

Vergaderjaar 1987-1988

20 339

**Werkgelegenheidsbeleid etnische minderheden
bij de rijksoverheid**

Nr. 2

BELEIDSPLAN

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Inleiding	4
1.1 Doel van het beleidsplan	4
1.2 Doelgroepen van het minderhedenbeleid	4
1.3 Arbeidsmarktpositie van etnische minderheden	4
1.4 Overheidspersoneelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden	5
1.5 Evenredigheidsdoelstelling	7
II. Inspanningsverplichting	8
III. Uitvoering	10
3.1 Departementale acties	10
3.1.1 Stappenplan positieve actie	11
3.1.2 Analyse van het personeelsbeleid	11
3.1.3 Maatregelen ter realisatie streefcijfers	12
3.2 Centrale acties	13
3.2.1 Algemeen	13
3.2.2 Werving	14
3.2.3 Psychologische test	14
3.2.4 Leerlingwezen	15
3.2.5 Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds	15
3.2.6 Arbeidsvoorzieningsmaatregelen	15
IV. Rapportage	15
4.1 Rapportagesysteem	15
4.2 Registratie overheidspersoneel	16
V. Financiële consequenties	17

I. INLEIDING

1.1 Doel van het beleidsplan

Ten aanzien van etnische minderheden vermeldt het regeerakkoord (8 juli 1986):

«De noodzaak om in de komende kabinetsperiode het minderhedenbeleid met kracht voort te zetten is onverkort aanwezig. In dat kader zal een bijzondere inspanning worden verricht voor de werkloosheidsbestrijding, met name voor jongeren. De overheid als werkgever vervult daarbij een voorbeeldfunctie.»

In overeenstemming hiermee beoogt dit beleidsplan de werkgelegenheid voor etnische minderheden bij de rijksoverheid te vergroten.

1.2 Doelgroepen van het minderhedenbeleid

In september 1983 is door de regering aan de Tweede Kamer de «Minderhedennota» (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21) aangeboden.

Over de doelgroepen van het minderhedenbeleid wordt opgemerkt:

«Het kabinet ziet er, evenals in de Ontwerp-minderhedennota, vanaf aan de hand van een nauwkeurige omschrijving van het begrip «minderheid» uit te maken wie tot de minderheidsgroepen worden gerekend. Het beleid zal zich blijven richten op woonwageneigenaren en legaal hier verblijvende leden van de etnische minderheidsgroepen, waaronder worden begrepen: Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen.»

Deze minderheidsgroepen worden ook in dit beleidsplan in beginsel als doelgroep beschouwd. Met het oog op de registratie worden in het kader van dit beleidsplan de volgende minderheidsgroepen met name onderscheiden:

1. Buitenlandse werknemers en hun gezinnen. Het gaat hier om groepen die na de Tweede Wereldoorlog als arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen (Turken, Marokkanen, Spanjaarden, Italianen, Joegoslaven, Portugezen, Kaapverdianen, Grieken en Tunesiërs);
2. Ingezetenen van Surinaamse herkomst, zowel voor als na de onafhankelijkheid naar Nederland gekomen;
3. Ingezetenen van Antilliaanse of Arubaanse herkomst;
4. Ingezetenen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep;
5. Vluchtelingen met A of B status;
6. Overige groepen die vallen onder het minderhedenbeleid (zigeuners en woonwageneigenaren).

1.3 Arbeidsmarktpositie van etnische minderheden

Als hoofddoelstelling van het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van minderheden noemt de Minderhedennota: «het streven minderheden op alle niveaus evenredig aan het arbeidsproces deel te laten nemen» (blz. 51). Geconstateerd wordt dat de werkloosheid onder minderheden onevenredig hoog is.

Sinds 1983 is de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden nog slechter geworden. Terwijl vanaf 1984 de werkloosheid over het algemeen iets afneemt, neemt de werkloosheid onder minderheden toe.

Per 1 januari 1987 bedraagt het werkloosheidspercentage voor de minderheidsgroepen zo'n 40 à 50%; het landelijk gemiddelde voor de totale Nederlandse beroepsbevolking is 14%.

In onderstaande tabel zijn deze gegevens uitgebreider weergegeven.

Werkloosheid absoluut en in percentage van de beroepsbevolking per groep, op 1 januari 1987 (bron SZW)

Groep	Absoluut	Percentage
Nederlanders	605 940	ca. 14
Surinamers	18 960	ca. 45
Antillianen	4 430	ca. 43
Molukkers	± 6 100	ca. 45
Turken	24 970	ca. 40
Marokkanen	16 400	ca. 40
Overigen waaronder vluchtelingen	12 510	ca. 50

Over het opleidingsniveau zijn de volgende gegevens beschikbaar.

Werkzoekenden GAB naar opleidingsniveau, in percentages op 1 januari 1987 (bron SZW)

Groep	Opleidingsniveau*					Totaal
	1	2	3	4	5	
Nederlanders	36	37	16	7	4	100
Surinamers	56	36	6	2	0	100
Antillianen	47	40	10	3	0	100
Molukkers	30	57	10	3	0	100
Turken	84	13	2	1	0	100
Marokkanen	90	9	1	0	0	100
Overigen w.o. vluchtelingen	49	20	20	5	6	100

* Opleidingsniveau.

1 Lager onderwijs, afgebroken vervolgonderwijs

2 LBO, MAVO

3 MBO, HAVO, VWO

4 HBO

5 Kandidaatsniveau WO en WO

De bij de arbeidsbureaus ingeschreven leden van etnische minderheidsgroepen zijn meer dan Nederlandse werklozen geconcentreerd in de laagste twee opleidingsniveaus. Meer dan de helft van de werkloze Turken, Marokkanen en Surinamers heeft na de lagere school geen voortgezette opleiding voltooid. Van de werkzoekende Surinamers, Antillianen en Molukkers heeft een aanzienlijk deel wel een middelbare of hogere opleiding, dat wil zeggen niveau 3 of hoger.

1.4 Overheidspersoneelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden

Uit een explorerend onderzoek van Binnenlandse Zaken dat in 1983 werd gepubliceerd, bleek dat etnische minderheden sterk ondervertegenwoordigd zijn in het ambtelijk apparaat en in hogere functies vrijwel niet voorkomen.

Percentage minderheden in het personeelsbestand naar onderdeel van de overheid (BiZa, december 1981)

	%
Ministeries	1,8
Grote gemeenten	5
Overige gemeenten	0,8
Totaal steekproef	2,3

Bezoldigingsniveau naar categorieën overheidspersoneel (BiZa, december 1981)

Bezoldigingsniveau	Leden van minderheidsgroepen	Personeel ministeries	Personeel overheid totaal
1-2	63%	23%	19%
3-6	37%	77%	81%
Totaal	100%	100%	100%

De cijfers uit de laatste tabel komen uit verschillende bronnen en zijn daarom niet geheel vergelijkbaar. In een vervolgonderzoek is nagegaan wat de oorzaken zijn van deze achterstand. Op dit onderzoek wordt aan het eind van deze paragraaf teruggekomen. Inmiddels is een aantal acties ondernomen.

Er is een wetsvoorstel in behandeling dat voor niet-Nederlanders de mogelijkheid verruimt als ambtenaar aangesteld te worden. Voor de toegang tot de overheidsdienst zal de eis van Nederlanderschap nog slechts worden gesteld voor vertrouwensfuncties.

In juli 1983 heeft de toenmalige minister zijn ambtgenoten en de besturen van de lagere overheden opgeroepen bij de werving en selectie extra aandacht te besteden aan kandidaten uit etnische minderheidsgroepen. Voor functies met een publieke werking wordt in die circulaire de aanbeveling gedaan aan etnische minderheden de voorkeur te geven, wanneer zij aan de functievereisten voldoen. In 1985 werden de overheidswerkgevers er nog eens aan herinnerd om in hun eigen personeelsbeleid bij werving en selectie voorrang te verlenen aan minderheden, indien zij aan de functievereisten voldoen.

Bij de uitwerking van het Jeugdwerkplan heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zijn ambtgenoten in maart 1984 gevraagd etnische minderheden zoveel mogelijk te laten profiteren van de ter beschikking gestelde arbeidsplaatsen.

Sinds 1986 is bovendien een stimuleringsmaatregel van kracht: voor iedere leerarbeidsovereenkomst met een jongere uit een etnische minderheidsgroep ontvangen overheidswerkgevers eenmalig een bedrag van f 2000 extra. Dit bedrag wordt uitgekeerd op grond van de Subsidierегeling Bevordering Leerlingwezen.

In een gezamenlijke verklaring van de regering en de Badan Persatuan (21 april 1986) is aangekondigd dat er binnen het Jeugdwerkplan van de overheid 20 extra plaatsen voor jonge Molukkers worden gereserveerd. Deze toezegging is inmiddels gerealiseerd. Inmiddels zijn ook voor 1987 20 plaatsen gereserveerd.

De NUFFIC heeft, op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken, een onderzoek verricht naar de waarde van de meest voorkomende buitenlandse diploma's. Op basis van die onderzoeksresultaten is in 1986 een brochure uitgebracht ten behoeve van personeelsfunctionarissen bij de overheid. Deze geeft een beschrijving van het lager en middelbaar onderwijs in een aantal landen en de waarde van daar te behalen diploma's in Nederland.

Eind 1985 is het onderzoek «Etnische Minderheden bij de Overheid», dat in opdracht van Binnenlandse Zaken door de Universiteit van Amsterdam is verricht, gepubliceerd. Het onderzoek richtte zich op de overheid in bredere zin. Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat er ten tijde van het onderzoek nog nauwelijks sprake was van een systematisch op minderheden gericht personeelsbeleid. De bevindingen van het onderzoek zijn uitvoerig besproken op een congres, dat in april 1986 is gehouden voor vertegenwoordigers van de overheid en van minderheidsgroepen. Op dat congres werd de noodzaak onderkend van een beleidsplan, waarin op een duidelijke manier wordt aangegeven hoe

de instroom van etnische minderheden in overheidsdienst kan worden vergroot, bij voorkeur door het opzetten van positieve actieplannen.

In het beleidsplan dat nu voor u ligt, zijn zowel de beleidsaanbevelingen van het onderzoek als de bijdragen van de deelnemers aan het congres verwerkt.

1.5 Evenredigheidsdoelstelling

In de Minderhedennota geeft de regering aan dat het overheidspersoneelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden langs een drietal lijnen wordt gevoerd:

«De eerste lijn betreft het verminderen en zo mogelijk wegnemen van factoren die de indiensttreding van achterstandsgroepen bij de overheid kunnen belemmeren (het toegankelijker maken van de overheidsdienst).

De tweede lijn betreft het bevorderen door extra maatregelen van een meer evenredige deelname van die groepen aan de werkgelegenheid die de overheidswerkgever kan bieden.

De derde lijn ten slotte betreft het bevorderen dat eenmaal in dienst getreden leden van die groepen meer gebruik (kunnen) maken van de mogelijkheden die hen bij de overheid kunnen worden geboden, respectievelijk het voorkomen dat de (eerdere) achterstandspositie van die groepen (namelijk hoge werkloosheid) zich in de arbeidssituatie herhaalt, bijvoorbeeld door een concentratie van hen in de lagere en/of tijdelijke functies.»

In de gezamenlijke verklaring van de regering en de Badan Persatuan is gesteld:

«Met betrekking tot het personeel in de rijkdienst en in dienst van de lagere overheden stelt de regering zich op het standpunt dat de samenstelling hiervan die van de totale bevolking in Nederland moet weerspiegelen. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zich in dit verband uitgesproken voor een stapsgewijze benadering om dat doel te bereiken.... Hij heeft er in toegestemd, dat een dergelijk stappenplan zal worden opgezet ter bevordering van versnelde instroom van leden van minderheidsgroepen.»

Gelet op het voorgaande geldt voor het personeelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden bij de rijksoverheid de volgende evenredigheidsdoelstelling:

«De samenstelling van het personeel in de rijkdienst dient een afspiegeling te zijn van de samenstelling van de bevolking in Nederland.»

Deze doelstelling heeft twee aspecten:

a. Een evenredig aandeel in het personeelsbestand. Het aandeel van etnische minderheidsgroepen in de bevolking in Nederland is 4%; het aandeel in het personeelsbestand van de rijksoverheid is naar schatting 2%.

b. Evenredige verdeling. Het gaat er niet alleen om dat etnische minderheden een evenredig aandeel in het personeelsbestand hebben, maar ook dat er een evenredige verdeling binnen de verschillende functieniveaus is. De instroom van etnische minderheden dient dan ook niet alleen plaats te vinden in lage functies, maar ook in hoge en middelbare functies. Daarom is ook van belang dat instroom in lagere functieniveaus vooral plaatsvindt in situaties waar interne opleidingen carrièremogelijkheid bieden.

Gelet op het huidige aandeel van etnische minderheidsgroepen in het personeelsbestand staat op dit moment het eerste aspect centraal. Een inhaalbeleid via een vergroting van de instroom is nodig. Waar mogelijk krijgt ook het tweede aspect aandacht.

II. INSPANNINGSVERPLICHTING

De evenredigheidsdoelstelling zal met name moeten worden bereikt via de instroom van leden van etnische minderheidsgroepen in de rijksoverheid. Daarnaast zijn de uitstroom en doorstroming relevant. Voor wat betreft de instroom wordt hier nader ingegaan op het aantal vacatures en de mate waarin leden van etnische minderheidsgroepen gekwalificeerd en beschikbaar zijn voor de betreffende functies.

Voor wat betreft het aantal vacatures geldt het volgende. Bij een normale opvang van het verloop en rekening houdend met een verdergaande verdeling van de werkgelegenheid bijvoorbeeld via het werken in deeltijd – kan op grond van recente ramingen gebaseerd op het verloop in de afgelopen jaren – gerekend worden met een instroom van ruim 6,5% personeelsleden per jaar. Op een aantal formatieplaatsen bij de rijksoverheid van bijna 173 000 (begrotingssterkte 1986) dalend naar 150 000 (1990) betekent dit jaarlijks een instroom van circa 11 250 dalend naar 9750.

In deze kabinetsperiode zullen in verband met de afslanking per jaar mogelijk ca. 4 000 vacatures onvervuld blijven of bestemd worden voor herplaatsing en dergelijke. Als de te privatiseren onderdelen van de rijksoverheid buiten beschouwing blijven (zij vallen op termijn buiten het bereik van het overheids personeelsbeleid) resteert een instroom van gemiddeld 6 200 per jaar. Bij het realiseren van de door de regering beoogde extra groei van de deeltijdarbeid wordt de instroom groter.

Bij de beschouwing van dit aantal is het volgende van belang. De overheid streeft behalve voor minderheden ook werkgelegenheidsdoelstellingen na voor jongeren, gehandicapten en vrouwen. Waar reële mogelijkheden zijn om die doelstellingen te combineren dienen die mogelijkheden zo efficiënt mogelijk te worden benut. Zo kunnen bij voorbeeld door het aantrekken van tot minderheidsgroepen behorende jongeren de doelstellingen ten aanzien van de werkgelegenheid van minderheden en ten aanzien van bestrijding van de jeugdwerkloosheid gelijktijdig worden gediend.

Waar dergelijke mogelijkheden niet in voldoende mate bestaan is een goede afstemming van doelstellingen van belang. Zo kunnen per departement gecombineerde actieprogramma's gemaakt worden voor de verschillende doelgroepen, waarbij bij voorbeeld in dienst A een tijdelijke prioriteit geldt voor minderheden, terwijl dienst B tijdelijk meer energie steekt in het vrouwenemancipatiebeleid. Dit mag echter niet leiden tot een langdurige absolute prioriteit voor de ene groep boven de andere. Iedere achterstandsgroep heeft recht op aandacht, ook al is de praktische uitvoering daarvan niet altijd eenvoudig.

Voor wat betreft de kwalitatieve afstemming van functies bij de rijksoverheid en het aanbod van etnische minderheden geeft de volgende tabel in samenhang met de tabel in paragraaf 1.3 een indicatie.

Personeel in mensjaren bij de rijksoverheid naar salarisschaal, in percentages (BiZa, okt. 1986) en met de schaal samenhangend opleidingsniveau

	Salarisschaal				totaal
	1-4	5-6	7-10	11 en hoger	
	32,6	24,6	31,5	11,2	100
Opleidingsniveau	1 en 2 (LO, LBO, MAVO)	3 (HAVO, MBO/ VWO)	4 (HBO)	5 (WO)	

Het in deze tabel gelegde verband tussen opleidingsniveau en salarisschaal is in werkelijkheid niet zo sterk als hier weergegeven en indirect.

Uit de tabel blijkt dat ruim 67% van het huidige personeel in salarisschaal 5 of hoger zit.

Gelet op het opleidingsniveau zijn werkloze leden van etnische minderheidsgroepen vooral voor schaal 1-4 beschikbaar, waarin minder dan 1/3 van het huidige personeel werkt. Overigens vindt de instroom bij het Rijk vooral ook in deze schalen plaats: in het derde kwartaal van 1986 had ruim 60% van de personeelsleden die instroomden een salaris in schaal 1, 2, 3 of 4.

De bevolkingssamenstelling kan gelet op het voorgaande niet zonder meer als norm voor de instroom op alle functieniveaus binnen de rijksoverheid gehanteerd worden. Het aanbod van werkzoekenden als het om etnische minderheden gaat loopt per functieniveau uiteen. Bij het vaststellen van de inspanningsverplichting voor de departementen moet bedacht worden dat de instroom aan de «onderkant» van de arbeidsorganisatie naar verhouding groot zal zijn. Afgerond heeft 90% van de werkloze leden van etnische minderheden een opleidingsniveau dat past bij 60% van de vacatures en 30% van de functies van de rijksoverheid. Wanneer de rijksoverheid ermee zou volstaan het principe van evenredigheid te relateren aan het zich feitelijk per functieniveau voordoende naar opleidingsniveau formeel gelijkwaardige aanbod autochtonenallochtonen, zou de achterstandspositie van etnische minderheden slechts op de lange termijn kunnen worden ingelopen. De regering streeft echter een inhaalbeleid na. Zij zal zich daarom inspannen te bewerkstelligen dat het percentage personeelsleden uit etnische minderheden in het personeelsbestand van de rijksoverheid in de resterende kabinetsperiode stijgt van 2% naar 3% in 1990. Geruime tijd voor de afloop van deze termijn zal het kabinet bezien welke aanpassing van de inspanningsverplichting nodig is met het oog op het uiteindelijk bereiken van de evenredigheidsdoelstelling.

De inspanningsverplichting van 3% in 1990 impliceert, dat jaarlijks circa 500 leden van etnische minderheden extra moeten instromen. Opvang van het normale verloop onder de nu werkende leden betekent een instroom van 195 per jaar. Totaal wordt door deze inspanningsverplichting volgens de nu bekende gegevens $695:6200 = 11\%$ van de instroom bij de departementen bepaald. Uit een oogpunt van duidelijkheid en controleerbaarheid wordt de inspanningsverplichting per departement niet geformuleerd als de verplichting om 11% van de instroom te laten bestaan uit leden van etnische minderheden. De inspanningsverplichting houdt in, dat een instroom van leden van etnische minderheden moet worden gerealiseerd die 1% bedraagt van het personeelsbestand berekend naar de situatie in 1990.

De departementen bepalen zelf op welke wijze zij deze inspanningsverplichting willen realiseren. Jaarlijks informeren zij de Minister van Binnenlandse Zaken over de resultaten. Deze rapporteert hierover vervolgens aan de Tweede Kamer.

In de gezamenlijke verklaring van de regering en de Badan Persatuan is afgesproken in het kader van dit beleidsplan een specifiek op de instroom van Molukkers gericht project uit te voeren. Een projectplan is inmiddels opgesteld. De rijksoverheid zal trachten een instroom gedurende twee jaar van totaal 2 x 150 Molukkers te bewerkstelligen. Daarmee wordt een deel van de inspanningsverplichting gerealiseerd.

Inspanningsverplichting departementen t.a.v. leden van etnische minderheden en Molukkers in het bijzonder

Departement	Begrotings- sterkte 1990	Instroom etnische minder- heden '87-'90 (1%)	Waarvan instroom Molukkers '87-'88	Waarvan instroom Molukkers '88-'89
Hoge Colleges	1 000	10	1	1
Alg. Zaken	318	3	0	0
Kabinet N.A.	60	1	0	0
BuiZa ⁴	2 495	25	3	3
Justitie ¹	32 889	329	35	35
BiZa	2 877	29	2	2
O en W ²	3 278	33	3	3
Financiën	31 810	318	34	34
Def. (burg. pers.)	24 549	245	20	20
VROM	7 071	71	6	6
V en W	14 004	140	16	16
Econ. Zaken ³	5 385	54	5	5
LaVi	10 304	103	11	11
SoZaWe	2 559	26	6	6
WVC	6 490	65	5	5
Abp	3 431	34	3	3
Totaal rijksdienst	148 530	1486	150	150

¹ Incl. rijkspolitie, rechtspraak en gevangeniswezen.

² Incl. wetenschappelijke instellingen.

³ Incl. CBS.

⁴ Excl. formatieplaatsen in het buitenland waarvoor ter plaatse wordt geworven.

De verdeling van de instroom Molukkers over de departementen is gecorreleerd aan de verwachte totale instroom van personeel. De verdeling '88-'89 is voorlopig. Deze zal aan het einde van het eerste jaar definitief worden vastgesteld op basis van de dan bekende gegevens. Uitgangspunt daarbij blijft dat binnen 2 jaar in totaal 300 Molukkers bij de rijksoverheid zijn ingestroomd.

Verder moet worden aangetekend dat voor een aantal functies bij de rijksoverheid het Nederlanderschap vereist is. Bij bovengenoemde berekeningen is hiermee geen rekening gehouden, omdat een aanzienlijk deel van de etnische minderheden het Nederlanderschap bezit.

III. UITVOERING

3.1 Departementale acties

Het realiseren van de inspanningsverplichting vergt het opzetten van positieve actieplannen.

De departementen bepalen verder zelf hoe zij deze verplichting willen realiseren.

Een programma van positieve actie voor etnische minderheden is een samenhangend geheel van maatregelen, gericht op het wegwerken van de achterstandspositie van etnische minderheden. De belangrijkste uitgangspunten van een programma van positieve actie zijn:

- een top-down benadering; de invoering van het programma begint bij de politieke en ambtelijke leiding van een departement, met het oog op het verkrijgen van voldoende gezag bij de uitvoering van het programma;

- het opstellen van streefcijfers, waarmee de doelstellingen van het programma in concrete en testbare termen worden aangegeven;
- toetsing van de resultaten, met het oog op de bewaking van de effectiviteit en tussentijdse bijsturing¹.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal een brochure «Positieve actie voor etnische minderheden» opstellen ten behoeve van de departementen. Hieronder wordt aangegeven wat onder een programma van positieve actie moet worden verstaan.

3.1.1 *Stappenplan positieve actie*

Een programma van positieve actie kan opgevat worden als een «stappenplan» dat onder meer de volgende stappen omvat:

- de departementsleiding besluit positieve actieprogramma's op te stellen en wijst mensen aan die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn. Het besluit omvat ook het inzetten van menskracht en het ter beschikking stellen van de benodigde faciliteiten;
- overleg met management en bijzondere commissies c.q. dienstcommissies over de wijze waarop de inspanningsverplichting wordt ingevuld; voorlichting aan de medewerkers van het departement;
- een analyse van het personeelsbeleid om eventuele belemmeringen voor het aanstellen van minderheden op te sporen;
- het opstellen van streefcijfers voor de periode 1987-1990;
- het nemen van maatregelen om die streefcijfers te realiseren;
- evaluatie.

Bovenstaand model van positieve actie kan ook betrekking hebben op andere groepen dan etnische minderheden. Vooral bij de analyse en bij het nemen van maatregelen spelen specifieke problemen voor etnische minderheden een grote rol. Daarom wordt hieronder op deze twee stappen nader ingegaan.

3.1.2 *Analyse van het personeelsbeleid*

Om inzicht te verkrijgen in belemmeringen voor etnische minderheden is het nodig:

- Een analyse te maken van het personeelsbestand. Hoeveel etnische minderheden zijn er werkzaam in de organisatie? In welke functies? Vooralnog wordt uitgegaan van een aandeel van 2%;
- Een analyse van het personeelsbeleid.

Een voorbeeld: het doorlichten van de selectieprocedure, waarbij onderzocht wordt:

- het aantal sollicitanten en het aandeel van etnische minderheden daarin;
- het aantal afvallers en het aandeel van etnische minderheden daarin per «selectieronde»:
 - * na de selectie van sollicitatiebrieven;
 - * na gesprekken;
 - * na eventuele psychologische test.

Op deze wijze is het mogelijk eventuele belemmeringen op te sporen en stappen te ondernemen deze belemmeringen weg te nemen. Wanneer er geen etnische registratie van sollicitanten plaatsvindt, kan een personeelsfunctionaris bovengenoemde doorlichting toch uitvoeren met behulp van de namen van sollicitanten en andere verstrekte gegevens; de betrouwbaarheid van de analyse is wel beperkt.

- Een analyse van de beschikbaarheid van etnische minderheden op de arbeidsmarkt.

¹ Zie ook de brochures «Positieve Actie 1» en «Positieve Actie 2», project Positieve Actie voor Vrouwen bij de Overheid en de «Handleiding voor positieve actie» (BiZa, 1986).

Gezien de beperktheid van registratiesystemen is een «wetenschappelijke» analyse meestal niet mogelijk, maar een gesprek met het GAB geeft meestal wel voldoende duidelijkheid over de beschikbaarheid van etnische minderheden voor bepaalde functies.

Waar het gaat om moeilijk vervulbare vacatures bij de rijksoverheid (bij voorbeeld gevangenisbewaarders in de Randstad, accountants, inspecteurs en ontvangers bij de Belastingdienst, personeelswerkers ten behoeve van management-ondersteuning, jonge academici voor Buitenlandse Dienst, diverse technische functies ook op LBO-/VAM-niveau), verdient het aanbeveling nader onderzoek te doen naar potentieel aanbod onder etnische minderheden. Het is dan immers in het belang van de werkgevers om het wervingspotentieel te verruimen.

Voor bepaalde functies is het van belang speciale aandacht te schenken aan potentieel aanbod van vrouwen uit etnische minderheden. Met name ook Turkse en Marokkaanse vrouwen zijn gelet op hun positie binnen de eigen etnische groep die aandacht waard.

3.1.3 *Maatregelen ter realisatie streefcijfers*

Het hangt van de analyse van het personeelsbeleid af aan welke maatregelen men prioriteit geeft.

Zijn er weinig sollicitanten uit minderheidsgroepen, terwijl de analyse van de arbeidsmarkt leert dat er wel geschikt aanbod moet zijn, dan verdient gerichte werving extra aandacht.

Daarbij kan gedacht worden aan:

- adverteren in minderhedenbladen of meertalige nieuwsbladen;
- benaderen van scholen;
- advertentie bekendmaken bij minderhedenorganisaties en op plaatsen waar groepen minderheden samenkomen;
- aanstellen personeelsconsulent uit een etnische minderheidsgroep.

Gerichte werving levert natuurlijk vooral wat op als het om collectieve werving voor één bepaalde functiecategorie gaat of om moeilijk vervulbare vacatures, waarvoor potentieel aanbod onder etnische minderheden aanwezig is.

Aan uitzendbureaus kan worden gevraagd men name personeel uit etnische minderheden ter beschikking te stellen. Eenmaal bekende etnische minderheden zullen een betere kans op instroom in een reguliere vacature hebben dan andere externe sollicitanten.

Daarnaast kunnen bij het aantrekken van uitzendkrachten ook speciale uitzendbureaus voor minderheden (b.v. «Coloured Holland» in Amsterdam) worden benaderd.

Ook kunnen tijdelijke arbeidskrachten aangesteld worden op basis van arbeidsvoorzieningsmaatregelen, bij voorkeur in het kader van een ook scholingsomvattend bemiddelingsplan.

Doorlichting van de selectieprocedure kan weer leiden tot andere maatregelen.

- Als aanmelding door middel van sollicitatiebrieven of aanmeldingsformulieren plaatsvindt zal over het algemeen ook de eerste selectie aan de hand van deze stukken gebeuren.

Voorafgaand aan de beoordeling daarvan dienen criteria te worden vastgesteld op grond waarvan de stukken worden beoordeeld.

Etnische minderheden hebben vaak een andere opleiding dan autochtone Nederlandse kandidaten en vaak is er sprake van taalproblemen. Bij het opstellen van de criteria dient met het volgende rekening gehouden te worden:

- selectie op taalvaardigheid dient alleen plaats te vinden als taalvaardigheid voor het adequaat vervullen van de functie van belang is;
- bij veel meer geschikte kandidaten dan nodig dient gewaakt te worden voor het impliciet verhogen van de eisen;

- de mogelijkheden die iemand heeft zijn niet alleen afleesbaar aan zijn opleiding(en): andere beroepservaringen kunnen relevant zijn;
- onbekende opleidingen moeten op hun juiste waarde worden beoordeeld. In dit verband wordt verwezen naar de brochure «Korte beschrijving van het lager en middelbaar onderwijs in elf landen en de waarde van enkele daar te behalen diploma's in Nederland», samengesteld door de NUFFIC en in september 1986 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerd.

– Vaak zullen een aantal gegadigden voor een gesprek met een selectieteam uitgenodigd worden. Het is dan van belang dat het selectieteam geschoold is in gesprekstechnieken zodat een zekere mate van standaardisatie plaatsvindt.

Bij selectie van etnische minderheden dient gewaakt te worden tegen (impliciete) vooroordelen, bij voorbeeld in de vorm van «deze persoon past niet in onze afdeling», zonder verdere onderbouwing.

Verschillen in culturele achtergrond kunnen leiden tot ongegronde oordelen. Het opnemen van etnische minderheden in een selectieteam kan daar, naast training van selecteurs, een belangrijke bijdrage aan leveren, ook om de gegadigden op hun gemak te stellen. Aandachtspunten:

- gesprekken dienen gebaseerd te zijn op taak-eisen;
- gesprekken dienen gestructureerd te verlopen, training van selecteurs in gesprekstechnieken is daarvoor van groot belang;
- selecteurs bewust maken van eventuele vooroordelen kan die vooroordelen deels wegnemen

– Bij het aantrekken van etnische minderheden voor de overheid kan niet alleen gelet worden op het aanwezige kennisniveau maar ook op de mogelijkheid om de leemtes daarin door middel van opstapcursussen of andere vormen van opleiding/vorming op te vullen, zodat aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Op het moment dat er nog weinig minderheden in de organisatie werkzaam zijn, verdient ook opvang en begeleiding extra aandacht. Eigenlijk geldt dat voor alle nieuwe medewerkers, maar wanneer het bovendien gaat om de eerste uit een bepaalde groep, kan het van cruciaal belang zijn voor het functioneren van de nieuwe medewerker. Ervaringen uit bedrijven waar al veel minderheden werken leren dat vanaf het moment dat een redelijk groot aantal minderheden in dienst is – en bij voorkeur niet alleen in de lagere functies – de inpassing veel soepeler verloopt. Ook de voorlichting aan het zittende personeel om eventuele weerstanden weg te nemen en de tolerantie te bevorderen is in dit kader belangrijk.

Wanneer etnische minderheden wel een plaats hebben gekregen in de organisatie, maar er geen sprake is van evenredige verdeling over de functieniveaus, kan de aandacht meer uitgaan naar loopbaanmogelijkheden, opleiding en dergelijke.

In deze tijd verdient het tot slot aandacht dat minderheden niet meer dan evenredig uitstromen, bij voorbeeld door opheffing van functies die zij meer dan evenredig vervullen.

3.2 Centrale acties

3.2.1 Algemeen

Op centraal niveau onderneemt het Ministerie van Binnenlandse Zaken de volgende acties:

– externe verantwoording: de Minister van Binnenlandse Zaken rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang van het beleid op

grond van door de departementen verstrekte informatie; dit laat onverlet dat de departementen in de toelichting bij hun eigen begroting departementale gegevens kunnen opnemen;

- service-verlening: het Ministerie van Binnenlandse Zaken beziet de mogelijkheid diensten aan te bieden om het door de departementen gevoerde beleid te ondersteunen, zoals
 - . informatiebestand over maatregelen en de efficiëntie en effectiviteit daarvan;
 - . voorlichting en advisering;
 - . ontwikkeling instrumenten, zoals een brochure over positieve actie en een opstapcursus voor nieuwe personeelsleden uit etnische minderheids-groepen;
 - . voorlichtingsmateriaal (doelgroepen: personeelsafdelingen, management, personeel, etnische minderheden);
 - . onderzoek naar mogelijke knelpunten bij de beleidsuitvoering;
 - . het creëren van budgettaire ruimte voor het per departement aanstellen van 1 of 2 speciale medewerkers, geworven uit etnische minderheden voor uitvoering van de positieve actie.

3.2.2 *Werving*

Zeer onlangs heeft de Ministerraad besloten de werving voor vacatures bij de rijksoverheid te decentraliseren. Dit betekent dat de advertenties niet meer, zoals tot dusverre, worden geplaatst door tussenkomst van de Rijks Psychologische Dienst (RPD), maar dat elk departement dit voortaan zelf verzorgt.

Wel zal de RPD onderzoeken welke algemene media (dag- en weekbladen, regionale en huis-aan-huis bladen en dergelijke) vooral door etnische minderheden worden gelezen. De uitkomsten zullen aan de departementen ter hand worden gesteld, zodat die daar bij hun media-keuze rekening mee kunnen houden.

Daarbij moet worden aangetekend dat de wervingssituatie grenzen stelt aan aard en aantal van de te gebruiken media. Vaak is spoed vereist, en de voor werving beschikbare middelen zullen bovendien beperkt zijn zodat een vacature doorgaans slechts in enkele media tegelijk kan worden gepubliceerd.

Het is uiteraard in beginsel wel mogelijk een ruimere voorlichtingscampagne onder etnische minderheidsgroepen te voeren (eventueel audiovisueel) om hun «zoekgedrag» naar overheidsvacatures te kanaliseren. De praktische mogelijkheden daartoe zullen op korte termijn centraal worden gezien.

3.2.3 *Psychologische test*

Bij ongeveer 10% van de functies bij de rijksoverheid maakt een psychologisch onderzoek deel uit van de selectieprocedure.

De Rijks Psychologische Dienst zal bij alle psychologische onderzoeken nagaan hoeveel etnische minderheden er aan deelnemen en hoeveel er daarbij afvallen en deze gegevens vergelijken met die over autochtonen. Bij voldoende gegevens kan bekeken worden of er aanleiding is de test aan te passen.

Met aanpassing van de aannameprocedure is al enige ervaring opgedaan bij het Landelijk Selectiecentrum Gemeentepolitie. Nagegaan wordt of dit op ruimere schaal mogelijk is, bij de overige selectie-instituten van de overheid (bij voorbeeld CWOI).

Psychologische tests vormen voor etnische minderheden een belangrijk struikelblok. Vaak blijkt het resultaat dat zij behalen onvoldoende. Als dit het geval is discrimineert de test mogelijk ten onrechte tussen groepen die zich in werkelijkheid niet van elkaar onderscheiden. Het ligt voor de hand dat de testconstructeur nagaat of er sprake is van bias. Het merendeel van de in binnen- en buitenland daarnaar verrichte onderzoeken wijst niet in die richting.

Bij het gebruik van psychologische tests is aandacht voor het volgende:

- De test moet functiegericht zijn: de test moet vaardigheden meten die nodig zijn om de functie onder normale omstandigheden te kunnen uitoefenen;
- De test mag geen andere vaardigheden meten dan de vaardigheid die zij beoogt te meten;
- Indien er sprake is van afwijkende score-verdelingen tussen groepen dient onderzocht te worden of er sprake is van afwijkingen veroorzaakt door verschillen in vaardigheden en/of eigenschappen (discriminerend vermogen van de test) of afwijkingen bij gelijke vaardigheden en/of eigenschappen (bias).

Tenslotte is bij het gebruik van de test een goede voorbereiding van belang.

De RPD zendt daartoe kandidaten een folder en een boekje met testvoorbeelden. Het geven van extra of sterk gesimplificeerde instructie blijkt gemiddeld geen effect te hebben.

3.2.4 *Leerlingwezen*

Op zich zou het leerlingwezen een goed instrument kunnen zijn om laag opgeleide leden van minderheidsgroepen uitzicht op een functie bij de rijksoverheid te bieden. De praktijk wijst echter uit dat het opleidingsniveau voor toelating tot het leerlingwezen niet altijd voldoende is. Er zal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken contact worden opgenomen met de betrokken departementen en organen voor het leerlingwezen om te bezien of een oplossing van deze problematiek mogelijk is.

3.2.5 *Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds*

Er wordt gestreefd naar de instelling van een Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds voor de overheid. In het kader van dit fonds zal medefinanciering worden verleend aan projecten binnen de overheid die zijn gericht op de bevordering van de instroom vanuit deze groep, bij voorbeeld door additionele scholingsmaatregelen.

3.2.6 *Arbeidsvoorzieningsmaatregelen*

De inspanningsverplichting in het beleidsplan betekent een extra instroom van etnische minderheden uit de arbeidsmarkt in de rijksoverheid. In dat verband is een gerichte toepassing van de arbeidsvoorzieningsmaatregelen belangrijk voor het welslagen.

Getracht zal worden dit instrumentarium optimaal van toepassing te doen zijn.

IV. RAPPORTAGE

4.1 Rapportagesysteem

Om het beleid ten aanzien van etnische minderheden te kunnen ontwikkelen en evalueren zijn betrouwbare gegevens nodig. In juni 1986 is door de regering ten behoeve van dit beleid het rapportagesysteem Toegankelijkheid en Evenredigheid vastgesteld. In dit rapportagesysteem wordt bepleit waar mogelijk gebruik te maken van een indeling op basis van nationaliteit en geboorteland, omdat deze gegevens minder privacy-gevoelig zijn. Etnische registratie op vrijwillige basis en met instemming van minderhedenorganisaties kan alleen worden toegestaan wanneer het noodzakelijk is voor de toetsing van een beleid gericht op positieverbetering van etnische minderheden.

Het personeel bij de Rijksoverheid zal uniform geregistreerd worden op basis van de objectieve criteria nationaliteit en geboorteland. De registratie naar nationaliteit en geboorteland boet echter aan betekenis in doordat tweede generatie-minderheden in toenemende mate op de arbeidsmarkt verschijnen. Daarnaast is in de overeenkomst met de Badan Persatuan afgesproken het beleid ten aanzien van Molukkers te intensiveren. Het is daarom belangrijk ook Molukkers te registreren. Een etnische registratie in beperkte vorm wordt om deze redenen waar gewenst aan de genoemde registratie naar geboorteland en nationaliteit toegevoegd. Op basis van deze registraties is het mogelijk te rapporteren over fluctuaties in het aandeel van etnische minderheidsgroepen in het personeelsbestand en kan worden nagegaan of de inspanningsverplichting van het overheids personeelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden tot het gewenste resultaat leidt.

In het rapportagesysteem is ook aandacht voor de registratie van het gebruik van «voorzieningen» door het overheids personeel.

4.2 Registratie overheids personeel

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven wordt bij de registratie met name uitgegaan van de volgende minderheidsgroepen;

1. Buitenlandse werknemers en hun gezinnen. Het gaat hier om groepen die na de tweede wereldoorlog als arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen (Turken, Marokkanen, Spanjaarden, Italianen, Joegoslaven, Portugezen, Kaapverdianen, Grieken, Tunesiërs en enkele kleinere nationaliteitsgroepen). In de registratie worden deze groepen apart aangeduid.
2. Ingezetenen van Surinaamse herkomst, zowel voor als na de onafhankelijkheid naar Nederland gekomen.
3. Ingezetenen van Antilliaanse of Arubaanse herkomst.
4. Ingezetenen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep.
5. Vluchtelingen met A of B status.
6. Overige groepen die vallen onder het minderhedenbeleid (zigeuners en woonwagenbewoners).

Daarnaast wordt een categorie «overige minderheidsgroepen» gehanteerd voor de indeling van personeelsleden die behoren tot een andere groep zoals in de Minderhedennota omschreven. Naar verwachting zal bij gebrek aan gegevens indeling in deze categorie moeilijk zijn.

De volgende methoden zullen voor de registratie gehanteerd worden:

- a Voor nieuw in dienst tredend personeel wordt per 1 september 1987 een registratie gebaseerd op nationaliteit, geboorteland en geboorteland ouders gehanteerd.

De gegevens worden ingevoerd in de geautomatiseerde personeels- en salarisadministratie. Op deze manier kan worden nagegaan of de rijksoverheid erin slaagt de beoogde instroom te realiseren en op welke functies de instroom plaatsvindt. Tevens wordt op deze manier een bestand opgebouwd dat een indicatie kan geven van de mate waarin evenredigheid wordt bereikt. De privacy is door de bestaande regelgeving en procedures gewaarborgd.

- b Aan personeelsleden, die in dienst treden bij de overheid, wordt – tijdens het aanstellingsgesprek – een formulier voorgelegd waarin gevraagd wordt tot welke etnische groep zij zich rekenen.

Ook aan personeelsleden, die de dienst verlaten wordt een dergelijk formulier voorgelegd, zodat gerapporteerd kan worden over de netto toename van etnische minderheden in de rijkdienst.

Verder wordt bijgehouden voor hoeveel jongeren uit etnische minderheidsgroepen de «minderhedentoeslag» in de Subsidieregeling Bevordering Leerlingwezen wordt aangevraagd.

V. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De regering heeft een concrete inspanningsverplichting op zich genomen met betrekking tot leden van etnische minderheden. In dit beleidsplan is er vanuit gegaan dat deze gerealiseerd wordt door de instroom op bestaande functies met inachtneming van de functie-eisen. Dit leidt op zich niet tot extra uitgaven.

Realisatie van de inspanningsverplichting zal echter wel de nodige inspanning vergen op het gebied van ondersteuning van het instroomproces. Daarbij zijn de volgende maatregelen van kracht. Het betreft tijdelijke maatregelen voor de duur van 3 jaar met zo mogelijk een start in de loop van 1987.

	Kosten
1. Subsidie voor het aanstellen van 1 à 2 medewerkers uit de etnische minderheidsgroepen per departement voor de uitvoering van de positieve actie	duur 3 jaar, kosten 26 x 60 000 = f 1 560 000
2. Evenredige toepassing van op de instroom gerichte arbeidsmarkt- en opleidingsmaatregelen	geen extra financiële middelen nodig
3. Nader onderzoek	P.M.
4. Voorlichting beleid	f 40 000
5. Ondersteuning door Binnenlandse Zaken van het door de departementen gevoerde beleid	f 40 000
6. Ondersteuning positieve actie departementen	f 300 000

Ad 4 Momenteel wordt onderzoek verricht naar de mogelijkheden van een voorlichtingscampagne over het in dit plan ontwikkelde beleid. Op dit moment is nog geen exacte raming mogelijk van de kosten van een dergelijke campagne.

Ad 5 Nadruk in dit plan ligt op realisatie van de inspanningsverplichting door de departementen via programma's van positieve actie. Hierbij kan ondersteuning door Binnenlandse Zaken gewenst zijn. Het gaat daarbij om informatie over maatregelen en de efficiëntie en effectiviteit daarvan, voorlichtingsmateriaal, ontwikkeling cursussen en advisering in het algemeen.

Ad 6 Departementen zullen gebruik kunnen maken van reguliere arbeidsmarkt- en opleidingsmaatregelen. Te verwachten valt, dat de opzet van specifieke projecten extra middelen vergt. Het hiervoor gereserveerde bedrag zal besteed kunnen worden voor het ter beschikking stellen van externe deskundigheid of ondersteuning, departementale voorlichting en werving, en additionele kosten opleiding en aanstelling.