
Studie naar gelijkheid m/v bij federale ambtenaren

Hondeghem, A., Scheepers, S., Decat, A., Facon, P.; m.m.v. Pelgrims, C. & Humblet, P. (2004). *Studie naar de gelijkheid van mannen en vrouwen in het federaal openbaar ambt*. Leuven: Instituut voor de Overheid.

Minister van Ambtenarenzaken Christian Dupont stelde op 14 februari zijn actieplan ter bevordering van de diversiteit binnen de federale overheid voor. Is het zo erg gesteld met onze overheid dat ze een actieplan nodig heeft? Is er nog wel een probleem? Steeds vaker gaan er stemmen op die de emancipatie van vrouwen voltooid noemen. Alleen voor allochtonen en andere groepen zou er nog werk aan de winkel zijn. Ons onderzoek toont aan dat binnen de federale administratie gelijkheid van vrouwen en mannen verre van gerealiseerd is.

jaar een studie te maken naar de gelijkheid mannen/vrouwen binnen het federaal administratief openbaar ambt. Naast een update van bestaande studies heeft het onderzoek zich gefocust op een aantal recente problematieken, die het gevolg zijn van de hervormingen binnen het federaal openbaar ambt.¹

Ontstaan van de studie

Diversiteit in de federale overheidsdiensten kwam op de agenda te staan onder vorig federaal minister van Ambtenarenzaken, Mevrouw Arena, die deze bevoegdheid combineerde met die van Gelijke Kansen. Zij startte een diversiteitsproject rond vrouwen, allochtonen en personen met een handicap. Voor elke groep kwam er een studieopdracht en een begeleidingsproject. De studies werden uitbesteed aan universiteiten (KUL, FUNDP, ULB), terwijl experteorganisaties (CeFeSoc, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding) een begeleider leverden om intern in de FOD Personeel en Organisatie (P&O) acties te ondernemen. De studies moesten het diversiteitsbeleid ondersteunen. De nieuwe minister, Christian Dupont, liet zich dan ook leiden door de resultaten van de studies.

Het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven kreeg in december 2003 de opdracht om in een half

Gender en personeelsbeleid

Personeelsbeleid is het beleid over de menselijke middelen in een organisatie, en die 'menselijke middelen' zijn vrouwen en mannen op wie dat beleid een verschillende impact kan hebben. In dat geval is het personeelsbeleid niet genderneutraal en heeft het genereffecten. Hoewel dit vanzelfsprekend lijkt, is het dat niet. Meestal gaat personeelsbeleid uit van geslachtsloze werknemers of disembodied workers en houdt het geen rekening met een mogelijk verschillende impact op vrouwen en mannen. Om dit te vermijden en om een genderneutraal personeelsbeleid te voeren, is het nodig rekening te houden met mogelijke genereffecten en ze te vermijden. Dit onderzoek wil daar een bijdrage toe leveren.

De aanwezigheid van mannen en vrouwen in de federale overheidsdiensten (FOD)

Op basis van de personeelsgegevens van de veertien FOD's hebben we een beeld gevormd van de aanwezigheid van vrouwen en mannen in de federale overheid. Hierbij springt een aantal zaken in het oog. Ten eerste maken vrouwen vandaag iets meer dan de helft (52%) uit van alle ambtenaren. Dit evenwicht is echter niet op alle niveaus terug te vinden. Vrouwen maken 35% uit van het hoogste niveau (= niveau 1) (zie tabel 1), terwijl ze op het laagste niveau goed zijn voor 68% van de ambtenaren. In vergelijking met voorgaande jaren is er wel een lichte verbetering merkbaar, zoals ook blijkt uit de evolutie binnen niveau 1.

Tabel 1.
Evolutie in niveau 1

	Mannen (%)	Vrouwen (%)	Totaal (n)
1970	97	3	6 712
1988	88	12	8 073
1997 ²	76	24	-
2000	69	31	11 668
2001	68	32	11 967
2004	65	35	11 666

Tabel 2.
Evolutie in het % statutaire/contractuele mannen en vrouwen

(%)		Statutair	Contractueel
1997	Mannen	88,0	12,0
	Vrouwen	68,0	32,0
2000	Mannen	86,7	13,3
	Vrouwen	67,4	32,7
2001	Mannen	86,5	13,5
	Vrouwen	67,3	32,8
2004	Mannen	84,7	15,3
	Vrouwen	66,4	33,6

Ten tweede is er ook een scheve verhouding in het aandeel statutairen en contractuelen. Vrouwen ma-

ken 46% uit van de statutairen, terwijl ze 71% vormen van de contractuelen. Tabel 2 toont ook aan dat in 2004 bijna 85% van de mannen als statutair werkt, terwijl dat bij de vrouwen 66% is. Bovendien blijkt uit de algemene evolutie dat het aandeel contractuelen stijgt, zowel bij de mannen als bij de vrouwen.

Rekrutering en selectie

Selor, het selectiebureau van de overheid organiseert drie selecties voor de federale overheid: de statutaire selecties, de contractuele selecties en de selecties van hoog niveau. Daarnaast worden er ook selecties georganiseerd voor derden, bijvoorbeeld voor (semi-)openbare instellingen als de Post, Belgacom, enzovoort.

Voor alle resultaten van de selecties voor statutairen, contractuelen en voor derden werd onderzocht of er een significant verschil bestaat tussen de resultaten die vrouwen en mannen behalen op de examens van Selor in 2003.

Mannen slagen voor 40% van de examens significant vaker dan vrouwen. Voor 7% van de examens slagen vrouwen significant vaker dan mannen. De verschillende slaagpercentages van vrouwen en mannen zijn op zijn minst merkwaardig, zeker indien we dit vergelijken met de betere scores van vrouwen in het onderwijs.

Er blijkt bovendien dat vrouwen zich minder vaak inschrijven voor de examens van Selor dan mannen. Dit betekent dus dat vacatures bij de federale overheid minder aantrekking uitoefenen op vrouwen dan op mannen. Indien uit verder onderzoek zou blijken dat het arbeidsmarktimage van de federale overheid minder positief is bij vrouwen dan bij mannen, kunnen specifieke acties ondernomen worden. Reeds in 1998 werden in dit verband aanbevelingen gedaan zoals meer aandacht voor vrouwvriendelijke functieprofielen, evenwichtige samenstelling van de examenjury's en verder uitgebreid onderzoek naar genderverschillen in het wervingsproces.

De grondwetswijziging van 21 februari 2002

In het juridische luik van het rapport werd nagegaan welke mogelijkheden en beperkingen de wij-

ziging van de grondwet inhoudt voor het voeren van een beleid dat gericht is op gelijkheid van mannen en vrouwen in het federale openbare ambt. Vooral het nieuwe artikel 11bis is in dit verband interessant. Het voorziet namelijk in de mogelijkheid van positieve actie voor openbare mandaten. Wat precies verstaan wordt onder een openbaar mandaat blijkt niet helemaal eenduidig te zijn. Afhankelijk van welke expert men raadpleegt, kan men het artikel dan ook ruim of minder ruim interpreteren. Men kan wel concluderen dat de publieke sector door het artikel 11bis niet expliciet gevisereerd wordt, maar het maakt positieve actie ten voordele van vrouwelijke ambtenaren ook niet onmogelijk.

Artikel 10 stelt dat de gelijkheid van mannen en vrouwen gewaarborgd is. Oorspronkelijk werd gesteld dat gelijkheid moest worden bevorderd. De keuze voor de term waarborgen biedt meer garanties. De vraag is of dit betekent dat positieve actie al dan niet mag of moet. We besluiten dat de grondwetswijziging niet de jure verplicht tot het voeren van positieve actie, maar dat de wijziging wel een morele verplichting inhoudt. Het wijzigen van de artikels 10 en 11bis heeft met andere woorden in de eerste plaats een symbolische, politieke betekenis. De grondwetgever geeft een signaal dat er bijzonder veel aandacht wordt gehecht aan de gelijkberechtiging van de geslachten.

Een evaluatie van het positieve-actiebeleid

Positieve-actiebeleid was en is een belangrijk instrument voor het bereiken van gelijkheid in het personeelsbestand van de overheid. De vraag moet echter gesteld worden naar de effectiviteit ervan en naar de moeilijkheden die bij de implementatie ervan zijn opgedoken. Voor een evaluatie van het positieve-actiebeleid van de laatste jaren hebben we gekozen voor de combinatie van een focusgroep en face-to-face-interviews met positieve-actieambtenaren. Zij zijn verantwoordelijk voor de bevordering van de gelijke kansen in de respectievelijke instelling.

Uit de analyse van de focusgroep en de interviews kunnen we besluiten dat het begrip positieve actie zoals aangegeven in het KB van 27/2/90 en de beschrijving van de taken van de positieve-actie-

ambtenaar zeer ver van de werkelijkheid af staan. De belangrijkste verklaringen hiervoor die de geïnterviewden geven, zijn tijdgebrek, gebrek aan een budget, het feit dat de top van de instelling geen interesse voor het thema toont en de negatieve perceptie door de collega's. Bovendien zijn de positieve-actieambtenaren zelf niet voldoende op de hoogte van hun mogelijkheden en taken. Vormingsdagen waar concreet wordt uitgelegd hoe men in de dagelijkse praktijk aan positieve actie kan doen, kunnen hier een oplossing bieden.

Een genderanalyse van de competentiemetingen op niveau B en C

De evaluatie van de competentiemetingen maakt deel uit van de bespreking van de nieuwe loopbanen. Het loopbaanverloop wordt meer en meer gebaseerd op de evaluatie en ontwikkeling van competenties, zijnde het geheel van kennis, vaardigheden, waarden en attitudes die de ambtenaar toepast om goed te kunnen functioneren in zijn/haar functie. Tegelijk wil men echter ook aandacht hebben voor diversiteit binnen het personeel. Daarom moet nagegaan worden of deze competenties op een zo neutraal mogelijke manier geëvalueerd worden.

Er werd nagegaan of er verschillen zijn in de slaagkansen van mannen en vrouwen voor de competentiemetingen. De metingen bestonden uit twee delen. Het eerste deel is een test waarin iemands vaardigheden om met de computer te werken worden gemeten. Het tweede deel bestaat uit een postbakoefening, die moet nagaan of men nauwkeurig en vlot een aantal taken en informatie kan verwerken. Voor de pc-vaardigheidstest scoren mannen over het algemeen significant beter dan vrouwen, maar dit verschil verdwijnt na het volgen van een opleiding. Voor de postbakoefening zijn er geen verschillen op te maken.

De topambtenaren

Sinds 2001 krijgen de federale topmanagers een mandaat, wat betekent dat zij een contract krijgen van zes jaar, met tussentijdse evaluaties. Die belangrijke innovatie vormde een van de pijlers van het Copernicusplan. Het was de bedoeling om van

de topambtenaren echte overheidsmanagers te maken met meer verantwoordelijkheid. Elke topambtenaar dient een managementplan op te stellen en wordt afgerekend op de behaalde resultaten. Er kwam een selectieprocedure met een voorselectie op basis van het cv door Selor, een assessment om de managementvaardigheden te testen en een gesprek met een selectiecommissie (of jury) om de technische competenties te beoordelen.

We gingen na hoe mannen en vrouwen het deden in elke fase van het selectieproces voor deze functies (de kandidaatstelling, de voorselectie door Selor, het assessment, het jurygesprek, het eindresultaat en de uiteindelijke benoeming). Van de 108 benoemde topmanagers onderzochten we het profiel naar taalrol, niveau, diploma, leeftijd, professionele achtergrond en kabinetservaring.

Er zijn opvallend weinig vrouwen onder de kandidaten (15,5%) en deze zijn overwegend Franstalig. Bij de preselectie op basis van het cv, valt de helft van de vrouwelijke kandidaten af (verhoudingsgewijs meer Franstaligen dan Nederlandstaligen). Hier stelden we verschillen vast naargelang de FOD: kandidaturen van vrouwen werden voor bepaalde FOD's minder/meer afgewezen dan voor andere. De volgende stap van de procedure bestond uit een aantal externe managementtests (assessment). Hier scoren mannen en vrouwen even goed. Maar de resultaten van het daarop volgende gesprek met de selectiecommissie (jury) blijken positiever te zijn voor mannen. Die betere scores komen terug in het eindoordeel waardoor vrouwen 'terugvallen' in het eindresultaat, dat een 'gemiddelde' is van de score voor het assessment en het jurygesprek. Het eindresultaat bepaalt de rangschikking op de shortlist die de hiërarchisch hogere (bijvoorbeeld de voorzitter of de minister) krijgt.

Vrouwen komen dus verzwakt aan de start van het interview met de hiërarchisch hogere, dat de uiteindelijke doorslag geeft. Opmerkelijk is dat vrouwen beter scoren dan mannen in de selecties voor de functie van voorzitter. Het logische eindresultaat is bijgevolg dat vrouwen beter gerangschikt worden dan mannen. Toch zien we dat er slechts één vrouwelijke voorzitter is. Blijkbaar gaf het interview met de hiërarchisch hogere (in dit geval de minister) de doorslag bij de uiteindelijke benoeming.

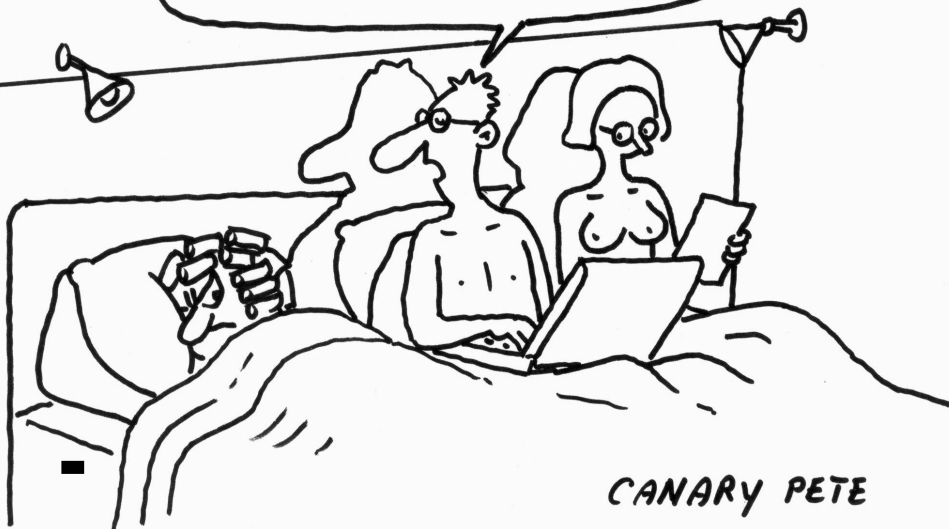
Hoe ziet het profiel van de uiteindelijk benoemde topambtenaren er nu uit? De federale overheidsmanager is man (88,9%), tussen de 40 en 56 jaar (66%) en Nederlandstalig (58,3%). Voor de meesten is de overheid ook geen onbekende. Heel wat topambtenaren werkten in één van hun laatste drie functies voor de federale overheid (68,5%) of voor een federaal kabinet (12%). De kans dat een topambtenaar kabinetservaring heeft, stijgt significant naarmate die ambtenaar hoger op de ladder staat. Van de zeer kleine groep vrouwelijke topambtenaren, zijn drie vierden Franstalig.

*Annelies Decat
Sarah Scheepers
Instituut voor de Overheid*

Noten

1. Meer informatie over het rapport vind u tevens op de website: www.instituutvoordeoverheid.be.
2. Het overzicht dat het rapport Ken- en Stuurgetallen geeft voor niveau 1 in 1997, toont enkel percentages, geen absolute cijfers.

Overwerk.... dat hoorterbij,
ik heb nu eenmaal een
kaderfunctie!



CANARY PETE