

Minderhedenforum¹

De etnische kloof op de Belgische arbeidsmarkt is ondanks vele acties en maatregelen al meer dan een decennium opvallend groot in vergelijking met andere Europese landen. Sinds 2006 hoort België bij de laatsten in het Europese peloton (Eurostat LFS). In mei 2017 wees de Europese Commissie België er nogmaals op dat de werkzaamheidsgraad van personen met een migratieachtergrond, zelfs met aanpassingen van individuele karakteristieken, alarmerend laag ligt. De werkzaamheidskloof tussen autochtonen en personen geboren in niet-EU landen was de grootste in heel Europa. De werkzaamheidsgraad in België voor de leeftijdscategorie 20 tot 64 jaar was in 2016 49,1% voor personen geboren in een niet-EU land, in vergelijking met 70,2% voor autochtonen (Europese Commissie, 2017a, p. 6). Ook de OESO benadrukte vorig jaar deze zorgwekkende, blijvende kloof en pleit om onder andere in te zetten op een specifiek beleid ten aanzien van migranten (OESO, 2017, p. 58).

Internationaal staat België, maar ook haar afzonderlijke regio's, bekend om haar slechte prestaties inzake personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt. Vlaanderen telde in 2013 730 100 personen met een buitenlandse herkomst op een totale potentiële beroepsbevolking (18 tot 64-jarigen) van 3,95 miljoen personen. Dit betekent dat 18,4% van de potentiële beroepsbevolking een buitenlandse herkomst heeft en 9,6% een niet EU-herkomst (Djait, 2015). Volgens de EAK-survey (2016) lag in het Vlaams gewest de werkzaamheidsgraad van personen tussen 20 en 64 jaar met een Belgische nationaliteit op 73,1% en met een niet-EU nationaliteit op 46,0%. De etnische kloof schommelt al meer dan een decennium tussen de 24 en 30 procentpunten (zie ook: Vlaamse migratie- en integratiemonitor 2018).

Vlaams beleid

De Vlaamse overheid heeft de mogelijkheid om deze realiteit te doen keren. In deze tekst zal het Minderhedenforum zich focussen op Vlaanderen en meer specifiek op haar bevoegdheden binnen het beleidsdomein Werk.

In 2002 werd het beleid evenredige arbeidsdeelname verankerd in een decreet (08-05-2002). Het EAD-decreet stelt dat het Vlaams werkgelegenheidsbeleid georganiseerd moet worden volgens de principes van de evenredige participatie en gelijke behandeling. Het EAD-beleid bestond uit een anti-discriminatiekader en een stimulansbeleid om arbeidsmarktactoren (werkgevers, vakbonden, middenveldorganisaties, overheid) aan te zetten tot evenredige arbeidsdeelname vertrekkende vanuit streefcijfers en subsidies. Specifieke en categoriale aandacht ging naar kansengroepen en de ontwikkeling van een inclusief beleid.

Sinds de goedkeuring van de conceptnota Focus op Talent op 17 juli 2015, kwam er een grote verschuiving in het Vlaamse tewerkstellingsbeleid. Binnen het nieuwe Focus op talent beleid werd gekozen om in te zetten op drie algemene sporen: de reguliere activering door VDAB, de KMO-portefeuille en de mobiliserende strategie. Dit relatief nieuwe beleid legt niet langer de focus op kansengroepen, maar op een algemene benadering van individuele talenten en competenties.

Kritische succesfactoren

Volgens het Minderhedenforum is er dringend nood aan een grootse inhaaloperatie met concrete en gerichte maatregelen en acties ingebed in een hernieuwd en hertekend EAD-beleid. Het beleid kan

niet kleurenblind zijn voor de vele internationale, nationale en regionale arbeidsmarktstatistieken. De doelstellingen van het eerdere EAD-beleid werden niet bereikt en een evaluatie is gebeurd.

Ondertussen werd in 2009 het PACT 2020 afgesloten met de sociale partners, kansengroepenorganisaties en de Vlaamse Regering met als belangrijkste arbeidsmarkt doelstelling het verhogen van de globale werkzaamheidsgraad (20 tot 64 jarigen) tot 76% in 2020 (Vlaamse overheid, 2009). Hierbij wil men versterkt inzetten op de activering van kansengroepen (allochtonen, personen met een arbeids handicap en ouderen). Hun jaarlijkse groei moet verdubbelen tot 1 procentpunt per jaar. Een onderzoek van Steunpunt WSE wijst uit dat een volledige benutting van de potentiële arbeidsreserve een werkzaamheidsgraad van 78,9% zou opleveren (Sourbron & Herremans, 2013). Bij de kansengroepen ligt de grootste groeimarge. Deze groepen hebben een lagere werkzaamheidsgraad dan gemiddeld en zijn oververtegenwoordigd in de potentiële arbeidsreserve.

De focus op kansengroepen dient dus behouden te blijven. Een doelgroepenbeleid is noodzakelijk met bijkomende krachtdadige en doorgedreven versterking. Hoewel het huidige Vlaamse arbeidsmarktbeleid een positieve benadering is, waarbij men wil afstappen van diploma's en een bredere aandacht wil besteden aan vaardigheden en talenten via een competentiebeleid en individueel maatwerk, is het ontoereikend. Evenredige arbeidsdeelname veronderstelt dat werkgevers afstappen van een diplomafetisjisme en de nodige aandacht besteden aan competenties, doorgroei, opleiding en vorming. Een competentiebeleid, zoals het huidige beleid, leidt echter niet automatisch tot meer evenredigheid. Het EAD-beleid kan ook niet gereduceerd worden tot een innoverend hr-beleid met de bijhorende subsidies. Het competentiedenken en de individuele benadering van het Focus op talent beleid zou niet de plaats moeten innemen van een gericht kansengroepenbeleid, maar dient eerder als onderdeel gezien te worden binnen een holistische aanpak van het EAD-beleid met een focus op kansengroepen.

Het Minderhedenforum schuift vervolgens enkele bijkomende kritische succesfactoren naar voren, die cruciaal zijn binnen een vernieuwd EAD-beleid,

zoals een focus op de meest kwetsbare groepen, monitoring van personen met een migratieachtergrond op basis van een correcte definitie, de betrokkenheid van de achterban, de nood aan positieve acties en een daadkrachtig anti-discriminatiebeleid.

Het Vlaamse beleid dient ten eerste zich opnieuw te focussen op de prioritaire kansengroepen die sterk zijn ondervetegenwoordigd. Het EAD-beleid startte oorspronkelijk met een beperkt aantal doelgroepen, maar breidde geleidelijk aan uit naar een veelomvattender lijstje van kansengroepen. Ook groeide er een hiërarchie onder de prioritaire kansengroepen. Etnisch-culturele minderheden vormen echter dé kansengroep met zowat de laagste arbeidsdeelname van alle Europese landen. Indien men deze potentiële arbeidsmarktreserve optimaal wil benutten, is een beleid bestaande uit concrete doelstellingen en acties gericht op deze kansengroep vereist.

Daarna dient de huidige definitie van personen met een buitenlandse herkomst, die sinds 2016 gehanteerd wordt door de Vlaamse overheid,² aangepast te worden. Ze is te breed en dekt niet de groep die het verst van de arbeidsmarkt is verwijderd. De VESOC-definitie, zoals ze vermeld staat in het SERV-advies 2017 bakent deze ondervetegenwoordigde groep wel af. Ze luidt als volgt: "Personen met een huidige nationaliteit of een nationaliteit bij geboorte van een land van buiten de EU15-landen of een persoon van wie minstens één ouder of twee grootouders een huidige nationaliteit of een nationaliteit bij geboorte van een land van buiten de EU15-landen heeft." Deze definitie dient over de beleidsdomeinen heen gehanteerd en afgestemd te worden met andere departementen. Zo'n definitie maakt het mogelijk om gemakkelijker vergelijkingen te maken, beleidsoverschrijdende conclusies te trekken en de nodige concrete acties te ondernemen. Zowel de focus van het beleid als de bijhorende streefcijfers dienen zich te richten op de doelgroepen, die opgenomen worden binnen deze definitie.

De sterkte van het eerdere EAD-beleid lag ten derde bij de gedeelde verantwoordelijkheid van alle arbeidsmarktactoren (sociale partners, kansengroepenorganisaties, VDAB en overheid) en de uitvoering op alle niveaus (micro, meso en macro). Een duurzame afstemming, een wisselwerking en een

subsidie- en overlegkader, met de structurele betrokkenheid van alle actoren, moeten de ontwikkeling over de uitvoering naar evaluatie en bijsturing van het beleid mogelijk maken. Dit heeft als prioritaire doelstelling cijfermatige en kwalitatieve resultaten te behalen ten voordele van de tewerkstelling van etnisch-culturele minderheden. Aandacht dient te gaan naar ambitieuze streefcijfers, concrete ondersteuning voor de geleverde acties en pogingen tot de becijferde bijdragen aan EAD.

Ten vierde is ook een specifieke betrokkenheid op verschillende niveaus met diezelfde doelgroep noodzakelijk. Het bottom-up werken met de doelgroep kan gebeuren via verenigingen van etnisch-culturele minderheden, die overkoepeld worden door het Minderhedenforum. Ze werken mee om de achtergestelde positie van personen met een migratieachtergrond binnen de verschillende beleidsdomeinen, waaronder tewerkstelling, weg te werken. Ze treden buiten de vastgeroeste kaders en structuren om plaats te maken voor wat werkt. Werkzoekenden met een migratieachtergrond hebben vaak een gebrek aan sociaal kapitaal. Netwerken, persoonlijke relaties, morele steun, uitwisseling van ervaringen over werk en de zoektocht naar werk worden gedeeld binnen verschillende gemeenschappen en netwerken van verenigingen.

Deze verenigingen staan zeer dicht bij de leefwereld van vele werkzoekenden met een migratieachtergrond. Ze kunnen op basis van het uitgebouwd sociaal kapitaal, een herkenbaar referentiekader, outreachend werken, vertrouwen, flexibel engagement en meertaligheid, een toeleidende rol, een brugfunctie of een beleidsmatige rol opnemen. Verenigingen hebben ook een integrale aanpak, over de verschillende levensdomeinen heen. In de ondersteuning van werkzoekenden gaat aandacht naar een kruispunt van verschillende vormen van drempels en sociale uitsluiting zoals al dan niet erkenning van een diploma en van elders verworven competenties, kansarmoede, racisme en discriminatie, kinderopvang. Vanuit hun eigen aanpak en expertise met de tewerkstelling van etnisch-culturele minderheden moeten verenigingen van etnisch-culturele minderheden daarom worden erkend als volwaardige en gelijkwaardige partner vanuit hun eigenheid en expertise in samenwerkingen, waarbij input vanuit een doelgroepenperspectief wordt meegenomen.

Om de achterstelling van een groep op de arbeidsmarkt weg te werken, moeten hiernaast ook concrete maatregelen van tijdelijke aard onder de noemer van positieve acties op micro-, meso- en macroniveau opgenomen worden. De EU definieert positieve actie als volgt: “consisting of proportionate measures undertaken with the purpose of achieving full and effective equality in practice for members of groups that are socially or economically disadvantaged or otherwise face the consequences of past or present discrimination or disadvantage.” (Europese Commissie, 2009, p. 6).

Zo'n positieve acties maken deel uit van de Europese en Belgische anti-discriminatie wetgeving. Ze worden enerzijds gezien als een uitzondering op het discriminatieverbod dat net de gelijke behandeling van iedereen voorschrijft, ongeacht geslacht, etniciteit, geaardheid, handicap en andere. Om maatschappelijke achterstelling weg te werken zijn maatregelen toegelaten die de door een groep geleden nadelen, die verband houden met een beschermd criterium zoals gender, etniciteit en geaardheid, verminderen, opheffen of compenseren. Een gedifferentieerde behandeling is bijgevolg toegelaten om een feitelijke ongelijkheid te bestrijden. Zo bestaan er in Vlaanderen positieve acties voor doelgroepen zoals onder andere vrouwen en personen met een arbeidsbeperking.

Er zijn talrijke vormen van positieve acties mogelijk waar de overheid haar verantwoordelijkheid kan opnemen om een uiterst scheefgetrokken realiteit recht te trekken. Voorbeelden van positieve acties zijn onder andere het voorbehouden van jobplaatsen voor kansengroepen, voorrangbeleid bij gelijkwaardigheid, vacatures enkel verspreiden naar werkzoekenden die behoren tot kansengroepen, quota voor sollicitanten in de verschillende stadia van de selectieprocedures en quota bij aanwerving, mentorprojecten voorbehouden voor kansengroepen, stageplaatsen voorbehouden voor kansengroepen en RSZ-kortingen en loonpremies voor werkgevers die kansengroepen aanwerven.

Een noodzakelijk sluitstuk is een doorgedreven aanpak van arbeidsgerelateerde discriminatie. Een duurzaam diversiteitsbeleid gaat hand in hand met een afdwingbaar handhavingsbeleid inzake discriminatie. Talrijke nationale en internationale studies en andere analyses tonen aan dat discriminatie en

racisme deel uitmaken van de systematische ondervertegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt.³ Ook de SERV pleit al jaren voor een tweesporenbeleid gericht op zowel stimulering als op handhaving.

Een stevig en goed juridisch kader rond de anti-discriminatiewetgeving werd in 2003 uitgewerkt. De zwakke schakel in de anti-discriminatieregelgeving is echter de gebrekkige handhaving waardoor de toepassing van de regelgeving dode letter blijft. De overheid slaagt er niet in om de naleving van haar eigen regelgeving inzake discriminatie op de arbeidsmarkt af te dwingen en te handhaven. Huidige acties focussen zich vooral op zelfregulering, sensibilisering via campagnes, instrumenten, toolboxes en een preventieve bestrijding via opleiding en vorming.

Het Minderhedenforum is voorstander van proactieve en ambtshalve praktijktesten voor alle tewerkstellingsgerelateerde inspectiediensten met mogelijke inschakeling van derden. Ook is een meldingsplicht vereist voor al het personeel van arbeidsmarktgerichte en opleidingsgerichte instanties die in een professionele context getuige zijn van vragen en handelingen van racistische en discriminatoire aard, naar analogie met de interimsector. Een gedetailleerde gedragscode wordt toegevoegd aan het arbeidsreglement en moet kunnen leiden tot tuchtsancties.

Conclusie

Het beleid evenredige arbeidsdeelname startte als een positief actiebeleid maar werd verbreed tot een diversiteitsbeleid om uiteindelijk te verwateren tot een algemeen competentie- en talentbeleid. In het huidige beleid gaat de inzet op individueel loopbaangericht maatwerk gepaard met ondersteuning van kmo's en een ruime mobiliserende strategie binnen drie sporen.

Evenredige arbeidsdeelname veronderstelt een Vlaamse arbeidsmarkt die een afspiegeling is van de samenstelling van de beroepsbevolking. Ondanks de dramatische cijfers blijft een gerichte aanpak van de ondervertegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond uit. België hangt al te lang aan de onderkant van het Europees peloton. De participatiegraad van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt ligt in België

ver onder het gemiddelde. Om het tij te doen keren en om de prioritaire doelstellingen van Pact 2020 te behalen is een doorgedreven en daadkrachtig kansengroepenbeleid gericht op evenredige arbeidsdeelname van personen met een migratieachtergrond een dringende en absolute noodzaak. De geformuleerde doelstellingen binnen het Focus op talent beleid zijn onvoldoende om de nodige resultaten te kunnen boeken. Het beleid schiet tekort en heeft te weinig om op zich te bestaan. Eerder moet het deel uitmaken van een gericht en versterkt kansengroepenbeleid. Het behalen van een evenredige arbeidsparticipatie van kansengroepen moet centraal staan. Belangrijke succesfactoren hierbij zijn de focus op de meest kwetsbare groepen, waaronder personen met een migratieachtergrond, samenwerking en afstemming op alle niveaus, een monitoring van de kwetsbare doelgroep, de betrokkenheid van de doelgroep, positieve acties en een anti-discriminatiebeleid bestaande uit twee sporen.

*Sophia Honggokoesoemo
Landry Mawungu
Minderhedenforum*

Noten

1. Het Minderhedenforum is de belangenbehartiger van etnisch-culturele minderheden in Vlaanderen en Brussel. In het politieke en publieke debat wil het etnisch-culturele minderheden een stem geven en een kritisch en constructief tegengewicht vormen. Het Minderhedenforum omvat 19 lidorganisaties en deskundigen. Samen ondersteunen zij meer dan 1 800 zelforganisaties en hun ruimere achterban in Vlaanderen en Brussel.
2. Personen met een buitenlandse herkomst zijn personen die legaal en langdurig in België verblijven en die voldoen aan bepaalde criteria: de huidige nationaliteit of geboorte nationaliteit van de persoon is niet de Belgische nationaliteit, de geboortenationaliteit van de vader of de moeder is niet de Belgische nationaliteit.
3. Bijvoorbeeld de erkenning vanuit OESO (2015) en de Europese Commissie (2017b, p. 25) dat discriminatie een negatieve impact heeft op de werkzaamheidsgraad van migranten in België. Ook Baert, Cockx, Gheyle en Vandamme (2013) stelden etnische discriminatie vast op de Vlaamse arbeidsmarkt voor schoolverlaters. Zie Spaas (2015) voor nog een andere studie die discriminatie op de Belgische arbeidsmarkt aantoonde.

Bibliografie

- Baert, S., Cockx, B., Gheyle, N., & Vandamme, C. (2013). Etnische discriminatie op de Vlaamse arbeidsmarkt voor schoolverlaters. Liever Jonas dan Okan? *Over. Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 23(1), 12-16. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.
- Djait, F. (2015). *Herkomstmonitor 2015: Arbeidsmarktpositie van personen met een buitenlandse herkomst op basis van administratieve gegevens*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Europese Commissie. (2009). *International perspectives on positive action measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europese Commissie. (2017a). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Belgium*. Brussel.
- Europese Commissie. (2017b). *Country Report Belgium*. Brussel.
- OESO. (2015). *OECD Economics Surveys: Belgium 2015*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO. (2017). *OECD Economics Surveys: Belgium 2017*. Parijs: OECD Publishing.
- Sourbron, M., & Herremans, W. (2013). *Hoe groot is de potentiële arbeidsreserve in Vlaanderen?* (Arbeidsmarktflits 115). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Spaas, N. (2015). *Subsidiëren om te discrimineren*. Brussel: Minderhedenforum.
- Vlaamse overheid. (2009). *PACT 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen, 20 doelstellingen*.