

‘De partners aan het woord’

Evaluatie Wet SAMEN

Feiten, ervaringen en visies

M. Essafi

J. van IJzeren

E.W. Kolthoff

V. Vonk

Inhoudsopgave

Voorwoord	4	
Samenvatting	5	
1	Aanleiding en onderzoeksvraag	15
1.1	Aanleiding	15
1.2	Centrale onderzoeksvragen	15
1.3	Methode van onderzoek	16
1.3.1	Uitgangspunt: het creëren van draagvlak	16
1.3.2	Documentenanalyse	17
1.3.3	Kwantitatieve methode	17
1.3.4	Kwalitatieve methode	18
1.3.5	Werkconferentie	18
1.3.6	Leeswijzer	18
2	Arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en beleid van de Rijksoverheid	20
2.1	Inleiding	20
2.2	Arbeidsmarktpositie etnische minderheden	21
2.2.1	Instroom	21
2.2.2	Doorstroom en uitstroom	23
2.3	Overheidsbeleid ten aanzien van etnische minderheden	24
2.3.1	Visie van de overheid	24
2.3.2	Minderhedenakkoord van sociale partners	25
2.3.3	Bedrijfsadviseurs Minderheden	26
2.3.4	.KOM project	27
2.3.5	Raamconvenant Grote Ondernemingen	28
2.3.6	MKB-minderhedenconvenant	29
2.4	Conclusies	30
3	De Wet SAMEN en de resultaten	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Doelstelling van de Wet SAMEN	33
3.2.1	Algemene achtergronden en resultaten Wet SAMEN	34
3.3	Beoordeling van de Wet SAMEN	37
3.3.1	Belang en effectiviteit	37
3.3.2	Concrete resultaten van de Wet SAMEN	39
3.3.3	De inbreng van de betrokken partners	39
3.3.4	Knelpunten bij het voeren van multicultureel beleid	41

3.4	Oordeel over andere instrumenten en toekomstig beleid	42
3.4.1	Diverse bestaande instrumenten	42
3.4.2	Toekomstig beleid	43
3.5	Terug- en vooruitblik met betrekking tot het gevoerde beleid	48
3.5.1	Terugblik: korte terugblik met betrekking tot de Wet SAMEN	48
3.5.2	Vooruitblik: behoud van positieve elementen van de Wet SAMEN voor de toekomst	48
3.5.3	Conclusies	51
4	Toekomstig beleid	54
4.1	Inleiding	54
4.2	Diversiteitbeleid: beleid met oog voor verschil	54
4.2.1	Het maatschappelijk belang van diversiteitbeleid	55
4.2.2	Het organisatiebelang van diversiteitbeleid	56
4.2.3	Belangrijke noties met betrekking tot diversiteitbeleid	57
4.3	Concrete invulling van diversiteitbeleid	58
4.4	Conclusies	68
5	Toekomstige rol van samenwerkingspartners	70
5.1	Inleiding	70
5.2	De Rijksoverheid	70
5.2.1	Signaleren & informeren	71
5.2.2	Stimuleren	71
5.2.3	Handhaven	73
5.3	De werkgevers	73
5.4	De doelgroep	74
5.5	Het CWI	74
5.6	De lokale overheid	75
5.7	Andere partijen	76
5.8	Coördinatie en (regionale) afstemming	77
5.9	Conclusies	78
6	Conclusies: antwoorden op de centrale onderzoeksvragen	79
6.1	Inleiding	79
6.2	De Wet SAMEN: knelpunten en oplossingen	79
6.3	Toekomstig beleid: bestaande en nieuwe 'instrumenten'	82
6.4	Toekomstige rollen van partijen	87

Bijlagen

- 1 Literatuurlijst
- 2 Enquête werkgevers
- 3 Enquête overige organisaties
- 4 Interviewprotocol
- 5 Interviewlijst
- 6 Lijst deelnemende organisaties conferentie

Voorwoord

Op 1 januari 1998 is de Wet SAMEN (Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden) in werking getreden als ondersteunend instrument voor individuele ondernemingen bij het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De wet dient een bijdrage te leveren aan het bereiken van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. In december 2002 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan KPMG de opdracht gegeven om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de ervaringen, meningen en visies van diverse betrokken partners met betrekking tot de resultaten van de Wet SAMEN.

In dit rapport wordt ingegaan op de resultaten van de Wet SAMEN en de alternatieve arbeidsinstrumenten die ten behoeve van toekomstig beleid ingezet kunnen worden, alsmede op de rollen die de verschillende partijen in het toekomstig beleidskader vervullen. In dit rapport worden zowel feiten, ervaringen als visies besproken.

Gedurende het onderzoek heeft het KPMG adviesteam de volle medewerking gekregen van ondernemingen, werkgevers- en werknemersorganisaties, ministeries, gemeenten, onderwijsinstellingen, CWI's en maatschappelijke en minderhedenorganisaties. Daarvoor past een woord van dank. In het bijzonder willen we de Directie Arbeidsmarktbeleid Bijzondere Groepen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid danken voor het feit dat zij zich gedurende het hele onderzoek niet alleen als opdrachtgever, maar ook als klankbord heeft opgesteld.

De voortgang en de resultaten van het onderzoek zijn in een viertal bijeenkomsten door een klankbordgroep besproken en van commentaar voorzien. Deze groep bestond uit:

Mevrouw Heleen van Andel	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Directie Arbeidsmarktbeleid Bijzondere Groepen)
De heer Stanley Ramkhelawan	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Directie Arbeidsmarktbeleid Bijzondere Groepen)
Mevrouw Yasmina Haifi	Ministerie van Justitie (Directie Coördinatie Integratie- beleid Minderheden)
De heer Dik Stroband	CWI

Het KPMG adviesteam bestond uit Mohammed Essafi, Joke van IJzeren, Veroni Vonk en ondergetekende. Wij werden daarbij op onderdelen van het project ondersteund door John Hofland, Steven Olthof, Marsha Wagner en Stephanie Ottenheijm, allen eveneens verbonden aan KPMG.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen concrete toekomstige beleidskeuzes worden gemaakt. Hierbij spreek ik de verwachting uit dat alle bovengenoemde partners zich ten volle in zullen zetten voor het bewerkstelligen van een evenredige arbeidsparticipatie van de in het voorgestelde beleid beoogde doelgroepen.

Emile Kolthoff
Directeur KPMG

Samenvatting

Aanleiding

Op 1 januari 1998 is de Wet SAMEN (Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden) als vervolg op de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa) in werking getreden als ondersteunend instrument voor individuele ondernemingen bij het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De wet dient een bijdrage te leveren aan het bereiken van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Met het aflopen van de Wet SAMEN op 1 januari 2004 dient de vraag zich aan of en zo ja hoe nog extra beleid gevoerd moet worden om werkgevers te stimuleren tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid. Bij de beantwoording van deze vraag wordt ook stilgestaan bij de ervaringen die zijn opgedaan met andere instrumenten gericht op de vraagzijde zoals het Raamconvenant Grote Ondernemingen, het project Krachtig Ondernemen met Minderheden en het Minderhedenakkoord van Sociale Partners.

In het onderhavige onafhankelijk onderzoek van KPMG, dat is verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), wordt uiteengezet welke resultaten met de Wet SAMEN¹ zijn bereikt volgens de verschillende bij de operationalisering van de wet betrokken *partners*: ondernemingen, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, CWI's, ministeries, provincies, gemeenten, universiteiten en overige maatschappelijke organisaties. Op basis van hun ervaringen, visies en meningen is daarnaast in het onderzoek nagegaan in hoeverre het door de betrokken partners wenselijk wordt geacht de Wet SAMEN in de toekomst (in de huidige vorm, dan wel op een andere wijze) voort te zetten. In dat kader is vanuit een 'exploratieve insteek' ook nagegaan of andere arbeidsmarktinstrumenten mogelijk voor de toekomst wenselijk worden geacht. Op basis van de analyse uit het onderzoek zijn concrete toekomstige beleidskeuzes geformuleerd. In het onderzoek heeft KPMG een registrerende, inventariserende en procesbegeleidende rol vervuld en zijn de bovengenoemde partners uitvoerig aan het woord gelaten.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen die de basis vormen voor dit onderzoek zijn als volgt te formuleren:

Is de Wet SAMEN een geschikt instrument om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden?

¹Tot de doelgroep van de Wet SAMEN behoren:

- a. Personen geboren in Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen, Aruba, voormalig Joegoslavië en in andere landen in Zuid- of Midden-Amerika, Afrika of Azië met uitzondering van Japan en voormalig Nederlands-Indië, personen die in Indonesië geboren zijn na 27 december 1949, en Molukkers die zijn opgenomen in het register van de Wet Rietkerkuitkering.
- b. De kinderen van de onder a. genoemde personen.

Zijn andere instrumenten denkbaar om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de 'doelgroepen breed'² ?

Welke partijen dienen een cruciale rol te vervullen bij het stimuleren van werkgevers tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de 'doelgroepen breed' ?

Het doel van het onderzoek was na te gaan in hoeverre de Wet SAMEN door de *betrokken partners* een adequaat instrument wordt geacht om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te verbeteren. In het verlengde hiervan is de betrokken partners de mogelijkheid geboden alternatieve instrumenten voor te stellen om de arbeidsmarktpositie van deze groepen in de toekomst te verbeteren. Om die reden is gekozen voor een breed onderzoek waarin zoveel mogelijk verschillende partijen zijn meegenomen.

Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van het onderzoek is gebruik gemaakt van uiteenlopende onderzoeksmethoden. De aard van het onderzoek is exploratief.

Allereerst is er een uitgebreide literatuurstudie verricht. Zowel de onderzoeken uitgevoerd door SZW (en andere organisaties) als de jaarverslagen van de CWI hebben als belangrijke bron gediend voor deze rapportage. Voor een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen wordt verwezen naar de literatuurlijst in bijlage 1 van het rapport.

Ten tweede is een kwantitatieve methode toegepast in de vorm van een enquête. Deze enquête is uitgezet onder een brede groep van respondenten, variërend van grote ondernemingen, MKB-ondernemingen, ministeries, provincies en gemeenten tot maatschappelijke belangenorganisaties. De totale populatie waaronder de enquête is uitgezet telt 368 respondenten. De totale respons was 43% (159 respondenten). Bij deze respons was sprake van een evenredige verdeling tussen de verschillende betrokken partijen.

Ten derde is er een kwalitatieve methode gehanteerd. Ten behoeve hiervan zijn in totaal 13 interviews afgenomen.

Tot slot is in de afrondende fase van het onderzoekstraject met de verschillende partijen een werkconferentie georganiseerd waarin de voorlopige resultaten van de enquête en de interviews zijn besproken. Op basis daarvan is met en tussen de deelnemers op interactieve wijze gebrainstormd over de in te zetten koers voor het toekomstig beleid. De meningen, suggesties en voorstellen die in deze werkconferentie naar voren zijn gebracht, hebben als input gediend voor deze rapportage.

² De term 'doelgroepen breed' heeft naast etnische minderheden ook betrekking op ouderen, herintredende vrouwen en voortijdig schoolverlaters. Deze verbreding is relevant omdat het kabinet zich ten doel heeft gesteld de arbeidsparticipatie ook onder deze groepen te verhogen.

Dit onderzoek is gebaseerd op de resultaten van de literatuurstudie, de enquête, de interviews en de werkconferentie en is bewust exploratief van aard geweest, teneinde meer inzicht te krijgen in de opvattingen van de relevante partijen. Ondanks de betrokkenheid van deze verschillende partijen, is het van belang te vermelden dat de conclusies geenszins algemeen geldend zijn voor alle partijen in het veld. Het ging in dit onderzoek vooral om het betrekken van een zo breed mogelijk spectrum van partijen, die vanuit de eigen ervaring mee konden denken over het gevoerde beleid en suggesties konden doen voor het toekomstig te voeren beleid.

Hoewel dit onderzoek dus niet als volledig representatief kan worden beschouwd, geeft het wel een goed beeld van de opvattingen van de actoren in het veld. De meningen zijn in die zin van essentieel belang, omdat het gaat om partijen die ook in de toekomst betrokken blijven bij de uitvoering van het te bepalen beleid.

Arbeidsparticipatie van etnische minderheden

Onder allochtonen heerst een relatief hoge werkloosheid ten opzichte van de autochtone bevolking (3 keer zo hoog). De *instroom* van allochtonen vertoonde de afgelopen periode een stijgende lijn en kende aldus een positieve ontwikkeling. De mogelijkheden ter verbetering van de arbeidsmarktpositie liggen (naast aandacht voor een passende instroom) voornamelijk bij de *doorstroom* en het tegengaan van ongewenste *uitstroom* van allochtonen. Deze twee laatstgenoemde punten blijven bottlenecks bij het wegwerken van de achterstand van allochtonen op de arbeidsmarkt. Zij stromen relatief gezien laag in en stromen tevens minder makkelijk door naar hogere functies dan autochtonen. Bovendien is de uitstroom relatief hoog. Het zorgen voor passende banen en het stimuleren van doorgroei van allochtonen blijft daarom aandacht verdienen.

De eerste deelvraag van het onderzoek luidde als volgt:

Is de Wet SAMEN een geschikt instrument om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden?

Allereerst zijn (zoals eerder beschreven) ten behoeve van dit onderzoek de jaarlijkse rapportages van de CWI bestudeerd, alsmede andere relevante documenten om inzicht te krijgen in de concrete resultaten van de Wet SAMEN.

In 1998 was het werkloosheidspercentage onder minderheden 16 procent in tegenstelling tot 6 procent onder de totale beroepsbevolking. Deze onevenwichtigheid heeft geleid tot het invoeren van de Wet SAMEN die als doelstelling heeft om individuele ondernemingen te stimuleren tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De Wet SAMEN maakt zodoende deel uit van een breder beleid dat wordt gevoerd om een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te bereiken. De resultaten die hieronder worden genoemd dienen ook in dit bredere verband te worden geïnterpreteerd.

De Wet SAMEN kende tot aan de evaluatie van deze wet in 2000 beperkte resultaten. In de evaluatie van 2000 bleek dat het deponeringsgedrag ten opzichte van de Wbeaa aanzienlijk was verbeterd. Ook werd een zekere 'laksheid' voor wat betreft het deponeren geconstateerd. Na de evaluatie van 2000 zijn diverse extra instrumenten ontwikkeld die hebben geleid tot verbeterde naleving door bedrijven. Het betreft hier onder meer de volgende instrumenten: de Centrale Database Wet SAMEN, de Helpdesk en de website.

Uit de analyse van de jaarverslagen van 2001 (gedeponeerd tot november 2002) blijkt dat ten opzichte van het verslagjaar 2000 een toename is te zien van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een fulltime baan, tegenover een afname van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een parttime baan.

Voor wat betreft de in- en uitstroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt blijkt uit de analyse van de jaarverslagen 2001 dat er per saldo meer etnische minderheden zijn ingestroomd dan uitgestroomd (14,5 % ten opzichte van 12,6%).

Voor wat betreft de geïnitieerde beleidsinitiatieven van de bedrijven zijn deze in het verslagjaar 2000 verzesvoudigd ten opzichte van het voorgaande jaar. Uit analyse van de jaarverslagen 2001 blijkt dat dit aantal nog verder is toegenomen met 17%. Een belangrijk deel van de beleidsinitiatieven richt zich op 'instroom, werving en selectie' (35,9 %).

Op basis van bovengenoemde gegevens kan geconstateerd worden dat in elk geval tot 2001 positieve ontwikkelingen te melden zijn met betrekking tot onder meer de verhouding voltijd en deeltijd, in- en uitstroom van etnische minderheden en het toenemende aantal beleidsinitiatieven.

Beoordeling van de Wet SAMEN

Ten behoeve van de beantwoording van de centrale vragen is een enquête uitgezet onder respondenten teneinde een beeld te krijgen van de meningen van de actoren uit het veld. Van belang is dat de resultaten van deze enquête worden geplaatst tegen de achtergrond van de omvang van de enquête en het aantal respondenten (N=159).

De beoordelingen van de betrokken respondenten over de resultaten van de Wet SAMEN worden hieronder samengevat:

- De wet heeft volgens de respondenten een belangrijke bijdrage geleverd aan de *bewustwording* (zowel op maatschappelijk als op individueel niveau) ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

- Ruim de helft van de respondenten vindt niet dat de wet duidelijk heeft gestimuleerd tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De wet wordt vooral gezien als een registratieplicht – een ‘administratieve rompslomp’ – die volgens de respondenten weinig resultaten brengt. De *effectiviteit* wordt kritisch beoordeeld, mede doordat de focus van werkgevers onvoldoende ligt op het behalen van concrete resultaten. Zulke concrete resultaten op het gebied van de verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden zijn volgens betrokken partners minimaal. Slechts 6% van de werkgevers en 12% van de overige (maatschappelijke) organisaties is van mening dat de wet leidt tot een daadwerkelijke verbetering van de positie van etnische minderheden.
- Resultaten die zijn geboekt t.a.v. van instroom, doorstroom en behoud van etnische minderheden worden slechts door een beperkt aantal respondenten toegeschreven aan de wet. De Wet SAMEN lijkt volgens de respondenten niet of nauwelijks concrete resultaten te behalen als het gaat om het verhogen van de *instroom* van etnische minderheden bij organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat met name de werkgevers hier ronduit kritisch over zijn. Slechts 2% van de werkgevers is van mening dat de wet daadwerkelijk leidt tot een verbeterde instroom van etnische minderheden. Uitgaande van de opvattingen van de respondenten zien we dat de resultaten van de Wet SAMEN ten aanzien van het verbeteren van de *doorstroom* en het verminderen van de *uitstroom* van etnische minderheden zeer beperkt is. De *voorlichting* vanuit het Ministerie van SZW wordt door de respondenten van waarde gevonden. Hetzelfde geldt voor de rol van belangenorganisaties, CWI's en werknemersorganisaties. De rol van werkgeversorganisaties wordt het laagst gewaardeerd.

In antwoord op de eerste centrale vraag kan dus worden geconstateerd dat de Wet SAMEN (als instrument dat deel uitmaakt van een breed pakket van maatregelen) naast een stijgend aantal gedeponeerde jaarverslagen – een bijdrage heeft geleverd aan de positieve ontwikkelingen ten aanzien van de verhouding voltijd en deeltijd, de verhouding in- en uitstroom van etnische minderheden en een toenemend aantal beleidsinitiatieven. Voor wat betreft het beeld van de respondenten van de enquête lijkt de Wet SAMEN primair te hebben geleid tot een positief bewustwordingsproces rondom de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en als zodanig het onderwerp op de agenda te hebben gezet. De Wet SAMEN lijkt dus enerzijds door de respondenten positief te worden gewaardeerd voor wat betreft hetgeen is teweeggebracht op het gebied van de bewustwording en de ‘procedurele’ activiteiten van werkgevers en andere partijen. Anderzijds geldt dat de respondenten de administratieve rompslomp en het ‘inhoudelijke’ behaalde resultaat als concreet gevolg van de Wet SAMEN negatiever waarderen. Het concrete effect van de Wet SAMEN op het personeelsbeleid wordt door de respondenten betwijfeld.

Wat dit vervolgens betekent voor het toekomstig beleid en de wijze waarop arbeidsmarktinstrumenten ingezet kunnen worden, zal hieronder nader worden besproken bij de beantwoording van de tweede centrale vraag van dit onderzoek.

Toekomstig beleid: visies van de betrokken partners

De tweede vraag van het onderzoek luidde als volgt:

Zijn andere instrumenten denkbaar om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van doelgroepen breed?

Om antwoord te geven op deze vraag en na te kunnen gaan welke instrumenten voor de toekomst geschikt zijn is conform de eerder beschreven onderzoeks aanpak te werk gegaan. Er zijn interviews afgenomen, er is een enquête uitgezet en de deelvraag is in de werkconferentie besproken. Het belangrijkste resultaat van deze interviews, enquête en de werkconferentie is dat er bij de respondenten behoefte bestaat aan diversiteitbeleid. De respondenten en de betrokkenen tijdens de werkconferentie hebben aangegeven dat het belangrijk is om een (beleids)kader te schetsen waarbinnen de verschillende instrumenten op een samenhangende wijze kunnen functioneren.

De visie op het toekomstig beleid dient volgens de betrokken partners (de geïnterviewde respondenten en de deelnemers aan de werkconferentie) gebaseerd te zijn op een zogenaamde *'diversiteitbenadering'*. Uit het onderzoek blijkt immers dat diversiteitbeleid, in tegenstelling tot het specifieke beleid (waaronder de Wet SAMEN kan worden geschaard), bij werkgevers en het maatschappelijk veld het meeste vertrouwen geniet, om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden in de toekomst daadwerkelijk te kunnen verbeteren.

De hoofddoelstelling van diversiteitbeleid kan op basis van de verkregen input als volgt geformuleerd worden:

Het bewerkstelligen van een evenwichtige diverse samenstelling van personeel binnen arbeidsorganisaties op alle niveaus, alsmede het centraal stellen van de aandacht voor verschillen en het benutten van verschillen door arbeidsorganisaties, waarbij de organisaties zo worden ingericht dat 'oog hebben voor verschil' gewaarborgd wordt.

Op basis van de verkregen input van de betrokken partijen kunnen de volgende centrale uitgangspunten van diversiteitbeleid worden geformuleerd:

- Het bieden van een algemeen beleidskader, waarbinnen een gedifferentieerde aanpak voor verschillende groepen mogelijk wordt gemaakt.
- Het primair centraal stellen van 'het individu binnen de groep' en secundair 'de groep als geheel'. Belangrijk is echter wel dat indien 'individuen als groep' een duidelijke herkenbare achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt, specifieke maatregelen genomen kunnen worden om deze 'achterstandspositie van de groep' weg te werken.
- Individuen met verschillende achtergronden (ethniciteit, geslacht, leeftijd, seksuele geaardheid) gelijke kansen bieden op de arbeidsmarkt, teneinde een verbeterde arbeidsmarktpositie te verwerven.

- Het realiseren van een evenwichtige, diverse samenstelling in arbeidsorganisaties. Dit kan worden beschouwd als een eerste stap om gelijkheid en emancipatie in de meest brede zin van het woord te realiseren. Aandacht voor verschillen en het benutten van deze verschillen is hierbij van essentieel belang.
- Op een ‘partnership-achtige’ wijze beleid te formuleren, om werkgevers te stimuleren om diversiteitbeleid vorm te geven.

Verder zijn over het toekomstig beleid ten aanzien van het stimuleren van werkgevers in het onderzoek de volgende visies van de betrokken respondenten geregistreerd:

- Op basis van de opvattingen van een belangrijk deel van de respondenten blijkt dat niet zozeer de wet als zodanig, maar eerder een aantal *positieve elementen van de Wet SAMEN* behouden dient te blijven. Het betreft hier de volgende elementen: het creëren van bewustwording, de focus op werkgevers, de registratie, de ontwikkelde faciliteiten en de aandacht voor specifieke doelgroepen. Deze elementen van de Wet SAMEN zouden in een aangepaste vorm, eventueel gekoppeld aan andere of nieuwe instrumenten, behouden dienen te blijven. Opvallend is verder dat enkele gesprekspartners uit de werkconferentie niet alleen bepaalde positieve elementen van de Wet SAMEN willen behouden, maar een stapje verder willen gaan. Zij achten een aparte ‘diversiteitwet’ noodzakelijk. Het idee om een dergelijke wet te ontwikkelen heeft gedurende de conferentie de nodige discussie doen ontstaan onder de deelnemers. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om deze suggestie uit de werkconferentie in deze rapportage te benoemen.
- *Convenanten* worden als instrument positief beoordeeld (dit geldt met name voor het MKB-minderhedenconvenant) en worden ook in de toekomst van belang geacht om de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed te verhogen. Belangrijk hierbij is echter wel dat de convenanten zich in de komende jaren op het integrale beleid (instroom, doorstroom en uitstroom) binnen organisaties richten. Belangrijk is ook dat in de convenanten zogenaamde SMART-afspraken worden gemaakt en dat er rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsstadia van de organisaties. Het afspreken van concrete streefcijfers zou moeten betekenen dat de werkgevers ook daadwerkelijk aangesproken worden op het behaalde resultaat. Overwogen zou moeten worden in hoeverre aan deze convenanten positieve (financiële) ‘prikkelers’ kunnen worden gekoppeld. De convenanten zouden moeten leiden tot een bepaalde mate van zelfregulering waarin de werkgevers op termijn de eigen verantwoordelijkheid nemen om diversiteitsvraagstukken op te lossen.
- Binnen *CAO-afspraken* zou de mogelijkheid gezocht moeten worden om specifieke afspraken over doelgroepen te koppelen aan andere onderwerpen in de CAO’s. Ondanks de minder positieve waardering van dit instrument op basis van het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek, lijkt het volgens de deelnemers aan de werkconferentie toch interessant om deze mogelijkheden binnen de CAO-afspraken na te gaan. Belangrijk hierbij is dat de CAO-afspraken op een adequate manier worden vertaald naar de individuele bedrijven zelf.

- *Branchegerichte afspraken* zijn eveneens door de deelnemers van de werkconferentie en de respondenten van de interviews als adequaat instrument genoemd voor het toekomstig beleid. Belangrijk element is dat binnen de branche goede bedrijfsoverstijgende afspraken kunnen worden gemaakt over branchespecifieke vraagstukken. Door uitwisseling van ‘best practises’ tussen bedrijven kan een gezamenlijke en consequente aanpak worden ontwikkeld om de participatie van doelgroepen te verbeteren. Via de branches is het ook mogelijk om goede afspraken te maken tussen het onderwijs en het bedrijfsleven om de aansluiting met het beroepsonderwijs goed te regelen. Afhankelijk van de knelpunten binnen een branche kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de specifieke doelgroepen.

- Ten behoeve van het toekomstig beleid geven de respondenten aan dat het van belang is om aandacht te besteden aan (*strategisch*) *communicatiebeleid*, *vraaggericht beleid* en *aanbodgericht beleid*. De aandacht voor deze drie beleidsvormen (tevens succesfactoren) bleek breed gedragen te zijn. In het verlengde hiervan is door een enkeling gesproken over een mogelijk ‘deltaplan’ ten aanzien van deze drie punten. *Strategisch communicatiebeleid* zou vooral gericht moeten zijn op het verbeteren van de beeldvorming ten aanzien van bepaalde groepen. Het doel van dit strategisch communicatiebeleid is om zowel op werkgeversniveau als op maatschappelijk niveau de ‘mind-set’ te veranderen. *Vraaggericht beleid* zou zich vooral dienen te richten op het creëren van een vorm van ‘partnership’ met de werkgevers, waardoor ook zij de noodzaak inzien van diversiteitbeleid. Betrokkenheid van de werkgevers zal op de structurele termijn een succesfactor zijn voor het daadwerkelijk slagen van diversiteitbeleid. Partnership vereist het nemen van verantwoordelijkheid en dus ook het behalen van resultaten. De werkgevers dienen hierop aangesproken te worden. Belangrijk bij het stimuleren van de werkgevers is de positief ‘prikkelende’ randvoorwaardelijke rol die de overheid speelt. *Aanbodgericht beleid* zou betekenen dat in het kader van diversiteitbeleid een belangrijke focus zou moeten bestaan ten aanzien van het onderwijsbeleid en het verbeteren van de startkwalificaties in het algemeen.

- Door de deelnemers aan de werkconferentie is aangegeven dat het van belang is om een *Landelijk Expertisecentrum Diversiteit* op te zetten. Dit idee werd door een belangrijk deel van de aanwezigen gedragen. Belangrijk is echter wel dat dit centrum aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Voorstellen die zijn gedaan ten aanzien van de rol van dit centrum zijn: het beheren van een kennisbank, adviseren, bemiddelen, faciliteren en certificeren. Belangrijkste randvoorwaarden voor het functioneren van dit expertisecentrum zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en laagdrempeligheid/toegankelijkheid. Het voorstel met betrekking tot het expertise-centrum is in het kader van deze rapportage slechts een eerste inventarisatie. Belangrijk is om dit idee voor de toekomst nader uit te werken en te koppelen aan een ander verkennend onderzoek dat hieromtrent onlangs is verricht. Nader onderzoek zou in dit verband vooral betrekking hebben op de kosten van dit expertisecentrum, de organisatie-vorm, de positionering, de concrete inhoudelijke bevoegdheden en de verhouding met en de bevoegdheden ten aanzien van de betrokken werkgevers.

Voor de beantwoording van de tweede centrale vraag van dit onderzoek blijkt uit het bovenstaande dat voor de invulling van andere instrumenten om de arbeidsparticipatie van de verschillende doelgroepen te verhogen er bij de respondenten verschillende ideeën bestaan. De respondenten noemen onder meer convenanten, CAO-afspraken, branche-gerichte afspraken, het behouden van specifieke elementen van de Wet SAMEN, het opzetten van een Expertisecentrum diversiteit en in sommige gevallen het invoeren van een diversiteitwet. Wat door de respondenten van essentieel belang wordt geacht is dat deze instrumenten een goede samenhang dienen te vertonen. Ten behoeve van deze samenhang is in deze rapportage op basis van de verkregen input uit de interviews, de enquête en de werkconferentie een integraal diversiteitbeleid geformuleerd. Binnen dit beleidskader zijn de verschillende instrumenten adequaat in te zetten. Enerzijds betreft het de bestaande succesvolle instrumenten waarop voortgeborduurd wordt en anderzijds nieuwe beleidslijnen die succesvol worden geacht voor de komende jaren. Zoals al aangegeven, is het vereist om ten behoeve van een aantal genoemde instrumenten nog nader onderzoek te verrichten voor wat betreft het draagvlak en de concrete invulling.

Dit brengt ons tot slot bij de derde en laatste centrale vraag van dit onderzoek.

Toekomstige rol samenwerkingspartners: denkbeelden van betrokken partners

Op basis van de resultaten van het onderzoek kan ook antwoord worden gegeven op de derde onderzoeksvraag:

Welke partijen dienen een cruciale rol te vervullen bij het stimuleren van werkgevers tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed?

Ten aanzien van deze onderzoeksvraag geven de respondenten van het onderzoek de volgende richtingen aan.

Belangrijk is dat de *Rijksoverheid, de werkgevers en de doelgroep zelf* door de respondenten als de drie *belangrijkste* actoren worden beschouwd in het toekomstige beleid teneinde de evenredige arbeidsparticipatie van doelgroepen te stimuleren.

De rol van de (*Rijks*)overheid dient te liggen in het ontwikkelen van beleid dat zowel op de vraagzijde (werkgevers) als op de aanbodzijde (werkzoekenden) van de arbeidsmarkt is gericht. Het beleid dient te worden vormgegeven middels de ketenaanpak, waarbij de focus gericht is op een goede samenwerking tussen de verschillende partners. Een belangrijk punt is ook dat de Rijksoverheid zelf het goede voorbeeld moet geven voor wat betreft het voeren van een diversiteitbeleid. Belangrijk is dat de (Rijks)overheid de nadruk legt op positieve stimuleringsmaatregelen, dit in een evenwichtige mix met handhavingmaatregelen. Facilitering vanuit de Rijksoverheid kan onder meer door de vormgeving van een Landelijk Expertisecentrum. Ten slotte is het belangrijk om de effectiviteit van het te voeren diversiteitbeleid periodiek te blijven *monitoren*. De daardoor verkregen informatie geeft aan in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en maakt tegelijkertijd tijdige bijsturing door de overheid mogelijk. Bovendien communiceert de overheid met een periodieke meting

het belang van het diversiteitbeleid naar de betrokkenen toe en biedt een meting de betrokkenen – op basis van de verkregen uitkomsten – ook handvatten om hun verantwoordelijkheden in het diversiteitbeleid te realiseren. Ten behoeve van de monitoring is het wenselijk te doordenken in hoeverre actoren die een verantwoordelijkheid in het realiseren van het diversiteitbeleid dragen, kunnen worden gestimuleerd om daarover zelf verslag te doen. Daarnaast zou de overheid ook onderzoek kunnen laten verrichten. Een van de mogelijkheden daarbij is om, meer dan bij de reeds verrichte evaluaties van de Wet SAMEN, in kaart te brengen wat de landelijk geaggregeerde prestaties en inspanningen van de betrokken organisaties en wat de ervaringen van de doelgroepen van het diversiteitbeleid zelf zijn.

Van werkgevers wordt verwacht dat ze zich committeren aan diversiteitbeleid en zich bereid tonen inzicht te geven in de samenstelling van hun personeelsbestand, bijvoorbeeld via jaarverslaggeving.

De *werkzoekenden en werknemers* worden nadrukkelijk uitgenodigd om de eigen verantwoordelijkheid in dit geheel te nemen. Kennis over de samenleving, de daarbij behorende voorzieningen en de beheersing van de Nederlandse taal zijn daarin centrale thema's. Van belang is dat deze groep door de overheid wordt aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van scholing en (arbeids)participatie.

1 Aanleiding en onderzoeksvraag

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 1998 is de Wet SAMEN (Stimulering Arbeidsruimte Minderheden) in werking getreden als ondersteunend instrument voor individuele ondernemingen bij het voeren van multicultureel personeelsbeleid. De Wet SAMEN volgde hiermee de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen op (Wbeaa), die in 1994 was ingevoerd. De Wet SAMEN dient een bijdrage te leveren aan het bereiken van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Met het aflopen van de Wet SAMEN op 1 januari 2004 ontstaat de vraag of een dergelijk instrument bruikbaar is om ook in de toekomst werkgevers te stimuleren tot het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

In dit rapport wordt uiteengezet welke resultaten zijn bereikt met de Wet SAMEN³ en mede op basis hiervan zal worden nagegaan in hoeverre het wenselijk wordt geacht dat de Wet SAMEN in de toekomst (in de huidige vorm, dan wel op een andere wijze) wordt voortgezet. In dit verband wordt vanuit een ‘exploratieve insteek’ ook nagegaan of andere arbeidsmarktinstrumenten mogelijk voor de toekomst wenselijk worden geacht. Op basis van de analyse uit het onderzoek zullen concrete toekomstige beleidskeuzes worden gemaakt.

In paragraaf 1.2 worden allereerst de centrale onderzoeksvragen geformuleerd, zoals aangegeven door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In paragraaf 1.3 wordt de onderzoeksmethodiek nader uitgewerkt en in paragraaf 1.4 wordt een leeswijzer beschreven.

1.2 Centrale onderzoeksvragen

De vraagstelling die de basis vormt voor dit onderzoek is gebaseerd op drie centrale vragen:

Is de Wet SAMEN een geschikt instrument om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden?

Zijn andere instrumenten denkbaar om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de ‘doelgroepen breed’?

³Tot de doelgroep van de Wet SAMEN behoren:

- c. Personen geboren in Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen, Aruba, voormalig Joegoslavië, of in overige landen in Zuid- of Midden-Amerika, Afrika of Azië met uitzondering van Japan en voormalig Nederlands-Indië, personen die in Indonesië geboren zijn na 27 december 1949, en Molukkers die zijn opgenomen in het register van de Wet Rietkerkuitkering.
- d. De kinderen van de onder a. genoemde personen.

Welke partijen dienen een cruciale rol te vervullen bij het stimuleren van werkgevers tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de ‘doelgroepen breed’?

Dit rapport is in lijn met de drie centrale vragen ingedeeld.

1.3 Methode van onderzoek

In deze paragraaf wordt de methode van onderzoek uiteengezet. Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Hieronder zal achtereenvolgens worden ingegaan op de documentenanalyse, de kwantitatieve en de kwalitatieve onderzoeksmethoden.

1.3.1 Uitgangspunt: het creëren van draagvlak

Het doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de Wet SAMEN een adequaat instrument wordt geacht om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te verbeteren en in het verlengde hiervan alternatieve instrumenten voor te stellen om de arbeidsmarktpositie van deze groepen in de toekomst te verbeteren. Om inzicht te krijgen in de ervaringen van de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet SAMEN, alsmede draagvlak te krijgen voor toekomstige beleidsvoorstellen is gekozen voor een breed onderzoek waarin verschillende belanghebbende partijen worden meegenomen.

Samen met werkgevers, CWI, gemeenten, belangenorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties is geïnventariseerd welke beleidslijnen, initiatieven en projecten succesvol zijn met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid gericht op etnische minderheden. De informatie die verkregen is van deze partijen heeft als input gediend voor deze rapportage.

Om zoveel mogelijk draagvlak te creëren, is ten behoeve van dit onderzoek gebruik gemaakt van uiteenlopende respondenten, variërend van grote ondernemingen, MKB-ondernemingen, ministeries, provincies, gemeenten tot maatschappelijke belangenorganisaties. Daartoe zijn zowel enquêtes als interviews afgenomen.

Om ook in de afrondende fase van het onderzoekstraject zo goed mogelijk te worden gevoed door het veld, is een werkconferentie georganiseerd waarin de voorlopige resultaten met de verschillende partijen zijn besproken. De deelnemers zijn in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven over deze resultaten. Op basis hiervan is met de deelnemers gebrainstormd over de in te zetten koers voor het toekomstig beleid. Alle resultaten, suggesties en voorstellen die in het onderzoek naar voren zijn gebracht, hebben als input gediend voor deze rapportage.

1.3.2 Documentenanalyse

Ten behoeve van het onderzoek is een uitgebreide literatuurstudie verricht. Zowel relevante artikelen uit diverse media als onderzoeken uitgevoerd door SZW en andere organisaties zijn ten behoeve van dit onderzoek geraadpleegd, teneinde zo goed mogelijk aan te sluiten bij de huidige beleidsmatige en maatschappelijke context. Voor een volledig overzicht van geraadpleegde bronnen verwijzen wij u naar de literatuurlijst in de bijlage van dit rapport.

1.3.3 Kwantitatieve methode

Om kwantitatieve gegevens te verkrijgen betreffende de werking van de Wet SAMEN is een enquête uitgezet onder een zeer gevarieerde groep van respondenten. Om verschillende partijen vertegenwoordigd te laten zijn, is gekozen voor de volgende verdeling van de onderzoeksgroepen:

- Grote Ondernemingen. Bij deze groep is onderscheid gemaakt tussen bedrijven die een convenant op het gebied van multicultureel personeelsbeleid hebben getekend en bedrijven die dit niet hebben gedaan. Verder is onderscheid gemaakt in bedrijven die wel jaarlijks een jaarverslag Wet SAMEN deponeren en bedrijven die dit niet doen.
- MKB Ondernemingen. Bij deze groep is onderscheid gemaakt in bedrijven die de Wet SAMEN naleven en bedrijven die dit niet doen.
- Werkgeversorganisaties.
- Werknemersorganisaties.
- CWI's.
- Ministeries.
- Provincies.
- Gemeenten.
- Universiteiten.
- Overige (maatschappelijke) organisaties.

De totale populatie waaronder de enquête is uitgezet telt 368 respondenten. De totale respons was 43% (159 respondenten). Bij deze respons was sprake van een evenredige verdeling tussen de verschillende betrokken partijen.

1.3.4 Kwalitatieve methode

Naast de enquêtes is ten behoeve van dit onderzoek gedurende het traject op twee verschillende tijdstippen gebruik gemaakt van interviews. In totaal zijn er 13 interviews afgenomen.

Ten eerste is een aantal oriënterende interviews gehouden. Deze interviews hebben, behalve voor het verkrijgen van algemene informatie, mede gediend als input voor het opstellen van de uiteindelijke enquête. In dit verband is gesproken met VNO-NCW, FNV en het SCP.

Ten tweede is na het uitvoeren van de enquête (mede naar aanleiding van de resultaten van de enquête) een aantal interviews afgenomen, teneinde een nadere verdieping van de resultaten te verkrijgen en tevens de resultaten van de enquête nader te toetsen. Hiervoor zijn deelnemers over de gehele breedte van de onderzoeksgroep benaderd. De personen en organisaties die hiervoor benaderd zijn, worden in de bijlage weergegeven.

1.3.5 Werkconferentie

Tot slot is ten behoeve van dit onderzoek zoals eerder beschreven een werkconferentie georganiseerd, waarin vele relevante partijen aanwezig zijn geweest. Door de gekozen interactieve werkvorm zijn de deelnemers in de gelegenheid gesteld om hun bijdrage, eigen ideeën en visies anoniem naar voren te brengen. Deze voorstellen zijn in deze rapportage verwerkt.

1.3.6 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt een breder kader geschetst rondom de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Er wordt concreet ingegaan op de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en het huidige beleid van de overheid. De verschillende bestaande arbeidsmarktinstrumenten en de resultaten hiervan worden uiteengezet.

In **hoofdstuk 3** wordt ingegaan op de resultaten van de Wet SAMEN in zijn huidige vorm. De doelstelling van de Wet wordt besproken, gevolgd door een analyse van de resultaten van het onderzoek. In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag van dit onderzoek centraal.

In **hoofdstuk 4** wordt mede op basis van voorafgaande hoofdstukken nader ingegaan op het toekomstig beleid en de mogelijke in te zetten beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk wordt enerzijds voortgeborduurd op bestaande succesvolle instrumenten en anderzijds worden 'nieuwe' beleidsvoorstellen uitgewerkt. De tweede deelvraag staat in dit hoofdstuk centraal.

In **hoofdstuk 5** worden in het kader van het nieuwe beleid de toekomstige rollen van organisaties en instellingen nader uiteengezet. Hiermee zal de derde vraag van dit onderzoek beantwoord worden.

Tot slot worden in **hoofdstuk 6** op basis van de resultaten van dit onderzoek conclusies getrokken over de resultaten van de Wet SAMEN, het gewenste toekomstige beleid, alsmede de rollen van de partijen in dit geheel.

Tot slot treft u aan het eind van deze rapportage de bijlagen aan.

2 Arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en beleid van de Rijksoverheid

2.1 Inleiding

De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door haar culturele en sociale diversiteit. Nederland telt in 2002 ongeveer 1,6 miljoen niet-westerse allochtonen. Dat is bijna 10% van de bevolking. De totale bevolking in Nederland is sinds 1997 met 3,5% toegenomen. Het aantal niet-westerse allochtonen groeide in dezelfde periode ongeveer acht keer zo snel (CBS, 2002). Op basis van demografische ontwikkelingen zien we dat het aantal etnische minderheden stijgt en kunnen we vaststellen dat de vergrijzing duidelijk toeneemt. De verwachting is dat in 2010 er 2 miljoen niet-westerse allochtonen in Nederland zullen zijn (CBS, 2002). Deze gewijzigde samenstelling van de bevolking heeft gevolgen voor de sociale dynamiek in de samenleving en de inzet van ons arbeidspotentieel. Noodzakelijk is dat niet alleen op maatschappelijk niveau, maar ook op werkgeversniveau diversiteit wordt onderkend en dat het belang van multicultureel beleid wordt ingezien. Als we de prognoses voor wat betreft het aantal etnische minderheden in de toekomst aanhouden, kunnen we vaststellen dat een groot deel van de toekomstige jeugd zal bestaan uit Nederlanders met een andere etnische achtergrond. Volgens de cijfers van het CBS blijkt dat de bevolkingsgroei in dit decennium voor tweederde deel voor rekening zal komen van niet-westerse allochtonen (Veenman, 2002: 14). Op basis van andere prognoses van het CBS blijkt dat het aantal 65-plussers in Nederland in het jaar 2000 tot 2040 stijgt van 2,2 miljoen naar 4,1 miljoen. Volgens het CBS zal de 'grijze druk' – het aantal 65-plussers gedeeld door het aantal 24 tot 64 jarigen – oplopen van 22% tot 43%. Over 40 jaar zullen dus tegenover elke honderd potentieel actieven twee maal zoveel ouderen staan als nu (Entzinger, 2002). Een belangrijke notie is echter wel dat deze prognose vooralsnog uitgaat van een ongewijzigd beleid ten aanzien van de arbeidsparticipatie van ouderen.

Onze (potentiële) beroepsbevolking bestaat uit diverse groepen mensen: allochtonen, autochtonen, jongeren en ouderen, herintredende vrouwen en (vroegtijdige) schoolverlaters. Diversiteit is in onze samenleving in de meest brede zin van het woord dus een realiteit. In de meeste grote steden is tegenwoordig ongeveer 50% van de jongeren van niet-Nederlandse afkomst en de vergrijzing is zoals gezegd een feit. Onze toekomst laat per definitie een kleurrijk plaatje zien.

Ondanks het feit dat het diverse karakter van onze samenleving onmiskenbaar is, zorgt deze situatie niet automatisch voor een gelijke toegang tot maatschappelijke instituties. Er bestaan verschillende groepen met verschillende kansen en perspectieven. Dit onderzoek zal door middel van de evaluatie van de Wet SAMEN nader ingaan op de kansen van etnische minderheden op de arbeidsmarkt en het daarbij gewenste toekomstige beleid van de overheid.

Ondanks het feit dat veel personen die tot etnische minderheidsgroepen behoren volledig zijn geïntegreerd en hun weg vinden in de Nederlandse samenleving, blijft de werkloosheid onder allochtone Nederlanders drie maal zo hoog als onder autochtonen (CBS, 2002: 63).

Als we de allochtone en autochtone *werkenden* vergelijken dan blijkt uit verschillende onderzoeken dat er geen evenwicht tussen deze groepen bestaat. Allochtonen blijken oververtegenwoordigd te zijn in laaggeschoold werk en flexibel werk en sectoren met weinig perspectief op doorstroom.

Gelet op de toekomstige demografische ontwikkelingen en de bestaande onevenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, lijkt beleid dat gericht is op het wegwerken van achterstanden en dus per definitie het realiseren van een evenredige arbeidsmarktpositie gerechtvaardigd. Beleid dat zich specifiek richt op het verkleinen van verschillen en (op de lange termijn) zelfs verschillen doet verdwijnen is noodzakelijk (Ministerie van SZWc, 2003: 14). Uit onderzoek blijkt echter dat slechts 14% van de bedrijven een etnisch gemengd personeelsbestand heeft (Meerman & Scholten, 2003: 19). Een veel groter deel, namelijk 59,5%, zegt een divers personeelsbestand wenselijk te vinden (Meerman & Scholten, 2003: 20).

Om de doelstelling met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van de doelgroepen daadwerkelijk te realiseren zijn werkgevers dan ook van cruciaal belang. Belangrijk is dat werkgevers inzien dat investeren in deze doelgroepen een lange termijn investering is, die naast de maatschappelijke aspecten vooral bijdraagt aan de winstgevendheid van het bedrijf. Dit is en blijft immers voor het bedrijfsleven een doorslaggevende factor bij de keuze om expliciet te investeren in deze groepen. Hoe dit beleid vorm te geven en op welke wijze dit concreet ingevuld kan worden zal in de volgende hoofdstukken nader worden besproken. Hieronder zal echter allereerst een nader beeld worden geschetst van de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt.

2.2 Arbeidsmarktpositie etnische minderheden

In deze paragraaf zal achtereenvolgens nader worden ingegaan op de gegevens met betrekking tot de instroom, doorstroom en uitstroom van etnische minderheden. Tevens zal een beeld worden geschetst van de spreiding van etnische minderheden over de verschillende bedrijfstakken. De paragraaf zal eindigen met enkele algemene conclusies.

2.2.1 Instroom

De instroom van allochtonen op de arbeidsmarkt heeft een enorme groei doorgemaakt. Momenteel bestaat bijvoorbeeld 50% van de nieuwe instroom op de arbeidsmarkt in grote steden uit allochtone jongeren (Stichting van de Arbeid, 2001b: 8). Duidelijk is echter wel dat de participatie zich vooral concentreert in bepaalde sectoren en type bedrijven (Stichting van de Arbeid, 2001b: 9).

‘Bottlenecks’ bij het vinden van een baan voor allochtonen zijn volgens Dagevos en Odé (1999) vooral een te kort verblijf in Nederland en een gebrek aan in Nederland behaalde kwalificaties.

De afgelopen jaren hebben etnische minderheden wel profijt gehad van de sterke groei van de economie. De werkloosheid is in de periode 1996 tot 2002 gedaald met 12% en de arbeidsparticipatie is in diezelfde periode gestegen met 7%. De verschillen tussen autochtonen en etnische minderheden zijn daarmee verminderd, echter nog geenszins weggewerkt. In figuur 1 wordt een vergelijking gemaakt tussen de arbeidsparticipatie en de werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden van 1996 tot 2002.

Figuur 1 Gegevens netto arbeidsparticipatie en werkloosheid

jaar	Netto arbeidsparticipatie		Jaar	Werkloosheid	
	autochtonen	Etnische minderheden		Autochtonen	Etnische minderheden
1996	61%	39%	1996	6%	22%
1997	62%	42%	1997	5%	20%
1998	64%	46%	1998	4%	16%
1999	65%	45%	1999	3%	14%
2000	65%	48%	2000	3%	10%
2001	65%	51%	2001	3%	9%
2002	68%	50%	2002	3%	10%

Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking, 2002

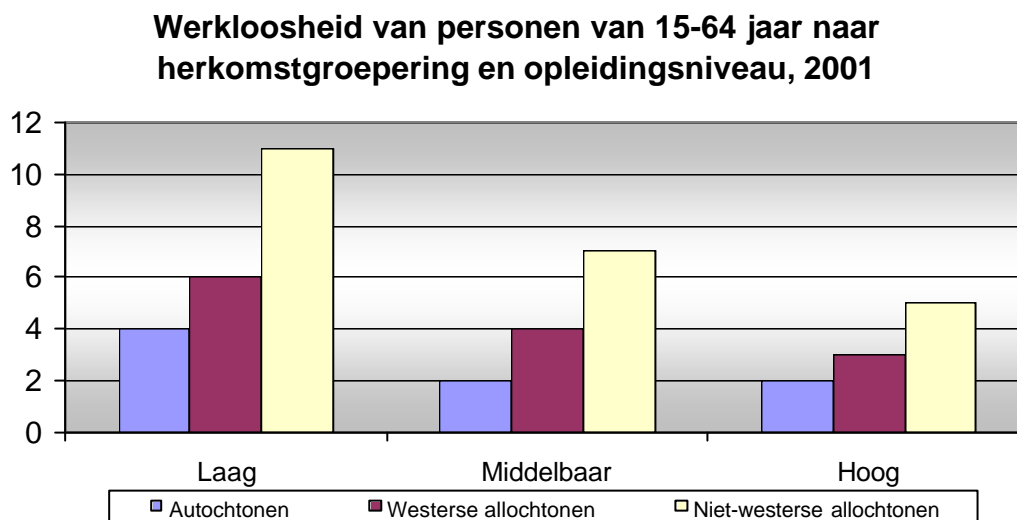
In figuur 2 worden de cijfers nader gespecificeerd door een onderscheid te maken tussen bruto en nettoparticipatie en de etnische groeperingen afzonderlijk uit te splitsen.

Figuur 2 Wet SAMEN 2002, bruto-, nettoparticipatie en werkloosheidspercentage

	bp	np	wl%
Autochtonen	70	68	3
Minderheden	56	50	10
Turken	51	46	9
Marokkanen	50	45	10
Surinamers	67	61	8
Antillianen	63	57	10
Overige etnische minderheden	50	43	12
Overige allochtonen	65	61	6
Totaal	68	66	4

In figuur 3 wordt het werkloosheidspercentage nader uitgesplitst naar etnische herkomst en opleidingsniveau.

Figuur 3 Werkloosheid naar herkomst en opleidingsniveau



Bron: CBS, *Allochtonen in Nederland, 2002*

Op basis van bovenstaande cijfers kan worden geconcludeerd dat de werkloosheid onder etnische minderheden de laatste jaren aanzienlijk is verminderd. De achterstandspositie ten aanzien van de autochtonen is echter nog geenszins weggewerkt omdat de werkloosheid bij autochtonen ook is gedaald. De werkloosheid bij etnische minderheden blijkt nog steeds gemiddeld 3 keer zo hoog te zijn als bij autochtonen.

Over het algemeen zien we dus een stijging van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Naast deze relatieve stijging zien we dat de problemen steeds meer ‘verschuiven’ van instroom naar de doorstroom en uitstroom van etnische minderheden. Hierover wordt in de volgende subparagraaf nader ingegaan.

2.2.2 Doorstroom en uitstroom

De instroom van jongere allochtonen vindt plaats op een relatief laag niveau. Bovendien vindt er daarna weinig doorgroei plaats naar hogere functies. Eén van de redenen voor dit gegeven is een gebrek aan adequaat opleidingsniveau (Stichting van de Arbeid, 2001b:10).

Cijfers laten echter ook zien dat er sprake is van onderbenutting van allochtone medewerkers (Dagevos & Odé, 1999: 13). Dit houdt in dat relatief veel allochtonen een lagere functie bezetten dan gezien hun opleidingsniveau verwacht zou worden. Dit geeft aan dat het onvoldoende hoge niveau van opleiding niet de enige reden is voor de lage doorstroom. Dagevos en Odé (1999) benoemen in hun onderzoek meerdere oorzaken voor het feit dat minderheden gemiddeld een lagere functie hebben dan autochtonen.

Zij noemen hier als voornaamste oorzaken het ontbreken van ‘cultureel, sociaal en informatie kapitaal’ (Dagevos & Odé, 1999:19). Dit heeft onder meer betrekking op het ontbreken van ‘goede’ sociale netwerken en het gebrekkige inzicht in de arbeidsmarkt en de wervingskanalen.

Opvallend is verder dat de allochtonen oververtegenwoordigd zijn in bepaalde branches. Deze oververtegenwoordiging vindt plaats in branches waar weinig ruimte is voor doorstroom. Op basis van de analyses van de CWI blijkt dat sectoren als industrie, handel en horeca relatief hoog scoren in het kader van de evenredigheidscijfers. Voor wat betreft de vertegenwoordiging van etnische minderheden naar bedrijfsgrootte blijkt dat zij met name zijn vertegenwoordigd in de grote ondernemingen (grootteklasse van 200-499 medewerkers) en relatief minder in de kleine ondernemingen (CWI, 2001).

Momenteel is de instroom van allochtonen wel groter dan de uitstroom (Ministerie van SZW, 2003a: 3), maar de groep allochtone werknemers kent een relatief hoog verloop (Arbeidsbureau Nederland, 2001: 20). Eén van de oorzaken is dat allochtone werknemers relatief vaak op tijdelijke contractbasis werken, wat deze groep kwetsbaarder maakt bij een verslechterde economische situatie (Stichting van de Arbeid, 2001b:15; CBS, Statline).

Gelet op het hierboven kort geschetste beeld van de arbeidsmarktpositie van allochtonen, zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan op het beleid dat de overheid voert om de arbeidsmarktpositie van deze doelgroep te verbeteren.

2.3 Overheidsbeleid ten aanzien van etnische minderheden

In deze paragraaf worden de bestaande overheidsinitiatieven ten aanzien van arbeidsmarktbeleid voor minderheden weergegeven. Allereerst wordt in het kort uiteengezet wat de visie en de doelstellingen van de Rijksoverheid zijn. Om een beeld te schetsen van het ingezette beleid en andere op de vraagzijde gerichte instrumenten zal achtereenvolgens in het kort worden ingegaan op: het minderhedenakkoord van sociale partners, de Bedrijfsadviseurs Minderheden, het .KOM project, het Convenant Grote Ondernemingen en het MKB-minderhedenconvenant.

2.3.1 Visie van de overheid

Het beleid ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden kan worden beschouwd als een onderdeel van het bredere integratiebeleid. De primaire doelstelling van het integratiebeleid is de realisering van een actief burgerschap voor leden van etnische groepen.⁴ ‘Om deze doelstelling te bereiken staan het openbaar bestuur, de maatschappelijke instituties, de commerciële instellingen en de zelforganisaties van burgers voor de grote opgave om waar te maken dat de nieuwe medebewoners zowel plichten als gelijke rechten hebben.’

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Kansen Krijgen en Kansen Pakken*, 1998.

In deze visie wordt het van belang geacht dat instituties die beleid voeren ten aanzien van het economische, werkgelegenheids- en sociale beleid hun procedures dusdanig herformuleren dat leden van etnische minderheden op gelijke voet daarin kunnen participeren.

Ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden heeft in de nota over het integratiebeleid “Kansen Krijgen en Kansen Pakken” het toenmalige kabinet zich in 1998 ten doel gesteld om het verschil in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen in 4 jaar te halveren, dat wil zeggen een daling tot 10% in 2002. Het arbeidsmarktbeleid voor minderheden is concreet uitgewerkt in de kabinetsnota ‘Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden, Plan van aanpak 2000-2003’. In deze nota zijn de aanbevelingen van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt alsook het SER advies over de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden nader uitgewerkt.

De aanbevelingen van de Taskforce zijn in haar slotdocument in vier clusters geformuleerd.

- a) verbetering in beeldvorming en arbeidsmarktcommunicatie;
- b) aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, traineeships;
- c) verbetering van bemiddeling (MKB-minderhedenconvenant);
- d) kwantificeerbare projecten voor instroom en behoud (.KOM, Raamconvenant Grote Ondernemingen).

In de kabinetsnota is een pakket van zowel algemene als specifieke maatregelen opgenomen gericht op het terugdringen van de werkloosheid onder minderheidsgroepen. Gevraagd wordt een extra inspanning van alle partijen: overheid, minderhedenorganisaties, sociale partners en uitvoeringsinstellingen. Gelijktijdig met dit plan is besloten de Wet SAMEN met 2 jaar te verlengen en de ondersteuning te verbeteren (uitbreiding Helpdesk, benchmarkinstrument, interactieve website). De Wet SAMEN, ingevoerd in 1998 als ondersteunend instrument van het tweede stichtingsakkoord met multicultureel personeelsbeleid als een van de beleidsprioriteiten, maakt aldus deel uit van een breed pakket van specifieke arbeidsmarktinstrumenten gericht op het realiseren van evenredigheid.

Een aantal van de verschillende ingezette arbeidsmarktinstrumenten door de overheid zullen hieronder nader worden besproken.

2.3.2 Minderhedenakkoord van sociale partners

Vanaf 1991 hebben drie opeenvolgende akkoorden als referentiekader voor het minderhedenbeleid van sociale partners gediend. Van 1991 tot en met 1996 was dit het akkoord ‘Meer Werk voor Minderheden’. Dit akkoord had vooral een macrobenadering. Het tweede akkoord ‘Met Minderheden Meer Mogelijkheden’, dat liep van 1997 tot en met 2001, kende een focus op decentraal niveau (Stichting van de Arbeid, 2001a).

Na uitgebreide evaluaties van beide akkoorden is sinds juni 2001 het derde stichtingsakkoord ‘Meer Minderheden met Mogelijkheden’ van kracht. Sinds 1990 zijn de omstandigheden echter sterk gewijzigd. Met dit akkoord wil de Stichting ‘bijdragen aan een zodanige ontwikkeling dat een evenredige arbeidsmarktpositie van allochtonen ten opzichte van autochtone bevolking zal worden bereikt’ (Stichting van de Arbeid, 2001b).

De Stichting heeft gekozen voor een decentrale aanpak. ‘Centraal staat dat de noodzaak van instroom, behoud en doorstroom van minderheden doordringt tot de individuele arbeidsorganisatie’ (Stichting van de Arbeid, 2001b: 11). Ook zijn de belangrijkste beleidsprioriteiten en -thema’s geformuleerd, te weten:

- Het verder verhogen van het gemiddelde kwalificatieniveau en bewerkstelligen van beschikking over startkwalificaties.
- Het besteden van bijzondere aandacht aan deelgroepen (jongens en meisjes).
- Het vergroten van informatie over andere culturen en daarmee samengaan van verschillen in arbeidsoriëntatie. Het bevorderen van wederzijds begrip voor verschillen.
- Het voeren van een multicultureel personeelsbeleid.
- Het blijvend tegengaan van (onbewuste) discriminatie.
- Het verbeteren van de afstemming tussen het ‘zoekgedrag’ van allochtone werknemers en door werkgevers gehanteerde ‘zoekkanalen’.
- Het verhogen van de effectiviteit van arbeidsmarktinstrumenten en de uitvoering van (CAO-) afspraken.
- Het verbeteren van de afstemming bij uitvoering van beleid, gericht op snelle integratie van minderheden in het arbeidsproces (Stichting van de Arbeid, 2001b: 6-7).

Deze beleidsprioriteiten zijn onder meer vertaald in aanbevelingen aan ondernemingen en CAO-partijen, voor de periode tot en met eind 2004 (Stichting van de Arbeid, 2001b: 18). In 2004 wordt door de Stichting bepaald of nieuwe centrale aanbevelingen na afloop van dit akkoord nodig en wenselijk zijn.

De achterblijvende resultaten van het eerste stichtingsakkoord was voor de overheid aanleiding om over te gaan tot wetgeving. Dit heeft in 1994 geleid tot de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa). Bij de tussentijdse evaluatie van het vervolgakkoord van sociale partners (*Met Minderheden Meer Mogelijkheden*) is de Wet SAMEN als ondersteunende wetgeving van de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van kracht geworden (per 1 januari 1998).

2.3.3 Bedrijfsadviseurs Minderheden

De Raad van Bestuur van de CWI heeft vanaf 2003 besloten de Bam’ers in te zetten als Senioradviseur Werk en Inkomen met als specialisme het Bedrijfsadvies Minderheden. Deze adviseurs onderhouden de contacten met werkgevers met potentiële plaatsingsmogelijkheden voor etnische minderheden ter verbetering van de werving en vervulling van vacatures. Tevens verrichten zij bemiddelende en ondersteunende activiteiten voor met name allochtone werkzoekenden. Een aantal van de adviseurs wordt ingezet ten behoeve van de interculturalisatie van de eigen CWI-organisatie en de activiteiten in het kader van de Wet SAMEN, zoals het analyseren van de jaarverslagen Wet SAMEN en het verstrekken van adviezen over intercultureel personeelsbeleid.

In plaats van de advies-, ondersteuning- en intermediaire functie die zij oorspronkelijk hadden, is hun taak nu meer gericht op het concreet toeleiden van allochtone werkzoekenden naar de arbeidsmarkt.

De bedrijfsadviseurs minderheden hebben in 2002 in vier van de zes CWI-districten pilots uitgevoerd als onderdeel van een pro-actieve ondersteuning voor het naleven van de Wet SAMEN⁵. Bedrijven hebben zowel een schriftelijk als een telefonisch ondersteuningsaanbod gekregen. Totaal hebben de Bedrijfsadviseurs Minderheden 4.180 bedrijven geadviseerd, 2.857 vacatures geworven en 226 ICM-plannen opgesteld voor bedrijven en instellingen.

De functie Bedrijfsadviseurs is tweemaal door een extern bureau geëvalueerd. Bedrijven geven aan vooral geïnteresseerd te zijn in advisering op het gebied van werving en selectie.

2.3.4 .KOM project

Het .KOM project: Krachtig Ondernemen met Minderheden is ontstaan uit de aanbevelingen van De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt in 1999.

Het doel van dit .KOM project was 'het stimuleren van de arbeidsparticipatie van etnische minderheidsgroepen vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt' (.KOM, 2003). Concreet betekende dit dat de brancheorganisaties op een indringende wijze in hun organisaties aandacht dienen te besteden aan het potentieel onder minderheidsgroepen en als zodanig de ingezette branche-pilots dienen te continueren (Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, 2000).

Het .KOM project is in totaal in vijf branches geïntroduceerd. Deze vijf brancheorganisaties hebben in januari 2002 een raamconvenant ondertekend. Op 19 februari 2003 is het project afgesloten met een conferentie (Ministerie van SZW, 2003b).

De aanpak was specifiek gericht op bedrijven en op regionaal niveau. Het project richtte zich zowel op de instroom als op het behoud van allochtoon personeel. De aanpak was gebaseerd op de trajectbenadering van doelgroepen die bestaat uit vijf stappen: namelijk het formuleren van uitgangspunten, een werving- en selectieprocedure, het creëren van draagvlak, het faciliteren van behoud, doorgroei, scholing en begeleiding en tot slot het benutten van de meerwaarde van een multicultureel personeelsbestand (.KOM, 2003).

Vier concrete gerealiseerde resultaten worden als uitkomst van dit project weergegeven:

- Het stimuleren van instroom. De kwantitatieve doelstelling was om per regio 50 werkzoekende kandidaten te laten instromen.
- Het ontwikkelen en op de werkvloer introduceren van een krachtige, bedrijfsmatige visie op cultuurgevoelig personeelsbeleid.

⁵ Bron: 'Jaarrapport Senior adviseur Werk & Inkomen met relatief specialisme Bedrijfsadviseur Minderheden (BAM) 2002.'

- Het samenbrengen van arbeidsmarktpartijen. Het verbeteren van de onderlinge samenwerking.
- Het verzamelen van informatie en kennis om de beschikbare financiële regelingen optimaal te benutten (.KOM, 2003).

Tot slot is goed om te benoemen dat het .KOM project heeft geleid tot de volgende concrete producten: De .KOMBOX bestaande uit een CD-ROM en bijbehorend boekje waarin onder andere de instrumenten worden toegelicht, een documentaire en brochures voor de verschillende branches⁶. Voorts is van belang om te benoemen dat de brancheorganisaties hebben toegezegd om de opgedane kennis te blijven benutten en de aanpak te zullen toepassen en verbreden (Ministerie van SZW, 2003b).

2.3.5 Raamconvenant Grote Ondernemingen

In juni 2000 is het 'Raamconvenant Grote Ondernemingen' (RGO) gesloten. Dit convenant betreft de uitvoering van multicultureel personeelsbeleid. Het projectbureau 'Ruim Baan voor Minderheden' van SZW ondersteunt de bedrijven in dit convenant. In totaal hebben 110 grote ondernemingen vanuit verschillende branches dit convenant ondertekend (Ruim Baan voor Minderheden, 2003). De looptijd van het convenant is inmiddels verlengd tot 21 juni 2004, omdat er meer tijd nodig is om de convenantafspraken te kunnen realiseren (Ministerie van SZW, 2003b).

Uit onderzoek is gebleken dat het convenant tot zichtbare resultaten heeft geleid binnen bedrijven en op het gebied van samenwerking tussen partijen. Zo ligt het percentage allochtone werknemers in RGO-bedrijven boven het landelijk gemiddelde en staat het bewust voeren van een multicultureel personeelsbeleid op de agenda van de meeste betrokken organisaties. Deze bewuste aandacht heeft tevens gezorgd voor een afname van de vooroordelen. Ook is naar voren gekomen dat bedrijven die gerichte projecten uitvoeren een hogere in- of doorstroom kennen van allochtonen dan bedrijven die dat niet doen. Het convenant wordt gezien als een stimulans voor bedrijven om actie te ondernemen en scherp te blijven op het multiculturele aspect (Ministerie van SZW, 2003b). Verankering van het convenant in de organisatie is wel nodig om resultaten mogelijk te maken (SEOR, 2002).

Uit onderzoek blijkt verder dat bedrijven met een relatief hoge instroom zich tevens geplaagd zien tegenover een relatief hoge uitstroom van de doelgroepen (Ministerie van SZW, 2003b).

Het RGO blijkt een 'aanjaagfunctie' te vervullen. Een aandachtspunt voor het komende jaar is om in de verslechterde economische toestand, die leidt tot een stagnatie van de instroom van allochtonen, meer aandacht te besteden aan doorstroom en behoud (Ministerie van SZW, 2003b).

⁶ Voor meer informatie over het .KOM project en de producten wordt verwezen naar de volgende bron .KOM, Krachtig Ondernemen met Minderheden'

Het RGO, dat wordt gemonitord door SEOR, komt in een tussentijdse evaluatie naar voren als een geschikt instrument. 40% van de door SEOR geënquêteerde bedrijven ziet concrete verbeteringen in de positie van allochtonen. Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat het convenant vooral de bewustwording stimuleert en dient als de zogenaamde stok achter de deur. Een ander deel gaat nog verder en is van mening dat het convenant leidt tot het omzetten van de intenties in concrete acties (SEOR, 2002).

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat het nog te vroeg is om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of het RGO succesvol is of niet. Dit komt met name doordat het RGO nog in uitvoering is. Een belangrijk gegeven is wel dat een deel van de bedrijven reeds multicultureel beleid voerde voordat zij het RGO afsloten, voor een ander deel is gebleken dat het convenant vooral voorwaardenscheppend was en voor weer een ander deel lijkt het RGO vooral een 'stimulans' te zijn om multicultureel beleid te voeren.

2.3.6 MKB-minderhedenconvenant

Het MKB-minderhedenconvenant ging van start op 18 april 2000. De afspraken waren gericht op het bewerkstelligen van 30.000 aanmeldingen van MKB-vacatures bij het CWI en het invullen van 20.000 van deze vacatures, bij voorkeur door etnische minderheden in de periode tot mei 2001 (Ministerie van SZW, 2002a: 1).

Het convenant werd wegens de positieve resultaten die behaald werden twee keer verlengd en is op 1 januari 2003 afgerond. De concrete resultaten zijn: de melding van ruim 78.000 vacatures en ruim 70.000 plaatsingen van wie bijna 62.000 etnische minderheden (Ministeries van SZW en Justitie, MKB-Nederland & CWI, 2003: 5). Ook de doelstelling om te komen tot 50% duurzame plaatsingen (minimaal zes maanden) is ruim behaald (Ministerie van SZW, 2002a: 2).

Uit onderzoek komt naar voren dat enkele succesfactoren kunnen worden onderscheiden; ten eerste een duidelijke 1-op-1 benadering, die resulteerde in een betere match tussen behoeften en competenties. Ten tweede de intensieve communicatie met MKB-werkgevers, verder worden de intensieve samenwerking tussen de convenantpartijen en de focus op resultaten benoemd (Ministerie van SZW et al, 2003a: 5).

Ondanks het feit dat het gunstige economische klimaat bijdroeg aan het slagen van dit project, wordt de aanpak 'an sich' toch als succesvol gezien (Ministerie van SZW et al, 2003a: 15).

De hindernissen die het project heeft moeten overwinnen zijn onder meer: de bereikbaarheid van allochtonen en de beeldvorming over allochtone werkzoekenden.

Naar aanleiding van dit project is een aantal aanbevelingen, in de vorm van aandachtspunten geformuleerd om de in- en doorstroom van allochtonen te verbeteren:

- persoonlijke dienstverlening en vraaggestuurd werken;
- versterking allocatie MKB-werkgevers / vacatures allochtone werkzoekenden;
- projectmatig en resultaatgericht werken;
- stimuleren van duale trajecten;
- vergroten inzetbaarheid (verbeteren van de Nederlandse taal).

Het concept zoals dat tijdens het project is uitgewerkt, wordt voortgezet in de reguliere dienstverlening door het CWI (Ministerie van SZW et al, 2003a: 5).

2.4 Conclusies

Onder allochtonen heerst een relatief hoge werkloosheid ten opzichte van de autochtone bevolking (3 keer zo hoog). De instroom vertoont de afgelopen periode een stijgende lijn en kent aldus een positieve ontwikkeling. De mogelijkheden ter verbetering van de arbeidsmarktpositie liggen voornamelijk bij de doorstroom en het tegengaan van ongewenste uitstroom van allochtonen. Deze punten blijven bottlenecks bij het wegwerken van de achterstand op de arbeidsmarkt.

Allochtonen stromen relatief gezien laag in en stromen tevens minder makkelijk door naar hogere functies dan autochtonen. Bovendien is de uitstroom relatief hoog. Het zorgen voor passende banen en het stimuleren van doorgroei van allochtonen blijft daarom aandacht verdienen.

Eén van de primaire doelstellingen van het integratiebeleid is het realiseren van een actief burgerschap voor leden van etnische groepen. Concreet betekent dit voor het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van etnische minderheden dat er gestreefd wordt naar een evenredige arbeidsmarktpositie van minderheden. Verschillende initiatieven zijn in dit hoofdstuk besproken. De economische conjunctuur blijkt een belangrijk bepalende factor te zijn voor het wel dan niet slagen van een instrument. Zo hebben de beoogde resultaten van het eerste stichtingsakkoord onder slechte economische omstandigheden geleden en heeft daarentegen het succesvolle MKB-minderhedenconvenant een extra steuntje in de rug gekregen van de toenmalige economische hoogconjunctuur.

Ten aanzien van de instrumenten die in dit hoofdstuk zijn besproken kan het volgende worden gesteld:

Vanaf 1990 zijn er achtereenvolgens drie minderhedenakkoorden door de sociale partners opgesteld, die alle als doelstelling hadden een evenredige arbeidsmarktpositie voor allochtonen ten opzichte van de autochtone bevolking te creëren.

Waar het eerste akkoord centraal van aanpak was en tegenviel voor wat betreft de resultaten, waren de latere akkoorden decentraal van opzet. De aanbevelingen in het tweede akkoord hebben onder meer geleid tot de wijziging van de Wbeaa in de Wet SAMEN. Het derde akkoord is ten tijde van deze rapportage nog niet geëvalueerd.

Voor wat betreft de Bedrijfsadviseurs Minderheden heeft de Raad van Bestuur van de CWI sinds 2003 besloten om deze functionarissen in te zetten als Senior adviseur Werk en Inkomen met als specialisme Bedrijfsadvies Minderheden⁷. Uit de evaluatie van 2001 is gebleken dat bedrijven enthousiast waren over de verleende diensten en vooral geïnteresseerd zijn in advisering op het gebied van werving en selectie.

Het .Kom project dat instak op regionaal niveau heeft onder meer resultaten geboekt voor wat betreft het introduceren van een bedrijfsmatige visie op cultuurgevoelig personeelsbeleid, het samenbrengen van arbeidspartijen en het verzamelen van kennis om de financiële regelingen optimaal te benutten. Interessant is verder dat de vijf brancheorganisaties te kennen hebben gegeven dat ze de aanpak zullen blijven toepassen en verbreden. Na afronding van dit project zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat de branches dat ook doen.

Voor wat het RGO betreft kan over het algemeen worden geconstateerd dat het nog te vroeg is om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of het RGO succesvol is of niet. Dit komt met name doordat het RGO nog in uitvoering is. Een belangrijk gegeven is wel dat een deel van de bedrijven reeds multicultureel beleid voerde voordat zij het RGO afsloten. Voor een ander deel is gebleken dat het covenant vooral voorwaardenscheppend was en voor weer een ander deel lijkt het RGO vooral een 'stimulus' te zijn om multicultureel beleid te voeren. Vooralsnog kan worden gesteld dat het percentage van allochtone werknemers bij RGO-bedrijven over het algemeen boven het landelijk gemiddelde ligt en het multicultureel beleid bij deze bedrijven expliciet op de agenda staat. Het RGO lijkt de bewustwording te stimuleren en te fungeren als een zogenaamde stok achter de deur. Een aandachtspunt voor de komende periode is om tijdens de te verwachten stagnatie van de instroom (door een verslechterde economische situatie) te werken aan de doorstroom en het behoud van etnische minderheden.

Het MKB-minderhedenconvenant blijkt over het algemeen succesvol te zijn geweest. Het project is twee keer verlengd en heeft uiteindelijk geresulteerd in de melding van 78.000 vacatures en de plaatsing van ruim 70.000 werkzoekenden, waarvan ruim 62.000 etnische minderheden. Tevens had het project als doelstelling dat 50% van de plaatsingen duurzaam moest zijn (minimaal 6 maanden).

⁷ De relatie van het Ministerie van SZW tot het CWI wordt gekenmerkt door het feit dat het CWI een Zelfstandig BestuursOrgaan is. Voor meer informatie over deze relatie wordt verwezen naar de volgende bron: Ministerie van SZW, 2003c.

Dit doel is ruimschoots behaald. Het gunstige economische klimaat was voor dit project weliswaar een steuntje in de rug, maar over het geheel genomen wordt de aanpak als geslaagd beschouwd. Duidelijke succesfactoren van dit convenant zijn de 1-op-1 aanpak, de intensieve communicatie met MKB-werkgevers, de intensieve samenwerking tussen de convenantpartijen en de focus op resultaten.

3 De Wet SAMEN en de resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in eerste instantie nader ingegaan op de doelstelling en de algemene achtergronden en resultaten van de Wet SAMEN. Vervolgens zullen de resultaten worden besproken die gebaseerd zijn op de analyse van ons onderzoek. Het betreft hier primair de resultaten van het kwantitatieve onderzoeksgedeelte (de enquête). De responspercentage van dit onderzoek was 43% (159 respondenten). Van belang is om te vermelden dat de partijen die bij dit onderzoek zijn betrokken relatief beperkt waren. Dit impliceert dat er geen sprake is van algeheel geldende conclusies die ten aanzien van alle bedrijven c.q. overige partijen gelden. Het onderzoek ging primair om het betrekken van een breed spectrum van partijen die vanuit verschillende eigen ervaringen meedenken over het toekomstig in te vullen beleid. Ondanks dat dit onderzoek niet als representatief kan worden beschouwd, geeft het wel een beeld van de opvattingen van de verschillende actoren in het veld. Naast de resultaten van de enquête zullen in dit hoofdstuk ook de kwalitatieve resultaten van de interviews en de werkconferentie besproken worden. De eerste deelvraag van het onderzoek staat in dit hoofdstuk centraal. Deze vraag luidt als volgt:

Is de Wet SAMEN een geschikt instrument om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden?

In paragraaf 3.2 zal nader in worden gegaan op de doelstelling en de achtergronden van de Wet SAMEN. In paragraaf 3.3 zal de 'beoordeling' van de Wet SAMEN worden besproken. In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de evaluatie van de andere verschillende arbeidsmarktinstrumenten. In paragraaf 3.5 wordt een terug- en vooruitblik geboden op het gevoerde beleid als zodanig. Tot slot zullen in paragraaf 3.6 een aantal conclusies worden getrokken.

3.2 Doelstelling van de Wet SAMEN

De Wet SAMEN heeft als doelstelling om individuele ondernemingen te stimuleren tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid en maakt zodoende deel uit van het beleid dat wordt gevoerd om een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te bereiken.

De op 1 januari 1998 ingevoerde Wet SAMEN tracht met name het beleid van de werkgevers te beïnvloeden. De wet is er op gericht om de bewustwording ten aanzien van de achterstandspositie van etnische minderheden bij werkgevers te vergroten. Voorts worden in deze wet aan de werkgevers verplichtingen opgelegd met als doel een verbetering in de achterstandspositie van etnische minderheden te realiseren.

Het betreft hier:

- Het opzetten van een registratie van werknemers en het aandeel (de arbeidsdeelname) van etnische minderheden daarin.
- Het opstellen van een jaarverslag waarin streefcijfers en maatregelen zijn opgenomen om een evenredige vertegenwoordiging van minderheden te realiseren.
- Het deponeren van het jaarverslag bij de CWI (voorheen Arbeidsvoorziening).

De drie activiteiten dragen bij aan een systematisch inzicht in het aandeel van etnische minderheden en het beleid bij individuele werkgevers. Op deze manier kan op werkgeversniveau, zowel ten behoeve van de werkgevers zelf als ten behoeve van de maatschappelijke belangengroepen die een eigen specifieke 'controlerende' functie hebben, inzicht worden geboden in de mate van multiculturaliteit in het personeelsbestand.

3.2.1 Algemene achtergronden en resultaten Wet SAMEN

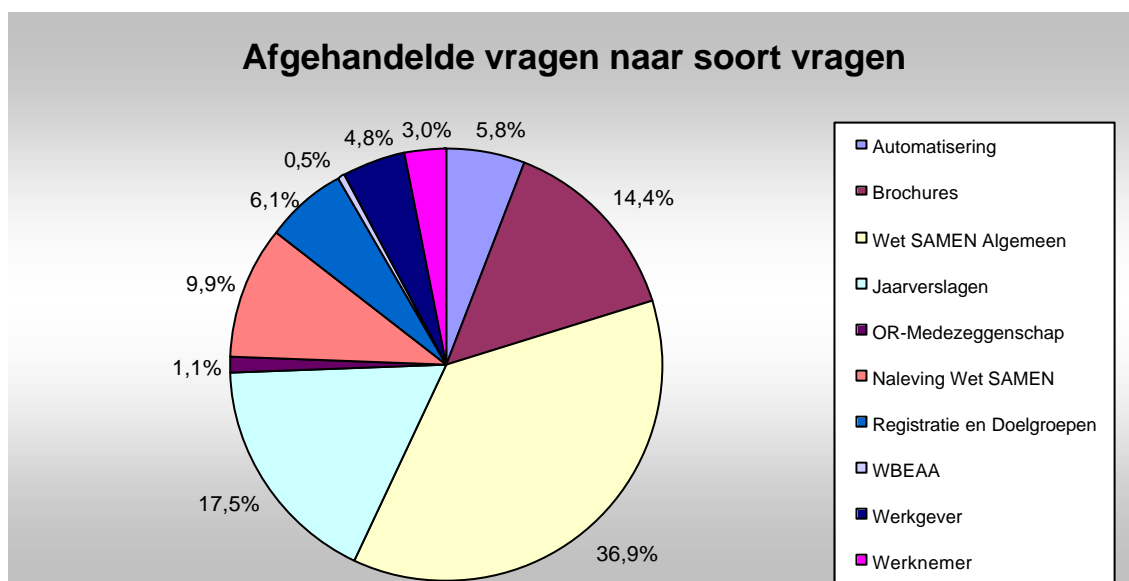
In 1994 werd de Wbeaa ingevoerd. Deze wet 'beoogde de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van minderheden' (LBR, 1999: 3). De eerder genoemde Wbeaa mondde, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het tweede stichtingsakkoord, in juni 1998 uit in het met terugwerkende kracht tot 1 januari in werking stellen van de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden.

In 2000 kwam een eerste evaluatie van de Wet SAMEN uit. Destijds werd geconstateerd dat het deponeringsgedrag ten opzichte van de Wbeaa aanzienlijk is verbeterd. Wel werd een zekere 'laksheid' wat betreft het deponeren geconstateerd. Er is namelijk vastgesteld dat het percentage organisaties dat een personeelsregistratie heeft en een jaarverslag opstelt, hoger ligt dan het percentage dat feitelijk deponeert (Zandvliet et al, 2000: 116). Een minderheid van de organisaties definieerde streefcijfers. De maatregelen waren voornamelijk geënt op de instroom en minder op de door- en uitstroom van minderheden (Zandvliet et al, 2000: 117). Verder is geconcludeerd dat de Wet SAMEN in hoge mate werd onderschreven. Dit vertaalde zich in een toename van registratie. Over de inzet bij de registratie werd minder positief geoordeeld. Uit het onderzoek is gebleken dat bedrijven waarde hechten aan adviezen op het gebied van personeelsbeleid (en de daarbij behorende knelpunten) en minder aan het voldoen aan wettelijke verplichtingen (Zandvliet et al, 2000).

Na deze evaluatie in 2000 zijn diverse extra instrumenten ontwikkeld die hebben geleid tot een verbeterde naleving door bedrijven. Zo is er helderheid gecreëerd ten aanzien van de deponeringsplicht. Door de totstandkoming van de Centrale Database Wet SAMEN wordt inzicht geboden in de inhoud van de gedeponeerde jaarverslagen. Voorts is er de website Wet SAMEN ontwikkeld waar de prestaties van de afzonderlijke bedrijven die deponeringsplichtig zijn, worden gepubliceerd. Deze website biedt relevante informatie aangaande de Wet SAMEN, alsmede een aantal nieuwe instrumenten: vraag- en antwoordbank, elektronische tool voor werkgevers, bench-markinstrument, sociale kaart en de database met alle jaarverslagen (Brief aan Tweede Kamer 26 november 2001).

Bij het van kracht gaan van de Wet SAMEN is in 1998 ook de Helpdesk Wet SAMEN ingesteld om aan de informatiebehoefte van werkgevers tegemoet te komen. In de loop van de jaren zijn de taken van de Helpdesk uitgebreid met als doel werkgevers ondersteuning te bieden op het gebied van multicultureel personeelsbeleid. Om een beeld te geven van de vragen die door werkgevers gesteld worden aan de Helpdesk wordt dit in figuur 4 in een cirkeldiagram weergegeven.

Figuur 4 Afgehandelde vragen naar soort vragen



Bron: Rapportage Helpdesk Wet SAMEN 1999

Op basis van bovenstaande cirkeldiagram kan worden geconcludeerd dat de aard van de vragen gericht aan de Helpdesk nogal variëren. Opvallend is dat de meeste vragen betrekking hebben op de Wet SAMEN in het algemeen (36,9%). 17,5% van de vragen heeft betrekking op de jaarverslagen en 14,4 % op brochures.

Voor wat betreft de naleving van de wet geldt het volgende. De Wet SAMEN is in 1998 in werking getreden en de naleving door bedrijven is alsmaar toegenomen.

In figuur 5 wordt kort weergegeven hoe de deponeringsratio de afgelopen jaren is gestegen⁸. Uit de figuur blijkt dat de stijgende lijn naar verwachting wordt voortgezet in 2001.

Figuur 5 Deponeringsratio's van 1998-2001

Jaar	Deponeringsratio
1998	63%
1999	69%
2000	77%
2001 (schatting)	Min. 77%

Bron: Ministerie van SZW, 2003a

Uit de analyse van de jaarverslagen 2001 (gedeponeerd tot 1 november 2002) blijkt dat het aandeel werkzame etnische minderheden nagenoeg gestabiliseerd is, 8,5% in 2001 tegenover 8,6% in 2000 (Brief aan Tweede Kamer, 2003a). Afgezet tegen het landelijke evenredigheidspercentage van respectievelijk 10% en 7% moet geconcludeerd worden dat in 2001 geen sprake meer is van een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Hierbij dient echter wel in ogenschouw genomen te worden dat het evenredigheidspercentage in 2001 aanzienlijk is toegenomen (van 7% naar 10%), omdat het CBS deze percentages onlangs veel nauwkeuriger heeft vastgesteld.

Uit de analyse van de jaarverslagen van 2001 blijkt dat het aandeel etnische minderheden met een voltijddienstverband even groot is als het aandeel etnische minderheden met een deeltijddienstverband (8,7%). Tevens is ten opzichte van het verslagjaar 2000 een toename te zien van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een fulltime baan, tegenover een afname van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een parttime baan.

Voor wat betreft de in- en uitstroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt blijkt uit de analyse van de jaarverslagen 2001 dat er per saldo meer etnische minderheden zijn ingestroomd dan uitgestroomd (14,5 % ten opzichte van 12,6%).

Voor wat betreft de getroffen beleidsinitiatieven van de bedrijven is in het verslagjaar 2000 verzesvoudigd ten opzichte van het voorgaande jaar. Uit analyse van de jaarverslagen 2001 blijkt dat dit aantal nog verder is toegenomen met 17%. Een belangrijk deel van de beleidsinitiatieven richt zich op 'instroom, werving en selectie' (35,9 %). Ook is een verdubbeling van het aandeel maatregelen in de categorie 'loopbaanbeleid' te zien (12,9%). Dit is een indicatie dat ondernemingen meer aandacht besteden aan het behoud van etnische minderheden. Naast 'instroom, werving en selectie en loopbaanbeleid' geven ondernemingen aan relatief veel maatregelen te nemen gericht op 'analyse/onderzoek' (12,2%) en 'arbeidsverhoudingen' (12,1%) (Brief aan Tweede Kamer, 2003a).

⁸ De relatie van het Ministerie van SZW tot het CWI wordt gekenmerkt door het feit dat het CWI een Zelfstandig Bestuurs Orgaan is. Voor meer informatie over deze relatie en de daarbij behorende bevoegdheden van het Ministerie van SZW wordt verwezen naar de volgende bron: Ministerie van SZW, 2003c.

Op basis van bovengenoemde gegevens kan geconstateerd worden dat de naleving van de Wet SAMEN, mede door de extra ingezette instrumenten (CDWS, de Helpdesk, website: vraag- en aanbodbank, elektronische tool voor werkgevers, bench-mark etc.) is verbeterd. Concreet hebben we kunnen zien dat er positieve ontwikkelingen zijn met betrekking tot onder meer de deponeringsratio, de verhouding voltijd en deeltijd, in- en uitstroom van etnische minderheden en het toenemende aantal beleidsinitiatieven.

In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de resultaten van het onderzoek dat in het kader van deze evaluatie van 2003 is verricht.

3.3 Beoordeling van de Wet SAMEN

In deze paragraaf wordt een analyse weergegeven van de beoordeling van de respondenten over de werking van de Wet SAMEN. Van belang hierbij is dat de resultaten van deze enquête geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van de omvang van de enquête en het aantal respondenten.

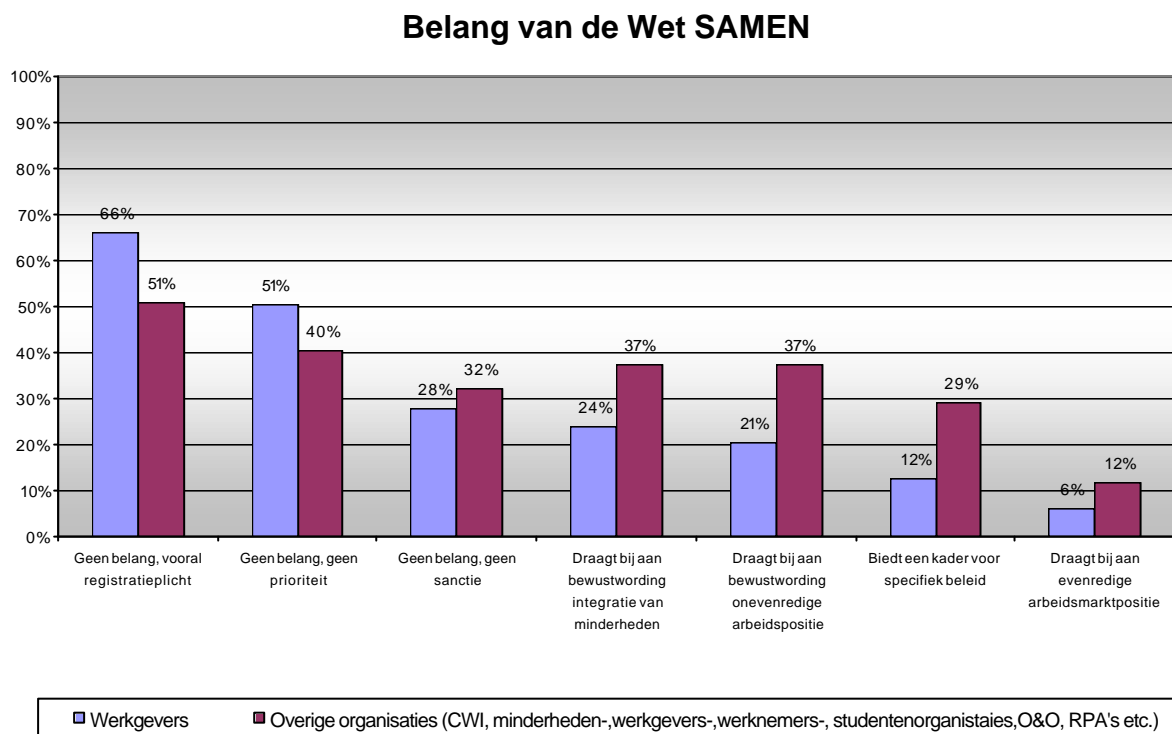
In 3.3.1 gaat het om een oordeel over het belang en de effectiviteit van de Wet SAMEN in termen van het beoogde doel. In 3.3.2 wordt gekeken naar de mate waarin volgens respondenten concrete resultaten door de wet zijn bereikt. In 3.3.3 geven de respondenten een waardering voor de inbreng van de diverse partijen die bij de Wet SAMEN een rol spelen. In 3.3.4 geven de respondenten aan in welke mate zij bepaalde knelpunten tegenkomen bij het voeren van multicultureel beleid.

3.3.1 Belang en effectiviteit

Het oordeel van de respondenten over het belang van de Wet SAMEN in algemene zin neigt naar een negatieve waardering. Meer dan de helft van de respondenten is het eens met de stelling dat de wet geen belang heeft, omdat de wet vooral een registratieplicht met zich meebrengt en weinig tot concrete resultaten leidt. Bij de werkgevers is dit percentage zelfs 66% (zie figuur 6). Het in kaart brengen van de bestaande situatie op de arbeidsmarkt wordt als belang aangegeven. Verder wordt door enkele respondenten aangegeven dat de werkgevers onvoldoende beseffen wat ze zelf met de resultaten kunnen. Er wordt dus wel bewustwording over het onderwerp 'an sich' gecreëerd, maar niet over de concrete voordelen voor de werkgever zelf. Ook blijkt door de aard van de wet (registratie lijkt het doel op zich te worden) dat er onvoldoende focus bestaat voor maatregelen en concrete uitvoering van beleid. Bovendien wordt de aandacht voor het onderwerp op een laag niveau in de organisatie gevestigd en wordt het op strategisch niveau onvoldoende als prioriteit beschouwd.

In dit verband is het daarom van belang om te kijken naar het onderscheid tussen effectiviteit van de wet en het belang van bewustwording.

Figuur 6 Belang van de Wet SAMEN



Het oordeel over de effectiviteit van de wet is ronduit kritisch. Ongeveer driekwart van de werkgevers beschouwt de wet als niet-effectief en voor de overige organisaties is dit ongeveer de helft. Het gemiddelde percentage respondenten dat de wet wel als effectief beschouwt is 6%. De Wet SAMEN wordt voornamelijk gezien als een registratieplicht en dit wordt door veel respondenten los gezien van concreet beleid. Een belangrijk punt van kritiek is ook dat veel respondenten ontevreden zijn over de terugkoppeling vanuit de overheid met betrekking tot de gedeponeerde verslagen. Verder wordt weergegeven dat het instrument mede inboet aan effectiviteit doordat het te vrijblijvend van aard is. Als het gaat om het kerndoel van de wet, namelijk het bereiken van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, meent slechts 9% van de respondenten dat de wet een bijdrage levert aan dit doel.

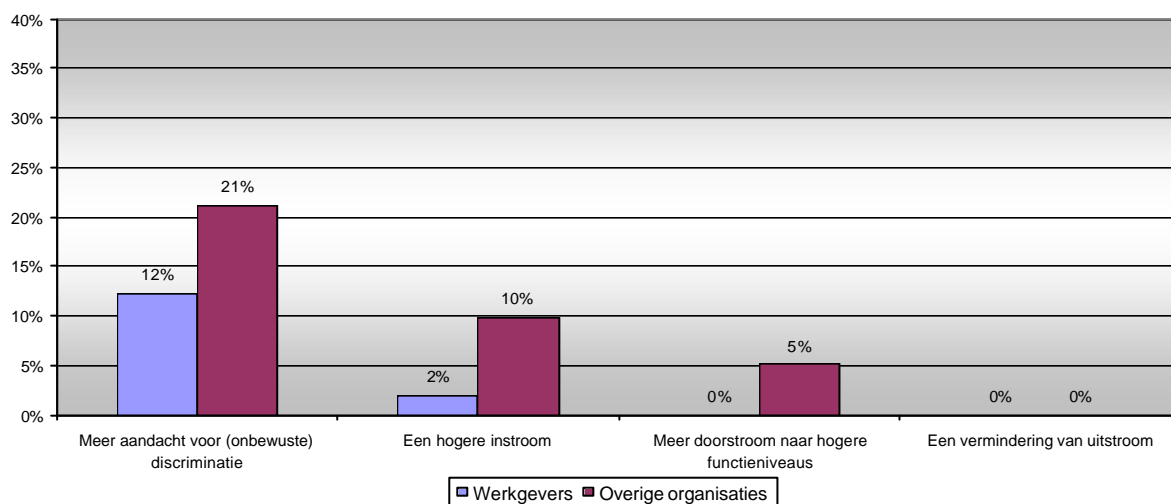
De bijdrage die de wet levert aan de maatschappelijke bewustwording ten aanzien van de onevenredige arbeidsmarktparticipatie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt wordt gewaardeerd. Van de werkgevers geeft ongeveer 21% aan dat de wet hieraan een bijdrage levert. Voor de overige organisaties is dit 37% (zie figuur 6). Wel wordt aangegeven dat er meer controle op de kwaliteit van de verslagen moet plaatsvinden om deze bewustwordingsfunctie te handhaven.

3.3.2 Concrete resultaten van de Wet SAMEN

In de vorige paragraaf zijn als resultaten van de wet reeds de toegenomen bewustwording en het bieden van een beleidskader genoemd. Figuur (7) hieronder toont het oordeel van respondenten over vier benoemde concrete resultaten. De percentages geven aan in hoeverre de respondenten van mening zijn dat de resultaten zijn behaald.

Figuur 7 *Gevolg invoering van de Wet SAMEN binnen de organisatie*

De invoering van de Wet SAMEN heeft binnen de organisatie geleid tot



De lage cijfers zijn illustratief voor het kritische oordeel van de respondenten over de effectiviteit van de Wet SAMEN, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Waar over de aandacht en bewustwording nog wel waardering is te zien, zijn de resultaten voor wat betreft de in-, door- en uitstroom ronduit laag tot nihil. Dit resultaat vertoont een parallel met de uitkomsten omtrent het belang van de Wet SAMEN, waar ook werd aangegeven dat vooral de functie van bewustwording wordt gewaardeerd en minder de concrete resultaten van de wet.

3.3.3 De inbreng van de betrokken partners

Bij de naleving van de Wet SAMEN speelt een aantal partijen een rol. Het betreft:

- Het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (voorlichtingsfunctie)
- Arbeidsinspectie (controlerende functie)

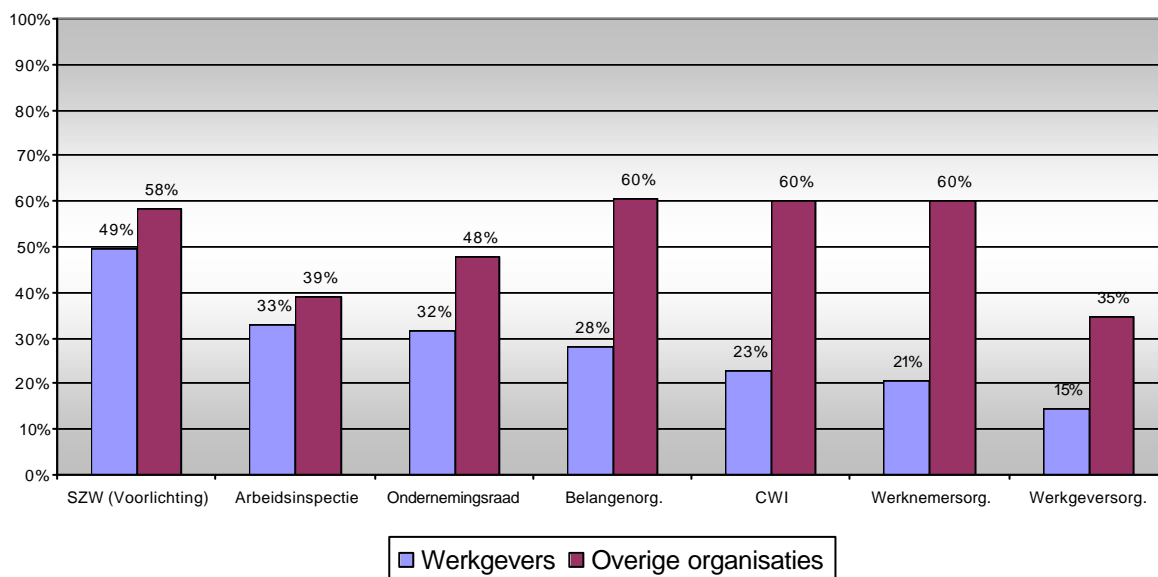
- De Ondernemingsraad
- Belangenorganisaties
- Centra voor Werk en Inkomen (CWI)
- Werknemersorganisaties
- Werkgeversorganisaties

Onderstaand figuur (8) toont de waardering van de respondenten voor de inbreng van de partijen die bij de Wet SAMEN een rol spelen. Daarbij is voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderscheid gemaakt tussen de voorlichtingsfunctie en de Arbeidsinspectie.

Opvallend is de relatief hoge waardering van de werkgevers voor de voorlichting vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De overige organisaties hechten bovendien veel waarde aan de rol van de belangenorganisaties, CWI's en werknemersorganisaties. Nuancering is hier echter op zijn plaats. De overige organisaties hebben bij deze vraag ook voor een deel zichzelf beoordeeld. Desalniettemin is de waardering evident hoger dan die van de werkgevers. Opvallend is dat de inbreng van de werkgeversorganisaties door beide respondentgroepen als laagst gewaardeerd wordt.

Figuur 8 Waardering van de verschillende partijen bij de uitvoering Wet SAMEN

De waardering van de verschillende partijen bij de uitvoering van de Wet SAMEN



3.3.4 Knelpunten bij het voeren van multicultureel beleid

In het onderzoek zijn door de respondenten knelpunten benoemd die organisaties tegenkomen bij het voeren van multicultureel personeelsbeleid. Hieronder volgt een opsomming.

Interne knelpunten:

- onvoldoende draagvlak of geen prioriteitstelling binnen de ondernemingen;
- onvoldoende budget om multicultureel personeelsbeleid te ontwikkelen of om aandacht aan multicultureel personeelsbeleid te besteden;
- onvoldoende deskundigheid in huis om afspraken uit te voeren.

Externe knelpunten:

- onvoldoende gekwalificeerde allochtonen of allochtonen met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal of onvoldoende opleiding;
- onvoldoende aanbod of onvoldoende allochtonen die solliciteren;
- geen optimale samenwerking tussen organisaties zoals gemeente en CWI;
- slechte ervaringen met reïntegratieprojecten;
- slechte ervaringen met minderheden.

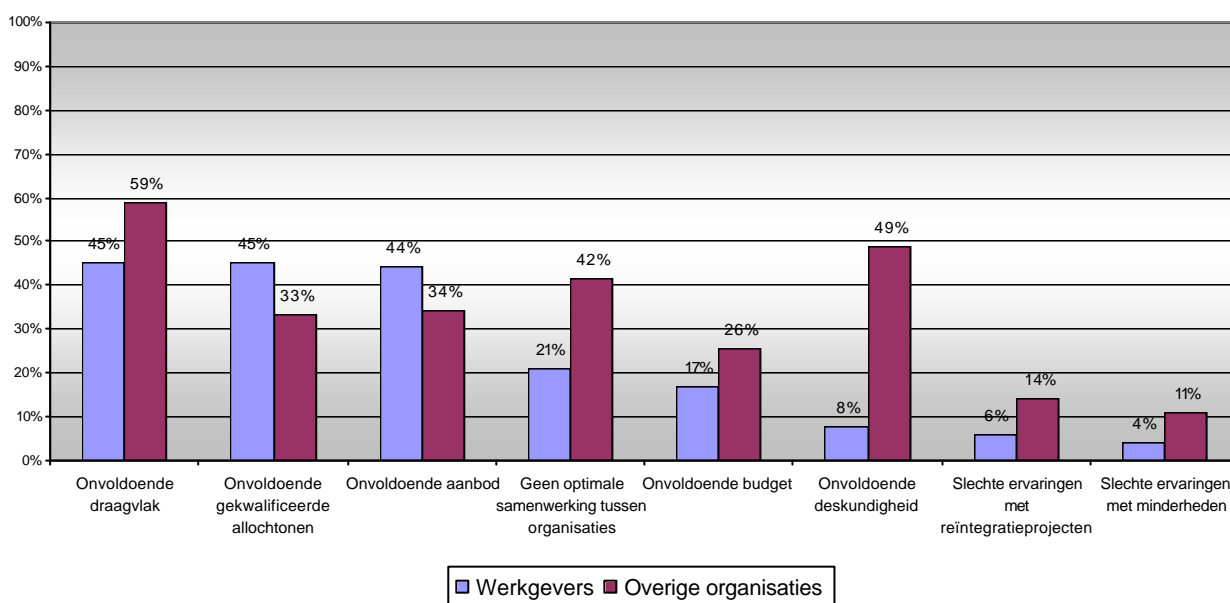
In figuur 9 hebben de respondenten per knelpunt aangegeven in welke mate zij hiermee geconfronteerd worden.

Bij het voeren van multicultureel beleid geldt als groot knelpunt voor de werkgevers dat er onvoldoende aanbod is van gekwalificeerde allochtonen. Ook wordt het ontbreken van draagvlak binnen de organisatie door zowel werkgevers (45%) als overige organisaties (59%) als een groot knelpunt beschouwd. De overige organisaties noemen tevens het ontbreken van voldoende deskundigheid bij de werkgevers als belangrijk knelpunt bij het voeren van multicultureel beleid (49%).

Aanvullend wordt nog een aantal knelpunten door respondenten aangegeven, waaronder het ontbreken van een integraal samenhangend beleid, het gebrek aan het uitwisselen van best practices en het ontbreken van een ‘afdwing-methode’ om de wet na te leven.

Figuur 9 *Knelpunten bij de invoering van een multicultureel beleid*

Welke knelpunten komt men tegen bij het voeren van een multicultureel beleid



3.4 Oordeel over andere instrumenten en toekomstig beleid

In deze paragraaf wordt beschreven wat het oordeel is van de respondenten met betrekking tot de andere arbeidsmarktinstrumenten en het toekomstig beleid. In paragraaf 3.4.1 geven respondenten een oordeel over de diverse arbeidsmarktinstrumenten. In paragraaf 3.4.2 wordt in kaart gebracht wat de wensen zijn van respondenten ten aanzien van het toekomstig beleid om een evenredige arbeidsparticipatie te bewerkstelligen.

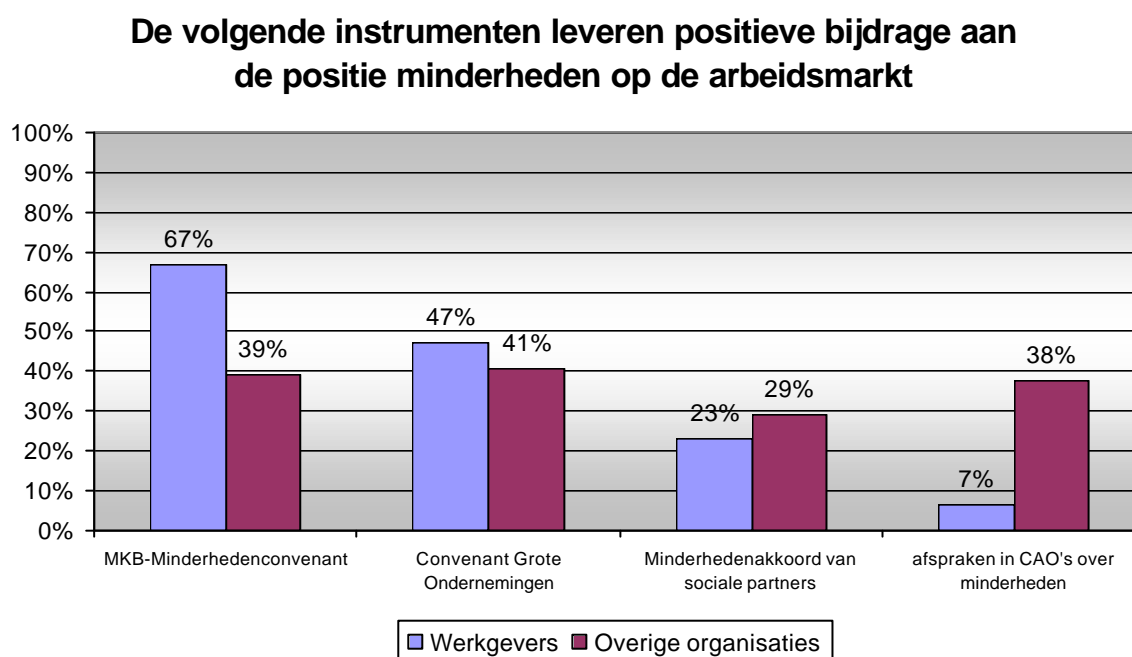
3.4.1 Diverse bestaande instrumenten

Ten behoeve van het onderzoek is de respondenten gevraagd om een oordeel te geven over de volgende ‘arbeidsmarktinstrumenten’:

- het MKB-minderhedenconvenant;
- het Convenant Grote Ondernemingen;
- het Minderhedenakkoord van sociale partners;
- CAO-afspraken.

In onderstaand figuur (10) is de positieve waardering van de respondenten in percentages weergegeven. Over het algemeen geldt dat de convenanten relatief beter scoren dan de overige instrumenten. Werkgevers hebben een duidelijke voorkeur voor het MKB-minderhedenconvenant en hebben weinig positieve waardering voor afspraken in CAO's. De overige organisaties hebben daarentegen meer waardering voor de CAO's.

Figuur 10 Instrumenten die bijdragen aan een positieve positie minderheden op de arbeidsmarkt



3.4.2 Toekomstig beleid

Om in de toekomst effectief beleid te kunnen voeren is de respondenten gevraagd om hun mening te geven over de partijen die gewenst zijn voor de invulling van het toekomstig beleid (3.4.2.1). Tevens is de vraag gesteld over de gewenste focus vanuit de Rijksoverheid op de aanbodzijde en de vraagzijde van de arbeidsmarkt (3.4.2.2) en is nagegaan in hoeverre specifiek beleid dan wel diversiteitbeleid gewenst is (3.4.2.3).

3.4.2.1 *Betrokkenheid toekomstige partijen*

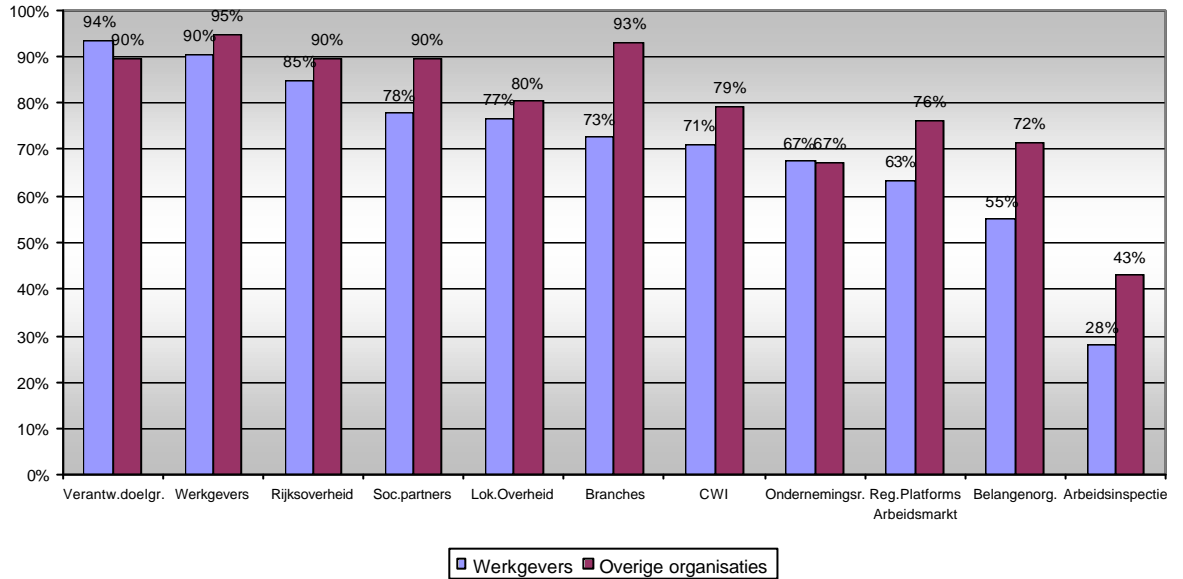
Hieronder volgt een overzicht van de partijen, die volgens de respondenten in de komende jaren een rol kunnen spelen bij het verhogen van arbeidsparticipatie van de doelgroepen. De lijst is opgesteld conform de hoogte van de percentages. De eerste drie genoemde actoren worden gemiddeld het meest van belang geacht voor het toekomstig beleid.

- Doelgroepen
- Werkgevers
- Rijksoverheid
- Sociale partners
- Lokale overheden
- Branches of sectoren
- Centra voor Werk en Inkomen (CWI)
- Ondernemingsraden
- Regionale Platforms Arbeidsmarkt
- Belangenorganisaties
- Arbeidsinspectie

In onderstaand figuur (11) geven de werkgevers duidelijk aan dat vooral de betrokkenheid van de doelgroepen zelf voor het toekomstig beleid belangrijk is. Daarna wordt de betrokkenheid van Rijksoverheid en werkgevers van belang geacht. Hetzelfde beeld geldt voor het oordeel van de overige organisaties. Sociale partners en branches komen daarna in beeld. De betrokkenheid van de Arbeidsinspectie in dit vraagstuk scoort voor beide groepen respondenten het laagst.

Figuur 11 *Het belang van verschillende partijen voor toekomstig beleid*

Het belang van verschillende partijen voor toekomstig beleid

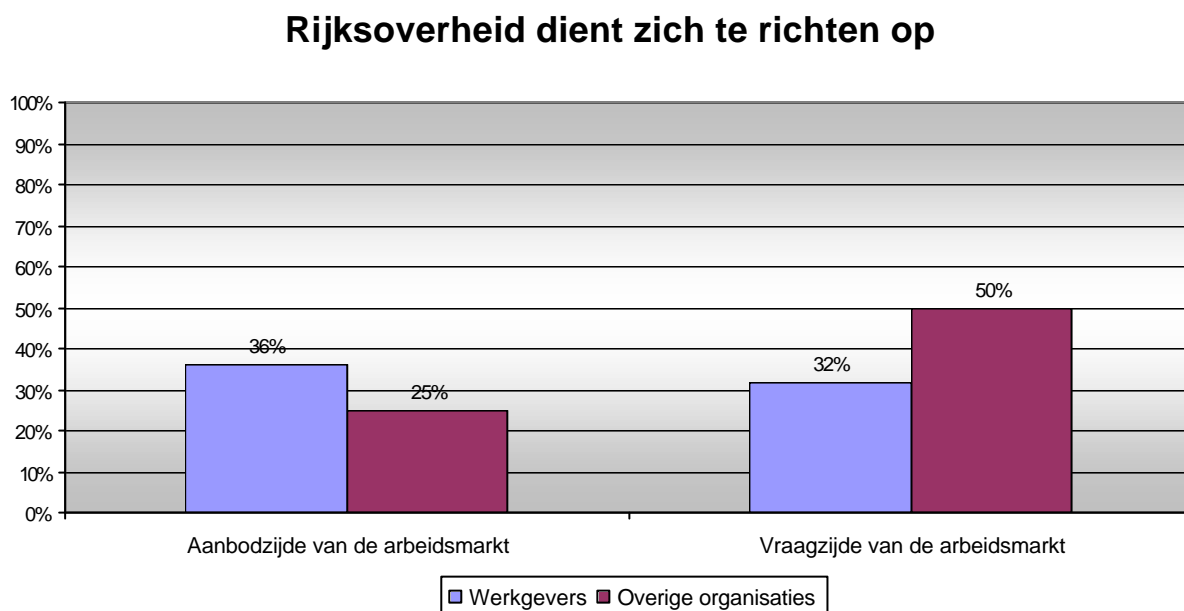


3.4.2.2 *Aanbodzijde of vraagzijde*

Respondenten is de vraag voorgelegd of de Rijksoverheid zich in de toekomst in het kader van het stimuleren van een evenredige arbeidsparticipatie vooral dient te richten op de aanbodzijde (werkzoekenden) of de vraagzijde (werkgevers) van de arbeidsmarkt.

In figuur 12 is de mening van beide respondentengroepen weergegeven.

Figuur 12 Mening van aanbodzijde (werkzoekenden) en vraagzijde (werkgevers)



De voorkeur van de overige organisaties gaat uit naar maatregelen die gericht zijn op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De werkgevers hebben geen eenduidige voorkeur en vinden maatregelen die gericht zijn op beide zijden van de arbeidsmarkt van belang.

Als mogelijke instrumenten voor de vraagzijde worden onder meer genoemd: het opzetten van concrete projecten, het geven van financiële prikkels, het op een structurele manier registreren van gegevens en het in kaart brengen van bestaande ‘witte vlekken’ en probleemgebieden.

Als mogelijke instrumenten voor de aanbodzijde noemt men onder meer: voorlichting en scholing ten behoeve van de werkzoekenden om te waarborgen dat jongeren startkwalificaties behalen en het ontwikkelen van arbeidstoelidingprojecten voor werkzoekenden om de kansen te vergroten voor de verschillende doelgroepen.

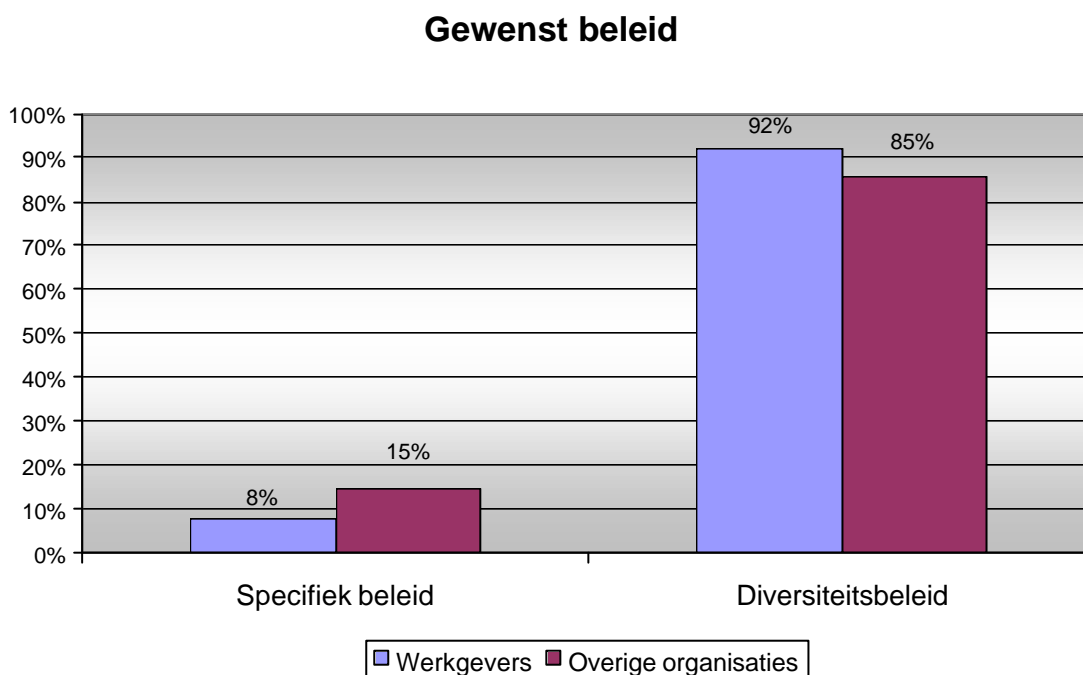
3.4.2.3 *Specifiek of breed*

In het onderzoek is de respondenten voorgelegd om ten behoeve van de toekomst te kiezen voor specifiek arbeidsmarktbeleid of algemeen diversiteitbeleid. Specifiek beleid is gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van één doelgroep, bijvoorbeeld jongeren of minderheden.

Diversiteitbeleid is primair gericht op het benutten van kwaliteiten van meerdere groepen tegelijk op de arbeidsmarkt, waaronder jongeren, ouderen, etnische minderheden en vrouwen.

Zoals uit figuur 13 blijkt, geven de respondenten met overtuiging aan een duidelijke voorkeur te hebben voor diversiteitbeleid.

Figuur 13 Gewenst beleid



Een reden voor de geringe voorkeur voor specifiek beleid is de mogelijke stigmatisering van specifieke groepen. Het idee is dat diversiteitbeleid meer aansluit bij de belangen van meerdere groepen tegelijk. De geringe voorstanders van specifiek beleid menen echter dat specifiek beleid tot meer en snellere resultaten zal leiden voor de afzonderlijke doelgroepen. Anderzijds wordt bij diversiteitbeleid noodzakelijk geacht dat het concreet wordt ingevuld en het de belangen van zowel de werkzoekenden als de werkgevers ook daadwerkelijk dient.

3.5 Terug- en vooruitblik met betrekking tot het gevoerde beleid

Op basis van de hierboven uiteengezette analyse en resultaten wordt in deze paragraaf een korte terug- en vooruitblik geboden met betrekking tot de Wet SAMEN.

3.5.1 Terugblik: korte terugblik met betrekking tot de Wet SAMEN

Eén van de ‘lessen’ uit het traject van de Wet SAMEN is dat een wetgevend kader c.q. beleidskader moet bijdragen aan concrete resultaten. Voorkomen moet worden dat een middel (de registratie) ‘een eigen leven gaat leiden’ en het een doel op zich wordt.

Belangrijk is ook dat een wet of beleidskader niet alleen als ‘ballast’, maar vooral als een ‘positieve uitdaging’ moet worden gezien en tot concrete acties moet leiden.

Wat op prijs wordt gesteld is beleid dat zich richt op de bewustwording met betrekking tot het onderwerp. Bewustwording alleen lijkt echter niet voldoende. Draagvlak creëren binnen organisaties kan als zeer belangrijk worden aangemerkt voor het doen slagen van beleid.

Wat betekent dit alles nu voor de toekomst van de Wet SAMEN? Uitgaande van de opvattingen van de respondenten lijkt er duidelijke behoefte te bestaan om een aantal elementen van de Wet SAMEN voor de toekomst te behouden. In de volgende paragraaf wordt hier nader op in gegaan.

3.5.2 Vooruitblik: behoud van positieve elementen van de Wet SAMEN voor de toekomst

De Wet SAMEN heeft, zoals uit de resultaten van het onderzoek blijkt, een belangrijke rol vervuld ten aanzien van de bewustwording van de onevenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Met name de jaarlijkse registratie biedt goed inzicht in de mate van participatie van minderheden in organisaties. Behalve registratie wordt hieronder nog een aantal elementen uitgewerkt die volgens de respondenten voor toekomstig beleid behouden dienen te blijven.

3.5.2.1 *Behoud van bewustwording t.o.v. arbeidsmarktpositie etnische minderheden*

Uit het onderzoek blijkt dat de Wet SAMEN een belangrijke bijdrage levert aan de bewustwording van de onevenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Sinds de werkgevers verplicht zijn om een registratie bij te houden en publiekelijk te rapporteren wordt vanzelf het bewustwordingsproces in gang gezet. Het bewustwordingsproces vindt zowel plaats op microniveau (bij het bedrijf zelf), maar ook zeker op macroniveau (maatschappelijk niveau).

De bewustwording op maatschappelijk niveau heeft vooral te maken met het feit dat niet alleen de overheid, in het bijzonder de Arbeidsinspectie, maar ook maatschappelijke belangenorganisaties, zowel op regionaal als op landelijk niveau een aanklaagfunctie vervullen, teneinde de naleving van de Wet SAMEN door werkgevers te stimuleren. De respondenten zijn van mening dat deze bewustwording een eerste belangrijke stap is. Het aantal bedrijven dat jaarlijks de Wet SAMEN naleeft, is van 1998 tot 2000 gestegen van 63% tot 77%. Ondanks dit feit blijft vanuit de betrokken partijen de noodzaak bestaan om bewustwording ten aanzien van dit maatschappelijk thema te blijven stimuleren (Ministerie van SZW, 2003: 2). Bewustwording draagt namelijk bij aan het mobiliseren van nieuwe krachten binnen het bedrijf, met als resultaat dat bestaande barrières worden beslecht.

Bewustwording alleen is noodzakelijk, maar zoals uit het onderzoek blijkt echter nog niet voldoende om daadwerkelijk de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te veranderen. Hierover meer in het volgende hoofdstuk waarin het toekomstig beleid nader worden uitgewerkt.

3.5.2.2 *Behoud van focus op werkgevers*

Niet alleen de bedrijfseconomische en maatschappelijke noodzaak, maar vooral de positieve elementen van een multicultureel personeelsbestand dienen volgens de respondenten benadrukt te blijven. Voor het toekomstig beleid blijft derhalve (overeenkomstig de Wet SAMEN) een nadrukkelijke focus op de werkgevers gewenst. Belangrijk is om hen te beïnvloeden om hun personeelsbeleid aan te passen. Een belangrijk cruciaal verschil ten behoeve van het toekomstig beleid is echter wel dat niet zozeer een sanctionerende aanpak, maar eerder een positief prikkelende ('partnership-achtige') aanpak gewenst lijkt. Deze aanpak wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt. Een belangrijk uitgangspunt voor het beleid in de komende jaren is de benadering vanuit 'het kansenperspectief', wat concreet betekent dat het aanwezige arbeidspotentieel als 'kans' wordt gezien (door de werkgevers) en als zodanig vanuit die invalshoek zo optimaal mogelijk benut dient te worden. Met name vanuit dit eigenbelang kan de werkgever geïnteresseerd worden voor dit onderwerp.

3.5.2.3 *Behoud van registratie*

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten duidelijk een voorkeur uitspreken voor het behouden van de registratieplicht ten aanzien van etnische minderheden. Registratieplicht biedt namelijk inzicht in de mate waarin het bedrijf multicultureel is: inzicht in bijvoorbeeld instroomcijfers, het opleidingsniveau, de doorstroom, de uitstroom, etc. Op basis van deze registratie wordt bepaald wat de 'stand van zaken' is en kan naar aanleiding daarvan gefundeerd beleid geformuleerd worden. Registratie biedt dus een basis voor beleid en is derhalve per definitie noodzakelijk voor de concrete invulling van toekomstig beleid. Twee kanttekeningen zijn hier echter wel van belang.

Registratie geeft inzicht en vormt de basis voor beleid, maar moet geen doel op zich worden zoals uit het onderzoek blijkt. Bij behoud van registratie ten behoeve van toekomstig beleid is het van belang om dit te veranderen.

Momenteel zien we dat werkgevers door het deponeren van jaarverslagen steeds geconfronteerd worden met de evenredigheidscijfers die voor hen gelden. Het schrijven van deze verslagen leidt (bewust of onbewust) jaarlijks tot een bepaalde mate van zelfreflectie en bewustwording. Bewustwording ten aanzien van de 'behaalde' resultaten is goed, maar nog belangrijker is dat op basis van de registratie en de jaarlijkse inzichten 'pro-actief' beleid wordt gevoerd voor de jaren die volgen. Dit is in het kader van de Wet SAMEN volgens de respondenten echter nog onvoldoende tot uiting gekomen. In de toekomst zou dit 'pro-actieve' beleid meer centraal moeten staan. Dit beleid zou vervolgens vertaald moeten worden in concrete maatregelen (SMART-afspraken) die periodiek kunnen worden gemonitord. Het bewaken van de voortgang en het (jaarlijks) evalueren van de behaalde resultaten dient uiteindelijk het ultieme doel van de registratie te zijn.

Registratie wordt zoals blijkt van belang geacht om te behouden. Dit betekent echter niet dat registratie per definitie in de huidige vorm moet blijven bestaan. Belangrijke vragen in dit verband zijn: in hoeverre is het mogelijk om in de toekomst zonder wetgeving te blijven registreren? Welke mogelijkheden zijn er om in de komende jaren registratie op een andere structurele manier vorm te geven? In hoofdstuk 4 zal onder meer nader worden ingegaan op deze vragen.

3.5.2.4 Behoud van faciliteiten van de Wet SAMEN

Uit het onderzoek is gebleken dat de faciliteiten/instrumenten die ontwikkeld zijn ten behoeve van de Wet SAMEN op een adequate manier behouden dienen te blijven. Het geïnvesteerde materiële en immateriële kapitaal mag niet zomaar verloren gaan bij een eventuele beëindiging van de wet. Concreet betreft het hier de volgende zaken. De gebundelde kennis die geregistreerd is in de Centrale Database Wet SAMEN (CDWS) zou beschikbaar moeten blijven voor de geïnteresseerden in het veld. Deze gegevens zouden zoals momenteel het geval is via internetfaciliteiten toegankelijk moeten blijven. Een website waarin informatie ter beschikking wordt gesteld over de stand van zaken, het algemene beleid en overige relevante ontwikkelingen, blijft gewenst. Hetzelfde geldt voor de telefonische Helpdesk. In het algemeen kan worden gesteld dat opgebouwde faciliteiten ten aanzien van informatie/voorlichting en advies op een toegankelijke wijze beschikbaar moeten worden gesteld. De inhoudelijke en organisatorische wijze waarop dit concreet kan worden vormgegeven wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt in het kader van de mogelijke oprichting van een Expertisecentrum Diversiteit.

3.5.2.5 *Behoud van aandacht voor specifieke doelgroepen*

De Wet SAMEN is een duidelijk voorbeeld van een wet die zich richt op specifieke etnische doelgroepen. Uit ons onderzoek blijkt dat ook voor de toekomst (zij het binnen een algemener kader) bij de respondenten de wens blijft bestaan om aandacht te hebben voor de specifieke doelgroepen. De respondenten achten het van belang om specifieke groepen die een duidelijke achterstandpositie hebben ten opzichte van andere doelgroepen extra te blijven faciliteren en door middel van ‘op maat’ gerichte programma’s toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Dit kan door zowel de kansenstructuur te verbeteren (vooroordelen en uitsluitingmechanismen bij werkgevers weg te nemen door bijvoorbeeld voorlichting), alsmede de doelgroepen zelf beter te equiperen en zowel cognitief als sociaal te begeleiden om hun kansen te vergroten op de arbeidsmarkt. Hoe een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds een algemeen beleid, waarin vooral de competenties en talenten van *individuen* centraal staan, en anderzijds beleid dat zich specifiek richt op *doelgroepen* die in een achterstandspositie verkeren, zal in hoofdstuk 4 aan de hand van het concept ‘diversiteitbeleid’ nader worden uitgewerkt.

3.5.3 **Conclusies**

De Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN) kende tot aan de evaluatie van deze wet in 2000 beperkte resultaten. In de evaluatie van 2000 bleek dat het deponeringsgedrag ten opzichte van de Wbeaa aanzienlijk was verbeterd. Ook werd een zekere ‘laksheid’ voor wat betreft het deponeren geconstateerd. De genomen maatregelen waren voornamelijk geënt op de instroom en minder op de door- en uitstroom van minderheden. De Wet SAMEN werd in hoge mate onderschreven, maar over de inzet bij de registratie werd minder positief geoordeeld. Bedrijven hechtten waarde aan adviezen op het gebied van multicultureel personeelsbeleid en minder aan het voldoen aan wettelijke verplichtingen.

Na de evaluatie van 2000 zijn diverse extra instrumenten ontwikkeld die hebben geleid tot verbeterde naleving door bedrijven. Zo is er helderheid gecreëerd ten aanzien van de deponeringsplicht. Door de totstandkoming van de Centrale Database Wet SAMEN wordt inzicht geboden in de inhoud van de gedeponeerde jaarverslagen. Voorts is er de Helpdesk en de website Wet SAMEN waar de prestaties van de afzonderlijke bedrijven die deponeringsplichtig zijn gepubliceerd worden. Deze website biedt toegang tot instrumenten als: de vraag- en antwoordbank, de elektronische tool voor werkgevers, benchmarkinstrument, sociale kaart en de database met alle jaarverslagen.

Voorts is in dit hoofdstuk duidelijk gebleken dat de naleving van de Wet SAMEN, mede door de extra ingezette instrumenten (CDWS, Helpdesk, website, etc.) is verbeterd. Concreet hebben we kunnen zien dat er positieve ontwikkelingen zijn met betrekking tot onder meer de deponeringsratio, de verhouding voltijd en deeltijd, de verhouding in- en uitstroom van etnische minderheden en het toenemende aantal beleidsinitiatieven bij de werkgevers zelf.

Deze positieve ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de wens is ontstaan om de ontwikkelde instrumenten ten behoeve van de Wet SAMEN te behouden voor de werkgeversondersteuning in de toekomst.

Voor wat betreft de resultaten van de enquête die ten behoeve van dit rapport is uitgezet kan het volgende worden gezegd. Het belang van de Wet SAMEN neigt volgens deze respondenten naar een negatieve waardering. De wet wordt vooral gezien als registratieplicht en brengt volgens deze respondenten weinig resultaten. Ook uit ander onderzoek (Meerman et al., 2002) blijkt dat bedrijven in het streven naar een divers personeelsbestand niet gedreven worden door wetgeving of convenanten.

Ook de effectiviteit wordt kritisch beoordeeld, mede doordat de focus van werkgevers onvoldoende ligt op het behalen van concrete resultaten. De bewustwording die de wet creëert wordt wel gewaardeerd. Duidelijk is echter wel dat deze bewustwording niet voldoende is om tot concrete resultaten te komen. Als aandachtspunt wordt de controle op de kwaliteit van de verslagen gegeven.

De voorlichting vanuit het Ministerie van SZW wordt verder van waarde gevonden evenals de rol van belangenorganisaties, CWI's en werknemersorganisaties. De rol van werkgeversorganisaties wordt als laagst gewaardeerd. Van de overige arbeidsmarktinstrumenten worden de convenanten, en met name het MKB-minderhedenconvenant, als positief beoordeeld.

Als knelpunten worden vooral het gebrek aan draagvlak en prioriteit binnen de organisatie voor multicultureel beleid, alsmede het onvoldoende aanbod van gekwalificeerde allochtonen als knelpunt ervaren. Overige (maatschappelijke) organisaties zien met name het ontbreken van deskundigheid bij werkgevers als een belangrijk knelpunt voor het voeren van een succesvol multicultureel beleid binnen organisaties.

In de toekomst wordt de participatie van doelgroepen zelf en die van de overheid en werkgevers als meest voornaam gezien. Voor wat betreft het toekomstig beleid bestaat een duidelijke voorkeur voor het voeren van diversiteitsbeleid binnen of door bedrijven (of arbeidsorganisaties).

In antwoord op de eerste centrale vraag kan worden geconstateerd dat de Wet SAMEN in de huidige vorm – naast een stijgend aantal gedeponeerde jaarverslagen – heeft geleid tot positieve ontwikkelingen ten aanzien van de verhouding voltijd en deeltijd, de verhouding in- en uitstroom van etnische minderheden en tot een toenemend aantal beleidsinitiatieven.

Voor wat betreft het beeld van de respondenten van de enquête lijkt de Wet SAMEN primair te hebben geleid tot een positief bewustwordingsproces rondom de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en als zodanig het onderwerp op de agenda te hebben gezet.

Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat naast het bewustwordingseffect dat teweeg is gebracht door de Wet SAMEN toch duidelijke vraagtekens bestaan ten aanzien van de daadwerkelijke effectiviteit van de wet. Slechts 6% van de werkgevers en 12% van de overige organisaties is van mening dat de Wet SAMEN daadwerkelijk een bijdrage levert aan de evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

De Wet SAMEN lijkt dus enerzijds door de respondenten positief te worden gewaardeerd voor wat betreft hetgeen is teweeggebracht als het gaat om de bewustwording en de 'procedurele' activiteiten van werkgevers en andere partijen. Anderzijds geldt dat de respondenten het 'inhoudelijke' behaalde resultaat als concreet gevolg van de Wet SAMEN negatiever waarderen.

4 Toekomstig beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de resultaten van het onderzoek voorstellen gedaan voor het toekomstig arbeidsmarktbeleid. Concreet betekent dit dat met name de input die is verkregen uit de interviews en de werkconferentie de basis vormt voor dit hoofdstuk. In paragraaf 4.2 zal nader worden ingegaan op het begrip diversiteitbeleid en zal de visie die hieraan ten grondslag ligt nader uiteengezet worden. In paragraaf 4.3 zal dit diversiteitbeleid concreter handen en voeten worden gegeven door hier concrete arbeidsmarktinstrumenten aan te koppelen. In paragraaf 4.4 zullen algemene randvoorwaarden worden uitgewerkt om te waarborgen dat dit diversiteitbeleid daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

De tweede vraag van dit onderzoek zal in dit hoofdstuk centraal staan. De vraag luidt als volgt:

Zijn andere instrumenten denkbaar om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van doelgroepen breed?

Om antwoord te geven op deze vraag en dus na te kunnen gaan welke instrumenten voor de toekomst geschikt zijn, wordt op basis van de verkregen input een algemene visie geformuleerd die ten grondslag ligt aan de in te zetten instrumenten. Door de betrokken partijen is aangegeven dat het van belang is om een 'integraal' (beleids)kader te schetsen waarbinnen de verschillende instrumenten op een samenhangende wijze kunnen functioneren. Het beleidskader wordt hieronder nader uitgewerkt. Deze visie is zoals hierboven beschreven dus met name gebaseerd op de input die is verkregen uit de werkconferentie en de interviews.

4.2 Diversiteitbeleid: beleid met oog voor verschil

Uit de resultaten van het (kwantitatieve en kwalitatieve gedeelte van het) onderzoek blijkt dat voor het toekomstige beleid een duidelijke voorkeur bestaat voor het voeren van diversiteitbeleid als het gaat om de verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Tevens blijkt uit het onderzoek dat de Wet SAMEN in de huidige vorm volgens de respondenten vooralsnog niet bijdraagt aan de ontwikkeling van resultaatgericht beleid. De Wet SAMEN lijkt het realiseren van een gezamenlijke visie (waarbij zowel de belangen van de werkgever als die van de werkzoekende centraal staan) als zodanig geen effectieve impuls te hebben gegeven. De gemiddelde werkgever beschouwt de wet namelijk eerder als een last dan als een ondersteunend instrument. Diversiteitbeleid daarentegen lijkt bij werkgevers en het maatschappelijk veld wel het vertrouwen te genieten om op basis van gedeelde belangen de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden daadwerkelijk te kunnen verbeteren.

De hoofddoelstelling van diversiteitbeleid kan op basis van de verkregen input als volgt geformuleerd worden:

Het bewerkstelligen van een evenwichtige diverse samenstelling van personeel binnen arbeidsorganisaties op alle niveaus, alsmede het centraal stellen van de aandacht voor verschillen en het benutten van verschillen door arbeidsorganisaties, waarbij de organisaties zo worden ingericht dat 'oog hebben voor verschil' gewaarborgd wordt.

De centrale uitgangspunten van diversiteitbeleid kunnen op basis van de verkregen input als volgt worden geformuleerd:

- Het bieden van een algemeen beleidskader, waarbinnen een gedifferentieerde aanpak voor verschillende groepen mogelijk wordt gemaakt.
- Het primair centraal stellen van 'het individu binnen de groep' en secundair 'de groep als geheel'. Belangrijk is echter wel dat indien 'individuen als groep' een duidelijke herkenbare achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt, specifieke maatregelen genomen kunnen worden om deze 'achterstandspositie van de groep' weg te werken.
- Individuen met verschillende achtergronden (etniciteit, geslacht, leeftijd, seksuele geaardheid) gelijke kansen bieden op de arbeidsmarkt, teneinde een verbeterde arbeidsmarktpositie te verwerven.
- Het realiseren van een evenwichtige diverse samenstelling in arbeidsorganisaties. Dit kan worden beschouwd als een eerste stap om de 'gelijkheid'/'emancipatie' in de meest brede zin van het woord te realiseren. Aandacht voor verschillen en het benutten van deze verschillen is hierbij van essentieel belang.
- Op een 'partnership-achtige' wijze beleid te formuleren, om werkgevers te stimuleren om diversiteitbeleid vorm te geven.

Alvorens in paragraaf 4.3 het diversiteitbeleid nader wordt uitgewerkt en concreet wordt ingevuld, wordt hieronder in paragrafen 4.2.1 en 4.2.2 allereerst in het kort weergegeven wat het maatschappelijk belang, respectievelijk het organisatiebelang is van toekomstig diversiteitbeleid.

4.2.1 Het maatschappelijk belang van diversiteitbeleid

In het kader van het integratiebeleid heeft het verwerven van een zelfstandige positie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving centraal gestaan. Hierbij wordt met name de nadruk gelegd op het verwerven van arbeidsinkomens. De ongunstige arbeidsmarktpositie zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan derhalve, mede vanuit het integratieproces bezien, als zorgelijk beschouwd worden. Arbeidsdeelname heeft namelijk meer functies dan uitsluitend een inkomensbron (Veenman, 2002; Jahoda, Lazarsfeld en Zeisel, 1933). Op individueel niveau betekent dit dat naast economische zelfstandigheid, statusverwerving, uitbreiding van sociaal contact, structurering van de tijd, ontplooiing en identiteitontwikkeling ook belangrijke functies zijn van arbeid.

Op maatschappelijk niveau vervult arbeid ook zeer belangrijke functies. Arbeidsdeelname leidt tot een betere (culturele) integratie, het realiseren van de sociale cohesie en de versterking van de internationale concurrentiepositie van de natiestaat (Veenman, 2002; Osterman, 1995).

Om de arbeidsmarktpositie van doelgroepen te verbeteren, zal diversiteitbeleid impliceren dat zowel de overheid, maar ook de werkgevers (vanuit een partnership-achtige benadering) de eigen verantwoordelijkheid nemen om te investeren in het Nederlandse integratieproces en de Nederlandse kenniseconomie.

Werkgevers dienen gelet op de demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening) en de prognoses van het CBS en het SCP zich continu te blijven beseffen dat de komende jaren het aantal allochtonen aanzienlijk stijgt en dus ook per definitie de 'employability' van deze groep. Momenteel zien we dat in de vier grootste steden ongeveer 50% van de jeugd uit jongeren met een andere etnische achtergrond bestaat. Nederland is en wordt dus in de toekomst alleen nog maar meer een 'diverse' samenleving. Om de Nederlandse samenleving, waaronder dus ook het Nederlands bedrijfsleven, voor te bereiden op de dag van morgen en te kunnen blijven concurreren met de overige landen is het belangrijk om te investeren in onze kenniseconomie en dus het 'human capital' van de toekomst.

4.2.2 Het organisatiebelang van diversiteitbeleid

Diversiteitbeleid betekent geenszins dat de aandacht voor het onderwijs eindigt bij het behalen van de startkwalificaties en het toetreden tot de arbeidsmarkt. Diversiteitbeleid impliceert ook dat na de indiensttreding structurele aandacht blijft bestaan voor het verbeteren van de cognitieve en sociaal-culturele competenties, teneinde de dienstverlening van de organisatie 'an sich' kwalitatief te verbeteren.

In dit geval staat zowel het toekomstperspectief van het individu (verticale mobiliteit/doorstroom) als die van de organisatie centraal.

Voor wat betreft het toekomstperspectief van het individu, is het belangrijk dat de werkgever (in het kader van het diversiteitbeleid) oog blijft hebben voor de doorgroeimogelijkheden en per definitie dus ook voor de (vraag- en aanbod)mechanismen die binnen een organisatie bepalend zijn voor de doorstroom, ook wel de zogenoemde 'interne arbeidsmarkt' genaamd (Dagevos, 1999).

Dat de belangen van het individu geenszins losstaan van de belangen van de werkgever is evident. Voor wat betreft het toekomstperspectief van de werkgever geldt namelijk dat het belangrijk is dat individuen met verschillende achtergronden (etniciteit, geslacht, seksuele geaardheid, etc.) gelijke kansen krijgen en dus op een gelijkwaardige manier gerespecteerd worden. Dit impliceert dat deze individuen niet op basis van bestaande vooroordelen en stereotypen (de zogenoemde 'uitsluitingsmechanismen'), maar op basis van hun competenties en kwaliteiten beoordeeld dienen te worden. Dit vereist een 'bewuste omslag' in het denken van werkgevers.

Dit sluit aan bij het onderzoek van Meerman en Scholten (2003:1), waar het managen van specifieke doelgroepen als onderdeel van maatschappelijk verantwoord personeelsbeleid wordt beschouwd en waar ook het concreet diversiteitsbeleid centraal staat. Werkgevers dienen namelijk in eerste instantie potentieel talent te herkennen en in tweede instantie in deze groep te (blijven) investeren. Dit betekent tevens dat werkgevers een werkomgeving en bedrijfscultuur zouden moeten creëren waarin verschillende groepen en individuen erkend worden en aandacht krijgen. Uit het onderzoek van Meerman en Scholten (2003) blijkt dat ongeveer 12% van de middelgrote bedrijven specifiek beleid voert ten aanzien van etnische minderheden. Uit dit onderzoek is opvallend dat er een duidelijke relatie bestaat tussen het gevoerde beleid en de aanwezigheid van de doelgroepen. Dit betekent concreet dat wanneer een bedrijf een actief personeelsbeleid voert om de deelname van etnische minderheden in het bedrijf te bevorderen de vertegenwoordiging van etnische minderheden hoger ligt dan in een bedrijf waar dat beleid niet wordt gevoerd wordt (Meerman en Scholten 2003:13). Verder blijkt uit dit onderzoek dat slechts 4% van de onderzochte bedrijven een diversiteitbeleid voert voor vrouwen, etnische minderheden en ouderen tegelijk.

4.2.3 Belangrijke noties met betrekking tot diversiteitbeleid

Het erkennen van verschillen in het kader van diversiteit is belangrijk, maar kan in sommige gevallen ook leiden tot stigmatisering. Van belang is om hierop te anticiperen door middel van het continueren/opzetten van voorlichtingscampagnes, zowel op macro- (maatschappelijk niveau) als op microniveau (organisaties).

Op organisatieniveau betreft het niet alleen de voorlichting aan het management van de organisaties, maar juist ook aan de medewerkers zelf. Diversiteit dient verankerd te worden in de structuur, maar ook in de cultuur van de organisatie. Dit betekent letterlijk dat het moet gaan leven in de hoofden van alle medewerkers binnen een organisatie.

Een andere belangrijke notie is dat voorkomen moet worden dat diversiteitbeleid als een containerbegrip wordt bestempeld. Het is geenszins de bedoeling dat de verschillende partijen hun verantwoordelijkheden niet kennen ofwel afschuiven en zich blijven verschuilen achter algemene formuleringen. Uit het onderzoek van Meerman en Scholten is namelijk gebleken dat de bedrijven die zeggen dat diversiteit wenselijk is, vaak in de praktijk geen evenwichtige aandacht besteden aan de verschillende doelgroepen, wat tot gevolg kan hebben dat aandacht voor de ene groep ten koste kan gaan voor de andere groep. Van de bedrijven die zeggen diversiteitbeleid wenselijk te vinden, voert 33% beleid voor vrouwen, 44% voert beleid voor ouderen en slechts 15% voor etnische minderheden (Meerman en Scholten, 2003:14). Noodzakelijk is om het begrip meer handen en voeten te geven. Door duidelijkheid te creëren over de concrete invulling van dit beleid en de (gelijke kansen van) de verschillende groepen in ogenschouw te nemen, kunnen de onderlinge verwachtingen en de uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (werkgevers, overheid, werkzoekenden, maatschappelijke organisaties, etc.) expliciet worden gemaakt. In de volgende paragrafen wordt hier concreter op ingegaan.

4.3 Concrete invulling van diversiteitbeleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de concrete invulling van diversiteitbeleid. Wij zullen hier twee dimensies van diversiteitbeleid onderscheiden: enerzijds de dimensie waarin wordt voortgeborduurd op bestaande succesvolle arbeidsmarktinstrumenten en anderzijds nieuwe instrumenten die succesvol worden geacht voor de toekomst.

4.3.1.1 *Bestaande instrumenten*

Convenanten

Uit het onderzoek blijkt dat convenanten positief worden beoordeeld (dit geldt met name voor het MKB-minderhedenconvenant) en ook in de toekomst door de respondenten van belang worden geacht om invulling te geven aan het beleid. Alvorens convenanten in de toekomst worden afgesloten, wordt door deelnemers van de werkconferentie een nadere inhoudelijke discussie met het bedrijfsleven over de noodzaak en het belang van diversiteitbeleid noodzakelijk geacht. Deze inhoudelijke discussie dient de basis te zijn voor de concrete richtlijnen voor de toekomstige convenanten. Ook de lessen en resultaten uit het SEOR-onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van SZW, 2003) dienen hier uiteraard in meegenomen te worden.

Een ander belangrijk aandachtspunt volgens de deelnemers van de werkconferentie is dat de convenanten zich in de komende jaren niet op onderdelen, maar meer dan voorheen op het integrale HRM-beleid binnen organisaties dienen te richten. In dit verband is het noodzakelijk dat er primair SMART-afspraken gemaakt worden over de instroom (het ontwikkelen van cultuurvrije werving- en selectiemethoden), de doorstroom (interne opleidings- en loopbaanbegeleidingstrajecten) en het beperken van de uitstroom. Belangrijk is dat er concrete streefcijfers per onderdeel worden afgesproken. In de convenanten wordt het echter wel van belang geacht om rekening te houden met de situatie van de organisatie, de omgeving en de samenstelling van het personeelsbestand. Op deze manier wordt uitgegaan van de 'ontwikkelingsstadia' met betrekking tot diversiteit van de afzonderlijke organisaties en kunnen realistische afspraken worden gemaakt. De convenanten dragen op deze manier dan niet alleen bij aan de bewustwording, maar ook daadwerkelijk aan het concreet behalen van de resultaten en dus de verbetering van de positie van doelgroepen. Bedrijven dienen voorts in te zien dat het afsluiten en realiseren van gemaakte afspraken in convenanten ook een vorm is van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bedrijfsleven heeft ook in dit opzicht haar verantwoordelijkheid te dragen.

Het opnemen van streefcijfers heeft volgens de deelnemers van de werkconferentie alleen zin als de werkgevers ook daadwerkelijk aangesproken worden op het resultaat. De overheid dient te overwegen om hier positieve (financiële) prikkels aan te koppelen. Nagedacht moet worden om jaarlijks de resultaten van de afzonderlijke bedrijven met veel publiciteit openbaar te maken. Bedrijven die het goed doen zullen deze waardering zowel via de overheid als het maatschappelijk middenveld ontvangen.

Deze bedrijven zullen hierdoor gemotiveerd worden en de erkenning waarderen. Bedrijven die niet goed scoren zullen de financiële prikkels van overheidswege moeten missen en via de openbaarheid met negatieve publiciteit worden geconfronteerd. De overheid zal in dit geheel een belangrijke rol kunnen vervullen door desgewenst deskundigheid en ondersteuning ter beschikking te stellen aan de werkgevers. De rol van de overheid wordt later in deze rapportage uitgebreider besproken.

De achterliggende gedachte van de convenanten zou volgens de deelnemers van de werkconferentie moeten zijn, dat deze zullen leiden tot een bepaalde mate van zelfregulering, waarin de werkgevers op termijn hun eigen verantwoordelijkheid zullen nemen en antwoorden zullen gaan vinden op hun eigen problemen ten aanzien van het bereiken, binnenhalen en vasthouden van de doelgroep, los van algemene wettelijke richtlijnen.

CAO-afspraken

In het kader van diversiteitbeleid kunnen CAO-afspraken worden gemaakt. Ondanks dat in de analyse van het onderzoek de CAO-afspraken niet geheel positief zijn beoordeeld door de respondenten lijkt het toch door de deelnemers van de werkconferentie wenselijk te worden geacht om de mogelijkheden met betrekking tot de CAO-afspraken voor de toekomst nader te bezien. Volgens de deelnemers lijkt het interessant om na te gaan in hoeverre specifieke afspraken over doelgroepen gekoppeld kunnen worden aan andere issues in de CAO's (zoals bijvoorbeeld loopbaanbegeleiding, etc.). De concrete afspraken dienen net als bij de convenanten (MKB en RGO) gericht te zijn op zowel instroom, doorstroom en behoud. Belangrijk bij het maken van CAO-afspraken is echter wel dat er sprake is van een goede vertaling naar de bedrijven zelf. Maatwerk voor de sector dan wel de organisatie is absoluut gewenst. In het verlengde hiervan lijkt het ook interessant om na te gaan in hoeverre aangesloten kan worden bij bestaande Arbo-convenanten die worden afgesloten met sectoren. De verbetering van werkomstandigheden en de vermindering van ziekteverzuim staan hierin centraal. Interessant is om na te gaan in hoeverre deze 'Arbo-convenanten' uitgebreid kunnen worden met afspraken over doelgroepen/minderheden.

De betrokken sociale partners dienen hier een zeer belangrijke rol in te vervullen. Via de onderhandelingen dienen deze partners zo concreet mogelijke afspraken te maken over de te behalen resultaten. Werknemersorganisaties zullen via deze CAO-afspraken zo veel mogelijk concrete invloed proberen uit te oefenen op de agenda van de werkgevers. Ondernemingsraden zullen op 'operationeel niveau' meer dan nu het geval is een belangrijke rol dienen te vervullen als het gaat om het aanspreken van de werkgevers op hun verantwoordelijkheden en de naleving van de gemaakte afspraken. Van belang is om na te gaan in hoeverre de bevoegdheden van de vakbonden uitgebreid kunnen worden.

Het uiteindelijke doel van de CAO-afspraken zou moeten zijn dat de individuele werkgever gedwongen wordt tot een herschikking van de prioriteiten en op deze manier concreet bijdraagt aan de verbetering van de positie van de diverse groepen. De concreet gemaakte afspraken in de CAO's dienen vanzelfsprekend geëvalueerd te worden en waarnodig steeds bijgestuurd en aangescherpt te worden.

Branchegerichte afspraken

Branchegerichte afspraken kunnen volgens de deelnemers van de werkconferentie en de respondenten van de interviews op hun eigen manier op sectoraal en brancheniveau inhoud geven aan diversiteitbeleid. Via deze branchegerichte afspraken kan zowel de nadruk gelegd worden op het stimuleren van werkgevers om aandacht te besteden aan diversiteitbeleid, als wel het stimuleren van doelgroepen om startkwalificaties te behalen en de juiste diploma's te behalen. Voor wat het laatste betreft, is met name via de branches goed mogelijk om het onderwijs goed aan te laten sluiten op de arbeidsmarkt door het beroepsonderwijs te betrekken bij het maken van deze afspraken.

Een belangrijk punt is dat via brancheafspraken landelijk beleid concreet vertaald kan worden naar de specifieke vraagstukken binnen de branche zelf. Door op brancheniveau informatie en ervaringen uit te wisselen en vooral de best practises met elkaar te delen, is het mogelijk om binnen de branche bedrijfsoverstijgende afspraken te maken die door een gezamenlijke en consequente aanpak zullen leiden tot synergie en effectieve resultaten. Op brancheniveau is derhalve behalve commitment en het afspreken van streefcijfers ook vooral communicatie en kennisuitwisseling een belangrijke voorwaarde om het thema diversiteitbeleid tot een succes te maken. Afhankelijk van de vraagstukken die in een branche spelen kunnen afspraken concreet gericht zijn op etnische minderheden, vrouwen, jongeren, ouderen, etc.

4.3.1.2 Nieuwe alternatieve 'instrumenten'

Om diversiteitbeleid concreet vorm te geven is onderzocht in hoeverre nieuwe (onorthodoxe) instrumenten voor toekomstig beleid ingezet kunnen worden.

Met de aanwezige partijen tijdens de werkconferentie zijn ten behoeve hiervan de mogelijkheden geïnventariseerd. De suggesties die tijdens de werkconferentie zijn aangereikt worden hieronder uitgewerkt.

Diversiteitwet

Eén van de (vele aangereikte) ideeën uit de werkconferentie is het ontwikkelen van een Diversiteitwet. Dit idee is in één van de workshops besproken en door een groep van 20 betrokken partijen als 'high-light' naar voren geschoven.

Het idee om een dergelijke wet te ontwikkelen heeft gedurende de conferentie de nodige discussie doen ontstaan onder de deelnemers. Klaarblijkelijk maakt een dergelijke gedachte zowel bij voor- als tegenstanders het een en ander los. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om deze suggestie uit de werkconferentie terug te laten komen in deze rapportage.

In tegenstelling tot de Wet SAMEN, die zich beperkt tot de stimulering van arbeidsdeelname van één groep (etnische minderheden), zou deze wet zich vooral richten op individuen en meerdere groepen tegelijk. Het doel hiervan is om deze groepen beter toe te rusten om voldoende gekwalificeerd te zijn om de arbeidsmarkt te betreden en zodanig een evenwichtige participatie van de verschillende groepen op de arbeidsmarkt te realiseren. In deze breder georiënteerde wetgeving zal registratie tevens een absoluut belangrijk element dienen te blijven. Niet de registratie 'an sich', maar de concrete maatregelen die daar uit voortvloeien en daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het bewerkstelligen van een divers personeelsbestand zijn essentieel. Registratie is en blijft vooral een middel, en zal niet (zoals nu in het kader van de Wet SAMEN over het algemeen de beleving is) het doel op zich zijn.

Zoals aangegeven is de suggestie van de diversiteitwet één van de (vele) ideeën die tijdens de werkconferentie is genoemd. Interessant is om na te gaan in hoeverre een dergelijke idee op draagvlak kan rekenen bij meerdere partijen en in hoeverre het 'levensvatbaar' is.

Strategisch communicatiebeleid: beeldvorming en betrokkenheid doelgroep

Ten behoeve van de ontwikkeling van een toekomstig diversiteitbeleid blijkt (op basis van de verkregen input uit de interviews en de werkconferentie) het van belang om aandacht te besteden aan een (strategisch) communicatiebeleid. De aandacht voor dit aspect bleek breed gedragen te zijn.

Om diversiteitbeleid daadwerkelijk succesvol te laten worden is volgens de deelnemers van de werkconferentie en de respondenten van de interviews op maatschappelijk niveau een strategisch communicatie-offensief noodzakelijk. Een begrip als 'de multiculturele samenleving' is in onze huidige samenleving nogal een beladen term geworden. Economische, politieke, maar ook sociaal-culturele ontwikkelingen dragen steeds meer bij aan maatschappelijke discussies over de grenzen van de multiculturaliteit, het gelijkheidsbeginsel en de eigen verantwoordelijkheid van individuen en groepen. Beleid dat gericht is op het wegwerken van achterstandposities, zal per definitie impliceren dat bepaalde groepen meer dan anderen gestimuleerd worden om dat emancipatieproces aan te gaan. Dit kan bij sommige groepen en in bepaalde situaties een signaal afgeven van omgekeerde discriminatie. Het vormgeven van diversiteitbeleid, dient derhalve uitermate gebalanceerd te worden geïmplementeerd, maar ook zeer genuanceerd te worden uitgedragen. Dit strategisch communicatiebeleid dient derhalve twee doelen: enerzijds is het belangrijk om te voorkomen dat andere groepen zich benadeeld voelen en het diversiteitbeleid als gevolg daarvan het integratiebeleid eerder 'frustreert' dan stimuleert. Anderzijds is het belangrijk dat de beeldvorming ten aanzien van bepaalde groepen in de samenleving verbeterd wordt.

De Rijksoverheid zou moeten overwegen om grootschalige voorlichtingscampagnes te starten om de beeldvorming ten aanzien van bijvoorbeeld etnische minderheden te verbeteren. Werkgevers dienen deze groepen niet meer als probleem te zien, maar juist als kans en op basis daarvan overtuigd te worden van het aanwezige talent en arbeidspotentieel bij deze groepen. Belangrijke notie hierbij is dat in deze communicatiestrategie ruime aandacht zou moeten zijn voor de 'role models' en positieve beeldvorming in het algemeen.

De invloed van negatieve beeldvorming in onze samenleving, dikwijls gebaseerd op een enkele negatieve ervaring, wordt namelijk veelal onderschat, maar is niet zelden de reden dat werkgevers terughoudend zijn als het gaat om het in dienst nemen of het laten doorstromen van etnische minderheden, respectievelijk vrouwen.

Belangrijk is echter wel om te beseffen dat de beeldvorming niet direct zal veranderen door een grootschalige voorlichtingscampagne, maar dat het wel een eerste noodzakelijke stap kan zijn om de huidige 'mind-set' van werkgevers te veranderen of deze op zijn minst ter discussie te stellen.

Voor een succesvolle communicatiestrategie is volgens de deelnemers van de werkconferentie de betrokkenheid van de doelgroepen zelf een absoluut vereiste. De doelgroepen zouden zich per sector of per bedrijf beter moeten organiseren, dit kan bijvoorbeeld in de vorm van ambassadeurs of sectorgeboden taskforces, om mede een eigen verantwoordelijkheid in dit geheel te dragen en een belangrijke stimulerende rol te vervullen om bedrijven bewuster te maken van het feit dat er meer kansen dan problemen in het verschiep liggen. De overheid vervult in dit geheel een belangrijke stimulerende en faciliterende rol. Dit kan op twee manieren:

- Enerzijds door (in het kader van de voorlichtingscampagne) initiatieven van de doelgroepen te faciliteren, te stimuleren en eventueel te initiëren.
- Anderzijds door zelf ook het goede voorbeeld te geven en leden van de doelgroepen (etnische minderheden, vrouwen, etc.) op belangrijke posities te plaatsen.

Om werkgevers daadwerkelijk er toe te bewegen om diversiteitbeleid te realiseren, is het opzetten van een intensieve voorlichtingscampagne noodzakelijk, echter gelet op eerdere ervaringen volgens de deelnemers van de werkconferentie (en de respondenten van de interviews) geenszins voldoende. De werkgevers dienen allereerst overtuigd te zijn van hun eigen economisch, strategisch maar ook maatschappelijk belang als het gaat om het invoeren van diversiteitbeleid. Dit belangrijke element zal in de volgende paragraaf nader worden besproken.

Vraaggericht beleid: strategisch economisch belang van werkgever

Diversiteitbeleid vereist volgens de betrokken partijen ook een strategische visie van de overheid. Ook dit idee werd breed gedragen bij de betrokken partners. Diversiteitbeleid kan en zal alleen bewerkstelligd worden als de werkgevers ‘partners’ zijn in dit geheel. Partners in die zin dat de werkgevers overtuigd zijn dat diversiteit binnen het bedrijf daadwerkelijk zal bijdragen aan het strategisch belang van het bedrijf. Belangrijke vragen in dit verband zijn: wat is het belang voor werkgevers om te investeren in diversiteitbeleid? Hoe kunnen werkgevers geprikkeld worden om hier in te investeren? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het van belang om vanuit de overheid inzichtelijk te maken wat de ‘kosten’ zijn voor de werkgever indien deze niet (op tijd) investeert in diversiteitbeleid, en andersom wat de ‘baten’ zijn indien wel wordt geïnvesteerd in diversiteitbeleid.

Waar mogelijk zou volgens de respondenten per branche inzichtelijk gemaakt moeten worden wat de toekomstperspectieven zijn ten aanzien van het arbeidspotentieel en marktpotentieel. Bedrijven dienen overtuigd te worden van het belang ofwel de positieve waarde van diversiteit (financiële ‘prikkel’/premies van de overheid), maar ook van de negatieve waarde (openbaarheid van niet behaalde resultaten/op de lange termijn niet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, meer kosten voor werving, missen van omzet door tekort aan personeel, etc.). Naast de positieve en negatieve waarde dient ook, gelet op de demografische ontwikkelingen, gewezen te worden op de noodzaak van de investering in diversiteit.

Diversiteitbeleid betekent (in tegenstelling tot de Wet SAMEN waar de werkgevers het beleid met name als ‘ballast’ hebben ervaren) ook dat de belangen van de werkgevers in ogenschouw genomen moeten worden. Alleen deze vorm van ‘partnership’ waar voor meerdere partijen een win-win situatie centraal staat, zal volgens de betrokken partijen ertoe kunnen leiden dat diversiteitbeleid ook op een structurele termijn succesvol zal zijn.

Resultaatgericht partnership

Partnership impliceert ook dat werkgevers binnen de door de overheid algemeen gestelde kaders, ruimte dienen te krijgen om diversiteitbeleid op een eigen manier vorm te geven. Uitwisseling van best practices binnen de branches of tussen bedrijven is hier wel een noodzakelijk vereiste, om te voorkomen dat bedrijven allemaal zelf het wiel gaan uitvinden. De overheid zal volgens de deelnemers van de werkconferentie een belangrijke faciliterende en coördinerende rol dienen te vervullen bij het stimuleren van deze vormen van expertise-uitwisseling. Ook de werkgeversorganisaties dienen een belangrijke rol te vervullen in het ter beschikking stellen van informatie en voorlichting richting de individuele bedrijven. Het bieden van ruimte aan de werkgevers om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en dus op hun eigen manier (binnen de gegeven context) diversiteitbeleid vorm te geven is belangrijk, maar betekent echter niet dat het behalen van resultaten niet centraal staat. De werkgevers zullen worden afgerekend op hun behaalde resultaatafspraken (SMART-afspraken) en niet op de inspanningen die zijn verricht.

Aanbodgericht beleid: onderwijsbeleid 'emancipatie-instrument' bij uitstek

Onderwijs is en blijft voor een belangrijk deel volgens de deelnemers van de werkconferentie bepalend voor de kansen op de arbeidsmarkt. Het gerealiseerde opleidingsniveau blijkt in onze samenleving steeds belangrijker voor de positieverwerving. Allochtone leerlingen presenteren over het algemeen gemiddeld lager dan autochtone leerlingen, ook uit de lagere milieus. In het voortgezet onderwijs bezoeken allochtonen minder vaak hogere onderwijsvormen en onder de voortijdige schoolverlaters zijn zij sterk oververtegenwoordigd (Veenman, Toekomst in Meervoud, 2002).

Allochtonen kunnen niet allen over één kam geschoren worden, maar over het algemeen blijkt dat de startkwalificaties voor de arbeidsmarkt in vergelijking met autochtonen minder positief zijn en mede op basis hiervan de kansen op de arbeidsmarkt verkleind worden. De ongunstige arbeidsmarktpositie zoals in hoofdstuk 2 beschreven valt te verklaren uit meerdere factoren. Een van de belangrijkste factoren is het gerealiseerde opleidingsniveau. Verder blijken naast conjunctuureffecten (die vooral lageropgeleiden raken) en economische structuurveranderingen (die leiden tot hogere kwalificatie-eisen), dat aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt ook onmiskenbaar achterstelling een rol speelt (Veenman 1999; Gowricharm, 2001). Veenman (2002) formuleert deze drie verklaringsgronden voor de onevenredige arbeidsmarktpositie van allochtonen als volgt. In eerste instantie zijn er de 'individuele en collectieve hulpbronnen'. Het gerealiseerde opleidingsniveau staat hier centraal. Ten tweede wordt gesproken over de 'maatschappelijke kansenstructuur'.

Het betreft hier de conjuncturele en structurele maatschappelijke ontwikkelingen. Ten derde is er sprake van 'in- en uitsluitingsmechanismen'. Hier gaat het vooral om de zogenoemde 'poortwachters' van arbeidsorganisaties, maar ook om intermediairs op de arbeidsmarkt die invloed kunnen uitoefenen op de sluitingsmechanismen (Veenman, 2002).

Onderwijs is dus niet de enige, maar over het algemeen wel de belangrijkste factor die bepalend is voor de kansen op de arbeidsmarkt. Een belangrijke vraag is vervolgens hoe de overheid ervoor kan zorgen dat het opleidingsniveau van bijvoorbeeld etnische minderheden verbeterd wordt. Alvorens deze vraag beantwoord kan worden, is het relevant om eerst na te gaan wat de belangrijkste bepalende factoren voor de onderwijsprestaties van etnische minderheden zijn.

Naast de relatief lage sociaal-economische status, die over het algemeen sterk bepalend is voor de onderwijsachterstand van etnische minderheden, is nog een aantal andere belangrijke factoren te noemen. Bij allochtone jongeren blijken in hun sociaal netwerk relatief weinig personen te zijn bij wie ze ondersteuning kunnen krijgen of als voorbeeldfiguur voor ze kunnen dienen (Veenman, 2002). De steun van betekenisvolle figuren blijkt een belangrijke invloed te hebben op de prestaties van allochtonen in het voortgezet en hoger onderwijs (Veenman, 2002; Dagevos en Veenman, 1992; Crul, 2000; Van Veen, 2001).

Wat betekent dit nu voor het diversiteitbeleid. Gelet op het bovenstaande, alsmede de opvattingen van de deelnemers van de werkconferentie kan diversiteitbeleid alleen succesvol worden geacht als er ook nadrukkelijke aandacht bestaat voor het onderwijsbeleid en de wijze waarop allochtonen worden gesteund, gefaciliteerd en gecoacht bij het afronden van hun opleidingen en in het verlengde hiervan op gepaste wijze worden toegeleid naar arbeid.

Om een goede arbeidsmarktpositie te verwerven is een goede opleiding volgens de deelnemers van de werkconferentie in eerste instantie een noodzakelijk vereiste. Belangrijk is volgens de deelnemers dan ook dat ten behoeve van toekomstig beleid nagedacht wordt over de wijze waarop met de sterke oververtegenwoordiging van allochtone schoolverlaters wordt omgegaan.

Van groot belang is de 'opvang' van deze jongeren. Reguliere onderwijsinstellingen dienen hier een belangrijke begeleidende en coachende rol in te vervullen. Naast de begeleiding is het ook belangrijk om na te denken over de 'overgangprogramma's' die specifiek zijn gericht op doelgroepen tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt (bedrijfsleven). Belangrijk in dit verband is om voort te borduren op bestaande successen van de duale trajecten en na te gaan in hoeverre binnen de branches concrete(re) afspraken gemaakt kunnen worden om doelgroepen toe te leiden naar werk. Daar eerder is gesproken over de inzet van 'role models' en de verantwoordelijkheid die de eigen gemeenschap draagt om jongeren positief te stimuleren om opleidingen af te ronden en dus de arbeidsmarktkansen te verbeteren, lijkt een intensieve samenwerking met allochtone zelforganisaties, respectievelijk allochtone 'professionals' gewenst en noodzakelijk.

Dat investering in onderwijs vanuit de overheid van cruciaal belang is blijkt over het algemeen uit het positieve 'uitstralingseffect' dat uitgaat van de aanwezigheid van steeds meer hoger opgeleide allochtonen in onze samenleving. Een goede opleiding heeft namelijk niet alleen positieve gevolgen voor de hoger opgeleide zelf. Dit reikt verder en heeft ook consequenties voor de directe omgeving. De 'extended family' maar ook de opvolgende generaties plukken de vruchten (zowel materieel als immaterieel) van het opgebouwde 'human capital'. Met de immateriële kant wordt vooral verwezen naar de positieve voorbeeldfunctie van (goed) opgeleide allochtonen. Enerzijds biedt deze functie allochtone jongeren een alternatief voor de dominante negatieve beeldvorming; jongeren kunnen zich dan positief associëren met deze allochtone 'role models'. Anderzijds werkt dit ook positief richting de autochtonen. Opgeleide allochtonen zijn dikwijls goed 'structureel geïntegreerd' (hebben (goede) arbeidsmarktposities verworven) en dragen op deze manier bij aan de wederzijdse integratie. Autochtone collega's binnen arbeidsorganisaties leren op deze manier dikwijls (bewust of onbewust) veel van de sociale contacten met de allochtoon.

In het kader van diversiteitbeleid heeft investeren in onderwijsbeleid dus zowel directe als indirecte positieve effecten, alsmede materiële en immateriële effecten voor het individu, directe omgeving en de maatschappij.

Oprichten van Expertisecentrum Diversiteit

Om op een integrale en effectieve wijze diversiteitbeleid landelijk vorm te geven en ook daadwerkelijk te bewerkstelligen wordt het opzetten van een expertisecentrum door de partijen die hebben deelgenomen aan de werkconferentie van belang geacht. Dit idee werd door een aanzienlijk deel van de aanwezigen gedragen. Belangrijk is echter wel dat dit centrum aan een aantal randvoorwaarden dient te voldoen. Op welke wijze dit centrum daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan een evenredige arbeidsmarktpositie van verschillende doelgroepen wordt hieronder uitgewerkt.

De taken/rollen van het Expertisecentrum Diversiteit zijn door de deelnemers van de werkconferentie als volgt onderscheiden:

- Kennisbank: verzamelen van wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot diversiteit, beschikbaar stellen van best practises, publicaties in vakbladen, etc.
- Adviserend: met betrekking tot het HRM- en diversiteitbeleid binnen bedrijven. Belangrijk is om maatwerk te leveren omdat bedrijven verschillen in 'ontwikkelingsfase' met betrekking tot diversiteit.
- Bemiddelend: 'aanjaagfunctie' door verbindingen te maken tussen de verschillende partijen, verwijzing van bedrijven naar professionele bureaus op het terrein van diversiteit, stimuleren van samenwerking met bedrijfsleven, gemeentes, belangenorganisaties en universiteiten (ook internationaal).
- Faciliterend/opleiding: organiseren van conferenties (inter-/nationaal), bijeenkomsten, lezingen, cursussen, etc. (zoveel mogelijk in samenwerking met bestaande expertisecentra/instituten).
- Certificerend: certificeren van bedrijven op het gebied van diversiteit/kwaliteit-modellen, 'diversiteitproof' keurmerk, uitreiken van een diversiteitsprijs.

Van belang is dat de ontwikkelde expertise behouden dient te blijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de website van Ruim Baan voor Minderheden en de diverse producten die in het kader van verschillende arbeidsmarktinstrumenten zijn ontwikkeld. Belangrijk is dat de registratiegegevens, meer dan nu het geval is, als nulmeting gebruikt dienen te worden voor het toekomstig beleid. Van belang is dat de registratie op een zodanige manier wordt geclusterd dat zichtbaar wordt welke bedrijven, sectoren en regio's goed presteren en welke minder goed presteren. Op deze manier wordt een 'benchmark' mogelijk gemaakt, waarbij opgespoord kan worden wat per onderdeel de 'witte vlekken' en probleemgebieden, dan wel de succesfactoren en 'best practises' zijn. Op basis van deze informatie kunnen de werkgevers ondersteund en geadviseerd worden en is het mogelijk afzonderlijke streefcijfers en maatregelen bij te stellen. Het expertisecentrum zou in dit geheel een belangrijke rol kunnen vervullen bij zowel het beheren van deze 'kennisbank', als wel het adviseren en faciliteren richting de werkgevers.

Voor wat betreft de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van het expertisecentrum wordt door de deelnemers van de werkconferentie een aantal uiteenlopende voorstellen gedaan:

- Expertisecentrum als onderdeel van het Ministerie van SZW, het Ministerie van OC&W en Economische Zaken.
- Expertisecentrum koppelen aan zowel overheid als maatschappelijke organisaties (hierbij kan worden gedacht aan samenwerking tussen Forum en het Ministerie van SZW).
- Expertisecentrum op regionaal niveau: een samenwerkingsverband tussen (overheid, CWI en bedrijfsleven).

Belangrijke randvoorwaarden voor het functioneren van een expertisecentrum worden door de deelnemers van de werkconferentie als volgt geformuleerd:

- Onafhankelijk.
- Deskundig.
- Laagdrempelig: voor zowel bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties als individuen.
- Bundelend: noodzakelijk om samen te werken met andere instituties/expertisecentra, zoveel mogelijk bestaande kennis op één punt verzamelen, voorkomen dat er te veel centra naast elkaar opereren.
- Belangrijk dat kennis en best practises met betrekking tot één doelgroep een positief effect heeft ten aanzien van de andere doelgroepen, leer van bestaande ervaringen.

Bovengenoemde punten met betrekking tot het expertisecentrum zijn in het kader van deze rapportage slechts een eerste inventarisatie. Van belang is om deze ideeën voor de toekomst nader uit te werken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onlangs ook een verkenning uitgevoerd naar een mogelijke oprichting van een expertisecentrum. Nader onderzoek zou in dit verband vooral betrekking hebben op de kosten van dit expertisecentrum, de organisatievorm, de positionering, de concrete inhoudelijke bevoegdheden, alsmede de ‘verhouding’ en bevoegdheden ten aanzien van de werkgevers.

Registratie zonder wettelijke verplichting

Op basis van voorgaande paragrafen is duidelijk gebleken dat registratie zowel in het algemeen, maar ook in het bijzonder voor het ‘functioneren’ van een mogelijk op te richten expertisecentrum Diversiteit door de deelnemers van de werkconferentie als noodzakelijk wordt geacht.

Een belangrijke vraag in dit verband is echter in hoeverre het mogelijk is om registratie te behouden zonder een wettelijke verplichting. Belangrijk is dus om na te denken wat mogelijke alternatieve manieren zijn om adequate registratie te laten plaatsvinden zonder een wettelijk kader.

In de werkconferentie, waar met de verschillende partijen over deze optie is gediscussieerd, is gebleken dat hierover uiteenlopende gedachten bestaan. Het is derhalve lastig om hier een eenduidig antwoord op te geven. Registratie in combinatie met een wettelijke verplichting lijkt het voordeel te hebben dat werkgevers eerder geneigd zullen zijn om hun gegevens vrij te geven. Zonder een wettelijke verplichting zullen bedrijven niet zo snel bereid zijn om deze gegevens ter beschikking te stellen. Er zal dus nagedacht moeten worden over de wijze waarop gewaarborgd kan worden dat registratie plaatsvindt en gegevens ter beschikking worden gesteld. Een mogelijk idee hieromtrent is het opnemen van registraties in de sociale jaarverslagen van bedrijven en steekproefsgewijs de bedrijven te onderzoeken.

De verschillende ideeën omtrent de concrete invulling van ‘het registreren zonder wetgeving’, alsmede de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen hieromtrent zullen nader onderzocht moeten worden om voor de toekomst gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de mogelijke effectiviteit van dit alles.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is de tweede centrale vraag van dit onderzoek besproken. Er is nagegaan op welke wijze het toekomstig beleid kan worden vormgegeven en welke concrete instrumenten hiervoor ingezet kunnen worden.

De visie van het toekomstig beleid is gebaseerd op de ‘diversiteitbenadering’. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat diversiteitbeleid, in tegenstelling tot het specifieke beleid (waaronder de Wet SAMEN kan worden geschaard), bij werkgevers en het maatschappelijk veld het vertrouwen geniet om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden in de toekomst daadwerkelijk te kunnen verbeteren.

Op basis van de opvattingen van de respondenten blijkt dat niet zozeer de Wet SAMEN als zodanig, maar eerder een aantal elementen van deze wet behouden dient te blijven. Het betreft hier de volgende elementen: het creëren van bewustwording, de focus op werkgevers, de registratie, de ontwikkelde faciliteiten en de aandacht voor specifieke doelgroepen. Deze elementen van de Wet SAMEN zouden in een aangepaste vorm, eventueel gekoppeld aan andere of nieuwe instrumenten, behouden dienen te blijven.

Uit het onderzoek kunnen we concluderen dat convenanten als instrument positief worden beoordeeld (dit geldt met name voor het MKB-minderhedenconvenant) en ook in de toekomst van belang worden geacht om de arbeidsparticipatie van doelgroepen breed te verhogen.

Belangrijk is volgens de betrokkenen van het onderzoek dat convenanten gericht zijn op het integrale beleid (instroom, doorstroom en uitstroom) en resultaatgericht zijn. De convenanten zouden moeten leiden tot een bepaalde mate van zelfregulering waarin werkgevers op termijn de eigen verantwoordelijkheid nemen om diversiteitsvraagstukken op te lossen.

Een ander bestaand instrument dat met name in de werkconferentie als alternatief is besproken, zijn de CAO-afspraken. Ondanks de minder positieve beoordeling uit het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek, lijkt het op basis van de opvattingen van deelnemers van de werkconferentie interessant om na te gaan wat de mogelijkheid is om specifieke afspraken over doelgroepen te koppelen aan andere issues binnen de CAO-afspraken. Belangrijk hierbij is dat de CAO-afspraken op een adequate manier worden vertaald naar de individuele bedrijven zelf.

Tot slot worden met betrekking tot de bestaande instrumenten ook de branchegerichte afspraken genoemd. Belangrijk element is dat binnen de branche goede bedrijfsoverstijgende afspraken kunnen worden gemaakt over branchespecifieke vraagstukken. Afhankelijk van de knelpunten binnen de branche kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de specifieke doelgroepen.

Op basis van de input die is verkregen uit de werkconferentie blijkt dat één van de vele suggesties die is gedaan betrekking heeft op het ontwikkelen van een diversiteitwet. Hieromtrent is tijdens de werkconferentie de nodige discussie ontstaan. Om het draagvlak en de concrete invulling hieromtrent daadwerkelijk te kunnen bepalen is nader onderzoek vereist.

Ten behoeve van het toekomstig diversiteitbeleid lijkt aandacht voor de volgende drie aspecten noodzakelijk:: *strategisch communicatiebeleid, vraaggericht beleid en aanbodgericht beleid.*

Om op een integrale en effectieve wijze diversiteitbeleid vorm te geven en ook daadwerkelijk te realiseren wordt door de deelnemers van de werkconferentie het opzetten van een Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van belang geacht. Dit idee werd door een aanzienlijk deel van de deelnemers gedragen. Belangrijk is echter wel dat dit centrum aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. De rol van dit centrum is door de deelnemers als volgt weergegeven: het beheren van een kennisbank en het adviseren, bemiddelen, faciliteren en certificeren. Belangrijkste randvoorwaarden voor het functioneren van dit expertisecentrum zijn dat het volgens de deelnemers van de werkconferentie onafhankelijk, deskundig en laagdrempelig/toegankelijk dient te zijn.

5 Toekomstige rol van samenwerkingspartners

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de resultaten van het onderzoek een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

‘Welke partijen dienen een cruciale rol te vervullen bij het stimuleren van werkgevers tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed?’

Dit hoofdstuk behandelt de toekomstige rollen van de verschillende partijen en benoemt de nationale en regionale samenwerkingsconstructies. In paragraaf 5.2 zullen de verschillende rollen van de Rijksoverheid worden besproken. Vervolgens zullen respectievelijk de rollen van de werkgevers (paragraaf 5.3), de doelgroep (paragraaf 5.4), het CWI (paragraaf 5.5) de lokale overheid (paragraaf 5.6) en de andere partijen (paragraaf 5.7) worden besproken. In paragraaf 5.8 zullen de coördinatie en de (regionale) afstemming aan bod komen en in paragraaf 5.9 zullen er conclusies worden getrokken.

5.2 De Rijksoverheid

Uit het onderzoek komt naar voren dat de werkgevers, de werkzoekenden én de overheid, in onderlinge samenhang, de belangrijkste rollen dienen te vervullen in het toekomstige beleid. Voor een effectieve invulling van de rol van de Rijksoverheid bij het stimuleren van een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden komen de volgende algemene uitgangspunten naar voren:

- De Rijksoverheid dient de nadruk te leggen op positieve prikkels (fiscale regeling, stimuleringsprijs/’diversity award’, etc.) in een evenwichtige mix met handhavingsmaatregelen. Dit levert een spanningsveld op tussen de functies ‘stimuleren’ en ‘handhaven’.
- De Rijksoverheid dient als werkgever een *voorbeeldfunctie* te vervullen voor wat betreft een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden.
- De Rijksoverheid dient uit te gaan van een *ketenaanpak*. De ketenaanpak gaat uit van het principe dat de betrokken partijen in onderling samenhangende ketens zijn georganiseerd. Dit geldt zowel op structuur niveau (werkzoekende-werkgever-overheid) als op inhoudelijk niveau (aansluiting tussen onderwijs en werk). Hierbij is ook aandachtspunt om de verkokering binnen de Rijksoverheid tegen te gaan.
- De Rijksoverheid dient beleid te ontwikkelen dat zowel op de *vraagzijde* (werkgevers) als de *aanbodzijde* (werkzoekenden) van de arbeidsmarkt is gericht. De werkgevers geven specifiek aan dat de Rijksoverheid zich vooral op de aanbodzijde zou moeten richten.
- De Rijksoverheid dient *klantgericht* te werken door aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de verschillende partijen in de ‘markt’.

De volgende functies van de Rijksoverheid worden door de respondenten in het onderzoek uitdrukkelijk naar voren gebracht: *signaleren & informeren, stimuleren en handhaven*. Hieronder volgt een beschrijving van de concrete invulling van deze verschillende functies.

5.2.1 Signaleren & informeren

De respondenten uit het onderzoek benadrukken de waak- en aanjaagfunctie van de Rijksoverheid. Bij opvallende ontwikkelingen, in positieve of negatieve zin, dient de Rijksoverheid aansturing te geven aan de primair betrokken partijen.

Het Ministerie van SZW wordt in het onderzoek positief beoordeeld met betrekking tot de voorlichtingsrol. Er wordt door de respondenten een aantal suggesties gedaan om deze voorlichtende rol verder invulling te geven:

- Ontwikkelen van een *kenniscentrum* (voor alle partijen en ook op regionaal niveau).
 - ontwikkelen van een databank voor ‘instrumenten’;
 - ontwikkelen van een netwerkdatabank;
 - organiseren van deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld het uitwisselen van ‘best practices’ tussen bedrijven en branches;
 - ontwikkelen van een benchmark-instrument met statistische gegevens over de (regionale) arbeidsmarktsituatie.
- Het stimuleren van het *maatschappelijke debat* over een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden door de verschillende partijen erbij te betrekken. Hiertoe kunnen voorlichtingscampagnes worden geïnitieerd die gericht zijn op de doelgroep zelf (gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor de arbeidsparticipatie), op het bedrijfsleven (gericht op de sociaal-economische voordelen van een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden, subsidies en regelgeving) en op de samenleving. Een pro-actieve opstelling in de media, bijvoorbeeld via internet en televisiespots, is hierbij gewenst.

5.2.2 Stimuleren

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Rijksoverheid vooral de nadruk dient te leggen op het ‘prikken’ van de verschillende partijen om de evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden te stimuleren. Deze stimuleringsmaatregelen dienen in een evenwichtige balans met handhavingmaatregelen plaats te vinden. Er is behoefte aan kaderstellend beleid en niet aan wetgeving met de bijbehorende handhaving. Vooral de werkgevers brengen deze mening uitdrukkelijk naar voren. Van de respondenten van de overige organisaties komt vaker de mening naar voren dat registreren, rapporteren en handhaven gewenst blijft in de toekomst. Dit brengt een spanningsveld met zich mee tussen deze verschillende gewenste rollen van de Rijksoverheid om zowel te stimuleren als te handhaven.

Uit het onderzoek komt een aantal voorstellen naar voren om de stimulerende rol van de Rijksoverheid verder vorm te geven. Allereerst wordt een aantal *stimuleringsmaatregelen aan de vraagzijde* (werkgevers) geformuleerd.

- Het vervolgen van het afsluiten van convenanten, waarin verschillende partners samenwerken om de arbeidspositie van etnische minderheden te stimuleren. Deze convenanten kunnen per bedrijf, branche of sector worden afgesloten. Er dienen concrete prestatieafspraken (diversiteitargets) te worden gemaakt.
- Stimuleren van de samenwerking tussen alle betrokken partijen (zie 5.8).
- Fiscale maatregelen en subsidies (bijvoorbeeld startsubsidie ‘diversiteitbeleid’, subsidie voor het inzetten van specialistische consultancy, loonkostensubsidies).
- Het stimuleren van de arbeidsparticipatie door actieve bemiddeling. Hierbij kan worden gedacht aan het creëren van mogelijkheden voor persoonlijke ondersteuning van werkgevers op het gebied van diversiteit.
- Het instellen van een stimuleringsprijs voor nieuwe en succesvolle initiatieven die de arbeidsparticipatie van etnische minderheden bevorderen.
- Het stimuleren van competentie management binnen het bedrijfsleven, waarin het managen van diversiteit als kernkwaliteit wordt benoemd.
- Het initiëren van nieuwe initiatieven zoals bijvoorbeeld de startkwalificatietrajecten voor laaggeschoolde werknemers en het VESOC-akkoord⁹ in België.

Verder wordt aan *stimuleringsmaatregelen aan de aanbodzijde* benoemd dat het van belang is om goede voorwaarden te scheppen voor werkzoekenden op het terrein van scholing, kinderopvang en tegengaan van discriminatie. In het kader van scholing worden het initiëren van duale scholing (leren-werken), tweede kans onderwijs, stage- en werkervaringsplaatsen (ook voor hogere functies) en van drop-out beleid genoemd.

Ten slotte wordt nog een aantal andere aspecten benoemd die stimulerend kunnen werken:

- Het initiëren van wetenschappelijk onderzoek en symposia, bijvoorbeeld over het economisch belang van diversiteitbeleid voor organisaties.
- Een evaluatiecyclus inbouwen in de verschillende projecten die op dit terrein lopen. De resultaten van de evaluatie kunnen vervolgens in ‘best practices’ worden geformuleerd en gecommuniceerd.
- Een snelle procedure om het erkennen van buitenlandse diploma’s te stimuleren.

⁹ VESOC staat voor Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité. Dit is een driedelig overlegorgaan tussen de Vlaamse regering, de werkgevers- en werknemersorganisaties.

5.2.3 Handhaven

Van de respondenten van de overige organisaties komt, in tegenstelling tot de respondenten van de werkgevers, vaker de mening naar voren dat registreren, rapporteren en handhaven gewenst blijft in de toekomst. Het opheffen van het achterblijven van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden laat zich niet regelen door vrijblijvende afspraken, is de opvatting bij de overige organisaties. Daarentegen zien de werkgevers het belang van handhavingmaatregelen op dit terrein door de Rijksoverheid nauwelijks in. Aan de rol van de Arbeidsinspectie om de arbeidsparticipatie van etnische minderheden te stimuleren wordt in het onderzoek een matig belang toegekend. Wel wordt de Rijksoverheid een actieve rol toebedacht in het tegengaan van discriminatie en het monitoren van diversiteitbeleid en resultaatgerichte afspraken, bijvoorbeeld door het afsluiten van convenanten. Door sommige respondenten worden het sanctioneren van onwillige werkzoekenden en onwillige werkgevers benadrukt.

5.3 De werkgevers

De werkgevers vervullen, samen met de overheid en de doelgroep, de belangrijkste rol in het vraagstuk over de evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden. De werkgevers geven aan dat ze voor het stimuleren van deze arbeidsparticipatie nauwelijks belang hechten aan een vervolgwetgeving. De werkgevers nemen de verantwoordelijkheid voor de stimulering van de arbeidsparticipatie hierdoor voor een groot deel op zich. Het belang om samen te werken met diezelfde overheid en doelgroep wordt dan ook benadrukt in dit onderzoek. Het afsluiten van convenanten wordt algemeen gezien als een waardevolle methode om de arbeidsparticipatie van etnische minderheden te vergroten.

Uit het onderzoek komen de volgende suggesties naar voren die inhoud kunnen geven aan het verder invullen van de verantwoordelijkheden van de werkgevers:

- Werkgevers dienen te investeren in diversiteitmanagement van P&O-functionarissen en het management, dit om de in- en doorstroom van etnische minderheden te stimuleren en discriminatie tegen te gaan.
- Werkgevers kunnen investeren in het invoeren van interculturele wervingscampagnes en wervingsmethodieken.
- Werkgevers kunnen uitwisselingsstructuren ontwikkelen om 'best practices' uit te wisselen (het concept van de 'lerende organisatie').
- Werkgevers kunnen door middel van het sociale jaarverslag verantwoording afleggen over de resultaten van het diversiteitbeleid van de organisatie.
- Het bedrijfsleven kan diversity-ambassadeurs benoemen die zich sterk maken voor diversiteitmanagement en goede resultaten op het terrein van de evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

- Werkgevers kunnen de samenwerking met de andere partijen opzoeken door deel te nemen aan de Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's).
- Werkgevers kunnen aandacht besteden aan de eigen bewustwording dat diversiteitbeleid noodzakelijk is voor de kwaliteit van de producten en diensten en voor de klantgerichtheid. 'Het nastreven van evenredigheid is geen luxe maar een bedrijfsbelang'.

5.4 De doelgroep

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat alle partijen het van essentieel belang vinden dat de doelgroep zelf actief is in het nemen van verantwoordelijkheid en initiatief om de eigen arbeidspositie te verbeteren. Werkzoekenden worden uitgenodigd, soms gemaand, om eigen kwaliteiten op de voorgrond te zetten, kennis over de arbeidsmarkt en de samenleving te verbeteren, zich de Nederlandse taal eigen te maken, zich te verdiepen in de organisatiecultuur van het bedrijf waar ze willen werken en signalen van discriminatie te melden. Ook wordt geadviseerd om, middels individuele activiteiten of belangenorganisaties, de samenwerking op te zoeken met de werkgevers. Zo zouden er projecten gestart kunnen worden met bedrijven die actief zijn op diversiteitsgebied om zo een gezamenlijk ambassadeursfunctie te ontwikkelen. Verder worden belangenorganisaties opgeroepen om hun achterban te structureren en te activeren om actief te participeren in initiatieven om werk te genereren.

5.5 Het CWI

Aan de rol van het CWI wordt in het vraagstuk van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden door de overige organisaties (60%) aanzienlijk meer belang toegekend dan door de werkgevers (23%).

Beide respondentgroepen (werkgevers en overige organisaties) hebben 'mixed feelings' over de rol van de Bam'ers inzake de advisering over werving en de begeleiding op de werkvloer.

Uit het onderzoek blijkt dat het CWI de positionering naar de werkgevers dient te verbeteren, zich meer als volwaardig gesprekspartner van de werkgevers dient op te stellen en meer dient in te spelen op de vraagstukken die er leven bij de werkgevers. Voorbeelden die worden gegeven zijn dat er beter kan worden ingegaan op lokale initiatieven en dat het zoekstelsel om werknemer en werkgever te matchen kan worden verbeterd.

Ook wordt een pro-actieve houding en maatwerk verwacht van het CWI in de benadering van de doelgroep en de werkgevers, 'kantoor uit, bedrijf in'.

Er wordt belang gehecht aan de ondersteunende rol die het CWI kan blijven vervullen in de *ondersteuning van werkgevers*. De volgende aspecten worden daarbij benoemd:

- het geven van voorlichting;
- het uitvoeren van actieve bemiddeling ('specialistenpool', zorgvuldige selectie van kandidaten);
- het faciliteren van opleidings- en ervaringsplaatsen;
- het stimuleren van diversiteitbeleid bij werkgevers (training);
- het aanleveren van cijfers over (regionale) evenredige arbeidsparticipatie; en
- het matchen van werkgevers en werkzoekenden door het organiseren van banenmarkten en het instellen van bijvoorbeeld een 0800-Helpdesk.

Ook wordt het belang gezien van een *actieve begeleiding van de werkzoekende*. Dit door individuele begeleiding van de werkzoekende, bestaande uit beroepskeuzebegeleiding, sollicitatietraining en sollicitatiebegeleiding.

5.6 De lokale overheid

De lokale overheid dient een pro-actieve houding aan te nemen. Dit op de verschillende rollen die de lokale overheid vervult, namelijk het *signaleren & informeren, stimuleren en handhaven*.

Ook wordt de voorbeeldfunctie voor wat betreft een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden bij in- en doorstroom benadrukt. Verder zou de lokale overheid alleen kunnen samenwerken met partijen en bedrijven die een evenredige arbeidsparticipatie in de eigen organisatie kunnen aantonen.

Uit het onderzoek komt een aantal voorstellen naar voren, in de lijn van de voorstellen voor de Rijksoverheid, om de verschillende functies van de lokale overheid inhoud te geven. Het wordt van belang geacht dat de lokale overheid knelpunten in de uitvoering van het beleid *signaleert* en deze signalen doorgeeft aan de betrokken partijen als bijvoorbeeld CWI's en ROC's.

Verder wordt aan aantal aspecten benoemd die onder de *informatiefunctie* van de lokale overheid vallen. In de voorlichting wordt het van belang gevonden dat de doelgroep wordt aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid om initiatief te nemen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Verder dient de voorlichting aan werkgevers gericht te zijn op de sociaal-economische voordelen van een evenredige arbeidsmarktpositie en op subsidies & regelgeving.

De volgende *stimuleringsmaatregelen* worden voor de lokale overheid geformuleerd:

- het initiëren van nieuwe samenwerkingsvormen tussen de verschillende betrokken partijen (ketenbenadering);
- het afsluiten van convenanten, met concrete prestatieafspraken;
- het opnemen van prestatieafspraken in het collegeprogramma;
- het stimuleren van werkgeversnetwerken;
- het inzetten van intermediairs;
- het bieden van opleidingsmogelijkheden;
- het initiëren van integratieprojecten;
- het initiëren van inburgering en taalonderwijs;
- het uitwisselen van ‘best practices’-projecten.

In het kader van het *handhaven* wordt genoemd dat de afstemming van de diverse bestanden zou moeten verbeteren opdat deze kunnen dienen als sturingsinformatie. Verder dienen er instrumenten te worden ontwikkeld die het toezicht op ‘goed werkgeverschap’, waaronder evenredigheid van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden en diversiteitbeleid vallen, kunnen waarborgen. Tevens kan zo het monitoren van de in- en doorstroom en behoud van allochtone werknemers worden geregeld. Ook wordt het van belang gevonden dat de regionale positie van de arbeidsmarkt in kaart wordt gebracht.

Interessant is om bovengenoemde verschillende rollen van de lokale overheid zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de Wet Werk en Bijstand die per 1 januari 2004 wordt ingevoerd. De gemeenten zullen in het verlengde van deze wet meer dan nu het geval is ruimte krijgen om voorzieningen in te zetten ten behoeve van de arbeidsinschakeling. Eén van de punten van deze wet is dat de gemeenten het reïntegratiebeleid moeten concretiseren in een verordening. Belangrijk hierbij is dat de gemeenten zorgen voor een evenwichtige aanpak van groepen belanghebbenden. Een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst is dat de gemeente bij het opstellen van een verordening afspraken opneemt dan wel doelstellingen formuleert met betrekking tot bijvoorbeeld de evenredigheid ten aanzien van uitstroom van etnische minderheden. Belangrijk hierbij is dat de zelforganisaties (landelijk, regionaal en lokaal) erop kunnen toezien dat deze afspraken daadwerkelijk in de gemeentelijke verordening worden opgenomen.

5.7 Andere partijen

Aan de rol van verschillende andere partijen (ondernemingsraad, belangenorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties) wordt in het vraagstuk van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden door de overige organisaties aanzienlijk meer belang toegekend dan door de werkgevers.

Uit het onderzoek komt voor een aantal partijen nog een aantal specifieke zaken naar voren over de invulling van de toekomstige rol. Zo wordt over de *ondernemingsraden* gemeld dat zij een rol kunnen spelen om het diversiteitbeleid te initiëren en om het management aan te spreken op de resultaten van de maatregelen om evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden te bewerkstelligen. De *sociale partners* worden genoemd omdat zij een infrastructuur kunnen creëren, waarin afspraken over evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden op CAO-niveau kunnen worden gemaakt. De *brancheorganisaties* worden vooral door de overige organisaties van belang geacht in het stimuleren van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Dit vanwege hun specifieke kennis van de branche en de daarin opererende werkgevers. De *Regionale Platforms Arbeidsmarkt* (RPA) worden vanwege de aanwezige kennis van de regio gezien als effectieve ‘bruggenbouwer’ tussen bedrijven, werkzoekenden en overheid (netwerkorganisatie).

Een van de suggesties uit het onderzoek is om de regiefunctie voor het stimuleren van evenredige arbeidsparticipatie in de kleinere gemeenten bij de RPA's neer te leggen. De *provincie* zou een rol kunnen spelen in de coördinatie van de provinciale maatregelen en samenwerkingsverbanden. Ten slotte wordt opgemerkt dat de opleidingsinstituten actief diversiteitbeleid dienen te voeren en samenwerking dienen te zoeken met intermediairs om bijvoorbeeld stage- en werkplekken te vinden.

5.8 Coördinatie en (regionale) afstemming

De respondenten waren eenduidig in hun advies om een convenantmodel te hanteren, waarin de verschillende partners samenwerken om de arbeidspositie van etnische minderheden te stimuleren. Hierbij wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- Slechts die partijen dienen betrokken te worden die dicht bij de uitvoering staan. Een gezamenlijke aanpak met de hoogstnoodzakelijke partijen: doelgroep, werkgevers en overheid.
- In de convenanten dienen concrete prestatieafspraken gemaakt te worden met de verschillende partijen. De wijze van monitoren van deze afspraken dient vooraf besproken te worden.
- Er dient gekozen te worden voor een ketenbenadering.
- De regiefunctie ligt bij de (lokale) overheid. Afhankelijk van de ‘toekomst’ van de RPA dient te worden nagegaan in hoeverre RPA's een ‘regisserende’ rol op regionaal niveau kunnen vervullen.

5.9 Conclusies

Concluderend kunnen we stellen dat de Rijksoverheid, de werkgevers en de doelgroep zelf als de belangrijkste actoren worden beschouwd om een rol te spelen in het toekomstige beleid om de evenredige arbeidsparticipatie van doelgroepen te stimuleren.

De *(Rijks)overheid* dient beleid te ontwikkelen dat zowel op de vraagzijde (werkgevers) als op de aanbodzijde (werkzoekenden) van de arbeidsmarkt is gericht. Het beleid dient te worden vormgegeven middels de ketenaanpak, waarbij de focus gericht is op een goede samenwerking tussen de verschillende partners. Verder dient de overheid de nadruk te leggen op positieve stimuleringsmaatregelen, dit in een evenwichtige mix met handhavingmaatregelen. Monitoring is in dit verband van essentieel belang. Het convenantmodel wordt als belangrijke stimuleringsmaatregel gezien. Ten slotte dient de Rijksoverheid als werkgever een voorbeeldfunctie te vervullen voor wat betreft een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

Op regionaal niveau is het van essentieel belang om goede samenwerkingsstructuren te creëren om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen.

De *werkzoekenden en werknemers* worden nadrukkelijk uitgenodigd om de eigen verantwoordelijkheid in dit geheel te nemen. Kennis over de samenleving, de daarbij behorende voorzieningen en de beheersing van de Nederlandse taal zijn daarin centrale thema's.

De *werkgevers* dienen hun verantwoordelijkheid te nemen door diversiteitbeleid in te voeren en verantwoording af te leggen in de sociale jaarverslaglegging.

De werknemers en werkgevers dienen elkaar te vinden in het ontwikkelen van een gezamenlijke ambassadeursfunctie.

Van belang is dat de verschillende partijen hun commitment concreet naar elkaar uitspreken. Dit is belangrijk omdat bij verschillende partijen de zorg bestaat dat het daadwerkelijk realiseren van de beoogde resultaten belemmerd kan worden door de huidige context van een verslechterde economische conjunctuur.

6 Conclusies: antwoorden op de centrale onderzoeksvragen

6.1 Inleiding

De Wet SAMEN heeft sinds de invoering in 1998 een belangrijke impuls gegeven aan de bewustwording van de arbeidsmarktpositie ten aanzien van etnische minderheden in Nederland. Zowel op maatschappelijk niveau als op werkgeversniveau heeft de wet, in het bijzonder door middel van de registratie, bijgedragen aan meer inzicht in de bestaande probleemgebieden en de uitdagingen voor de toekomst.

In dit hoofdstuk zal op basis van voorgaande hoofdstukken conclusies worden getrokken met betrekking tot de drie centrale vraagstellingen die de basis vormden van dit onderzoek. De hoofdstukken in deze rapportage zijn over het algemeen in lijn met de drie hoofdvragen ingedeeld. Na de twee inleidende hoofdstukken is in hoofdstuk 3 ingegaan op de eerste centrale vraag, hoofdstuk 4 heeft de tweede centrale vraag behandeld en in hoofdstuk 5 is ingegaan op de derde centrale vraag.

Deze vragen zullen hieronder achtereenvolgend worden besproken.

In 6.2 zal worden ingegaan op de mate waarin de Wet SAMEN een geschikt instrument wordt geacht om arbeidsparticipatie van etnische minderheden te verbeteren. In 6.3 wordt besproken hoe het toekomstig beleid ingevuld wordt en welke andere (nieuwe) instrumenten of beleidslijnen hiervoor ingezet kunnen worden. In paragraaf 6.4 wordt nader besproken wat dit toekomstige beleid voor implicaties heeft voor de concrete verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende betrokken partijen.

6.2 De Wet SAMEN: knelpunten en oplossingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste vraagstelling van dit onderzoek. Deze luidt als volgt:

Is de Wet SAMEN een geschikt instrument om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden?

Allereerst zijn ten behoeve van dit onderzoek de jaarlijkse rapportages van de CWI bestudeerd, alsmede andere relevante documenten om inzicht te krijgen in de concrete resultaten van de Wet SAMEN.

Uit de analyse van de jaarverslagen van 2001 (gedeponeerd tot november 2002) blijkt dat het aandeel etnische minderheden met een voltijddienstverband even groot is als het aandeel etnische minderheden met een deeltijddienstverband (8,7%).

Tevens is ten opzichte van het verslagjaar 2000 een toename te zien van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een fulltime baan, tegenover een afname van het aandeel etnische minderheden dat werkzaam is in een parttime baan.

Voor wat betreft de in- en uitstroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt blijkt uit de analyse van de jaarverslagen 2001 dat er per saldo meer etnische minderheden zijn ingestroomd dan uitgestroomd (14,5 % ten opzichte van 12,6%).

Voor wat betreft de geïnitieerde beleidsinitiatieven van de bedrijven zijn deze in het verslagjaar 2000 verzesvoudigd ten opzichte van het voorgaande jaar. Uit analyse van de jaarverslagen 2001 blijkt dat dit aantal nog verder is toegenomen met 17%. Een belangrijk deel van de beleidsinitiatieven richt zich op 'instroom, werving en selectie' (35,9 %). Ook is een verdubbeling van het aandeel maatregelen in de categorie 'loopbaanbeleid' te zien (12,9%). Dit is een indicatie dat ondernemingen meer aandacht besteden aan het behoud van etnische minderheden. Naast 'instroom, werving en selectie en loopbaanbeleid' geven ondernemingen aan relatief veel maatregelen te nemen gericht op 'analyse/onderzoek' (12,2%) en 'arbeidsverhoudingen' (12,1%).

Ten behoeve van de beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag is tevens een enquête uitgezet onder respondenten teneinde een beeld te krijgen van de meningen van de actoren uit het veld. De resultaten van deze enquête moeten zoals eerder is beschreven worden geplaatst tegen de achtergrond van de omvang van de enquête en het aantal respondenten.

Ten behoeve van dit onderzoek is concreet ingegaan op het belang van de effectiviteit van de Wet SAMEN in termen van het beoogde doel. Tevens is gekeken naar de concrete resultaten die door de Wet SAMEN zijn bereikt en de rol en inbreng van de diverse partijen die bij de wet betrokken zijn.

Op basis van ons onderzoek kan over het algemeen gesteld worden dat het belang van de Wet SAMEN niet of nauwelijks door de respondenten wordt ingezien. De Wet SAMEN wordt door vele werkgevers vooral als 'administratieve rompslomp' beschouwd en leidt met name volgens werkgevers onvoldoende tot concrete resultaten.

Duidelijk is echter wel dat de wet een positieve impuls heeft gegeven aan het bewustwordingsproces omtrent de onevenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en de bestaande uitsluitingmechanismen op de arbeidsmarkt. We zien verder dat de wet met name vanuit het maatschappelijk veld wordt beschouwd als een kader voor het voeren van specifiek beleid.

De concrete resultaten van de Wet SAMEN voor wat betreft de verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden is echter volgens de respondenten van dit onderzoek minimaal. Slechts 6% van de respondentengroep werkgevers en 12% van de overige (maatschappelijke) organisaties is van mening dat de wet concreet leidt tot een daadwerkelijke verbetering van de positie van etnische minderheden.

Uit de analyse van ons onderzoek blijkt dat met name de werkgevers kritisch zijn over de resultaten van de Wet SAMEN als het gaat om het verhogen van de instroom. Slechts 2% van de werkgevers is van mening dat de wet daadwerkelijk leidt tot een verbeterde instroom van etnische minderheden.

Een daadwerkelijke concrete verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, wat op zichzelf het kerndoel is van de Wet SAMEN, lijkt op basis van de resultaten van dit onderzoek niet gerealiseerd te worden. In het algemeen lijken de werkgevers zich primair te richten op de registratie van gegevens en het opstellen van het jaarverslag en zich minder te richten op de maatregelen en het (multicultureel) beleid wat gevoerd zou moeten worden. De registratie lijkt volgens de respondenten dus geen middel, maar een doel op zich te zijn.

Het feit dat er onvoldoende (multicultureel) beleid binnen organisaties wordt gevoerd, blijkt zoals gezegd te maken te hebben met een nadrukkelijke focus van de werkgevers op registratie en in mindere mate op beleidsvoering. Achterliggende redenen blijken tevens te maken te hebben met de knelpunten die bedrijven zelf ervaren bij het voeren van multicultureel beleid. Het blijkt dat 45% van de werkgevers aangeeft dat het ontbreken van draagvlak als knelpunt wordt ervaren bij multicultureel beleid. Dit wijst op een zekere terughoudendheid van werkgevers om multicultureel beleid te voeren omdat de factor draagvlak ontbreekt. Ook de (maatschappelijke) overige organisaties wijzen op ditzelfde knelpunt. Een ander belangrijk knelpunt dat werkgevers aangeven is het ontbreken van voldoende gekwalificeerde allochtonen op de arbeidsmarkt. Daarentegen wijzen de maatschappelijke overige organisaties met name op het ontbreken van voldoende deskundigheid binnen de bedrijven en de slechte samenwerking tussen partijen (bedrijfsleven, overheid en CWI) als belangrijke knelpunten bij het voeren van multicultureel beleid.

In antwoord op de eerste centrale vraag kan worden geconstateerd dat de Wet SAMEN in de huidige vorm – naast een stijgend aantal gedeponeerde jaarverslagen – heeft geleid tot positieve ontwikkelingen ten aanzien van de verhouding voltijd en deeltijd, de verhouding in- en uitstroom van etnische minderheden en tot een toenemend aantal beleidsinitiatieven.

Voor wat betreft het beeld van de respondenten van de enquête lijkt de Wet SAMEN primair te hebben geleid tot een positief bewustwordingsproces rondom de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en als zodanig het onderwerp op de agenda te hebben gezet. Ten aanzien van de politieke agenda vervullen de jaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer een belangrijke rol. Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat naast het bewustwordingseffect dat teweeg is gebracht door de Wet SAMEN toch duidelijke vraagtekens bestaan ten aanzien van de daadwerkelijke effectiviteit van de wet. Slechts 6% van de werkgevers en 12% van de overige organisaties is van mening dat de Wet SAMEN daadwerkelijk een bijdrage levert aan de evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

De Wet SAMEN lijkt dus enerzijds door de respondenten positief te worden gewaardeerd voor wat betreft hetgeen is teweeggebracht als het gaat om de bewustwording en de ‘procedurele’ activiteiten van werkgevers en andere partijen. Anderzijds geldt dat de respondenten het ‘inhoudelijke’ behaalde resultaat als concreet gevolg van de Wet SAMEN negatiever waarden.

Wat dit vervolgens betekent voor het toekomstig beleid en de wijze waarop arbeidsmarktinstrumenten ingezet kunnen worden, zal hieronder nader worden besproken bij de beantwoording van de tweede centrale vraag van dit onderzoek. Duidelijk is in ieder geval dat de wens bestaat om een aantal instrumenten die ten behoeve van de Wet SAMEN zijn ontwikkeld voor de toekomst te behouden.

6.3 Toekomstig beleid: bestaande en nieuwe ‘instrumenten’

Gelet op het aflopen van de Wet SAMEN op 1 januari 2004 luidt de tweede centrale vraag van dit onderzoek als volgt:

Zijn andere instrumenten denkbaar om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed?

Om antwoord te geven op deze vraag en dus te kunnen nagaan welke instrumenten voor de toekomst geschikt worden geacht, is op basis van de verkregen input uit het onderzoek een algemene visie geformuleerd die ten grondslag ligt aan de in te zetten instrumenten.

Door de betrokken partijen is aangegeven dat het van belang is om een (beleids)kader te schetsen opdat gewaarborgd wordt dat er in het toekomstig beleid een samenhang bestaat tussen de verschillende in te zetten instrumenten.

De visie van het toekomstig beleid is gebaseerd op de ‘diversiteitbenadering’. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat diversiteitbeleid, in tegenstelling tot het specifieke beleid (waaronder de Wet SAMEN kan worden geschaard), bij werkgevers en het maatschappelijk veld het vertrouwen geniet om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden in de toekomst daadwerkelijk te kunnen verbeteren. Hieronder wordt in het kort ingegaan op de hoofddoelstelling van dit beleid en de uitgangspunten van diversiteitbeleid.

De hoofddoelstelling van diversiteitbeleid is op basis van de verkregen input als volgt geformuleerd:

Het bewerkstelligen van een evenwichtige diverse samenstelling van personeel binnen arbeidsorganisaties op alle niveaus, alsmede het centraal stellen van de aandacht voor verschillen en het benutten van verschillen door arbeidsorganisaties, waarbij de organisaties zo worden ingericht dat ‘oog hebben voor verschil’ gewaarborgd wordt.

De centrale uitgangspunten van diversiteitbeleid zijn op basis van de verkregen input als volgt geformuleerd:

- Het bieden van een algemeen beleidskader, waarbinnen een gedifferentieerde aanpak voor verschillende groepen mogelijk wordt gemaakt.
- Het primair centraal stellen van 'het individu binnen de groep' en secundair 'de groep als geheel'. Belangrijk is echter wel dat indien 'individuen als groep' een duidelijke herkenbare achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt, specifieke maatregelen genomen kunnen worden om deze 'achterstandspositie van de groep' weg te werken.
- Individuen met verschillende achtergronden (etniciteit, geslacht, leeftijd, seksuele geaardheid) gelijke kansen bieden op de arbeidsmarkt, teneinde een verbeterde arbeidsmarktpositie te verwerven.
- Het realiseren van een evenwichtige diverse samenstelling in arbeidsorganisaties. Dit kan worden beschouwd als een eerste stap om de 'gelijkheid'/'emancipatie' in de meest brede zin van het woord te realiseren. Aandacht voor verschillen en het benutten van deze verschillen is hierbij van essentieel belang.
- Op een 'partnership-achtige' wijze beleid te formuleren, om werkgevers te stimuleren om diversiteitbeleid vorm te geven.

Bovengenoemde uitgangspunten vormen het kader voor de toekomstig in te zetten 'instrumenten'.

Een van de belangrijke noties bij het voeren van diversiteitbeleid is dat voorkomen moet worden dat diversiteitbeleid als een containerbegrip wordt bestempeld. Het is geenszins de bedoeling dat diversiteitbeleid ten koste gaat van de afzonderlijke doelgroepen.

Zoals uit het onderzoek van Meerman en Scholten (2003) is gebleken is het van belang om bij het voeren van diversiteitbeleid aandacht te blijven hebben voor de specifieke doelgroepen. Dit geldt met name voor de etnische minderheden. Van de bedrijven die zeggen diversiteitbeleid wenselijk te vinden, blijkt uit onderzoek dat slechts 15% beleid voert voor etnische minderheden (in tegenstelling tot 33% dat beleid voert voor vrouwen en 44% dat beleid voert voor ouderen). Specifieke aandacht en beleid voor etnische minderheden (binnen het kader van diversiteitbeleid) is noodzakelijk en blijkt ook effect te hebben. Er blijkt namelijk een duidelijke relatie te bestaan tussen het gevoerde specifieke beleid gericht op etnische minderheden en de aanwezigheid van de doelgroep binnen bedrijven (Meerman en Scholten, 2003).

Voor wat betreft de instrumenten is nagegaan in hoeverre 'andere'/nieuwe instrumenten geschikt zijn, maar tevens is nagegaan in hoeverre bestaande instrumenten, waaronder ook (onderdelen van) de Wet SAMEN, gehandhaafd kunnen blijven. Vanuit een pragmatische gedachte is allereerst nagegaan welke bestaande instrumenten (eventueel in aangepaste vorm) voor de toekomst geschikt lijken.

Het behoud van elementen van de Wet SAMEN

Op basis van de opvattingen van de respondenten blijkt dat niet zozeer de Wet SAMEN als zodanig, maar eerder een aantal elementen van deze wet behouden dient te blijven. Het betreft hier de volgende elementen: het creëren van bewustwording, de focus op werkgevers, de registratie, de ontwikkelde faciliteiten en de aandacht voor specifieke doelgroepen. Deze elementen van de Wet SAMEN zouden in een aangepaste vorm, eventueel gekoppeld aan andere of nieuwe instrumenten behouden dienen te blijven.

Bestaande (andere) instrumenten

Uit het onderzoek kunnen we concluderen dat *convenanten* als instrument positief worden beoordeeld door de respondenten (dit geldt met name voor het MKB-minderheden-convenant) en ook in de toekomst van belang worden geacht om de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed te verhogen. Belangrijk hierbij is echter wel dat de convenanten zich in de komende jaren op het integrale beleid (instroom, doorstroom en uitstroom) binnen organisaties richten. Belangrijk is ook dat in de convenanten SMART-afspraken worden gemaakt en dat er rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsstadia van de organisaties. Het afspreken van concrete streefcijfers zou moeten betekenen dat de werkgevers ook daadwerkelijk aangesproken worden op het behaalde resultaat. Overwogen zou moeten worden in hoeverre aan deze convenanten positieve (financiële) ‘prikkel’ gekoppeld kunnen worden. De convenanten zouden moeten leiden tot een bepaalde mate van zelfregulering waarin de werkgevers op termijn de eigen verantwoordelijkheid nemen om diversiteitvraagstukken op te lossen.

Een ander bestaand instrument dat op basis van het onderzoek gewenst lijkt, zijn de *CAO-afspraken*. Binnen CAO-afspraken zou de mogelijkheid gezocht moeten worden om specifieke afspraken over doelgroepen te koppelen aan andere issues in de CAO's. Belangrijk hierbij is dat de CAO-afspraken hieromtrent op een adequate manier worden vertaald naar de individuele bedrijven. Zowel de werkgeversorganisaties als de werknemersorganisaties hebben hier een belangrijke rol in te vervullen. Binnen het bedrijf dient met name de OR kritisch de ontwikkelingen op het terrein van diversiteitbeleid te volgen. Het lijkt wenselijk om na te gaan in hoeverre de bevoegdheden van de OR uitgebreid kunnen worden.

Tot slot worden met betrekking tot de bestaande instrumenten ook de *branchegerichte afspraken* genoemd. Belangrijk element is dat binnen de branche goede bedrijfsoverstijgende afspraken kunnen worden gemaakt over branchespecifieke vraagstukken. Door uitwisseling van best practices tussen bedrijven kan een gezamenlijke en consequente aanpak worden ontwikkeld om de participatie van doelgroepen te verbeteren. Via de branches is het ook mogelijk om goede afspraken te maken tussen het onderwijs en het bedrijfsleven om de aansluiting met het beroepsonderwijs goed te regelen. Afhankelijk van de knelpunten binnen de branche kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de specifieke doelgroepen.

Nieuwe instrumenten

Om antwoord te geven op de tweede centrale vraag is ook nagegaan wat ‘nieuwe’ instrumenten dan wel beleidsrichtingen zijn om de arbeidspositie van de doelgroepen te verbeteren.

Ten aanzien van nieuwe instrumenten zijn in de werkconferentie diverse suggesties aangereikt.

Eén van de ideeën uit de werkconferentie is het ontwikkelen van een Diversiteitwet. Dit idee is in één van de workshops besproken en door een groep van 20 betrokken partijen als ‘highlight’ naar voren geschoven. Het idee om een dergelijke wet te ontwikkelen heeft gedurende de conferentie de nodige discussie doen ontstaan onder de deelnemers. Klaarblijkelijk maakt een dergelijke gedachte zowel bij voor- als tegenstanders het een en ander los. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om deze suggestie uit de werkconferentie terug te laten komen in deze rapportage. In tegenstelling tot de Wet SAMEN, die zich beperkt tot de stimulering van arbeidsdeelname van één groep (etnische minderheden), zou een zogenoemde diversiteitwet zich vooral moeten richten op individuen en meerdere groepen tegelijk (zoals etnische minderheden, vrouwen, gehandicapten en ouderen). Het doel van deze wet zou het realiseren van een evenwichtige participatie van de verschillende groepen op de arbeidsmarkt dienen te zijn. In deze breder georiënteerde wet zou registratie tevens een absoluut belangrijk element dienen te blijven. Echter registratie zou in dit geval vooral een middel en niet zozeer een doel op zich moeten zijn. Zoals aangegeven is de suggestie van de diversiteitwet één van de (vele) ideeën die tijdens de werkconferentie is genoemd. Interessant is om na te gaan in hoeverre een dergelijk idee op draagvlak kan rekenen bij meerdere partijen en in hoeverre het ‘levensvatbaar’ is.

Ten behoeve van de ontwikkeling van een toekomstig diversiteitbeleid blijkt (op basis van de verkregen input uit de interviews en de werkconferentie) het van belang om aandacht te besteden aan (strategisch) communicatiebeleid, vraaggericht beleid en aanbodgericht beleid. De aandacht voor deze drie aspecten (tevens succesfactoren) bleek breed gedragen te zijn. In het verlengde hiervan is door een enkeling gesproken over een mogelijk deltaplan ten aanzien van deze drie punten. Voor wat betreft de drie aspecten kan het volgende worden gezegd.

- *Strategisch communicatiebeleid* zou vooral gericht moeten zijn op het verbeteren van de beeldvorming ten aanzien van bepaalde groepen. Het doel van dit strategisch communicatiebeleid is om zowel op werkgeversniveau als op maatschappelijk niveau de ‘mind-set’ te veranderen.

- *Vraaggericht beleid* zou zich vooral dienen te richten op het creëren van een vorm van ‘partnership’ met de werkgevers, waardoor ook zij de noodzaak inzien van diversiteitbeleid. Betrokkenheid van de werkgevers zal op de structurele termijn een succesfactor zijn voor het daadwerkelijk slagen van diversiteitbeleid. Partnerships vereist het nemen van verantwoordelijkheid en dus ook het behalen van resultaten. De werkgevers dienen hierop aangesproken te worden. Belangrijk bij het stimuleren van de werkgevers is de positief ‘prikkelende’ randvoorwaardelijke rol die de overheid speelt.
- *Aanbodgericht beleid* zou betekenen dat in het kader van diversiteitbeleid een belangrijke focus zou moeten bestaan ten aanzien van het onderwijsbeleid en het verbeteren van de startkwalificaties in het algemeen.

Om op een integrale en effectieve wijze diversiteitbeleid vorm te geven en ook daadwerkelijk te realiseren, werd door de deelnemers aan de werkconferentie het opzetten van een *Landelijk Expertisecentrum Diversiteit* van belang geacht. Dit idee werd door een belangrijk deel van de aanwezigen gedragen. Belangrijk is echter wel dat dit centrum aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Voorstellen die zijn gedaan ten aanzien van de rol van dit centrum zijn: het beheren van een kennisbank, adviseren, bemiddelen, faciliteren en certificeren. Belangrijkste randvoorwaarden voor het functioneren van dit expertisecentrum zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en laagdrempeligheid/toegankelijkheid. Het voorstel met betrekking tot het expertisecentrum is in het kader van deze rapportage slechts een eerste inventarisatie. Belangrijk is om dit idee voor de toekomst nader uit te werken en te koppelen aan een ander verkennend onderzoek dat hieromtrent onlangs is verricht. Nader onderzoek zou in dit verband vooral betrekking hebben op de kosten van dit expertisecentrum, de organisatievorm, de positionering, de concrete inhoudelijke bevoegdheden en de verhouding met en de bevoegdheden ten aanzien van de betrokken werkgevers.

Voor de beantwoording van de tweede centrale vraag van dit onderzoek blijkt uit het bovenstaande dat voor de invulling van andere en nieuwe instrumenten het van belang wordt geacht dat deze instrumenten een goede samenhang vertonen. Deze samenhang wordt, zoals beschreven, geboden door het formuleren van een integraal diversiteitbeleid. Binnen dit kader zijn de verschillende instrumenten adequaat in te zetten. Enerzijds betreft het de bestaande succesvolle instrumenten waarop voortgeborduurd wordt en anderzijds nieuwe beleidslijnen die succesvol worden geacht voor de komende jaren. Zoals al aangegeven, is het vereist om ten behoeve van een aantal genoemde instrumenten nog nader onderzoek te verrichten voor wat betreft het draagvlak en de concrete invulling.

Dit brengt ons tot slot bij de derde en laatste centrale vraag van dit onderzoek.

6.4 Toekomstige rollen van partijen

De derde centrale vraag luidt als volgt:

Welke partijen dienen een cruciale rol te vervullen bij het stimuleren van werkgevers tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroepen breed?

Over het algemeen kan op basis van het onderzoek gesteld worden dat voor de partijen die bij de uitvoering van de Wet SAMEN betrokken zijn, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid positief op haar voorlichtingsrol wordt beoordeeld. De Arbeidsinspectie wordt door een derde van de werkgevers en door ongeveer 40% van de overige maatschappelijke organisaties positief beoordeeld.

Opvallend is dat werkgeversorganisaties in het kader van de Wet SAMEN als laagst gewaardeerd worden. Waar dit concreet op wijst, is niet geheel duidelijk, maar evident is dat dit beeld zowel bij de werkgevers als bij de overige maatschappelijke organisaties bestaat.

Concluderend kunnen we stellen dat de Rijksoverheid, de werkgevers en de doelgroep zelf als de belangrijkste actoren worden beschouwd om een rol te spelen in het toekomstige beleid om de evenredige arbeidsparticipatie van doelgroepen te stimuleren.

De (*Rijks*)overheid dient beleid te ontwikkelen dat zowel op de vraagzijde (werkgevers) als op de aanbodzijde (werkzoekenden) van de arbeidsmarkt is gericht. Het beleid dient te worden vormgegeven middels de ketenaanpak, waarbij de focus bestaat op een goede samenwerking tussen de verschillende partners. Verder dient de overheid de nadruk te leggen op positieve stimuleringsmaatregelen, dit in een evenwichtige mix met handhavingmaatregelen. Monitoring is in dit verband van essentieel belang. Het convenantmodel wordt als belangrijke stimuleringsmaatregel gezien. Ten slotte dient de Rijksoverheid als werkgever een voorbeeldfunctie te vervullen voor wat betreft een evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

Op regionaal niveau is het van essentieel belang om goede samenwerkingsstructuren te creëren om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Op lokaal niveau is het van belang dat de gemeente bij de taakuitoefening rekening houdt met de Wet Werk en Bijstand die per 1 januari 2004 wordt ingevoerd.

De *werkzoekenden en werknemers* worden nadrukkelijk uitgenodigd om de eigen verantwoordelijkheid in dit geheel te nemen. Kennis over de samenleving, de daarbij behorende voorzieningen en de beheersing van de Nederlandse taal zijn daarin centrale thema's.

De *werkgevers* dienen hun verantwoordelijkheid te nemen door diversiteitbeleid in te voeren en verantwoording af te leggen in de sociale jaarverslaglegging.

De werknemers en werkgevers dienen elkaar te vinden in het ontwikkelen van een gezamenlijke ambassadeursfunctie.

Van belang is dat de verschillende partijen hun commitment concreet naar elkaar uitspreken. Dit is belangrijk omdat bij verschillende partijen de zorg bestaat dat het daadwerkelijk realiseren van de beoogde resultaten belemmerd kan worden door de huidige context van een verslechterde economische conjunctuur.

Monitoring als nulmeting en sluitstuk

Tot slot kan voor wat betreft het toekomstige beleid en de daaraan verbonden instrumenten worden gesteld dat het wenselijk is om de effectiviteit van het te voeren diversiteitbeleid periodiek te – blijven – monitoren. Niet alleen geeft deze verkregen informatie aan in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd, maar wordt eveneens tijdige bijsturing mogelijk.

Bovendien communiceert de overheid met een periodieke meting het belang van het diversiteitbeleid naar de betrokkenen toe en biedt het de betrokkenen – op basis van de verkregen uitkomsten – ook handvatten om hun verantwoordelijkheden in het diversiteitbeleid te realiseren.

Op basis van het te voeren diversiteitbeleid kunnen de doelstellingen en indicatoren worden vastgesteld, alsmede welke verantwoordelijkheden de verschillende actoren hierin dragen. Ten behoeve van de monitoring is het wenselijk te doordenken in hoeverre actoren die een verantwoordelijkheid in het realiseren van het diversiteitbeleid dragen, kunnen worden gestimuleerd om daarover zelf verslag te doen. Daarnaast zou de overheid ook onderzoek kunnen laten verrichten. Een van de mogelijkheden daarbij is, om meer dan bij de reeds verrichte evaluaties van de Wet SAMEN, in kaart te brengen wat de landelijk geaggregeerde prestaties en inspanningen zijn van de betrokken organisaties en wat de ervaringen van de doelgroepen van het diversiteitbeleid zelf zijn.