

Vergaderjaar 2000–2001

27 223

Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2000

Hierbij zend ik u een notitie naar aanleiding van de slotconferentie van het ILO-project ter bestrijding van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid, gehouden te Genève, 8–11 maart 2000. Deze notitie is toegezegd in het plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003, dat u bij brief d.d. 28 juni jl. werd gezonden (TK 1999–2000, 27 223, nr. 1). Voorts zend ik u het samenvattende verslag in het Engels van bovengenoemde conferentie¹.

Tijdens de slotconferentie van het ILO-project werd gediscussieerd over doeltreffende strategieën en maatregelen ter bestrijding van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid door de deelnemende landen, sociale partners, internationale organisaties en ngo's. In het kader van het project dat in totaal zeven jaar in beslag heeft genomen, is onderzoek verricht in de deelnemende landen naar discriminatie bij de toegang tot werk, wetgeving op het terrein van gelijke behandeling en non-discriminatie en naar trainingen op het terrein van intercultureel management. In bijgaande notitie worden de bevindingen van het project, de uitkomsten van de slotconferentie voor een doeltreffender aanpak en de bevindingen voor het Nederlandse beleid inzake gelijke behandeling en non-discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid weergegeven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. E. Verstand-Bogaert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

NOTITIE NAAR AANLEIDING VAN DE SLOTCONFERENTIE VAN HET ILO-PROJECT TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE VAN ETNISCHE MINDERHEDEN BIJ DE ARBEID GEHOUDEN TE GENÈVE, 8-11 MAART 2000

1. Inleiding

In maart 2000 heeft in Genève de slotconferentie plaatsgevonden van het ILO-project gericht op de bestrijding van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid. Aan het project is deelgenomen door een aantal Europese landen, waaronder Nederland, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Finland en Spanje en twee Noord Amerikaanse landen, te weten Canada en de Verenigde Staten van Amerika. Het project, dat zeven jaar heeft geduurd, was gericht op het verzamelen van gegevens over en het identificeren van instrumenten ter bestrijding van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid.

1.1 Doel en aanpak van het project

Het ILO-project had tot doel beleidsmakers, werkgevers, werknemers en trainers (op het terrein van intercultureel management) te informeren op basis van onderzoek over de wijze waarop (wettelijke) maatregelen en trainingsactiviteiten ter voorkoming en/of bestrijding van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid effectiever kunnen worden gemaakt door internationale vergelijking van de uitwerking van dergelijke (wettelijke) maatregelen en trainingen op de praktijk.

Op basis van de bevindingen van het project is een compendium opgesteld, waarin diverse doeltreffende maatregelen (van wettelijke, institutionele en/of vrijwillige aard) werden geïdentificeerd ter bestrijding van discriminatie in de diverse landen. Tezamen met een verslag van de resultaten van het onderzoek diende dit als input voor de slotconferentie van het project.

In de discussie tijdens de slotconferentie is gekeken in hoeverre het compendium nog aanvulling behoefde en welke maatregelen en strategieën de meest geschikte aanpak kunnen opleveren voor het voorkomen en bestrijden van discriminatie van etnische minderheden. Tenslotte zijn tijdens de conferentie voorstellen geïnventariseerd voor mogelijke ILO vervolgvormen, die ontwikkeld zouden kunnen worden ter ondersteuning van nationale of multilaterale initiatieven voor de verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en bescherming van migranten en minderheden. De uitkomsten van de slotconferentie zijn vervolgens in een verslag neergelegd.

In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de voornaamste bevindingen van het project, mogelijke strategieën en maatregelen, de bevindingen van het project voor Nederland.

2. Bevindingen van het project

In de hierna volgende onderdelen worden de resultaten en bevindingen van het in het kader van het project verrichte onderzoek weergegeven naar (1) discriminatie bij de toegang tot werk, (2) non-discriminatie wetgeving en -maatregelen en (3) trainingen op het terrein van intercultureel management.

2.1 Discriminatie bij de toegang tot werk

Uit een vergelijking van onderzoek in het kader van dit project in verschillende landen naar discriminatie van etnische minderheden bij de toegang tot werk kwam naar voren dat discriminatie een fenomeen van aanzienlijk

belang is. Uit dit onderzoek, waarin de resultaten in de periode 1994/1995 beschikbaar kwamen en waarbij is gebruik gemaakt van zogenaamde «situatietesten» kwamen discriminatiepercentages rond 35% naar voren. Discriminatiepercentages die op grond van dit type onderzoek zijn vermeld, zijn waarschijnlijk nog aan de voorzichtige kant ten opzichte van wat er werkelijk in de praktijk plaatsvindt. De Tweede Kamer is destijds over de resultaten en follow-up van dit onderzoek, dat voor Nederland door professor F. Bovenkerk is verricht op de hoogte gesteld (zie TK vergaderjaar 1994–1995, 23 901, nr. 11).

2.2 Vergelijkend onderzoek naar (de effecten van) wetgeving en andere (sociale) maatregelen

Uit het tweede deel van het project, het vergelijkend onderzoek naar wetgeving en andere (sociale) maatregelen bleek met name het beperkte nut van strafmaatregelen, opgelegd ter compensatie van slachtoffers van discriminatie. Dergelijke maatregelen leiden zelden tot een structurele aanpassing die discriminatie in de toekomst kan voorkomen. Een onderling samenhangend pakket van wettelijke maatregelen met mogelijkheden om recht te halen, berustend op civiel en gelijke-behandelingsrecht en een verbod tot discriminatie (inclusief een duidelijke definitie van directe en indirecte discriminatie) lijken daarentegen effectiever. In een aantal gevallen werd ook gewezen op het nut van een wettelijke maatregel voor de verschuiving van de bewijslast naar de persoon die van discriminatie wordt verdacht, gezien het gegeven dat discriminatie vaak moeilijk te bewijzen valt. Aangezien discriminatie zich zelden tot een enkel individu beperkt, zouden ook maatregelen die voorzien in klachtmogelijkheden voor groepen, de werking van anti-discriminatiewetgeving verhogen.

Daarnaast worden ook andere, aanvullende maatregelen nuttig geacht, zoals bijvoorbeeld verplichte monitoring en rapportage door werkgevers over de samenstelling van hun personeelsbestand volgens nationaliteit, etnische herkomst of andere kenmerken, op grond waarvan eventuele discriminatie plaats kan hebben, alsmede gelijke kansen of positieve actie maatregelen, diversiteitsbeleid en «contract compliance». Als meest effectief bij het bevorderen en uitvoeren van anti-discriminatiewetgeving wordt het opzetten van een gespecialiseerde instelling gezien op het terrein van gelijke behandeling en non-discriminatie. Een dergelijke instelling zou zich bezig moeten houden met het behandelen van en bemiddelen bij alle individuele discriminatieklachten, ruime onderzoeksbevoegdheden moeten hebben, alsmede de bevoegdheid om bij het mislukken van bemiddeling de discriminerende partij te verplichten met de discriminerende handeling op te houden en in plaats daarvan tot gelijke behandeling over te gaan en eveneens de bevoegdheid de zaak aanhangig te maken bij de rechter.

2.3 Inventarisatie en evaluatie van «intercultureel management» trainingsaanbod

De bedoeling van het derde onderdeel van het project was te komen tot een inventariserend en evaluerend onderzoek naar het aanbod en effect van trainingen en cursussen op het terrein van intercultureel management (icm-trainingen). Het onderzoek was met name gericht op icm-trainingen van personen die betrokken zijn bij het proces van werving en selectie van werknemers, de zogenaamde poortwachters («gate-keepers») op de arbeidsmarkt. Hiermee worden bedoeld personeelsmanagers, vakbonds-kaders, intercedenten bij overheids- of privé-arbeidsbemiddelingsorganisaties, etc., met andere woorden al diegenen die invloed uitoefenen op de arbeidskansen en carrièremogelijkheden van (potentiële) werknemers.

De beperking tot deze groep bleek in de praktijk niet altijd haalbaar bij gebrek aan gericht trainingsaanbod.

De resultaten van het onderzoek brachten een verscheidenheid aan trainingen en trainingsmaatregelen, zowel kwalitatief als kwantitatief, aan het licht. Dit maakte onderlinge vergelijking en effectmeting moeilijk, zodat eenduidige uitspraken op basis van dit onderzoek niet kunnen worden gedaan.

Aandacht voor de omgeving waarin de training wordt uitgevoerd, blijkt cruciaal te zijn. Dat wil zeggen dat het trainings- en cursusaanbod moet worden afgestemd op de specifieke behoefte van het bedrijf of de organisatie en moet passen bij de kenmerken van dat bedrijf of die organisatie. Hier liggen kansen voor verbetering van de effectiviteit, zowel bij de trainers in de ontwikkeling van een klantgericht trainingsaanbod als bij deelnemers aan trainingen.

Bij het ontwikkelen van een adequaat trainingsaanbod wordt er op gewezen dat effectievere resultaten lijken te worden bereikt met trainingen die verschillende aspecten combineren, zoals beïnvloeding van gedrag in combinatie met informatie zowel over de wettelijke verplichtingen als over het overheids- en bedrijfsbeleid ten aanzien van gelijke behandeling en non-discriminatie.

3. Verspreiding van de resultaten: strategieën en maatregelen

In principe werd door de deelnemers aan de slotconferentie de conclusie onderschreven dat een *strategie* waarbij gebruik wordt gemaakt van een samenhangend pakket van stimulerende maatregelen van zowel wettelijke als niet-wettelijke aard en dat is afgestemd tussen de overheid en andere betrokken partijen (sociale partners, ngo's en zelforganisaties) de kansen doen toenemen, dat werkgevers overgaan tot het treffen van maatregelen die instroom en behoud van etnische minderheden in arbeidsorganisaties faciliteren. Over de mate waarin wettelijke middelen hierbij moeten worden ingezet verschillen de deelnemers van mening. Een aanzienlijk deel was van mening dat het stimuleren van werkgevers door middel van bindende maatregelen prikkelend lijkt te werken, terwijl een geringer aantal deelnemers dergelijke maatregelen overbodig vond, omdat werkgevers in principe ook op eigen initiatief bereid zijn tot het nemen van maatregelen, wanneer het economisch voordeel daarvan evident is. Mede met het oog op een preventieve werking werd erop gewezen dat maatregelen, die alleen berusten op een individueel klachtrecht, zelden leiden tot structurele aanpassingen die verdere discriminatie in bedrijven tegengaan. Met andere woorden behalve een individueel klachtrecht zijn structurele maatregelen nodig die niet beperkt blijven tot slechts een bedrijf, maar zich ook uitstrekken tot andere bedrijven en als zodanig generiek moeten zijn.

Veel van de opgesomde maatregelen acht men uitvoerbaar in een gereguleerde arbeidsmarkt, maar moeilijker toepasbaar in een gefragmenteerde markt die wordt gedomineerd door kleine ondernemingen met geringe activiteit van de vakbonden. Belangrijke aspecten bij het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen zijn de rol en betrokkenheid van de etnische minderheden, gelijke-kansen- en/of positieve-actiebeleid en de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever. Ook het beschikbaar stellen van middelen en subsidies op centraal en lokaal overheidsniveau ter bevordering van de arbeidsintegratie van etnische minderheden met aandacht daarbij voor middelgrote en kleine ondernemingen is belangrijk.

Ter aanvulling op de in het compendium (zie paragraaf 1.1) opgesomde maatregelen en «good practices» zijn door verschillende deelnemers nog

een aantal mogelijkheden naar voren gebracht, waaronder het doorlichten van (nationale) wetgeving op belemmeringen voor gelijke-behandeling en het wegnemen daarvan, het internationaal vergelijkbaar maken en erkennen van diploma's en het stimuleren van verbreding van het diversiteitsbeleid in ondernemingen. Dit beleid moet zowel op de instroom als op behoud van etnische minderheden zijn gericht en moet niet alleen uit eenzijdige, uitsluitend op de etnische minderheden zelf gerichte maatregelen bestaan, maar ook uit maatregelen die op de andere zijde, t.w. werkgever, management en autochtone collega's op de werkvloer zijn gericht. Daarnaast kunnen, afhankelijk van de omvang van bedrijven, ondernemingsraden of personeelsvertegenwoordigingen een rol vervullen bij het bevorderen van een gelijke-behandelingsbeleid binnen de onderneming.

Voor mogelijke vervolgactiviteiten van de ILO op het terrein van gelijke behandeling/non-discriminatie zag men een rol weggelegd voor de ILO bij het continueren van de catalysator-functie. Daarbij is essentieel het verzamelen en uitwisselen van kennis over discriminatie-onderwerpen door middel van het bevorderen en verrichten van onderzoek, monitoring van verschillende gegevens en kennisvergaring over uiteenlopende maatregelen en hun effecten op dit terrein. Ook kan de ILO een rol spelen bij het betrekken van zelforganisaties van etnische minderheden, herkomstlanden en andere landen die actief zijn op het terrein van gelijke behandeling en non-discriminatie bij toekomstige activiteiten.

4. Bevindingen project voor Nederland

Het discriminatiepercentage uit het ILO-onderzoek in verschillende landen¹ naar discriminatie van sollicitanten uit etnische minderheden wordt bevestigd door rapportages over klacht-meldingen van de Commissie Gelijke Behandeling, FNV en het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), waarin klachten over discriminatie van etnische minderheden op het terrein van arbeid, vergeleken met andere terreinen zoals onderwijs, media e.d., de hoogste percentages halen. Deze klachten hebben niet alleen betrekking op de toegang tot werk, maar ook de werkplek zelf en op ontslag. Dit gaat verder dan het onderzoek van Bovenkerk waarin alleen de mate van discriminatie van etnische minderheden bij de toegang tot werk is onderzocht.

De indicaties over discriminatie die naar aanleiding van de bovengenoemde onderzoeken worden gegeven leiden tot de conclusie dat discriminatie bij de arbeid een aanzienlijke belemmering vormt voor de gewenste integratie en instroom van personen uit etnische minderheden naar werk.

In de afgelopen jaren is in het beleid dat specifiek is gericht op etnische minderheden gestreefd naar een samenhangende aanpak, die overeenkomsten vertoont met het type aanpak dat op grond van de bevindingen van het ILO-project wordt gepropageerd (zie hiervoor onder paragraaf 3). Het Nederlandse model spoort met de ILO-uitkomsten in die zin dat er sprake is van een wettelijke basis (Algemene Wet Gelijke Behandeling, AWGB) en een centrale instelling voor klachtenmelding en -behandeling (Commissie Gelijke Behandeling, CGB) met daarnaast een samenhangend pakket van wettelijke en andersoortige stimulerende maatregelen door de overheid in samenwerking met de sociale partners (Wet SAMEN en Taskforce). De sociale partners hebben hun afspraken vastgelegd in het Minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid.

De evaluatie van de Wet SAMEN heeft er toe geleid dat deze wet voorlopig verder wordt gecontinueerd en geëffectueerd. Aan de Taskforce is een follow-up gegeven. Op een en ander wordt nader ingegaan in het plan van aanpak 2000-2003, Arbeidsmarktbeleid voor etnische minder-

¹ Voor Nederland betrof dit het onderzoek van F. Bovenkerk, M. Gras en D. Ramsoedh: *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands, ILO, Geneva, 1995.*

heden (TK 1999–2000, 27 223, nr. 1). In het plan van aanpak wordt met de aanpak van het convenant met grote bedrijven, waarin met werkgevers afspraken worden gemaakt over icm, naast de instroom ook meer aandacht gegeven aan het behoud en doorstroom van etnische minderheden op de werkvloer. De evaluatie van het Minderhedenakkoord wordt verwacht tegen het einde van dit kalenderjaar. Ook de AWGB en de CGB zijn geëvalueerd. Het kabinetsstandpunt hierover zal naar verwachting rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer worden gezonden. Hierbij zal eveneens een beoordeling plaatsvinden over een eventuele uitbreiding van de bevoegdheden van de CGB zoals besproken tijdens een Algemeen Overleg op 2 oktober 2000 over de nota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden.

Uit de bevindingen van het ILO-project naar aanleiding van onderzoek naar icm-trainingen wordt in principe uitgegaan van een beperkte rol van de overheid, die zich voornamelijk tot voorlichting over (wettelijke) maatregelen en beleid op het terrein van gelijke behandeling en non-discriminatie uitstrekt. In dat verband is naar aanleiding van het ILO onderzoek van Paul Abell e.a. naar icm-trainingen¹ destijds, in maart 1998, een expert-seminar georganiseerd voor icm-trainers en de zogenaamde «poortwachters» door het Ministerie van SZW. Onderwerp van het seminar was de gelijke behandeling en de knelpunten bij het selecteren van werkzoekenden uit etnische minderheden voor een baan. De uitkomsten van dit seminar zijn betrokken bij de voorbereiding van de slotconferentie van het ILO-project. Daarnaast zijn de uitkomsten gebruikt voor het opstellen van een brochure waarin een aantal voorwaarden en uitgangspunten zijn opgesteld voor het opzetten van trainingen die gericht zijn op het voorkomen van discriminatie van etnische minderheden in de toegang tot werk; deze brochure is verspreid onder trainingsinstituten en andere organisaties die zich met (advies en informatie over de) toeleiding van etnische minderheden naar de arbeidsmarkt bezighouden.

Mede op basis van het ILO-project en de signalen over discriminatie op de werkvloer in de rapportages van de Commissie Gelijke Behandeling, FNV, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa, alsmede de bevindingen van de VN-commissie voor het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), zijn ten behoeve van de beleidsontwikkeling een aantal activiteiten ontwikkeld. Het doel van deze activiteiten is een beter inzicht te verkrijgen in de problematiek rond gelijke behandeling en non-discriminatie van etnische minderheden en bij te dragen aan de verdere beleidsontwikkeling.

Met name uit de klachtmeldingsrapportages blijkt dat discriminatie van etnische minderheden niet alleen bij de instroom van werknemers een rol speelt, maar ook binnen de arbeidsorganisaties zelf. Dit heeft een negatieve werking op het huidige beleid van de overheid en sociale partners waarin wordt gestreefd naar duurzame arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Een beter inzicht in de positie van etnische minderheden binnen arbeidsorganisaties is noodzakelijk om vast te kunnen stellen waar mogelijke kansen en belemmeringen liggen om de huidige beleidsdoelen te realiseren. Er is dan ook gekozen om na te gaan wat het beleid is van werkgevers en de kansen en belemmeringen die zich daarbij voordoen (inclusief de gelijke-behandelingsaspecten), om etnische minderheden te laten instromen en te behouden, alsmede op welke wijze personen uit etnische minderheden zoeken, solliciteren en hun weg vinden binnen de bedrijven.

¹ Voor Nederland was dit het onderzoek van J. P. Abell, A. E. Havelaar, M. M. Dankoor: *The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands*, ILO, Geneva, 1997.

Het zijn met name deze onderwerpen die in de navolgende onderzoeksactiviteiten centraal staan:

1. Een in april 2000 verschenen pilotonderzoek van de Arbeidsinspectie (AI) waarin de positie van etnische minderheden in arbeidsorganisaties wordt vergeleken met die van autochtone werknemers. Het is de bedoeling dat dit onderzoek elke twee jaar wordt herhaald, zodat over een langere periode een beeld kan worden opgebouwd over de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden in arbeidsorganisaties en over de verschillen ten opzichte van autochtonen inzake instroom, doorstroom (interne en externe mobiliteit), uitstroom en gelijke beloning. Het pilotonderzoek is als bijlage meegezonden bij het plan van aanpak gelijke beloning m/v (TK 27 099, nr. 1, 8 mei 2000), dat besproken is in de Tweede Kamer. Hierin is nog een nadere analyse van de verschillen in lonen tussen (groepen van) allochtonen en autochtonen aan de hand van CBS-bestanden toegezegd.
2. Een binnenkort te verschijnen kwalitatief onderzoek naar het zoekgedrag van werkzoekende etnische minderheden en het wervings- en selectiegedrag van werkgevers. In dit onderzoek wordt met name gekeken naar de mate waarin zoekkanalen van werkzoekende personen uit etnische minderheden aansluiten op de zoekkanalen die werkgevers benutten voor het aantrekken van nieuwe werknemers. Bij het wervings- en selectiegedrag van werkgevers wordt ook gekeken naar mogelijke discriminatie-aspecten.
3. Een onlangs gestart onderzoek naar doorstroom van etnische minderheden op de werkvloer, dat naar verwachting begin 2001 zal verschijnen. In dit onderzoek wordt aan de hand van een korte kwantitatieve verkenning op basis van bestaande gegevens, vervolgens kwalitatief gekeken naar:
 - het personeels- en organisatiebeleid van arbeidsorganisaties ten behoeve van werknemers afkomstig uit etnische minderheden;
 - gelijke behandeling van etnische minderheden en
 - het gedrag van collega's, leidinggevenden in de werkomgeving.

Behalve bovengenoemde onderzoeksactiviteiten loopt er momenteel een onderzoek, dat dit najaar verschijnt, naar de betrokkenheid en rol van ondernemingsraden bij maatschappelijke onderwerpen (waaronder doelgroepenbeleid) en de samenstelling van ondernemingsraden. De doelgroep etnische minderheden maakt hiervan deel uit. Daarnaast bereidt LTO-Nederland een project voor in samenwerking met FNV en het Ministerie van SZW dat is gericht op de verbetering van de positie van etnische minderheden in de glastuinbouw.

In de komende periode zal worden beoordeeld of, en op welke wijze, de diverse onderzoeksresultaten kunnen worden ingepast in het bredere kader van het beleid ter bevordering van gelijke behandeling van etnische minderheden.