heeft de Raad onderzocht of er geen andere middelen zijn om de doelstelling van het wetsvoorstel, die ten volle wordt onderschreven, te bereiken. Hij heeft dienaangaande met veel belangstelling kennis genomen van de voorstellen van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen (zie punt B).

3. Specifieke opmerkingen

a. Gebruik van het begrip "etniciteit"

De Raad merkt op dat in artikel 2 van het wetsvoorstel het begrip "etniciteit" centraal staat in het instrumentarium voor de evaluatie van de diversiteit.

Hij wijst er in eerste instantie op dat het begrip "etniciteit" en de verschillende onderverdelingen per type etniciteit moeilijk objectief kunnen worden omschreven. Het wetsvoorstel blijft zeer vaag op dat punt, aangezien de kern van het probleem later bij koninklijk besluit moet worden geregeld, na advies van de Nationale Arbeidsraad.

Hij vestigt verder de aandacht op de risico's van een oplijsting van werknemers volgens etnische categorieën. Die werkwijze zou immers de indruk kunnen wekken dat het normaal is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen werknemers naargelang de etnische groep waartoe ze behoren.

De Raad ziet er een tegenstelling in met het doel van de instelling van een instrument voor de evaluatie van de diversiteit, namelijk de bestrijding van het behoud van dergelijke categorieën en van de negatieve gevolgen voor de werknemers van buitenlandse origine.

b. Verplichtingen van de werkgevers

De Raad constateert dat de werkgevers een belangrijke rol krijgen in het wetsvoorstel. Zij moeten immers de gegevens over de allochtone werknemers rapporteren en publiceren.

Daarnaast worden een aantal vraagstukken niet geregeld in het wetsvoorstel, wat rechtsonzekerheid en moeilijkheden kan meebrengen voor de ondernemingen die de wet moeten uitvoeren.

Zoals hierboven is vermeld, bepaalt het wetsvoorstel niet wat moet worden verstaan onder etniciteit en onderverdelingen per type etniciteit.

Het wetsvoorstel bepaalt evenmin hoe de ondernemingen de desbetreffende gegevens moeten verzamelen, noch in welke vorm ze moeten worden gepubliceerd.

Het wetsvoorstel bepaalt met name niet hoe de werkgevers hun verplichtingen kunnen uitvoeren conform de antidiscriminatiewetgeving en de wetgeving betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is immers niet uitgesloten dat sommige werknemers het verzamelen van etnische gegevens beschouwen als een discriminatie of een inmenging in hun persoonlijke levenssfeer en de wettelijkheid ervan willen aanvechten voor de rechtbank.

Volgens de Raad is het wetsvoorstel op die verschillende punten dan ook onvoldoende ontwikkeld en is het een bron van rechtsonzekerheid voor de ondernemingen. Algemeen genomen is de Raad van mening dat de werkgevers niet het best geplaatst zijn om de etnische gegevens over de werknemers te verzamelen en dat er geen enkele garantie is over de betrouwbaarheid van de in een dergelijke context verzamelde gegevens.

c. Wijziging van de wetgeving betreffende de sociale balans

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel een nieuwe vermelding in de sociale balans van de ondernemingen invoert.

De Raad betwijfelt of de sociale balans geschikt is om het gevoerde diversiteitsbeleid op een dynamische manier te meten. De sociale balans is immers een statisch instrument.

Hij vindt bovendien dat bij de instelling van een monitoring van de diversiteit rekening moet worden gehouden met de doelstelling inzake administratieve vereenvoudiging en erop moet worden toegezien dat de administratieve taken van de ondernemingen niet worden verzwaard; dat veronderstelt dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gegevens die reeds beschikbaar zijn in de administratieve gegevensbanken.

Een nieuwe wijziging van de sociale balans is volgens hem niet wenselijk.

B. Ontwerp van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen voor de monitoring van de diversiteit

1. Beschrijving van het ontwerp

Tijdens de bespreking van het voorgelegde wetsvoorstel heeft de Raad een onderzoek willen wijden aan het ontwerp van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen (hierna het Centrum genoemd) voor een sociaaleconomische monitoring van de diversiteit op de arbeidsmarkt, in het kader van een mandaat van de federale interministeriële conferentie. Dat ontwerp wordt in nauwe samenwerking met de drie gewesten uitgewerkt en de gewestelijke economische en sociale raden hebben daarover al advies uitgebracht.

Een vertegenwoordiger van het Centrum werd gehoord en de leden hebben uitvoerig kennis kunnen nemen van dat ontwerp.

Uit de hoorzitting blijkt dat een methodologie wordt voorgesteld voor een betere herkenning en een beter begrip van de moeilijkheden die personen van buitenlandse origine die Belg zijn geworden en Belgen van wie een van de ouders migrant is, op de arbeidsmarkt ondervinden. Het Centrum stelt daartoe voor objectieve, anonieme en geaggregeerde gegevens uit bestaande administratieve gegevensbanken te gebruiken.

De gegevens die het mogelijk maken die allochtone personen te identificeren, zijn het geboorteland van het individu, de datum van de eerste inschrijving in het rijksregister, het geboorteland van de ouders, de geschiedenis van de nationaliteit van de ouders of van het individu. Die gegevens bestaan op het niveau van het rijksregister of de gemeentelijke registers.

De sociaaleconomische gegevens over die personen hebben betrekking op geslacht, leeftijd, arbeidsstatuut, loon, arbeidsregeling, arbeidsduur, activiteitssector, statuut en grootte van de onderneming. Die gegevens zijn beschikbaar bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, die betrokken is bij de uitwerking van het ontwerp.

De bedoeling van het ontwerp is de identificatiegegevens en de sociaaleconomische gegevens met elkaar te kruisen, waardoor een fijnere analyse van de diversiteit mogelijk wordt. Het ontwerp is nu in een testfase.

De door het Centrum voorgestelde regeling voorziet in twee mogelijke niveaus voor de evaluatie van de diversiteit:

- Een sociaaleconomische monitoring op macroniveau met betrekking tot de arbeidsmarkt op federaal, gewestelijk en plaatselijk niveau en per sector.

- Een sociaaleconomische monitoring op microniveau, om de diversiteit van het personeel op ondernemingsniveau te kennen. Het gaat in dat geval om een instrument dat ter beschikking kan worden gesteld aan de ondernemingen en sectoren die zich vrijwillig opgeven voor een diversiteitsaanpak.

2. Standpunt van de Raad

a. Monitoring op macroniveau

De Raad heeft met veel belangstelling kennis genomen van de voorstellen van het Centrum voor een monitoring op macroniveau.

Hij merkt in eerste instantie op dat het ontwerp van het Centrum het voordeel biedt dat het de monitoring van de diversiteit verfijnt zonder dat een beroep wordt gedaan op het begrip "ethniciteit" dat, zoals de Raad hierboven opmerkt, definitieproblemen oplevert en delicaat zou kunnen zijn. De voorgestelde methodologie is integendeel gebaseerd op het gebruik van objectieve identificatiegegevens (geboorteplaats, geschiedenis van de nationaliteit, nationaliteit van de ouders enz.).

Dat ontwerp houdt bovendien belangrijke waarborgen in wat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft: de gegevens die in het kader van de monitoring op macroniveau worden verzameld, zullen geaggregeerde en anonieme gegevens zijn en zullen worden opgenomen in een gegevensbank met gecodeerde gegevens. De Raad neemt dienaangaande akte van de verklaringen van de vertegenwoordiger van het Centrum, namelijk dat de procedure de volledige anonimiteit van de werknemers en de beveiliging van de gegevens tijdens hun verwerking zal waarborgen.

De Raad constateert ten slotte dat het ontwerp van het Centrum past in het kader van de inspanningen voor een administratieve vereenvoudiging door de overheid, in nauwe samenwerking met de sociale partners. De monitoring zal geen nieuwe rapporteringsverplichting invoeren en zal worden uitgevoerd door de in de bestaande gegevensbanken beschikbare gegevens te kruisen (op het niveau van het rijksregister, de gemeentelijke registers en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid).

In het licht van die verschillende beschouwingen beoordeelt de Raad het macrogedeelte van het ontwerp van sociaaleconomische monitoring positief. Hij wijst er evenwel op dat men zich ervan moet vergewissen dat de praktische uitvoering van het ontwerp in de verschillende gewesten op een coherente manier verloopt.

Hij wenst ten slotte op de hoogte te worden gehouden van de resultaten van de aan de gang zijnde testfase en de latere fasen van het ontwerp om in voorkomend geval zijn standpunt te kunnen verduidelijken en de gevoeligheden van de sociale partners te kunnen weergeven.

b. Monitoring op microniveau

De Raad heeft ook het microgedeelte van het ontwerp van sociaaleconomische monitoring onderzocht. Gezien het embryonale stadium van het ontwerp wenst de Raad zich in dit advies niet definitief uit te spreken; hij zou er wel al willen op wijzen dat voldoende waarborgen moeten worden geboden inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat iedere ongewenste individualisering van de allochtone werknemers op ondernemingsniveau moet worden vermeden.

Hij merkt bovendien op dat het instrument in elk geval op vrijwillige basis toegankelijk moet blijven voor de ondernemingen.
