



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

Collection générale | 2018

Discriminaties bestrijden of diversiteit op de arbeidsmarkt promoten? Overzicht van een overheidsoptreden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1997-2012)

Lutter contre les discriminations ou promouvoir la diversité en matière d'emploi ? Histoire d'une action publique en Région de Bruxelles-Capitale (1997-2012)

Fight against discrimination or promotion of diversity in employment? A public policy in the Brussels-Capital Region (1997-2012)

Alexandre Tandé

Traducteur : Ben Winant



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1625>

DOI : 10.4000/brussels.1625

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Alexandre Tandé, « Discriminaties bestrijden of diversiteit op de arbeidsmarkt promoten? Overzicht van een overheidsoptreden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1997-2012) », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 120, Online op 05 februari 2018, geraadpleegd op 20 februari 2018. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1625> ; DOI : 10.4000/brussels.1625

Ce document a été généré automatiquement le 20 février 2018.



Licence CC BY

Discriminaties bestrijden of diversiteit op de arbeidsmarkt promoten? Overzicht van een overheidsoptreden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1997-2012)

Lutter contre les discriminations ou promouvoir la diversité en matière d'emploi ? Histoire d'une action publique en Région de Bruxelles-Capitale (1997-2012)

Fight against discrimination or promotion of diversity in employment? A public policy in the Brussels-Capital Region (1997-2012)

Alexandre Tandé

Traduction : Ben Winant

NOTE DE L'AUTEUR

Dit artikel is gebaseerd op een doctoraatsonderzoek dat uitgevoerd werd tussen 2009 en 2013 en financieel gesteund werd door het Brussels Gewest (Innoviris) en de Université libre de Bruxelles

Inleiding

- 1 Eind jaren 1990 benadrukt een onderzoek voor de eerste keer dat bij aanwervingen in België systematisch gediscrimineerd wordt. Kandidaten van vreemde origine, ook al hebben ze een gelijkwaardige opleiding en ervaring, worden minder vaak gerekruteerd door werkgevers van de privésector [Arriijn, Feld en Nayer, 1997]. In Brussel, een

stadsgewest met een hoge werkloosheid en een omvangrijke bevolkingsgroep met migratieroots, vinden die conclusies veel weerklank. In de strijd tegen etnische discriminatie bij de aanwerving treffen de gewestregering en de sociale partners bijgevolg maatregelen om de economische sectoren, het personeel van de tewerkstellingsagentschappen en de werkzoekenden daarvan bewust te maken. Enkele jaren later blijkt evenwel uit een tweede onderzoek dat het probleem blijft bestaan [Martens en Ouali, 2005]. Volgens de Brusselse overheden wijzen die conclusies erop dat de getroffen maatregelen niet efficiënt zijn. Er worden nieuwe instrumenten ingevoerd om ditmaal rechtstreeks op te treden op het niveau van de ondernemingen (diversiteitshandvest, diversiteitsplan, diversiteitslabel). Het is de bedoeling de ondernemingen te overtuigen van de voordelen die ze kunnen halen uit een goed management van de diversiteit van hun personeel, onder meer op het vlak van prestaties en imago. Tegelijkertijd wordt er discreter verwezen naar het discriminatievraagstuk en naar het wettelijk kader dat dergelijke praktijken bestraft.

- 2 In Brussel, zoals in andere omgevingen, stellen de specialisten de strijd tegen discriminaties en de promotie van diversiteit vaak voor als twee complementaire dimensies van eenzelfde beleid, “twee zijden van dezelfde medaille”. De voorgeschiedenis en de implicaties van de twee benaderingen zijn echter verschillend en de combinatie is niet noodzakelijk vanzelfsprekend. Dit artikel verstrekt een historisch overzicht van het Brussels beleid op dat gebied en onderzoekt meer bepaald de verbanden, maar ook de spanningen tussen die twee doelstellingen. Na een uiteenzetting over de omstandigheden waarin het Brussels beleid werd opgezet en de experimentele acties van het begin (afdeling 1), wordt de transformatie van het midden van de jaren 2000 toegelicht. Het beleid wordt dan geconsolideerd, onder meer door de integratie van de nieuwe maatregelen in het gewestelijk recht en door de oprichting van een Brusselse cel van diversiteitsconsultants (afdeling 2). De nadruk op de promotie van diversiteit is echter ook een strategische koerswijziging op twee niveaus: de verhouding tot het recht en de doelgroepen van het overheidsoptreden (afdeling 3). Wat de concrete uitvoering betreft, worden die evoluties eveneens weerspiegeld door de impact van de belangrijkste maatregel van dat beleid, het *Diversiteitsplan* (afdeling 4).
- 3 In een sociohistorisch perspectief wordt een kwalitatief onderzoek verricht om de evolutie van het overheidsoptreden over een periode van vijftien jaar te schetsen. De analyse is gebaseerd op mondelinge bronnen (semi-directieve gesprekken met actoren die bij het overheidsbeleid betrokken zijn: politiek kabinet, gewestelijk bestuur, werkgeversorganisaties en vakbonden) en op een corpus documenten. Dit artikel is meer bepaald gebaseerd op de archieven van het *Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid* van het Brussels Gewest (notulen van vergaderingen, activiteitenverslagen, strategische nota's, persartikels). De gegevens over de uitvoering van de diversiteitsplannen zijn afkomstig van een evaluatieopdracht die in het kader van het Territoriaal Pact werd vervuld [Tandé, Desmarez en Crosby, 2012] en waarvan de methodologie wordt omschreven in het begin van afdeling 4.

1. Het begin van het Brussels beleid ter bestrijding van discriminatie bij de aanwerving (1997-2004)

1.1. Het onderzoek van het IAB en het belang van de conclusies in de Brusselse context

- 4 In de loop van de jaren 1990 voert het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) een reeks onderzoeken in Europa uit om de invloed van de etnische oorsprong in de rekruteringsprocessen van privébedrijven te meten. In België wordt het onderzoek gefinancierd door de diensten van de POD Federaal Wetenschapsbeleid en uitgevoerd door onderzoekers van de Université libre de Bruxelles (ULB), de Université de Liège (ULG) en de Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven). Het onderzoek is gebaseerd op de experimentele methode van de praktijktest (testing): voor elke geteste werkaanbieding solliciteren tegelijkertijd twee onderzoekers met een curriculum vitae dat gelijkwaardig is op het gebied van ervaring en diploma. Het enige bewuste verschil is de nationale origine: Belgisch en Marokkaans. Wanneer de onderzoekers systematisch vergelijken hoe de rekruteerders reageren op elk dubbeltal van kandidaten, stellen ze vast dat de discriminaties van structurele aard zijn, ondanks het wettelijke kader dat dergelijke praktijken verbiedt [Arriijn, Feld en Nayer, 1997]. Voor de eerste keer in België gaat een wetenschappelijk onderzoek verder dan de waarneming van alleenstaande discriminerende handelingen door hun collectieve omvang in kaart te brengen: in Brussel is de kans dat een kandidaat van Marokkaanse origine wegens zijn oorsprong uit het rekruteringsproces wordt geweerd, 34,1 %, zijnde 1 kans op 3.
- 5 Die conclusies verstrekten toen meer inzicht in de hoge werkloosheidscijfers bij de Brusselaars van vreemde origine, een probleem dat werd veroorzaakt door een combinatie van twee kenmerken van de Brusselse agglomeratie. Enerzijds schept de gewestelijke economie sinds de desindustrialisering die in jaren 1960 werd ingezet, weinig werkgelegenheid voor laagopgeleide werknemers. De dynamiek en internationale aantrekkingskracht van Brussel hebben als keerzijde een grote werkloosheid en armoede bij een deel van de bevolking [Hermia en Vanderमotten, 2015]. Anderzijds woont in Brussel een grote bevolkingsgroep afkomstig van de niet-Europese migrantenwerkers van de jaren 1960 en 1970, die onder meer uit Marokko, Turkije en Congo kwamen. Die bevolkingsgroepen wonen vandaag vooral in de gemeenten van het centrum en het westen van het Gewest, waar het aantal vreemdelingen tot 50 % kan oplopen en het percentage inwoners van vreemde origine nog groter is [Delwit, Rea en Swyngedouw, 2007]. Het kosmopolitische karakter van de agglomeratie heeft ook te maken met andere factoren (randverstedelijking en uittocht van de Belgische middenklasse vanaf de jaren 1950, migratie van geschoolde Europeanen die voor de Europese Unie werken, komst van migranten uit de hele wereld sinds de jaren 1990), maar de werkloosheid en de buitenlandse (niet-Europese) oorsprong zijn twee vraagstukken die elkaar in grote mate overlappen in Brussel. Het onderzoek van het IAB is een aanvulling op vorig onderzoek dat aantoonde dat de arbeidsmarkt gestratificeerd is volgens de nationale origine van de werknemers [Martens en Denolf, 1993], en het wijst erop dat de discriminaties daar een van de oorzaken van zijn.

1.2. De eerste acties in het kader van het Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid

- 6 Een federale instelling, het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR, vandaag UNIA), organiseert een informatiecampaagne om die conclusies bekend te maken in de drie Gewesten van het land. De Brusselse regering wil het probleem aanpakken en beslist een specifiek initiatief te nemen in het kader van haar bevoegdheden inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding [Adam, 2006]. De Brusselse overheden sluiten dan een Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid, een discussieforum dat op initiatief van de Europese Commissie wordt opgezet en waaraan beleidsactoren, gewestelijke overheidsinstellingen, werkgeversorganisaties en vakbondsorganisaties deelnemen. Het Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat van juni 1998 dateert, strekt ertoe de economie nieuw leven in te blazen en de werkgelegenheid in het Gewest aan te zwengelen. Tijdens de persconferentie waarop het nieuwe pact wordt voorgesteld, omschrijft minister-president Charles Picqué discriminatie bij de aanwerving als “een op zijn minst delicaat fenomeen” waartegen de overheden maatregelen wensen te treffen, “in de eerste plaats omdat ze dat vanuit humaan standpunt belangrijk vinden, maar ook omdat het een Brusselse realiteit is”. Nadat de minister-president verschillende maatregelen aankondigt die in de maanden daarna worden getroffen, preciseert hij dat ze ertoe strekken “het potentieel van de hele Brusselse bevolking” te promoten. In tegenstelling tot de officiële instanties voor sociaal overleg inzake werkgelegenheid, de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG) en het Beheerscomité van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA), wordt het pact opgevat als een informeel discussieforum. Nochtans worden de eerste gewestelijke maatregelen tegen discriminatie wel degelijk uitgewerkt in het kader van het territoriaal pact tijdens vergaderingen van de plenaire vergadering en de werkgroep Discriminatie.
- 7 Het eerste initiatief is de organisatie van seminars voor de actoren van de Brusselse economie. Ze brengen honderden werkgeversvertegenwoordigers, vakbondsafgevaardigden en actoren van de socioprofessionele inschakeling bijeen tussen oktober 1999 en juni 2004. Sommige seminars zijn gewijd aan specifieke bedrijfstakken (transport, metallurgie, rusthuizen, restaurants en cafés, banken en verzekeringen). Tijdens die ontmoetingen, die met het CGKR worden georganiseerd, worden de conclusies gepresenteerd door een van de onderzoekers die meewerken aan het onderzoek van het IAB. Begin jaren 2000 wordt een praktische gids met als titel “Gelijke kansen op de arbeidsmarkt” opgesteld ten behoeve van de arbeidsbemiddelaars op de openbare en particuliere arbeidsmarkt. De op een Vlaams initiatief gebaseerde gids analyseert de discriminatieprocessen, licht het Belgische wettelijke kader toe en verstrekt concrete adviezen om te reageren op eventuele verzoeken van werkgevers om discriminerend op te treden. De gids wordt verspreid bij het personeel van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA). De leden van het Territoriaal Pact verbinden er zich toe de gids intern te promoten. In juni 2003 wordt binnen de BGDA tevens een infoloket over discriminatie bij de aanwerving geopend. Het infoloket informeert en adviseert personen die met vragen zitten en verwijst ze eventueel door naar het CGKR, indien ze een klacht willen indienen. Tot slot geeft het Territoriaal Pact opdracht voor een nieuw onderzoek om het onderzoek van het IAB bij te werken en uit te diepen en ditmaal op de Brusselse arbeidsmarkt te focussen.

2. Structurering en heroriëntering van het optreden van de gewestelijke overheid: promotie van diversiteit (2004-2012)

2.1. Het onderzoek Martens-Ouali en de wijzigingen in het overheidsoptreden

- 8 Op 14 december 2004 worden de conclusies van het nieuwe onderzoek [Martens en Ouali, 2005] voorgesteld tijdens de plenaire vergadering van het Territoriaal Pact. De methodologie van de onderzoekers van de Université libre de Bruxelles (ULB) en de Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) verschilt gedeeltelijk van die van het onderzoek van het IAB: ze schakelen geen acteurs in, maar volgen echte werkzoekenden in hun zoektocht naar werk. Die benadering is vollediger en combineert praktijktests, statistische analyses en gesprekken met de werkzoekenden. De conclusies bevestigen evenwel de conclusies van eind jaren 1990: wanneer de onderzoekers het traject van sollicitanten van Belgische origine vergelijken met dat van sollicitanten van vreemde origine, stellen ze vast dat die laatsten in 45 % van de gevallen worden gediscrimineerd. Zowel vrouwen als mannen worden gediscrimineerd, ongeacht of ze hun hoog- of laagopgeleid zijn en zelfs wanneer ze de Belgische nationaliteit hebben verworven. Binnen het Territoriaal Pact worden die conclusies beschouwd als een mislukking: “als we het probleem blijven aanpakken zoals we dat tot nu toe hebben gedaan, stevenen we op een regelrechte ramp af”¹. In maart 2005 wordt het onderzoek voorgesteld op een openbaar colloquium en de leden van het Pact formuleren de wens dat het Gewest zijn beleid op dat gebied verandert. Er wordt een gewestelijke cel van diversiteitsconsultants opgericht om ruimer te communiceren over de uitdagingen en de ondernemingen te begeleiden bij het voeren van een diversiteitsbeleid. De vakbondsorganisaties (ACV, ACLVB en ABVV) krijgen eveneens subsidies om diversiteitsadviseurs in dienst te nemen. Bovendien worden nieuwe maatregelen getroffen.

2.2. De nieuwe instrumenten van het Brusselse diversiteitsbeleid

- 9 Op het vlak van communicatie en bewustmaking worden de seminars per bedrijfstak vervangen door kortere ontmoetingen in een meer informeel kader : de SPOT-momenten. Onder begeleiding van de Gewestelijke Cel van consultants, vaak met steun van een externe partner, worden ondernemingen bijeengebracht rond een specifiek thema (de bedrijfsmentoren, de diversifiëring van de aanwervingskanalen, het anonieme cv). Voorrang wordt gegeven aan de uitwisseling van praktische informatie, waarbij de deelnemers niet alleen hun vragen en problemen uitwisselen, maar ook de oplossingen die ze hebben gevonden en hun successen.
- 10 Vanaf eind 2005 wordt een *Diversiteitshandvest* voorgesteld aan de Brusselse ondernemingen, waarbij de ondertekenaars verzocht worden een niet-discriminerend humanresourcesmanagement te voeren en te trachten de onder meer etnische en culturele diversiteit van Brussel te weerspiegelen. De tekst is juridisch niet bindend en stelt het “pluralisme” voor als een bron van “economische en sociale meerwaarde”: de promotie moet ten goede komen zowel aan de ondernemingen op het vlak van innovatie

en commerciële afzetmogelijkheden als aan de potentieel gediscrimineerde bevolkingsgroepen via een betere toegang tot de arbeidsmarkt. De discriminaties worden omschreven op basis van de criteria vreemde origine (met de Vlaamse term “allochtoon”), handicap, leeftijd en geslacht. Het Diversiteitshandvest is oorspronkelijk ondertekend door vijftig ondernemingen, maar telt 168 ondertekenende ondernemingen in 2016.

- 11 In 2010 wordt een ander instrument ingevoerd: het Brusselse diversiteitslabel. Zoals het Handvest, is het Label een communicatietool waarmee een onderneming zich uitspreekt voor diversiteit. Terwijl het Handvest berust op de eenzijdige toetreding van de onderneming, wordt het Label toegekend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij de belangrijkste voorwaarde het bestaan van een diversiteitsplan is. Vijf ondernemingen krijgen het Diversiteitslabel in februari 2010 en nog vijftien andere in december 2011. In 2016 hebben in totaal 71 ondernemingen het label.
- 12 Ten slotte wordt het *Diversiteitsplan* vanaf 2006 het centrale instrument van het Brussels antidiscriminatiebeleid. Om daaraan deel te nemen, moet een privéonderneming acties op het gebied van rekrutering, personeelsbegeleiding en communicatie voeren, waarbij het de bedoeling moet zijn om de diversiteit van het personeel te valoriseren en te trachten te vergroten, rekening houdend met de volgende criteria: vreemde origine, geslacht, handicap en leeftijd. De projecten moeten intern goedgekeurd worden door de directie en vertegenwoordigers van de werknemers. Vervolgens worden ze onderzocht door het Diversiteitscomité van het Territoriaal Pact, het Beheerscomité van Actiris en daarna door het Gewestelijk Ministerie. Als die hun fiat geven, worden ze gedurende twee jaar begeleid door de Brusselse Diversiteitscel en worden de gevoerde acties gefinancierd door het Gewest voor een maximum van 10 000 euro. De doelstellingen en werkwijzen van het *Diversiteitsplan* worden eerst uiteengezet in een informeel werkdocument en vervolgens opgenomen in het recht bij een ordonnantie van het Brussels Parlement van september 2008 en een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mei 2009. Tussen 2007 en 2012 gaan een vijftigtal ondernemingen dezelfde weg op. In 2016 hebben 101 ondernemingen een Brussels diversiteitsplan opgesteld.

3. Een wijziging van de strategische oriëntatie op twee niveaus

3.1. De verhouding tot het recht

- 13 Het begrip “discriminatie” verwijst naar ongelijke behandelingen van individuen bij de toegang tot een recht, een goed of een dienst volgens reële of veronderstelde kenmerken waarmee krachtens de wet geen rekening mag worden gehouden. De verhouding tot het recht is hier van essentieel belang: in België hangt de inburgering van het begrip “discriminatie” samen met de ontwikkeling van de Europese wetgeving. In het kielzog van de richtlijnen van de jaren 1970 die ongelijke behandelingen op grond van geslacht veroordelen, breidt het Verdrag van Amsterdam (1997) dat principe uit tot andere categorieën. De richtlijn 2000/43 van 29 juni 2000 verbiedt discriminaties op grond van ras of etnische afstamming en de richtlijn 2000/78 van 27 november 2000 veroordeelt die praktijken op het gebied van arbeid en beroep en breidt de lijst van de verboden criteria uit (handicap, leeftijd, seksuele geaardheid, godsdienst en levensbeschouwelijke overtuigingen). De wetgevende bevoegdheden op dat gebied zijn vandaag verdeeld tussen

de federale overheid, de drie Gemeenschappen en de drie Gewesten van het land [Bribosia en Rorive 2008].

- 14 In België zijn, zoals in andere Europese landen, de verwijzingen naar het begrip “diversiteit” toegenomen sinds het begin van de jaren 2000, maar dat gebeurde eerst via handvesten, opleidingssessies en actieprogramma’s in particuliere en openbare organisaties. Die initiatieven zijn gebaseerd op het *diversity management*, dat in het begin van de jaren 1980 is ingevoerd in de Verenigde Staten, toen humanresourcesmanagers en managementdeskundigen ten gevolge van de *Civil Rights Act* (1964) de in de ondernemingen ingevoerde regelingen inzake gelijkheid van kansen omvormden. Volgens die nieuwe benadering worden discriminaties irrationeel bevonden vanuit een economisch standpunt [Becker, 1957], maar de juridische voorschriften die ingegeven zijn door ethische beschouwingen, worden ook bekritiseerd: ze zouden de onrechtvaardigheden op de arbeidsmarkt niet kunnen terugdringen en daarentegen onverenigbaar zijn met de behoeften van de privéondernemingen [Thomas, 1990]. In de Verenigde Staten, zoals in Europa, is het beleid inzake promotie en beheer van diversiteit meestal stimulerend: het staat de ondernemingen vrij om er al dan niet aan deel te nemen en, in voorkomend geval, de inhoud te bepalen van de acties die ze wensen te voeren [Bereni, 2009; Dobbin, 2009].
- 15 In Brussel verwijzen de maatregelen die in de eerste jaren ingevoerd worden, systematisch naar het wettelijke antidiscriminatiekader. De Brusselse overheden geven voorrang aan voorlichting en bewustmaking van de actoren op de arbeidsmarkt rond die uitdagingen (seminaries per sector, opleiding van de tussenpersonen op de arbeidsmarkt) en moedigen werkzoekenden ertoe aan te reageren op discriminerende praktijken (loket voor klachten) en positioneren zich aanvankelijk als doorgeefluik naar het gerecht. Vanaf 2004 wordt het overheidsbeleid uitgebreid met nieuwe maatregelen en wordt het operationeler, maar die dimensie blijft bestaan – het loket voor klachten bestaat nog steeds – maar het belang ervan neemt af. De nieuwe instrumenten die worden uitgewerkt tussen 2004 en 2009, in het bijzonder het *Diversiteitshandvest* en het *Diversiteitsplan*, geven voorrang aan de verspreiding van operationele adviezen en niet-juridische normen, die samengebracht worden onder de noemer “goede praktijken”. Voorts zijn die instrumenten louter stimulerend: het Territoriaal Pact sluit elke mogelijkheid uit om de Brusselse privéondernemingen ertoe te verplichten in een van de gewestelijke regelingen te stappen.

3.2. De doelgroepen van het overheidsoptreden

- 16 Een ander verschil tussen het beleid tot bestrijding van discriminaties en het beleid tot promotie van diversiteit heeft te maken met de actoren (individuele personen, organisaties) voor wie ze bestemd zijn. Het begrip ‘discriminatie’ verwijst naar individuele handelingen en collectieve processen waarbij bepaalde bevolkingsgroepen als minderwaardig worden behandeld en worden benadeeld en bijgevolg hun toegang tot zeldzame resources (jobs, woningen, rechten en diensten) wordt belemmerd. Het antidiscriminatiebeleid berust op preventie of bestraffing en strekt ertoe onrechtvaardig geachte en bij wet verboden praktijken aan te pakken en daarbij een onderscheid te maken tussen de schuldigen en de (potentiële of bewezen) slachtoffers. Het begrip ‘diversiteit’ wordt in de eerste plaats gekenmerkt door een focus op het belang van de organisaties en op dat van de directie en de aandeelhouders in het bijzonder. Ondanks argumenten van het « win-wintype » – het

maximaliseren van het collectief belang zou ook ten goede komen aan de kwetsbare bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt – wordt steeds voorrang gegeven aan het verbeteren van de performance van de organisaties. Preventie of bestraffing van ongelijke behandelingen wordt dan een secundaire doelstelling, die ook gewoonweg kan verdwijnen.

- 17 Men kan vaststellen dat de Brusselse instrumenten die vóór en na 2004 zijn ingevoerd, niet bestemd zijn voor dezelfde actoren [Tandé, 2015]. De eerste seminars dienden om de werkgevers, de vakbonden en de tussenpersonen op de arbeidsmarkt bewust te maken van de problematiek en uiteindelijk om de situatie van de Brusselaars van vreemde origine op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het informatieloket over discriminatie bij de aanwerving is een rechtstreeks aanspreekpunt voor die bevolkingsgroepen, wanneer ze vermoeden dat ze het slachtoffer van een discriminerende praktijk zijn. Vanaf 2004 zijn die bevolkingsgroepen niet langer de enige doelgroep van het gewestelijk overheidsoptreden, dat ook bestemd is voor alle geledingen van de ondernemingen. In de tekst van het *Diversiteitshandvest* staat aldus dat het “pluralisme” tegelijk ten goede komt aan de directie, de werknemers en de aan discriminatie onderhevige bevolkingsgroepen, of het nu gaat om werknemers of sollicitanten. Voorts worden de Brusselaars van vreemde origine in het algemeen niet geassocieerd met de toepassing van die instrumenten. Het *Diversiteitsplan* sluit aldus in de eerste plaats aan bij een dynamiek van sociaal overleg : een plan uitvoeren impliceert dat men de instemming van de directie en de vertegenwoordigers van het personeel krijgt. Er moet eveneens een paritair samengesteld “draagvlak” tot stand worden gebracht om de geplande acties te superviseren. Het is evenwel niet de bedoeling om vertegenwoordigers van de doelgroepen van de regeling, of die nu omschreven worden op grond van vreemde origine, geslacht, leeftijd of handicap, daar systematisch bij te betrekken. Die mogelijkheid wordt gelaten aan de onderneming, wat in de praktijk zelden het geval is. Tot slot wordt het belang van de particuliere werkgevers rechtstreeks gediend met het feit dat dit Brussels beleid hen helemaal niets oplegt, maar veeleer nieuwe middelen ter beschikking stelt, die ze al dan niet mogen gebruiken (steun van regionale consultants, subsidies, communicatietools). Die aanpak kan als volgt worden samengevat: “diversiteit, een echte troef voor uw onderneming”².

4. De variabele impact van het *Diversiteitsplan* in de Brusselse privéondernemingen

- 18 Enkele jaren na de lancering van het *Diversiteitsplan* worden de werkwijzen en gevolgen ervan voor de ondernemingen die zich daarvoor engageren, onderworpen aan een externe evaluatie [Tandé, Desmarez en Crosby, 2012]. Een essentiële vraag is welke veranderingen na twee jaar eventueel teweeggebracht zijn in de interne beheerwijzen en de situatie van de doelgroepen binnen die ondernemingen. Vanuit methodologisch standpunt worden verschillende ondernemingen geselecteerd op grond van de volgende criteria: ze moeten hun plan voltooid hebben, van verschillende omvang zijn (KMO's, grote ondernemingen) en actief zijn in verschillende bedrijfstakken. Op basis van de interne evaluaties die gehouden zijn met de gewestelijke diversiteitscel, lijkt het initiatief grote of daarentegen kleinere gevolgen te hebben gehad. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de directie (of het kader) en het personeel (eventueel de

vakbondsafgevaardigde). De analyse is ook gebaseerd op administratieve documenten (oorspronkelijk project, tussentijdse en eindevaluatie).

- 19 In het algemeen blijkt uit de evaluatie dat de Brusselse overheden in staat zijn privéondernemingen ervan te overtuigen zich voor het initiatief te engageren en acties te voeren die ze niet uit eigen beweging zouden voeren. Dat resultaat wordt bereikt dankzij een stimulerende benadering via middelen (financiering, begeleiding) die ter beschikking worden gesteld en niet door te dreigen met gerechtelijke stappen. De gewestelijke diversiteitsconsultants lobbyen dagelijks intensief bij de ondernemingen om hen ertoe te brengen zich te engageren en de projecten tot een goed einde te brengen. Omgekeerd zorgen ze ervoor dat ze zich onderscheiden van de diensten van de arbeidsinspectie. Een ander gemeenschappelijk punt van de verschillende plannen is de naleving van de operationele en juridische procedure, gaande van de ondertekening van een overeenkomst met het Gewest tot de eindevaluatie na twee jaar. De oprichting van een paritaire structuur met directie en werknemers is een vaak moeilijke fase, die echter in de meeste gevallen tot een goed einde wordt gebracht. Er rijzen ook grote verschillen bij de uitvoering. Sommige acties die in het initiële programma zijn opgenomen, worden uitgevoerd en vervolgens geïntegreerd in de normale werking van de onderneming. Andere acties worden daarentegen slechts één keer uitgevoerd en de onderneming hervalt dan weer in haar vorige praktijken en procedures. Tot slot voeren bepaalde ondernemingen de geplande acties niet uit en wel om verschillende redenen: de Brusselse overheden kunnen dan enkel de toegekende subsidies intrekken.
- 20 De impact op de algemene werking van de onderneming kan groot zijn, onder meer wanneer de praktijken en procedures informeel zijn en/of intern besproken worden. In dat geval worden bij de uitvoering van een plan nieuwe praktijken ingevoerd om het personeelsbeheer te professionaliseren. De plannen hebben daarentegen minder impact wanneer dat beheer al zeer gestructureerd is, onder meer in grote ondernemingen. Voorts zijn de vastgestelde evoluties signifikanter voor de algemene werking van de betrokken ondernemingen (selectie en rekrutering, personeelsbeheer, interne en externe communicatie) dan voor de situatie van de werknemers, gelet op de criteria die het Brussels Gewest in aanmerking heeft genomen (nationaliteit/vreemde origine, geslacht, handicap, jonge werknemers, ervaren werknemers, laag opleidingsniveau). De problematiek van de werknemers van vreemde origine wordt grondig onderzocht (analyse van de samenstelling van het personeel, opleiding van de teams rond discriminatie en diversiteit), maar de plannen dragen ertoe bij dat de discriminerende praktijken stopgezet worden, wanneer ze in een onderneming worden gemeld. Die problematiek kan echter ook een oppervlakkigere aandacht krijgen, bijvoorbeeld wanneer bedrijfsleiders beweren dat diversiteit een essentieel kenmerk van hun organisatie is, maar weigeren onderzoek te verrichten naar eventuele discriminerende praktijken die in het verleden bestonden. Van vakbondszijde kunnen de afgevaardigden, onder meer bij een sociaal conflict, weigeren de kwestie van de ongelijkheden op grond van vreemde origine aan te pakken, omdat ze vrezen dat de cohesie van de werknemers tegenover de directie daardoor verzwakt.
- 21 Ondanks de specifiek Brusselse kenmerken van de regeling, onder meer de verplichting dat elk plan past in het sociaal overleg tussen directie en werknemers, lijken de acties die in dat verband worden gevoerd, op de keper beschouwd, in vrije grote mate op de acties die in de privésector worden gevoerd zonder inmenging van de overheid: retoriek van het type *business case* over de voordelen van diversiteit, problemen om van discriminatie

systematisch een onderzoeksobject te maken en op dat gebied in te grijpen, verschillende manieren om rekening te houden met de situatie en belangen van de werknemers van een minderheid [Doytcheva en Caradec, 2008]. De vergelijking gaat ook op voor de effecten: de louter stimulerende aanpak die wordt gehanteerd door de overheden en de grote manoeuvreerruimte die wordt gelaten aan de ondernemingen, maken van het *Diversiteitsplan* een regeling met een variabele impact [Tandé, 2017].

Conclusie

- 22 Dit artikel handelt over de ontwikkeling van het beleid van de Brusselse overheid om discriminaties te bestrijden/diversiteit te promoten op de particuliere arbeidsmarkt tussen 1997 en 2012. De laatste jaren hebben zich verschillende belangrijke evoluties voltrokken, onder meer de ontbinding van het *Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid* en de overname van dat beleid door Actiris, het gewestelijk agentschap voor werkgelegenheid. Sinds juli 2014 wordt het beleid voortaan uitgestippeld door de Raad voor Non-discriminatie en Diversiteit (RNDD). In deze instantie zitten vertegenwoordigers van de Brusselse minister van Werkgelegenheid, van Actiris, van de werkgevers- en werknemersorganisaties en van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel. Hoe staat het bijgevolg met de doelen die voor de vorige periode waren vooropgezet?
- 23 De eerste vraag is hoe de huidige doelstellingen inzake non-discriminatie en promotie van diversiteit zich tot elkaar verhouden. De inburgering van dat begrip in het midden van de jaren 2000 heeft ertoe geleid dat er minder aandacht uitgaat naar het discriminatievraagstuk. Door te focussen op de privébedrijven heeft de gewestregering de bevolkingsgroepen van vreemde origine, die de oorspronkelijke doelgroepen van haar beleid waren, gedeeltelijk uit het oog verloren. De benaming van de instantie die vandaag dat beleid moet superviseren, de Raad voor Non-discriminatie en Diversiteit, wijst evenwel op een politieke wil om die twee thema's aan elkaar te linken. Het zou interessant zijn te weten hoe dat concreet tot uiting komt, onder meer in de uitvoering van de diversiteitsplannen. In de eerste beleidsjaren was de aanpak van de discriminatieproblematiek in ondernemingen precies één van de grootste problemen. Voorts lijkt het alsof het begrip 'diversiteit' nog steeds geen theoretische en operationele invulling heeft gekregen in het beleid van de Brusselse overheden. Dat doet problemen rijzen, aangezien het Gewest eveneens een diversiteitsbeleid in zijn eigen administratie [Rea, 2015] voert en in 2017 een reeks openbare evenementen rond dat thema heeft georganiseerd.
- 24 Een tweede vraag gaat over de impact van dat beleid en zijn maatregelen op het humanresourcesmanagement in de ondernemingen van de privésector. De eerste evaluatie vermeldt vrij grote gevolgen voor het personeelsbeheer en soms een verbetering van de situatie van werknemers van vreemde origine in de deelnemende ondernemingen. De evaluatie benadrukt ook dat er grote verschillen bestaan tussen de plannen, zowel wat de uitvoering als de impact betreft. De situatie van de ondernemingen is twee jaar na de start van een diversiteitsplan onderzocht: het zou interessant zijn te weten of die ondernemingen sindsdien een grootschalig diversiteitsbeleid hebben opgezet of hun engagement tegelijk met de financiële en menselijke steun van het Gewest doodbloedde. De impact van dat beleid zou ook kunnen worden onderzocht op de schaal van het Brussels Gewest in zijn geheel en niet alleen binnen de rechtstreeks betrokken ondernemingen. Op dat punt komt een tweede evaluatie tot de conclusie dat de gevolgen

op macro-economisch niveau beperkt zijn en ze beveelt onder meer aan dat de gewestelijke steun aan de ondernemingen afhankelijk wordt gemaakt van de uitvoering van een diversiteitsplan [IDEA-Consult, 2016]. Eind 2016 leek de gewestregering veeleer voorrang te geven aan meer steun voor de ondernemingen die zich daartoe engageren³.

- 25 Er zou eveneens een derde kwestie kunnen worden onderzocht: de inspraak van de aan discriminaties onderhevige bevolkingsgroepen bij het opstellen en uitvoeren van het beleid. De afwezigheid van actoren die hun belangen rechtstreeks verdedigen binnen het *Territoriaal Pact*, heeft ertoe geleid dat de strijd tegen discriminatie makkelijker overging in promotie van diversiteit. Die afwezigheid is ook een oorzaak van de beperkte impact van de diversiteitsplannen. Er zou zeker een evolutie zijn als de processen voor het opstellen en uitwerken van het beleid worden opengesteld voor de bevolkingsgroepen die officieel aangewezen zijn als de “doelgroepen” (volgens criteria inzake vreemde origine, geslacht, handicap en leeftijd). Dan zouden echter de traditionele regels voor het sociaal overleg over werkgelegenheid en, meer in het algemeen, het universalistische paradigma dat aan de basis ligt van het merendeel van de beleidsmaatregelen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ter discussie moeten worden gesteld [Rea, 2007].

BIBLIOGRAPHIE

ADAM, Ilke, 2006. La discrimination ethnique à l'embauche à l'agenda politique belge, In: *Formation Emploi*. nr 94, pp. 11-25.

ARRIJN, Peter, FELD, Serge en NAYER, André, 1997. *Belgische deelname aan het onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau aangaande discriminatie van werknemers van buitenlandse afkomst of ethnische minderheden in de wereld van de arbeid*. Brussel: Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.

BECKER, Gary S., 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.

BERENI, Laure. 2009. Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise: La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale. In: *Raisons politiques*. nr 35, pp. 87-105.

BRIOSIA, Emmanuelle en RORIVE, Isabelle, 2008. *Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007/ Belgium*. Bruxelles : European Network of Legal Experts in the Nondiscrimination Field, Human European Consultancy, Migration Policy Group.

DELWIT, Pascal, REA, Andrea en Swyngedouw, MARC, 2007. *Bruxelles ville ouverte*. Paris: L'Harmattan.

DOBBIN, Frank, 2009. *Inventing equal opportunity*. Princeton: Princeton University Press.

DOYTCHIEVA, Milena en CARADEC, Vincent, 2008. *Inégalités, discriminations, reconnaissance. Une recherche sur les usages sociaux des catégories de la discrimination*. Lille: Université de Lille 3, GRACC.

HERMIA, Jean-Pierre en VANDERMOTTEN, Christian, 2015. Brussels Studies fact sheet. De wereld in Brussel. Brussel in de wereld. In: *Brussels Studies*. 27/11/2015, nr. 94. Beschikbaar op het adres: <http://journals.openedition.org/brussels/1318>

IDEA-CONSULT, 2016. *Evaluatie van de instrumenten ter promotie van diversiteit in de privésector van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel.

MARTENS, Albert en DENOLF, Lieven, 1993. Inégalité sociale sur le marché de l'emploi: le déterminant ethnique, In: *Critique Régionale. Cahiers de Sociologie et d'Économie Régionales*. n° 19.

MARTENS, Albert, en OUALI, Nouria, 2005. *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Onderzoek in het kader van het Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars*. Brussel: BGDA

REA, Andrea, 2007. L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophone, In: MARTINIELLO, Marco, REA, Andrea en DASSETTO, Felice. *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*. Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.

REA, Andrea, 2015. Politiques de diversité à Bruxelles: entre politiques symboliques et action positive. In: RINGELHEIM, Julie, HERMAN, Ginette et REA, Andrea. *Politiques antidiscriminatoires*, Louvain-la-Neuve: De Boeck.

TANDE, Alexandre, 2015. Cibler (ou non) les populations d'origine étrangère? L'action publique bruxelloise à l'épreuve des discriminations ethno-raciales en matière d'emploi. In: DEVLEESHOUWER, Perrine, SACCO, Muriel en TORREKENS, Corinne. *Bruxelles, ville mosaïque. Entre espaces, diversités et politiques*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

TANDE, Alexandre, 2017. Implementing a diversity policy through public incentives: Diversity Plans in companies of the Brussels-Capital Region. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. vol. 43, nr 10, pp. 1731-47.

TANDE, Alexandre, DESMAREZ, Pierre et CROSBY, Andrew, 2012. Évaluation du dispositif « plan de diversité » dans le cadre de la politique bruxelloise de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité en matière d'emploi. Bruxelles: Actiris en ULB Metices.

THOMAS, Roosevelt R., 1990. From Affirmative Action to Affirming Diversity. In: *Harvard Business Review*. vol. 68, nr 2, pp. 107-17.

NOTES

1. Territoriaal Pact, 2004. *Réunion de l'Assemblée plénière du 14 décembre 2004*, Verslag.
2. Territoriaal Pact, 2010. *Prêt pour plus de diversité dans votre entreprise !*, flyer.
3. Kabinet van de minister Gosuin, 2016. Strijd tegen discriminatie. Het Brussels Gewest zal volkomen nieuwe instrumenten kunnen inzetten. 08/12/2016. Beschikbaar op het adres: http://www.didiergosuin.brussels/sites/default/files/communiqués-de-presse/kab_gosuin_persdossier_discriminatie_161208.pdf

RÉSUMÉS

Eind jaren 1990 treft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maatregelen in de strijd tegen discriminaties op de arbeidsmarkt op grond van etnische origine. In een sociohistorisch

perspectief en op basis van mondelinge en geschreven bronnen schetst dit artikel de omstandigheden waarin dat overheidsbeleid tot stand komt, de experimentele acties van de eerste jaren en de wijziging van dat beleid in de jaren 2000. Tegelijk met zijn consolidatie (integratie van nieuwe maatregelen in het gewestelijk recht, oprichting van een Brusselse cel van diversiteitsconsultants) wordt het beleid tevens geheroriënteerd naar een nieuwe doelstelling: promotie van diversiteit. De strijd tegen discriminaties en de promotie van diversiteit worden weliswaar vaak voorgesteld als “de twee zijden van dezelfde medaille”, maar die twee doelstellingen kunnen ook een andere richting uitgaan of zelfs tegenstrijdig zijn. Een overzicht van de totstandkoming van dat Brussels beleid, van de evoluties en de impact ervan verstrekt dan toelichtingen bij de huidige antwoorden op twee grote uitdagingen in de Brusselse agglomeratie: de ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt en de erkenning van de socioculturele diversiteit.

A la fin des années 1990, la Région de Bruxelles-Capitale engage des actions pour lutter contre les discriminations liées à l'origine étrangère dans le domaine de l'emploi. Dans une perspective socio-historique, mobilisant sources orales et documentaires, cet article retrace les conditions de création de cette politique publique, les actions expérimentales des premières années, puis sa transformation au milieu des années 2000. En même temps qu'elle est consolidée (inscription dans le droit régional de nouveaux dispositifs, constitution d'une cellule bruxelloise de consultants en diversité), cette politique se voit aussi réorientée vers un nouvel objectif, la promotion de la diversité. Or si lutte contre les discriminations et promotion de la diversité sont souvent présentées comme les « deux faces d'une même pièce », ces deux objectifs peuvent aussi diverger ou s'opposer. Revenir sur l'histoire de cette politique bruxelloise, ses évolutions et son impact, permet alors d'interroger les réponses actuelles à deux défis majeurs de l'agglomération : les inégalités d'accès à l'emploi et la reconnaissance de la diversité socio-culturelle.

At the end of the 1990s, the Brussels-Capital Region launched actions to fight against employment discrimination with respect to people of foreign origin. In a social and historical perspective, using oral and documentary sources, this article presents the context in which this public policy emerged, the experimental actions in the first years, and its transformation in the mid 2000s. At the same time that it was consolidated (inclusion of new measures in the regional law, establishment of a Brussels unit of consultants in the area of diversity), this policy was also given a new objective: the promotion of diversity. While the fight against discrimination and the promotion of diversity are often presented as the "two sides of the same coin", these two objectives may also diverge or oppose each other. A review of the history of this Brussels policy, its evolution and impact, therefore allows the current responses to two major challenges for the urban area to be questioned: the inequality of access to employment and the recognition of sociocultural diversity.

INDEX

Thèmes : 3. démographie – immigration – société multiculturelle, 6. économie – emploi

Keywords : discrimination, employment policies, immigration, racism, regional policy

Trefwoorden discriminatie, werkgelegenheidsbeleid, immigratie, racisme, gewestelijk beleid

Mots-clés : discrimination, politiques d'emploi, immigration, racisme, politique régionale

AUTEURS

ALEXANDRE TANDÉ

Alexandre Tandé is doctor in de politieke en sociale wetenschappen (ULB / Université Lille 2) en thans geassocieerd onderzoeker aan het *Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity* (Göttingen, Duitsland). Zijn onderzoeksvelden zijn hoofdzakelijk migraties, socioculturele diversiteit en het stedelijk overheidsbeleid (gelijkheid, werkgelegenheid, cultuur). Onlangs publiceerde hij een artikel over de uitvoering van de Brusselse diversiteitsplannen in het tijdschrift *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Tande[at]mmg.mpg.de