

FEDERAAL DIVERSITEITSBELEID

Much Ado About Nothing

Van het beleid van de voorbije federale regering werd vaak gezegd dat het voluntaristisch was. Dat verwijkt kan men het federaal diversiteitsbeleid vast niet maken. De federale regering gaf de voorbije vier jaar weinig blijk van dadendrang. Aan politiek vuurwerk daarentegen was geen gebrek. De zeldzame pogingen tot acties om de positie van etnisch-culturele minderheden te verbeteren, zorgden gegarandeerd voor ruzie in de meerderheid. Het resultaat: halve maatregelen en een hoop negatieve beeldvorming over gemeenschappen die sowieso al in de hoek staan waar de klappen vallen.

Diversiteit en etnisch-culturele minderheden – allochtonen zo u wil – staan vandaag volop in de schijnwerpers. Dat betekent helaas niet dat er ook veel wordt gedaan om de slechte socio-economische situatie van deze groepen in de samenleving te verbeteren. Integendeel: meestal is het mediacircus omgekeerd evenredig met de geboekte resultaten.

I. DIVERSITEIT ALS POLITIEKE MARKETING

De uitwerking van het migrantenstemrecht en de hervorming van de antidiscriminatiewet zijn de bekendste voorbeelden. Iedereen herinnert zich de broedertwist bij de (toen nog niet Open) VLD, wat op 21 februari 2004 leidde dat tot het aftreden van VLD-voorzitter Karel De Gucht. Iedereen herinnert zich de beschamende vertoningen van gefilibuster, een woord dat voor velen pas dankzij het migrantenstemrecht aan hun woordenschat werd toegevoegd. Weinig mensen herinneren zich dat het om een achterhoedegevecht ging. Het migrantenstemrecht is immers de logica zelve in de ‘democratische rechtstaat’ waar westerlingen zo prat op gaan. Het gelijkgeschakelen van EU- en niet-EU-burgers in dit basisrecht, was een logische beslissing geweest die perfect was uit te leggen aan de bevolking. Maar zo ver durfde men niet te gaan. In de plaats kregen we een afgezwakt stemrecht, waarbij niet-EU-burgers nog eens met de neus op de vooroordelen worden gedrukt: ze moeten immers een verklaring tekenen dat ze de grondwet en mensenrechten respecteren. Alsof dat niet de logica zelve is én verwacht wordt van elke inwoner, of die nu stemt of niet!

Alsof dit debacle nog niet genoeg was, kregen we opnieuw een hele mediashow rond de invoering van de praktijktests. Dit is een noodzakelijk rechtsmiddel dat eerst verkeerdelijk werd afgeschilderd als een vorm van bedrijfsspionage en later weer in vage bewoordingen in de antidiscriminatiewet werd gesmokkeld (al mag dat niet gezegd worden). Het gekrakeel is des te pijnlijker, omdat het hier in feite enkel gaat om de omzetting van een Europese richtlijn.

Paradoxaal genoeg is diversiteit de afgelopen jaren in opmars in het politieke discours. Diversiteit is een verrijking, vindt minister van Integratie Christian Dupont. Wie kan daar tegen zijn? Diversiteit blijkt een bijzonder bruikbare term voor spindoctors en ‘positieve’ communicatie. Het is een potje waarop elk deksel past: vrouwen, allochtonen, gehandicapten, holebi’s, jong en oud. Een win-winsituatie voor iedereen!

Afgezien van een kleurrijk imago misschien, heeft het diversiteitsbeleid van de regering totnogtoe weinig effect. Het was als een Shakespeariaans drama – kleurrijk, boordevol suspens en conflict, veel actie in het laatste bedrijf – maar uiteindelijk Much ado about nothing. Een aantal oude beloftes uit het regeerakkoord, zoals het diversiteitslabel voor bedrijven, de nieuwe huurwet en – misschien - de nieuwe antidiscriminatiewet werden net voor het begin van de electorale sperperiode goedgekeurd. We komen er nog op terug verder in dit stuk.

De situatie van etnisch-culturele minderheden op de arbeidsmarkt en in de huisvesting is er niet op vooruit gegaan. Het is in grote mate de verdienste van het middenveld dat diversiteit nu op de politieke agenda staat. Dat middenveld moet erover waken dat de term diversiteit niet misbruikt wordt als een vorm van politieke marketing. Steeds moet de reflex zijn: gaat het om een proefballonnetje of een maatregel? Welk verschil zal deze maatregel maken voor de mensen waar het over gaat? Zal hij zich vertalen naar extra jobs of extra kansen?

II. DIVERSITEIT IN DE OVERHEID

Wie deze ‘minderhedentoets’ toepast op het federaal beleid inzake diversiteit op de werkvloer en het effect van de maatregelen kwantificeert, komt tot ontuchterende vaststellingen. Op het eerste zicht heeft de federale overheid maatregelen genomen om, zoals het in het regeerakkoord 2003 is ingeschreven “de toegang tot bepaalde openbare ambten aan te moedigen van vreemdelingen en de deelname te stimuleren van landgenoten van vreemde herkomst aan de vorming en de selectieproeven in het openbaar ambt.” Maar wie verder kijkt, ziet dat het engagement niet is ingelost.

De federale overheid heeft een Actieplan 2005-2007 voor het bevorderen van de diversiteit opgesteld om wat kleur te krijgen in het ambtenarenkorps. Het blijft echter een vrijblijvend verhaal over de voordelen van diversiteit. Er zijn twee goede redenen om eraan te twijfelen dat het actieplan zal leiden tot een substantiële instroom van allochtone werknemers in de federale overheidsdiensten: er zijn geen streefcijfers aan verbonden en het actieplan bevat geen maatregelen om structurele barrières uit de weg te ruimen.

De Vlaamse overheid wil tegen 2015 vier procent allochtonen in de Vlaamse administratie. Bij de federale overheid spreekt niemand over zo’n streefcijfer. Op federaal vlak zit men nog in de situatie waar Vlaanderen zat ten tijde van het Pact Van Vilvoorde (2001): men brengt het probleem in kaart, denkt na over oplossingen en ondertussen probeert men ‘de geesten te laten rijpen’. De federale overheid verkeert nog in het Stenen Tijdperk van engagementsverklaringen, labels en brochures.

De campagne ‘diversiteit is een verrijking’, misschien wel het enige zichtbare resultaat van het actieplan, is verdienstelijk. Alleen jammer dat men het niet ‘aandurfde’ om een vrouw met een hoofddoek op te nemen in het geportretteerd toekomstbeeld van een divers ambtenarenkorps. En de kleurrijke imagocampagne gaat niet gepaard met structurele maatregelen.

Er zijn de vele regeltjes en de normen die geen enkel nut hebben maar er wel een substantiële instroom van etnisch-culturele minderheden in het ambtenarenkorps verhinderen. De nationaliteitsvereiste voor het openbaar ambt reserveert statutaire functies – goed voor een stevige helft van de ambtenarenjobs - voor EU-burgers. Het regeerakkoord beloofde deze structurele barrière uit de weg te ruimen maar dat is niet gebeurd.

Bovendien heeft de federale overheid de sleutel in handen om de rigide diplomaverenisten die gelden voor een job bij de overheid, om te buigen naar een meer competentiegerichte benadering. De huidige regelgeving maakt dat de ervaringsbewijzen die de (Vlaamse) overheid zelf heeft in het leven geroepen, zelfs niet worden erkend om bij de overheid en zijn instellingen (vb. VDAB) te werken. De federale selectiedienst Selor laat taalkennis en cultuurgebonden kennis voorlopig nog te zwaar doorwegen in sommige selectieproeven. De federale overheid voert niet meteen een actief rekruteringsbeleid maar blijft al te vaak bij de bestaande kanalen om vacatures bekend te maken.

Kortom, wat op federaal vlak ontbreekt, is een echte strategie om allochtonen aan te trekken, zowel in overheidsdiensten als in overheidsbedrijven. Vergelijk even de federale en de Vlaamse vervoersmaatschappij. De NMBS (goed voor 38.000 arbeidsplaatsen) heeft er geen idee van hoeveel allochtonen ze in dienst heeft. Allicht gaat het om cijfers na de komma. Zijn diversiteitsplan staat nog in zijn kinderschoenen. Van streefcijfers voor kansengroepen is in de beheersovereenkomst geen sprake. De Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn daarentegen weet precies hoeveel buitenlanders of Belgen van vreemde origine ze momenteel in dienst heeft (2,93 procent) en wil dat tegen 2010 minstens optrekken tot 4 procent.

III. DIVERSITEIT IN DE PRIVÉ

Van het voornemen voor het “stimuleren van diversiteitsplannen”, opgenomen in het regeerakkoord, is niets in huis gekomen. Ook opgenomen in het regeerakkoord zijn “maatregelen van positieve discriminatie inzake beroeps- en tewerkstellingskansen in grote steden”. Het is niet duidelijk wat daarvan gekomen is.

Meer in het algemeen toonde de federale overheid weinig ambitie om op te treden als stimulator van diversiteit in de privé-sector. Vlak voor het begin van de sperperiode voor de federale verkiezingen lanceerde de federale regering een diversiteitslabel, zeg maar een gratis keurmerk voor bedrijven die zich engageren werk te maken van diversiteit op de werkvloer. Officieel moet het waarmerk bedrijven stimuleren om ondervertegenwoordigde groepen aan te trekken zoals vrouwen, personen met een handicap, ouderen of allochtonen. In werkelijkheid is de toepassing van het diversiteitslabel zo vrijblijvend dat een contraproductief effect te vrezes in.

Een diversiteitslabel kan enkel werken als het wordt voorbehouden voor bedrijven die concrete én duurzame resultaten kunnen voorleggen. Dit is voor geen enkele van de beloofde bedrijven het geval. Nu krijgen de laureaten door het verkrijgen van een label het signaal ‘proficiat, u blinkt uit in gelijke kansen en diversiteit, u mag nu gerust op uw lauweren gaan rusten.’ Waarom zou een bedrijf nog moeite doen om écht werk te maken van diversiteit, bijvoorbeeld door een diversiteitsplan met concrete resultaten. Op die manier wordt het diversiteitslabel niet meer dan window dressing. Het geeft bedrijven een kleurrijk imago zonder dat er op de werkvloer of in de aanwerving iets verbetert.

Nochtans heeft de federale overheid verschillende manieren om diversiteit in de privé te stimuleren. Terecht gaf Minister Vanvelthoven ooit aan dat we quota moeten durven overwegen als de zaken zo traag blijven veranderen. Maar we hoeven niet te wachten op een consensus over veralgemeende verplichte streefcijfers. De overheid kan het realiseren van een diversiteitsbeleid mét streefcijfers nu al invoeren als kwaliteitscriterium voor het toekennen van overheidsopdrachten. En het behalen van streefcijfers had in elk geval een conditio sine qua non moeten zijn voor het bekomen van een diversiteitslabel.

III. GROEIENDE ONVERDRAAGZAAMHEID

Het federale regeerakkoord van 2003 beoogde een verdraagzame samenleving. Dat was buiten een aantal maatschappelijk trends gerekend: de groeiende stigmatisering en culpabilisering van allochtonen in eigen land, de groeiende perceptie van een tegenstelling islam versus Westen op het internationale toneel zorgen voor een toenemend klimaat van onverdraagzaamheid.

Vandaag geeft de premier Verhofstadt zelf toe dat de verdraagzame samenleving verder af is is dan bij het begin van zijn ambtstermijnen. In het boek 8JV is dit het enige domein waarop de premier zichzelf “onvoldoende” geeft. Hij verwijst naar de racistische moordpartij in Antwerpen en naar de hoofddoek.

De regering heeft veel kansen laten liggen om het klimaat van onverdraagzaamheid te keren. Het federale regeerakkoord van 2003 bevat nochtans sterke voornemens om racisme en discriminatie actief te bestrijden. De regering heeft gedurende de hele legislatuur getalmd met de hervorming van de antidiscriminatiewet. Was het een kwestie van manifeste onwil of politiek meningsverschil? In ieder geval kwam er pas een politiek compromis over antidiscriminatie nadat een allochtone Gentenaar de regering-Verhofstadt in februari 2007 voor de rechter daagde.

De deadline voor omzetting van 2000/43/EG, een Europese richtlijn die EU-lidstaten verplicht om zijn burgers te beschermen tegen raciale discriminatie middels "doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties" zoals schadevergoedingen was dan al bijna vier jaar verstreken.

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen heeft gedurende de gehele legislatuur met de handrem opgereden omdat het Arbitragehof de antidiscriminatiewet van 2003 vernietigde en omdat het Koninklijk Besluit over de bewijslast er nooit kwam. De rechtsonzekerheid heeft ertoe geleid dat slachtoffers van etnische discriminatie volledig in de kou bleven staan. Meest bekend is de algehele vrijpraak van het kantelpoortenbedrijf Feryn, dat ruiterlijk toegaf dat het geen allochtonen wil aanwerven om problemen met racistische klanten te vermijden. Tekenend was ook de uitspraak van het Gentse Hof van Beroep, dat een praktijktest uitgevoerd met een deurwaarder afwees.

De nieuwe federale antidiscriminatiewet – op het moment van schrijven nog steeds in behandeling in het parlement – lijkt nu wel geconformeerd aan de eisen van het gemeenschapsrecht en het arbitragehof. Maar het blijft een open vraag of de wet ook echt goed gaat werken. Het was bijzonder ontgoochelend dat bepaalde partijen er alles aan gedaan hebben om de tekst van de nieuwe antidiscriminatiewet zo minimaal mogelijk te houden. De huidige tekst biedt weinig garanties dat slachtoffers het makkelijker zullen hebben om discriminatie te bewijzen. Het woord praktijktest staat er zelfs niet meer in.

Van de bestrijding van racistische en negationistische organisaties heeft het Belgische gerecht meer werk kunnen maken. Denk maar aan de veroordeling van het Vlaams Belang en van de aanpak van het extreem-rechtse Bloed-Bodem-Eer-Trouw. Met de hervorming van de antiracismewet is het – eerst uit het strafrecht gehaald, daarna weer 'gerepenaliseerd' na protest van het middenveld – betrekkelijk goed afgelopen: er is nu zowel een burgerlijke als een correctionele procedure mogelijk tegen het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld en de verspreiding die de superioriteit van het ene of het andere ras bevestigen.

Een grote lacune in het federale regeerakkoord was een grootschalige informatie- en sensibiliseringscampagne naar potentiële daders én slachtoffers. Etnisch-culturele minderheden zijn onvoldoende vertrouwd zijn met hun rechten en met het bestaan van lokale meldpunten voor racisme en discriminatie. Het is ook nog steeds wachten op echt zichtbare (lees: grootschalige) campagnes tegen racisme en discriminatie, vergelijkbaar met campagnes tegen bijvoorbeeld roken, naar de ruime publieke opinie.

IV. BETROKKENHEID VAN ETNISCH-CULTURELE MINDERHEDEN

De regering heeft de afgelopen regeerperiode het thema van de diversiteit ontdekt maar deinsde terug voor een echte ontmoeting met etnisch-culturele minderheden. De oprichting van een commissie voor de interculturele dialoog (2004-2005) vertrok vanuit goede intenties, maar miste impact op het terrein. De commissie bleef beperkt tot een dialoog over diversiteit, maar nauwelijks met een divers publiek.

Als er dan een ontmoeting kwam, bleef dit beperkt tot een bijeenkomst tussen vertegenwoordigers van erkende levensbeschouwingen. Waar etnisch-culturele minderheden te pas en vooral te onpas moeten horen dat België een scheiding van 'kerk en staat' kent, is het toch wel treffend te moeten vaststellen dat etnisch-culturele minderheden enkel worden gehoord in hun religieuze identiteit.

Zowel de commissie voor de interculturele dialoog als de ontmoetingen van religieuze vertegenwoordigers, waren ad hoc van aard. Wanneer de camera's verdwenen, verdween ook snel de dynamiek en daalde diversiteit weer naar zijn gebruikelijke lage plaats op de prioriteitenlijst.

Algemeen kunnen we stellen dat de participatie van etnisch-culturele minderheden op federaal niveau beperkt of zelfs onbestaande is. Terwijl het Minderhedenforum op Vlaams niveau decretaal erkend is en in verscheidene adviesraden is vertegenwoordigd, lijkt de federale overheid te menen dat het aan zijn overheidsdienst het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding genoeg heeft om te weten wat bij etnisch-culturele minderheden leeft.

Het is dan ook hoog tijd dat ook de federale overheid het Minderhedenforum erkent als gesprekspartner namens de etnisch-culturele minderheden. Tegelijk dient de overheid haar adviesorganen te interculturaliseren op dezelfde wijze als ze dat gedaan heeft om de scheeftrekking man-vrouw ongedaan te maken, althans wat betreft representatie. Gezien het belang van de advisering is het noodzakelijk dat vertegenwoordigers van etnisch-culturele minderheden een plaats krijgen in alle relevante advies- en overlegorganen, zoals bijvoorbeeld de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CBR).

V. KENNIS EN EVALUATIE VAN HET BELEID

Meten is weten. Dit geldt ook voor het gelijke kansen en diversiteitsbeleid. Momenteel kampen we in dit domein echter met een schrijnend gebrek aan gegevens. Dit maakt dat de resultaten van het beleid niet systematisch kunnen worden opgevolgd. Onderzoekers hebben het moeilijk om aan accurate cijfers te komen.

Op het moment van schrijven is het nog steeds wachten op definitief nieuws over een monitoringsysteem dat toelaat de positie van etnisch-culturele minderheden op de arbeidsmarkt op te volgen, zonder daarom individuele personen te gaan registreren op afkomst. Indien dit systeem, dat gecoördineerd zou zijn tussen de verschillende regeringen in ons land, ingang vindt, betekent dat een belangrijke stap vooruit. Een meetinstrument moet ons immers toelaten om de situatie van etnisch-culturele minderheden op de arbeidsmarkt permanent te evalueren en bij te sturen, om concrete streefcijfers voorop te stellen en na te gaan of deze zijn gehaald.

Het Minderhedenforum vraagt om het sociaal-economisch monitoringsysteem te integreren in een bredere minderhedenbarometer. Zo'n instrument kan op herhaaldelijke tijdstippen wetenschappelijke cijfers verschaffen over de maatschappelijke situatie van etnisch-culturele minderheden in verschillende domeinen. De barometer zou gebouwd moeten worden door een onafhankelijke instelling die een kritische monitoring en evaluatie van het beleid beoogt.

BESLUIT	
Visie op etnisch-culturele diversiteit	Beperkt
Inspanningen voor meer diversiteit bij de federale overheid	Eenzijdig
Diversiteit in de privé-sector stimuleren	Onvoldoende
Strijd tegen onverdraagzaamheid	Zonder juridische middelen
Betrokkenheid van etnisch-culturele minderheden	Onbestaand
Kennis en evaluatie van het beleid	Beterschap op komst

Dit artikel verscheen eerder in De Gids op Maatschappelijk Gebied