

De weg naar evenredige arbeidsdeelname via diversiteitsplannen op organisatieniveau

*Onderzoek naar de (duurzame) effecten van positieve actieplannen
allochtonen en diversiteitsplannen
Samenvatting*

Miet Lamberts, Fernando Pauwels, Ellen Schryvers, Marjan Van de Maele

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Opleiding en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF.

Januari 2005

De Vlaamse overheid heeft zich tot doel gesteld om *evenredige participatie* van alle bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt te realiseren en zo 'een actieve welvaartstaat te worden die alle burgers ongeacht hun afkomst of aanleg laat participeren aan de samenleving door duurzame werkgelegenheid' (Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004, p. 2). Cijfers en de resultaten uit heel wat onderzoeken en periodieke rapporteringen rond de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen (zoals allochtonen, arbeidsgehandicapten, ouderen, ...) tonen echter onomstotelijk de lange weg die op dat gebied nog moet worden afgelegd in Vlaanderen.

Sinds het VESOC-akkoord van september 1998 wordt deze notie van streven naar een evenredige arbeidsparticipatie voor *allochtonen* door alle sociale partners onderschreven. Als centraal instrument om dit te bewerkstelligen, wordt geopteerd voor *vrijwillige actieplannen op bedrijfsniveau* waarbij organisaties (ook beperkt financieel) aangespoord worden om onder begeleiding van een projectontwikkelaar (vanuit het lokale Subregionale Tewerkstellingscomité (STC)) een positieve actieplan op te stellen en te implementeren.

Sindsdien werden heel wat extra middelen voor begeleiding uitgetrokken en werd het 'evenredige arbeidsdeelname'-concept naar andere groepen (zoals arbeidsgehandicapten, ouderen, ...) verruimd. Hierdoor wordt niet langer over positieveactieplannen voor allochtonen, maar over *diversiteitsplannen* gesproken.

Dit onderzoek evalueerde de effecten van positieve actieplannen en diversiteitsplannen (die afgesloten werden in de periode 1999-2001/2002) op niveau van werknemers, organisaties en op de situatie van allochtonen op de arbeidsmarkt. We polsten hierbij zowel naar de bevindingen van organisaties die in de periode 1999-2001/2002 een actieplan afsloten en uitvoerden als naar de bevindingen van de projectontwikkelaars die organisaties begeleiden bij het opstellen, opstarten en uitvoeren van het actieplan.

Vooraleer van start te gaan met het formuleren van de voornaamste bevindingen van het onderzoek bespreken we kort het beleid van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit in Vlaanderen.

1. Het beleid van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit in Vlaanderen

We kunnen stellen dat het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname en diversiteit in Vlaanderen de voorbije zes jaren een weg heeft afgelegd van continue evaluatie en bijsturing.

Na een eerder schuchter begin werd getimmerd aan verdere structurele uitbouw, zowel in de breedte als in de diepte.

Van een eerder categoriaal en versnipperd doelgroepenbeleid is het beleid verder geëvolueerd naar een beleid rond evenredige arbeidsdeelname en diversiteit, met aandacht voor de specificiteit van de verschillende kansengroepen. Het accent ligt in 2005 op inclusie, mainstreaming en het opsporen en wegnemen van drempels op verschillende terreinen die gelijkwaardige en volwaardige deelname aan de werkgelegenheid en andere maatschappelijke domeinen in de weg staan.

Zo heeft het beleid anno 2004-2005 een stevige *juridische basis* met het decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.

Er werd continu gewerkt aan het verbreden en het verstevigen van het *draagvlak* voor het te voeren impulsbeleid bij de Vlaamse overheid, de Vlaamse sociale partners en de georganiseerde kansengroepen. Duidelijke afspraken werden gemaakt en engagementen werden opgenomen. Voor allochtonen en arbeidsgehandicapten werden duidelijke groeiscenario's met concrete engagementen, gekwantificeerde doelstellingen en wegen om deze groeiscenario's succesvol uit te kunnen voeren, afgesproken. Structurele projecten van de sociale partners en van de georganiseerde kansengroepen werden opgestart en geraken op kruissnelheid, waarmee ze hun meerwaarde aantonen. De Commissie Diversiteit binnen de SERV werd opgericht.

Het beleid wordt in 2004-2005 gekenmerkt door een *impulsbeleid op verschillende niveaus*. Naast de genomen engagementen op macroniveau en het opstarten van een aantal structurele projecten, zijn binnen de sectoren (mesoniveau) sectorconsulenten actief. Zij staan in voor de uitwerking van een sectoraal diversiteitsplan in het kader van de sectorconvenants. Op niveau van de organisaties worden diversiteitsplannen aangeboden en afgesloten waarbij organisaties beroep kunnen doen op financiële ondersteuning en inhoudelijke professionele ondersteuning en procesbegeleiding door de projectontwikkelaars.

Daarnaast zorgt het decreet en de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de beheersovereenkomst met de VDAB dat de evenredige deelname van kansengroepen aan diverse opleidings- en toeleidingstrajecten vastgelegd is. Bovendien zijn er in het kader van het inwerkingsdecreet afspraken gemaakt rond verdere ondersteuning die dient te leiden tot een doorstroming van nieuwkomers (en oudkomers) op de arbeidsmarkt.

Van positieve actieplannen naar diversiteitsplannen

We stellen vast dat de laatste zes jaar ook het instrument van positieve actieplannen voor ondernemingen onderhevig geweest is aan enige verandering. De aangeboden subsidie en procesondersteuning door de STC-projectontwikkelaars, is steeds behouden gebleven. Wel zien we een aantal duidelijke verschuivingen:

-
- van categoriale plannen naar diversiteitsplannen;
 - van focussen op individuele acties naar focussen op een geïntegreerd personeels- en diversiteitsbeleid;
 - van de kansengroep allochtonen naar aanwezigheid van alle kansengroepen;
 - van gebrekkige kwantitatieve doelstellingen en opvolging tot werken met streefcijfers;
 - van betrokkenheid van het personeel naar versterkte betrokkenheid van het personeel;
 - ...

Het instrumentarium werd uitgebreid en verder aangepast, allerhande tools en methodieken werden ontwikkeld. Brochures en handboeken werden opgesteld en staan ter beschikking van alle actoren. Na een schoorvoetend begin lijken we op dit moment vast te kunnen stellen dat jaarlijks meer dan tweehonderd plannen kunnen afgesloten worden, en dit ondanks de conjuncturele terugval.

Dit onderzoek beoogde een effectmeting van deze actieplannen op organisatieniveau. In deze samenvatting willen we een aantal conclusies baseren op de vaststellingen die in de loop van dit onderzoek gebeurd zijn. We groeperen deze conclusies rond drie clusters: (1) Nood aan monitoring, (2) Positieve actieplannen en diversiteitsplannen een waardevol instrument?, en (3) Naar mainstreaming van het beleid.

2. Nood aan monitoring

Om effecten van het beleid te kunnen meten is het van belang om over juiste en kwalitatief sterke indicatoren te beschikken, zowel op Vlaams niveau als op niveau van de regio, sector en organisatie.

In eerste instantie dienden we dan ook na te gaan welke effecten meetbaar zijn. Kunnen we ons baseren op cijfergegevens?

2.1 Op macroniveau

De Vlaamse overheid heeft zich tot doel gesteld om *evenredige participatie van alle bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt* te realiseren. Deze doelstelling werd herbevestigd in het Pact van Vilvoorde. Overheid en sociale partners onderschreven samen o.a. Doelstelling 3 van het Pact van Vilvoorde:

”In het Vlaanderen van 2010 heeft elke persoon op actieve leeftijd de gelegenheid om een volwaardige job uit te oefenen. De werkzaamheidsgraad ligt tegen 2010 zo dicht mogelijk bij de 70 procent.”

Daarnaast zegt Doelstelling 5:

”In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en van kansengroepen (ondermeer allochtonen, arbeidsgehandicapten, laaggeschoolden) anderzijds inzake deelname aan het

arbeidsproces in belangrijke mate weggewerkt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid.”

Evenredige participatie moet dan begrepen worden als het streven naar een verhoging van de werkzaamheidsgraad van die groepen die het laagst scoren zodat de samenstelling van de groep werkenden een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling is.

Maar kennen we de werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad van alle kansengroepen? En kunnen we effecten van het gevoerde beleid vaststellen?

2.1.1 Geen exacte cijfers

In het kader van dit onderzoek, ging de meeste aandacht naar de tewerkstellingspositie van allochtonen.¹

Onderzoek heeft aangetoond dat niet zozeer nationaliteit maar wel *herkomst* (nog steeds) een belangrijke factor is die mee de arbeidsmarktpositie bepaalt. Op Vlaams niveau beschikken we echter niet over deze gegevens naar herkomst. Zo kunnen we onmogelijk nagaan waar de groep Belgen van vreemde herkomst zich bevindt op de arbeidsmarkt. De statistieken laten meestal enkel analyses op basis van *nationaliteit* toe. Sinds de aanpassing van de nationaliteitswetgeving in 1991 (personen van vreemde herkomst die geboren zijn in België uit ouders die ook in België geboren zijn (derde generatie), verwerven automatisch de Belgische nationaliteit en de naturalisatieprocedures voor de eerste en tweede generatie werd versoepeld) kan nationaliteit echter nog moeilijk gehanteerd worden als een variabele om de groep van allochtonen te onderscheiden van autochtonen.

2.1.2 De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Vlaanderen

We dienen ons voor veel analyses dus noodgedwongen te beperken tot gegevens naar nationaliteit. Wanneer we kijken naar de evolutie van de *werkzaamheidsgraad* bij Belgen en niet-Belgen in het Vlaams Gewest, zien we dat de werkzaamheidsgraad bij de Belgen toegenomen is tot 64,2% in 2002 en daalde tot 63,7% in 2003. Bij de EU-onderdanen stellen we vast dat de werkzaamheidsgraad sterk daalde na 2001 tot 58,6% in 2003. Maar veruit de grootste kloof vormt zich met de niet-EU-onderdanen waarvan slechts 35,5% in 2003 aan de slag is. De werkzaamheidsgraad van niet-EU-onderdanen steeg tussen 2001 en 2002 maar kende na 2002 opnieuw een terugval.

Deze terugval wordt ook weerspiegeld in de *werkloosheidsgraad* die in deze periode sterk toenam voor deze kansengroep. De werkloosheidsgraad geeft het

¹ Verruiming van de actieplannen naar andere kansengroepen gebeurde vanaf 2002 en deze periode viel grotendeels buiten dit onderzoek.

aandeel werklozen binnen de beroepsbevolking weer. We stellen vast dat de werkloosheidsgraad in het Vlaams Gewest tussen 2001 en 2003 toegenomen is en dit zowel voor Belgen als voor niet-Belgen. Opvallend blijft de hoge werkloosheidsgraad bij niet-EU-onderdanen (in vergelijking met de werkloosheidsgraad bij Belgen) en de sterke toename van deze werkloosheidsgraad. De kloof tussen niet-EU-onderdanen en EU-onderdanen wordt groter na 2001. In de buurlanden en gemiddeld in de EU is de kloof in werkloosheidsgraad tussen niet-EU-onderdanen en EU-onderdanen veel kleiner.

Tabel 1 De evolutie van de werkloosheidsgraad van Belgen, EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen (15-64 jaar) in het Vlaams Gewest (NIS, EAK)

Werkloosheidsgraad	2001	2002	2003
Belgen	3,7	4,5	5,3
EU-onderdanen	6,3	8,4	8,3
Niet-EU-onderdanen	21,5	25,3	27,3

Wat werkloosheidsgegevens betreft, beschikken we over meer gegevens met betrekking tot een grotere groep van allochtonen (inclusief Belgen van allochtone herkomst, gebaseerd op een systeem van naamherkenning en vrijwillige zelfregistratie dat toegepast wordt binnen de VDAB). Deze gegevens van de VDAB tonen aan dat vooral het aantal etnisch niet-Europeanen een sterke werkloosheidsstijging kende tussen 2002 en 2003, de sterkste stijging sinds jaren. Ook het totaal aantal NWWZ kende in de periode 2002-2003 de sterkste stijging sinds jaren maar deze stijging was toch meer uitgesproken bij de etnisch niet-Europeanen.

We stellen vast dat de nationaliteitskloof tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen in de periode 2001-2003 niet verkleind is. De nationaliteitskloof in de werkzaamheidsgraad geeft de verhouding weer tussen de werkzaamheidsgraad van Belgen en EU-onderdanen (25-64 jaar) ten opzichte van de werkzaamheidsgraad van niet-EU-onderdanen (25-64 jaar). We stellen vast dat deze nationaliteitskloof voor Vlaanderen 1,70 was in 2000, toenam in 2001 tot 1,90 maar in 2002 weer daalde tot 1,70. Met 1,70 ligt Vlaanderen nog steeds ver boven het EU-3-gemiddelde (1,37) en het EU-15-gemiddelde (1,27). (bron: Steunpunt WAV, Kerncijfers 2004).

Deze harde indicatoren tonen niet echt een positief effect van het gevoerde beleid op de achtergestelde positie van vreemdelingen op de arbeidsmarkt.

De globale statistieken laten dus enkel toe om voornamelijk analyses naar nationaliteit uit te voeren, maar vraag is in welke mate de vaststellingen voor vreemdelingen ook gelden voor de volledige groep van allochtonen.

De laatste jaren zijn een aantal pogingen ondernomen om de zichtbaarheid van de volledige groep allochtonen te verhogen in bestaande statistieken. Verhoeven en Martens (2000) hebben door een koppeling van gegevens van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) met het Rijksregister ook de positie van de genaturaliseerde Belgen (mensen van allochtone herkomst die niet bij geboorte maar wel op latere leeftijd de Belgische nationaliteit verworven hebben) in kaart gebracht. Ook deze groep bleek op de arbeidsmarkt een beduidend zwakkere positie te hebben in vergelijking met autochtone Belgen, maar scoorden wel beter dan de verschillende groepen niet-Europese vreemdelingen. Verdergaande analyses maken het dus mogelijk (via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid) om de arbeidsmarktpositie na te gaan van genaturaliseerde Belgen. Maar de groep Belgen van allochtone herkomst die bij geboorte de Belgische nationaliteit kregen, is niet zichtbaar in de statistieken.

Het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname richt zich echter tot de volledige groep van allochtonen, dus ook tot Belgen van vreemde herkomst. Evaluatie van het beleid op macroniveau zal dan ook steeds moeilijk zijn, omdat het exacte cijfermateriaal ontbreekt.

2.1.3 Groeiscenario op basis van nationaliteit

Op basis van gegevens met betrekking tot nationaliteit kan de achtergestelde positie van de groep niet-EU-onderdanen op de Vlaamse arbeidsmarkt vastgesteld worden en zien we dat de positie van deze groep op de arbeidsmarkt gedurende de laatste jaren niet verbeterd is.

Een concreet groeiscenario werd in 2002 afgesproken om de achtergestelde positie grotendeels weg te werken. Ook dit groeiscenario is noodgedwongen, omwille van de beschikbare gegevens, een groeiscenario over de nationaliteitskloof. Om de volledige kloof tussen Belgen/EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen weg te werken tegen 2010 werd berekend dat er jaarlijks een toename van *4 700 werknemers* van niet-EU-nationaliteit dient gerealiseerd te worden. Naast dit optimistische groeiscenario, werd ook een tweede scenario uitgewerkt, dat meer rekening hield met de reële evolutie. Het doel van dit tweede scenario was een vermindering van de nationaliteitskloof tegen 2010, wat een jaarlijkse toename van *2 000 werknemers* van niet-EU-nationaliteit zou impliceren.

Dit groeiscenario werd opgesteld in het besef dat de berekening van deze kloof en het monitoren van het groeiscenario enkel mogelijk is naar nationaliteit, wat een onvolledig beeld geeft van de reële arbeidsmarktsituatie van allochtonen.

2.1.4 Registratie: een woelig debat?

Registratie naar allochtone herkomst zou allochtonen meer zichtbaar maken binnen de statistieken en zou er toe kunnen leiden dat het beleid beter kan afgestemd worden op de reële situatie op de arbeidsmarkt. Vanuit verschillende hoeken wordt er echter gewezen op mogelijke randgevaren van registratie en wordt de vraag gesteld in welke mate de eventuele nadelen opwegen t.o.v. de voordelen die verbonden zijn aan het zichtbaar maken van allochtone herkomst in de statistieken.

Daarnaast bestaat er ook discussie over de definitie die gehanteerd kan worden om iemand als allochtoon te beschouwen. Vanaf welke generatie kunnen personen met een (verre) allochtone herkomst bij de autochtonen-populatie gerekend worden? Op basis van welke overwegingen wordt die grens bepaald of zal die grens bepaald worden? ...

Verder onderzoek naar kansen en gevaren van registratie, naar draagvlak en definiëring kan een belangrijke bijdrage leveren tot deze discussie.

Gevolg is dat heel wat organisaties en instituten eigen manieren van registratie ontwikkelen.

Zo hanteert de VDAB een registratiemethode op basis van naamherkenning. Dit systeem wil nagaan of EU-burgers eventueel afkomstig zijn uit niet-EU-landen (meer specifiek Turkije, Marokko, Tunesië, Algerije). Vanaf 1999 wordt zelfidentificatie van de werkzoekende als criterium gebruikt.

Binnen VESOC werd een registratiemethode goedgekeurd. In eerste instantie werd aan de bedrijven en organisaties die in 2003 een diversiteitsplan indienden, gevraagd om een nulmeting van het personeelsbestand en de registratie van allochtonen volgens de door het VESOC goedgekeurde registratiemethode, door te voeren. Hierbij werd duidelijk gesteld dat registratie geen doel op zich is maar enkel dient om de opvolging mogelijk te maken van de effecten die de beleidsinitiatieven hebben op het vlak van de tewerkstelling van allochtonen. Het ging om vrijwillige registratie (de betrokken werknemer kan weigeren om gegevens te verstrekken), de registratie gebeurt op basis van objectieve gegevens en de rapportering gebeurt enkel via globale, anonieme gegevens. Het betreft een tijdelijk instrument. Deze registratievoorwaarde werd echter herroepen. Wel dienen de vooropgestelde streefcijfers opgevolgd te worden.

In 2004 werd opnieuw gewerkt met streefcijfers. Ditmaal werd aan best practices de voorwaarde opgelegd om mee te werken aan een vorm van proefregistratie.

Naast de bedrijven die een diversiteitsplan indienen, werd ook aan de Vlaamse administratie en de Vlaamse openbare instellingen gevraagd om allochtone werknemers te registreren, net zoals aan de intermediairs op de arbeidsmarkt.

2.2 Op niveau van de organisatie

2.2.1 Geen cijfers

We stelden vast dat een deel van de organisaties waar in het verleden een actieplan liep, niet beschikt over gegevens met betrekking tot de allochtone herkomst van hun personeelsbestand. Toch is het in het belang van een degelijke planmatige aanpak om te komen tot evenredige arbeidsdeelname op organisatieniveau, belangrijk dat de organisatie weet hoeveel en waar allochtonen zich bevinden in de organisatie.

32% van de bevroegde organisaties kan geen gegevens met betrekking tot tewerkstelling van allochtonen geven. 20% kan deze gegevens enkel geven voor 2003, ze worden niet systematisch bijgehouden. En 48% kan deze gegevens geven over de jaren heen, sinds de opstart van het actieplan.

2.2.2 Streefcijfers

Sinds 2002 wordt aan de organisaties die een diversiteitsplan indienen, gevraagd om streefcijfers naar instroom, doorstroom en opleiding van kansengroepen op te nemen.

Aangezien deze groep van organisaties grotendeels buiten dit onderzoek viel, kunnen we op basis van dit onderzoek geen conclusies trekken over het hanteren van streefcijfers. Wel blijkt uit gegevens die ter beschikking gesteld werden door de administratie Werkgelegenheid dat de eerste resultaten (nu gedeeltelijk beschikbaar voor de bedrijven en organisaties die van start gingen in 2002) aantonen dat de vooropgestelde streefcijfers gehaald lijken te worden op organisatieniveau.

Maar wanneer we ervan uitgaan dat vooral gekeken wordt naar organisaties met een diversiteitsplan om de bijkomende tewerkstelling van allochtonen zoals afgesproken in het groeiscenario te realiseren, moeten we vaststellen dat de vooropgestelde streefcijfers sinds 2002 naar instroom van allochtonen, lang niet voldoende zijn om de vooropgestelde groei te realiseren.

2.2.3 Verdere opvolging?

We willen hier pleiten in het kader van evaluatie en bijsturing dat gevraagd wordt aan bedrijven met een diversiteitsplan om gegevens naar allochtone herkomst op een geaggregeerd niveau ook op langere termijn beschikbaar te stellen voor verdere opvolging.

3. Positieve actieplannen en diversiteitsplannen een waardevol instrument

In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste conclusies m.b.t. de effecten van positieve actieplannen en diversiteitsplannen op organisatieniveau. Naast kwantitatieve effecten van het gevoerde beleid wilden we ook nagaan wat de effecten waren op organisatieniveau op vlak van personeelsbeleid en de aandacht voor diversiteit in de organisatie.

Daarnaast besteedden we ook ruime aandacht aan de procesevaluatie van het instrument.

3.1 Bewustwording versus harde cijfers?

Gegevens verzameld in het kader van dit onderzoek tonen aan dat we *niet kunnen besluiten dat het uitvoeren van een positieve actieplan of diversiteitsplan steeds leidt tot een positieve tewerkstellingsevolutie van allochtonen op organisatieniveau*. In sommige organisaties daalde het aantal allochtonen sinds de uitvoering van het actieplan, andere organisaties kenden een stijging van het aantal allochtonen, in nog andere organisaties bleef hun aantal gelijk. In sommige organisaties volgde deze evolutie de globale tewerkstellingsevolutie, in andere organisaties niet.

Bovendien kunnen we ook vaststellen dat in een aantal organisaties waar vroeger een actieplan uitgevoerd werd, op moment van meting (gegevens hebben betrekking op 2003) geen allochtonen tewerkgesteld zijn. Wel kunnen we (voorzichtig) stellen dat het aandeel ondernemingen zonder allochtonen kleiner is binnen deze populatie van bedrijven met een actieplan dan globaal genomen het geval is in het Vlaamse Gewest. We kunnen echter geen uitspraken doen over wat oorzaak is en wat gevolg: dienen organisaties waar reeds allochtonen werken vaker een actieplan in dan andere organisaties of heeft het actieplan geleid tot meer organisaties met allochtonen? De noodzakelijke cijfers om hierover uitspraken te kunnen doen, ontbreken.

Wel tonen de resultaten van deze evaluatiestudie aan dat werkgevers (die een actieplan afsloten in de periode 1999-2002) vooral benadrukken dat het actieplan en daaropvolgende acties een positieve invloed gehad hebben op de *houding van het management en van werknemers t.o.v. allochtonen*.

Wanneer we spreken over concrete resultaten van het actieplan, moeten we dus besluiten dat deze niet zozeer terug te vinden zijn in een verbeterde instroom en aanwezigheid van allochtonen in de organisatie. De positieve effecten bestaan eerder uit een groeiende bewustwording van werknemers en management, een verbeterde houding ten aanzien van de doelgroep en meer openheid en respect voor de meerwaarde die allochtonen in de organisatie kunnen inbrengen. Vraag die we ons hierbij kunnen stellen is of dit resultaat voldoende beantwoordt aan de vooropgestelde doelstelling? We kunnen aannemen dat de uitgevoerde plannen

er in geslaagd zijn om effectief een aantal culturele en structurele drempels op organisatieniveau weg te werken zodat de instroom van allochtonen en hun kansen op duurzame tewerkstelling in de betrokken organisaties in de toekomst groter zijn.

Sinds 2002 wordt opgelegd aan organisaties om te werken met streefcijfers naar instroom, doorstroom en opleiding van verschillende kansengroepen. Op dit moment kunnen we nog geen uitspraken doen of werken met streefcijfers zorgt voor een effectieve verbetering qua instroom, doorstroom en opleiding van allochtonen en kansengroepen. Verdere opvolging zal hierover uitsluitsel geven, maar volgens een eerste evaluatie vanwege de administratie zou dit wel degelijk het geval zijn. De duurzaamheid van deze effecten kan hieruit echter niet opgemaakt worden. Evaluatie van de vooropgestelde streefcijfers en hun resultaat zal dit in de toekomst wel uitwijzen.

3.2 Doorstaat het gevoerde (personeels)beleid op organisatieniveau de diversiteitstoets

Welke veranderingen zijn opgetreden op organisatieniveau op vlak van HR-beleid? Welke acties werden ondernomen? Hoe duurzaam zijn deze veranderingen? Is er voldoende draagvlak gecreëerd en aanwezig?

Hierbij wordt nagegaan wat er zowel structureel als cultureel veranderd is met betrekking tot personeelsbeleid in de betrokken organisaties. Zijn er nieuwe procedures ontwikkeld? Nieuwe organen opgericht?...

3.2.1 Welke acties in navolging van een actieplan

Vooral acties m.b.t. werving en selectie, onthaal en opleiding werden in de verschillende betrokken organisaties doorgevoerd. Acties rond loopbaanbeleid, arbeidsvoorwaarden, arbeidsinhoud en arbeidsorganisatie kwamen in mindere mate aan bod. We kunnen wel veronderstellen (op basis van de ingediende actieplannen 2004) dat er, met de vastgestelde verschuiving van de aandacht naar de kansengroep van oudere werknemers, in de toekomst meer aandacht zal besteed worden aan deze domeinen. Dit bleek reeds uit de aangekondigde acties in de ingediende actieplannen 2004.

Wanneer we de ondernomen acties clusteren om de spanwijdte van het beleid na te gaan, merken we dat organisaties vaker aandacht besteden aan acties die leiden tot het openen van *deuren* (werving, selectie en onthaal) en het openen van *ogen* (creëren van draagvlak en sensibilisering). Acties die betrekking hebben op het openen van *praktijken* (het openstellen van personeelspraktijken zoals opleiding, ontwikkeling, loopbaanbegeleiding, arbeidsvoorwaarden en arbeidsorganisatie in het kader van een diversiteitsbeleid) zijn minder frequent doorgevoerd. Welke implicaties had dat naar het gevoerde personeelsbeleid toe?

3.2.2 En wat is het resultaat op vlak van personeelsbeleid?

We gingen na hoe het gesteld was met verschillende domeinen van personeelsbeleid in de organisaties die in het verleden een actieplan uitvoerden.

Wat *werving* betreft, stelden we vast dat de traditionele wervingskanalen de belangrijkste zijn. Toch zien we dat een klein deel van de organisaties zich tevens went tot specifieke toeleidingsorganisaties voor kansengroepen. Bij selectie zijn motivatie, werkdiscipline, presentatie/voorkomen, flexibiliteit, opleiding, werkervaring,... de belangrijke selectiecriteria. Persoonskenmerken zoals geslacht, leeftijd en herkomst spelen in een beperkt aantal organisaties op het moment van *selectie* toch nog steeds een rol.

De helft van de bevroegde organisaties geeft aan dat ze bewust een evenredige vertegenwoordiging naar leeftijd, geslacht en herkomst in hun organisatie nastreeft.

Twee derde van de organisaties voorziet tijdens het *onthaal* extra begeleiding voor nieuwe werknemers uit kansengroepen, meestal door het aanstellen van een peter, meter of coach. In 80% van de organisaties werd tijdens het onthaal aandacht besteed aan informele aspecten van het werk.

De meeste organisaties organiseren opleiding voor hun werknemers. Ongeveer de helft van de organisaties organiseert specifieke *opleidingen* voor kansengroepen, meestal lessen Nederlands of technische opleidingen. In 80% van de organisaties staan handboeken en andere informatiebronnen ter beschikking van werknemers maar deze zijn enkel in een beperkt aantal organisaties beschikbaar in een andere taal. Cijfergegevens over deelnemers aan opleiding naar geslacht, leeftijd, herkomst ontbraken.

82% van de organisaties stelt dat allochtonen doorgaans dezelfde *loopbaanpaden* volgen als autochtonen, 8% zegt dat dit niet het geval is en 9% haalt aan dat ze geen allochtonen tewerkstellen of tewerkstelden. Maar enigszins in tegenstelling met deze bewering, stellen we vast dat slechts in een kwart van de organisaties gesteld werd dat allochtonen vertegenwoordigd zijn op de verschillende functieniveaus in de organisatie. Nog steeds zijn allochtonen vaker tewerkgesteld in uitvoerende functies.

We stellen vast de bevroegde organisaties niet zo slecht scoren op het vlak van *arbeidsvoorwaarden* en de *mate van flexibiliteit* die ze kunnen aanbieden aan (alle) werknemers. Zo zien we dat in twee derde van de organisaties enige flexibiliteit inzake arbeidsuren aanwezig is. Opmerkelijk is ook dat in 42% van de organisaties een afwijking van de arbeidsuren op vraag mogelijk is tijdens de periode van de Ramadan. In 14% van de organisaties bestaat ook de mogelijkheid om tijdens de Ramadan lichter werk uit te voeren. In 48% van de organisaties besteedt de verlofregeling ook aandacht aan andere dan wettelijke feestdagen (vb. suikerfeest).

In 51% van de organisaties bestaat de mogelijkheid voor oudere werknemers om hun jobinhoud (fysiek) aan te passen en in 39% van de organisaties kan het

werktempo voor oudere werknemers aangepast worden. In 81% van de organisaties wordt de mogelijkheid voorzien tot flexibele uittredingsformules voor oudere werknemers.

23% van de organisaties gaf aan nieuwe of bestaande functies aangepast te hebben in het kader van gelijkekansenbeleid of diversiteitsbeleid, vnl. aanpassingen van de werkplek, van het werkritme en van de arbeidsinhoud. Ook het aanbrengen van vertalingen hoorde hier toe. In mindere mate werden aanpassingen aan de machines zelf uitgevoerd.

Op basis van deze resultaten kunnen we stellen dat er in de bevraagde organisaties wel een verhoogde aandacht blijkt voor het afstemmen van hun personeelsbeleid (vooral werving, selectie, onthaal en opleiding) in het kader van een diversiteitsbeleid in de organisaties. Maar we kunnen niet stellen dat organisaties waar een actieplan gelopen heeft, op dit moment in hun personeelsbeleid drempelvrij zijn naar allochtonen en andere kansengroepen toe.

We zagen reeds dat we op basis van cijfergegevens niet kunnen besluiten dat organisaties met een actieplan een instroom van allochtonen kenden. Slechts vier op 10 organisaties zijn akkoord met de bevinding dat de *instroom* van allochtonen verbeterd is, maar slechts een kwart stelt dat de *doorstroom* van allochtonen in de organisatie verbeterd is en/of dat de *uitstroom* van allochtonen ingedijkt is.

3.3 Openen van ogen.... naar een cultuurverandering?

We stelden reeds vast dat de genomen acties op organisatieniveau ook vaak betrekking hebben op het 'openen van ogen'. Zo worden informatievergaderingen georganiseerd, opleidingen gegeven rond het thema, allerlei initiatieven ondernomen om meer draagvlak te creëren, werkgroepen opgericht die actief betrokken worden bij de uittekening van het beleid,

Ook zagen we reeds dat het merendeel van de werkgevers benadrukken dat het actieplan vnl. geleid heeft tot een meer positieve houding van management en werknemers ten aanzien van allochtonen.

Heeft dit ook geleid tot een organisatiecultuur die meer openstaat voor diversiteit? Ook al hadden de meeste actieplannen nog betrekking op een categoriale aanpak van de doelgroep allochtonen, toch zien we dat (mede door de geïntegreerde aanpak vanuit de projectontwikkelaars) het diversiteitsconcept in de meeste organisaties ingang gevonden heeft.

Haast alle organisaties onderschrijven de stelling dat zij zich openstellen naar diverse werknemers. In ongeveer twee derde van de organisaties (69%) betekent dit dat het diversiteitsconcept ook effectief geïmplementeerd wordt in het (personeels)beleid. 63% van de organisaties erkent de meerwaarde in verschil en gaat hier actief mee aan de slag om deze meerwaarde ook in de organisatie in te

brengen. In 79% van de organisatie wordt er voor gezorgd dat werknemers kunnen leren van elkaars verschillen.

Op basis van deze resultaten zouden we kunnen besluiten dat de meerderheid van de respondenten (organisaties met een actieplan) het diversiteitsconcept 'meerwaarde in verschil' onderschrijft en actief tracht een diversiteitsbeleid uit te bouwen in hun organisatie.

We polsten ook bij de respondenten naar het welbevinden van hun werknemers (zowel werknemers uit de kansengroepen als andere werknemers), naar de onderlinge relaties en verhoudingen in hun organisatie.

Uit deze resultaten blijkt dat de strijd tegen vooroordelen nog niet in alle organisaties gewonnen is. Maar wel blijkt in bijna alle organisaties een goede werksfeer aanwezig te zijn en stellen heel wat organisaties vast dat werknemers uit kansengroepen openbloeien.

Toch kan de wijze waarop het diversiteitsbeleid vorm aanneemt in de organisatie op bepaalde weerstanden stuiten. Dit bleek slechts in een eerder beperkt deel van de organisaties het geval.

3.4 Het instrument 'Positieve actieplannen en diversiteitsplannen'

We polsten zowel bij werkgevers als bij de STC-projectontwikkelaars naar hun bevindingen over het positieve actieplan en diversiteitsplan als instrument om te komen tot een diversiteitsbeleid en tot evenredige arbeidsdeelname. We geven de belangrijkste conclusies.

3.4.1 Belangrijke rol van de STC-projectontwikkelaar

Voor meer dan 80% van de bevraagde werkgevers was de aangeboden ondersteuning door de projectontwikkelaar een belangrijke reden om van start te gaan met een actieplan. De aangeboden ondersteuning werd hierbij belangrijker geacht dan het subsidiebedrag (hoewel het subsidiebedrag toch ook wel belangrijk bleek). Wanneer we werkgevers de vraag stelden wie het initiatief nam tot het indienen van een actieplan, merkten we dat ook hierin de projectontwikkelaars een belangrijke rol speelden, die erkend werd door de werkgevers.

Ook stelden we vast dat de STC-projectontwikkelaar in een deel van de organisaties een belangrijke rol speelden bij de verdere uittekening en opvolging van het diversiteitsbeleid. We stelden aan de werkgevers ook enkele open vragen ter evaluatie van het positieve actieplan of diversiteitsplan. Ook uit deze open vraagstelling bleek de sterke appreciatie voor de ondersteuning die aangeboden werd.

We kunnen besluiten dat de STC-projectontwikkelaar een belangrijke en gewaardeerde rol speelt, niet alleen bij prospectie naar organisaties die een plan willen indienen, maar ook bij de opmaak van de plannen, de verdere implementatie en opvolging. Bovendien blijken diversiteitsplannen grotendeels maatwerk te zijn, wat er voor zorgt dat het hele proces arbeids- en tijdsintensief is.

Het hele proces lijkt te lonen: 9 organisaties op 10 geven aan op dezelfde weg verder te gaan (of gegaan te zijn) ook na het wegvallen van de ondersteuning door de projectontwikkelaars.

3.4.2 Lage drempel maar wel tot duurzame veranderingen (structureel en cultureel)

Daarnaast bleek ook uit de open vraagstelling bij werkgevers dat het voornaamste (haast enige) nadeel dat door werkgevers ondervonden werd bij de uitvoering van het plan, de administratieve last was. Zij pleiten dan ook voor een administratieve vereenvoudiging. Hieraan is reeds tot op zekere hoogte tegemoet gekomen. Bovendien spelen de projectontwikkelaars ook hierbij een ondersteunende rol.

Belangrijk is ook om het actieplan te laten aansluiten bij een bestaande thematiek of problematiek op organisatieniveau. Ook al stelt de overgrote meerderheid van de werkgevers dat maatschappelijke redenen de voornaamste beweegredenen zijn om van start te gaan met een actieplan, toch benadrukken de projectontwikkelaars dat de overgrote meerderheid van de organisaties gemotiveerd wordt vanuit economische redenen. Het is dan ook belangrijk om het diversiteitsplan te 'verkopen' als middel om te beantwoorden aan de noden van de organisatie, niet als 'ethisch' instrument. Streven naar een win-winsituatie bevordert de slaagkansen op langere termijn.

Gezien de huidige plannen arbeids- en tijdsintensief zijn, wordt geopperd om ze te vereenvoudigen, te vertrekken van concrete acties zonder daarbij onmiddellijk het totale personeelsbeleid onder de loep te willen nemen,....

Inderdaad moet er gezocht worden naar een manier om de plannen minder tijds- en arbeidsintensief te maken, zowel bij indiening als bij opvolging, en zowel voor de werkgever als voor de projectontwikkelaar. Hierdoor kan de drempel verlagen voor een aantal organisaties en kunnen projectontwikkelaars eventueel meer diversiteitsplannen prospecteren en opvolgen. Toch dient hierbij sterk benadrukt te worden dat er gezocht moet worden naar een werkwijze die misschien eenvoudiger is, minder arbeids- en tijdsintensief, maar die toch gericht blijft op *het ontwikkelen van een duurzaam beleid, met aandacht voor duurzame tewerkstelling en inzetbaarheid en waarin het belang van personeelsbeleid onderstreept wordt.*

Screening van het vele materiaal dat reeds ontwikkeld werd, putten uit de ervaringen van projectontwikkelaars, van andere actoren en uit evaluatie van andere projecten,... met deze concrete doelstellingen van vereenvoudiging en efficiëntie voor ogen, kan uitmonden in een hernieuwde aanpak naar de bedrijven toe.

3.4.3 Lage drempel met prioritaire aandacht voor instroom en behoud van tewerkstelling van kansengroepen?

Wanneer we hierin accenten dienen te leggen (wat dient aan bod te komen in een plan?), willen we toch stellen dat een belangrijke strijd tegen vooroordelen bestaat uit het vervangen van deze vooroordelen door ervaringskennis en dat instroom van de doelgroep van allochtonen een belangrijke doelstelling en prioriteit is en dient te blijven.

Uit de bevraging van projectontwikkelaars en uit de bevraging van de werkgevers is gebleken dat het verhogen van de instroom van allochtonen (en andere kansengroepen) in de organisatie niet altijd zo prioritair gesteld is. Wel wordt gesteld dat het diversiteitsplan er voor zorgt dat de houding ten aanzien van allochtonen en kansengroepen verbetert, drempels in het personeelsbeleid weggewerkt worden en dat zo de organisatie *voorbereid* wordt op tewerkstelling van kansengroepen.

Er dient echter meer over gewaakt te worden dat deze voorbereiding ook effectief vruchten afwerpt. Het werken met streefcijfers kan hieraan tegemoet komen maar dit zal moeten blijken uit verdere evaluaties. Hier willen we alleszins pleiten om bij het opstellen van diversiteitsplannen, door het personeelsbeleid begeleide en ondersteunde instroom (en behoud van tewerkstelling) van allochtonen (en andere kansengroepen) als prioritair te beschouwen (steeds uitgewerkt op maat van de organisatie).

Hierbij willen we zeker niet ontkennen wat het belang is van een uitgewerkt beleid rond diversiteit in de organisatie, met aandacht voor zowel structurele als culturele aspecten, maar effectief meer mensen uit kansengroepen aan het werk krijgen en houden (en zo eventuele vooroordelen vervangen door ervaringskennis) dient hierbij prioritair te zijn.

Een eventuele piste om dit te stimuleren zou zijn de organisaties met een diversiteitsplan te ondersteunen met gratis procesbegeleiding door de STC-projectontwikkelaar, maar de subsidie enkel toe te kennen aan die organisaties die er in slagen om vooraf bepaalde streefcijfers te halen. Deze streefcijfers dienen in overleg met de projectontwikkelaar vastgelegd te worden, weerspiegelen een te halen minimum en kunnen de regionale (en eventueel sectorale) situatie mee in rekening nemen.

3.4.4 Diversiteitsplannen onvoldoende om doelstelling te bereiken

Na een schoorvoetend begin lijken we op dit moment vast te kunnen stellen dat jaarlijks ongeveer 250 plannen kunnen afgesloten worden, en dit ondanks de conjuncturele terugval.

We stellen wel vast dat niet alle sectoren en bedrijfsgroottes even goed bereikt worden. Verdere analyse van de oorzaken hiervan, is nodig.

Sinds het VESOC-akkoord van 1998 werd ongeveer door 1 125 organisaties een positieve actieplan alloctonen of een diversiteitsplan ingediend of werd verder gewerkt als best practice-organisatie (inclusief de plannen 2004). Sinds 2002 wordt er gewerkt met streefcijfers.

Als besluit kunnen we stellen dat het bereiken van ongeveer 250 organisaties per jaar onvoldoende is. Wanneer we ervan uitgaan dat het opgestelde groeiscenario alloctonen voornamelijk gerealiseerd dient te worden via dit instrumentarium, is, zelfs indien alle vooropgestelde streefcijfers behaald worden, deze inspanning nog onvoldoende om de vooropgestelde doelstellingen (Pact van Vilvoorde en het afgesproken groeiscenario) te bereiken.

Voorstel is dan ook om het contingent van diversiteitsplannen te vergroten door ze minder arbeids- en tijdsintensief te maken (zie hoger). Andere mogelijke pistes zijn dan terug te brengen tot de discussie over het al dan niet verplicht maken van deze bedrijfsplannen (voor argumenten voor en tegen verplichtende systemen verwijzen we naar eerder VIONA-onderzoek (Verhoeven en Martens, 2002)).

4. Naar mainstreaming van het beleid

De harde indicatoren zoals werkzaamheidsgraad en werkloosheidsgraad tonen niet echt een positief effect van het gevoerde beleid op de achtergestelde positie van alloctonen op de arbeidsmarkt. Verdergaande inspanningen en bijsturingen lijken op basis van deze gegevens dan ook nodig. Wat we echter niet uit het oog mogen verliezen is dat het gevoerde beleid wel duidelijke effecten heeft op macroniveau (en microniveau) m.b.t. het creëren van een draagvlak, tot sensibilisering en bewustwording bij verschillende actoren, visieveranderingen, tot het uitbouwen van een breed beleidsinstrumentarium,... Effecten in de cijfers blijven echter voorlopig uit.

Mainstreaming en inclusiviteit

Het uitgetekende beleid wordt gekenmerkt door een brede, structurele en inclusieve aanpak. Reeds van bij het opstellen van het VESOC-akkoord 'tewerkstelling van migranten' in 1998 werd benadrukt dat zowel inspanningen aan aanbodzijde als aan vraagzijde (en de aansluiting tussen beide) nodig waren.

Het decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt vormt hiertoe een stevige juridische basis.

Dit heeft geleid tot de ontwikkeling en toepassing van een waaier van instrumenten en projecten, die allemaal binnen het duidelijk afgesproken kader van evenredige arbeidsdeelname zouden uitgewerkt zijn. Er dient verder werk gemaakt te worden aan de verdere uitbouw en afstemming van de verschillende maatregelen en afstemming tussen verschillende actoren op de verschillende niveaus en beleidsdomeinen.

Deze instrumenten en acties richten zich zowel tot de doelgroep van werkgevers als van werknemers en werkzoekenden. Belangrijk is om aandacht te blijven besteden aan verdere mainstreaming en onderlinge afstemming van het beleid. Zo stelt de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming Frank Vandenbroucke (10 november 2004): *“Wij zullen de werking rond evenredige arbeidsdeelname versterken in de diepte en verbreden via de zogenaamde diversiteitstoets. Dit is een belangrijk concept vanuit mijn beleidsnota. Alle beleidsmaatregelen worden onderworpen aan de zogenaamde diversiteitstoets enerzijds en anderzijds wordt een specifiek pakket van maatregelen behouden om de nodige categoriale acties uit te werken. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het bevorderen van de toegankelijkheid, het wegwerken van de taalachterstand, het opheffen van (in)directe discriminerende drempels op de werkvloer door een leeftijdsbewust personeelsbeleid te introduceren en dergelijke meer.”*

Het is voor iedereen duidelijk dat een blijvende aandacht en verdere inspanningen om te komen tot mainstreaming van het beleid belangrijk zijn. Een gevecht op alle fronten lijkt immers nodig om resultaten te kunnen boeken.

Hierbij mag zeker niet vergeten worden dat het gelijkekansenbeleid en het beleid rond evenredige arbeidsdeelname dient te starten op de schoolbanken. Er voor zorgen dat allochtonen dezelfde startpositie als autochtonen kunnen innemen op de arbeidsmarkt, is en blijft een ontzettend belangrijk gegeven.