

DEPARTEMENT HANDELSWETENSCHAPPEN EN BESTUURSKUNDE
OPLEIDING BESTUURSKUNDE

SCRIPTIE

INTERCULTUREEL PERSONEELSMANAGEMENT IN HET
LICHT VAN EEN REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE
CASE: DE STAD GENT

ÖZGÜR BALCI

PROMOTOR: PROF. DR. A. VANDER STRAETEN

ACADEMIEJAAR: 2004-2005

Voorwoord

Het schrijven van een scriptie is zoals leren rijden op een fiets. Je wordt verzocht om verschillende handelingen tegelijk te verrichten, anders dreig je te vallen. Zo moet je op je fiets, maar ook tijdens het schrijven van een scriptie, vooral je evenwicht kunnen behouden. Bij het schrijven van een scriptie doe je dit door te proberen om theorie en onderzoek harmonieus met elkaar in verwevenheid te brengen. Tegelijkertijd moet je ook kunnen sturen in een bepaalde richting zonder af te wijken van het traject dat bepaald wordt door die centrale onderzoeksvraag. Maar je mag ook niet vergeten te trappen op je pedalen, want je moet doordoen, lezen, synthetiseren, interpreteren, schrijven en herschrijven. Tegelijkertijd moet je rondom jou kijken of er al dan niet interessante bezienswaardigheden of personen zijn. Je stapt dan eventjes van je fiets om een bibliotheekbezoek te brengen of om op het veld te luisteren wat er zoal gezegd wordt. Dat neem je dan mee probeer je te verwerken. Hellingen worden soms zo steil dat je je benen niet meer voelt. Ook ik heb heel wat bloed, zweet en tranen gelaten bij het werken aan deze thesis. Maar op het einde van de rit kijk je terug naar het traject dat je hebt afgelegd en aan de sporen van je smalle banden zie je dat je hier en daar uit de bocht dreigde te gaan, maar dat er altijd op een of andere manier is bijgestuurd.

Ik wil mijn promotor Prof. Dr. Alex Vanderstraeten bedanken voor die bijsturing, de hulp en de goede tips die ik van hem mocht ontvangen tijdens het schrijven van deze scriptie. Zonder hem zou het moeilijk geweest om dit traject succesvol af te leggen. Ook mijn vriend Demir Ali wil ik bedanken voor het nalezen van dit werk.

Ik wil ook de mensen bedanken die hebben meegedaan aan het onderzoek. Maar vooral mijn ouders zou ik willen bedanken voor hun vertrouwen en voor de kansen die ze mij gegeven hebben om mijn opleiding te voltooien.

Özgür Balci
1 augustus 2005

Inhoudstafel

VOORWOORD	II
INHOUDSTAFEL	III
INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1: THEORETISCH KADER	3
1.1 PROBLEEMSTELLING	3
1.2 BEGRIPPENVERKLARING	10
1.3 ONDERZOEKSMETHODE	12
1.3.1 HET LOKALE NIVEAU: DE STAD GENT	12
1.3.2 WAAROM WE VOOR DE DOELGROEP “ALLOCHTONEN” KIEZEN?	13
1.4 REEDS VERRICHTE ONDERZOEKEN	14
1.5 HET PROBLEEM BEKEKEN VANUIT POLITIEK-FILOSOFISCH OOGPUNT	19
1.5.1 VERKENNING VAN DE THEORIE VAN DE REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE	19
1.5.2 WEBER’S EFFICIËNTE BUREAUCRATIE VERSUS KINGSLEY’S REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE	22
1.5.2.1 <i>Op zoek naar het evenwicht tussen efficiënte bureaucratie en representatieve bureaucratie</i>	22
1.5.2.2 <i>Samengevat</i>	25
1.5.3 BUREAUCRATIE EN DEMOCRATIE	26
1.5.3.1 <i>Het verband tussen bureaucratie en democratie</i>	26
1.5.3.2 <i>Samengevat</i>	27
1.5.4 DE VIJF ARGUMENTEN VAN KRISLOV VOOR EEN REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE	29
1.5.4.1 <i>Waarom een representatieve bureaucratie?</i>	29
1.5.4.2 <i>Samengevat</i>	31

1.6	HET PROBLEEM BEKEKEN OP ORGANISATIENIVEAU EN VANUIT HR-OOGPUNT	33
1.6.1	NAAR EEN DIENSTVERLENENDE MULTICULTURELE ORGANISATIE	33
1.6.2	WERVING EN SELECTIE VANUIT HET OOGPUNT VAN INTERCULTUREEL PERSONEELSMANAGEMENT	34
1.6.2.1	<i>Werving</i>	34
1.6.2.2	<i>Selectie</i>	36
1.6.2.3	<i>Samengevat</i>	39
1.6.3	BENADERINGEN VAN INTERCULTUREEL PERSONEELSMANAGEMENT	40
1.6.3.1	<i>De deficitbenadering</i>	40
1.6.3.2	<i>De discriminatiebenadering</i>	41
1.6.3.3	<i>De differentiebenadering</i>	42
1.6.3.4	<i>Samengevat</i>	42
1.7	BESLUIT VAN HET THEORETISCHE GEDEELTE	43

HOOFDSTUK 2: HET ONDERZOEK 45

2.1	INLEIDING	45
2.2	ACHTERGRONDVARIABLEN	47
2.3	ZOEKGEDRAG	49
2.4	WERKEN BIJ DE OVERHEID	52
2.5	VERTEGENWOORDIGING VERSUS ONPARTIJDIGHEID	55
2.6	WERKEN BIJ DE STAD GENT	57
2.7	HET PRAKTISCHE GEDEELTE SAMENGEVAT	62

CONCLUSIE 63

AANBEVELINGEN 65

BIBLIOGRAFIE 66

BIJLAGEN 70

Inleiding

In het multiculturele debat heersen vaak kritische stemmen die de overheid verwijten dat beleid wordt geproduceerd zonder de allochtone doelgroep te betrekken bij het beleidsproces. Volgens deze critici zou beleid moeten worden geproduceerd *met* de doelgroep en niet *over* de doelgroep. Niettemin tonen cijfers aan dat net daar waar beleid geproduceerd wordt, namelijk bij de overheid, een merkbare ondervertegenwoordiging is van allochtonen. Nochtans zijn we ervan overtuigd dat de tewerkstelling van allochtonen bij de overheid heel wat oplossingen zou kunnen bieden om samenlevingsproblemen aan te pakken. Effectieve oplossingen formuleren kan immers alleen maar indien hiertoe de nodige voorwaarden gecreëerd worden. Eén van die voorwaarden is te zorgen voor een omgeving waarbij verschillende visies en invalshoeken kunnen worden geraadpleegd om daar dan de meeste effectieve uit te kiezen. De ondervertegenwoordiging van allochtonen bij overheidsdiensten, of dat nu lokaal of centraal is, draagt alleszins niet bij tot die creativiteit.

Anderzijds is de arbeidsmarktsituatie van allochtonen vandaag de dag zeer precair geworden door het kortzichtige arbeidsmarktbeleid dat in de beginjaren van de migratie werd opgezet. Het was toen de bedoeling om ongeschoolde arbeidskrachten zo vlug mogelijk aan het werk te zetten. Vandaag is dit niet zo vanzelfsprekend: laaggeschoolden en allochtonen blijken zeer kwetsbare groepen te zijn op de arbeidsmarkt. In een sociaal-democratische rechtsstaat is het dan de taak van de overheid om dergelijke onevenredigheden recht te trekken met een aantal ingrepen. Omdat werkgevers(-organisaties) vinden dat eerst de overheid een voorbeeldrol zou moeten opnemen doet zich echter een boomerang-effect voor wanneer tijdens deze ingrepen met een beschuldigende vinger richting werkgevers wordt gewezen. Indien we de tewerkstellingscijfers van allochtonen bij de overheid onder de loep nemen, dient inderdaad nog een voorbeeldrol door de overheid te worden opgenomen.

Naast het vervullen van een voorbeeldrol en beleidsbepaling of -beïnvloeding zijn er ook andere argumenten voor het tewerkstellen van allochtonen bij de overheid. Een aantal auteurs gaat ervan uit dat beleid beter geaccepteerd wordt door de bevolking indien de demografische kenmerken van die bevolking zich weerspiegelen in de personeelsbestanden van de overheid (Sowa, c.s., 2003: 701). Dit perspectief kan dus zorgen voor een groter draagvlak van het beleid, wat niet onbelangrijk lijkt te zijn vanuit democratisch oogpunt.

Ook op meso- of organisatieniveau blijken er redenen te bestaan voor het tewerkstellen van allochtonen. Naast een synergetisch effect, productieve interactie tussen persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling van de organisatie, zijn er ook morele argumenten: een boodschap van gelijke kansen wordt gecommuniceerd (Glastra, 1999: 17). Overigens zijn er

ook maatschappelijke motieven die de tewerkstelling van allochtone rechtvaardigen en dit om de verzorgingsstaat levende te houden.

In de scriptie hebben we getracht deze theorieën te bespreken en via onderzoek een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag. Hoofdstuk één bevat het theoretische kader. Na de probleemstelling en de centrale onderzoeksvraag uitgelegd te hebben, hebben we een hoofdstuk voorzien voor een begrippenverklaring, alsook een gedeelte om de onderzoeksmethode toe te lichten. Dit zou ons moeten toelaten om een aantal begrippen omstandiger te definiëren en om het onderzoeksdomein af te bakenen zodat we niet verdwalen in de irrelevantie. Vervolgens gaan we in hetzelfde theoretische kader het vraagstuk bekijken vanuit twee invalshoeken. Eén daarvan is de politiek-filosofische invalshoek waarbij we op macroniveau de discussie zullen trachten te verhelderen. De andere invalshoek speelt zich meer af op meso-niveau waarbij we op organisatie niveau een aantal 'implicaties' rond de tewerkstelling van allochtonen zullen schetsen.

Een tweede hoofdstuk betreft het onderzoek dat we hebben verricht om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk lichten we de onderzoeksgegevens toe en interpreteren we de onderzoeksresultaten. Het laatste hoofdstuk is voorbehouden voor een eindconclusie en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1: Theoretisch kader

1.1 PROBLEEMSTELLING

Anno 2005 is de bevolkingssamenstelling van Vlaanderen gekleurd. Het rapport “*Algemene omgevingsanalyse Vlaanderen*” (2004) toont aan dat het aantal inwoners dat niet de Belgische nationaliteit heeft een kleine vijf procent bedraagt van de inwoners van het Vlaamse Gewest, geconcentreerd in grootsteden nabij industriële werkgelegenheid.¹ Maar het aantal “vreemdelingen” dat niet louter vanuit een juridisch oogpunt gedefinieerd wordt, is eigenlijk veel groter indien we rekening zouden houden met het stijgende aantal naturalisaties. Dit heeft haar effecten op de arbeidsmarkt die zich kenmerkt door een hoge werkloosheid onder de allochtonen.² Zo stelde de VDAB in 1998 vast dat allochtonen (gedefinieerd volgens nationaliteit, niet EU-landen en herkomst op basis van niet Westerse naam) in Vlaanderen vijf keer meer werkloos bleken dan autochtonen.³ Op lokaal niveau, in casu Gent, blijkt in oktober 2003 de werkloosheidsdruk van allochtonen 25,1% te zijn, terwijl dit bij EU'ers 8,9% is (Stad Gent, 2004:13).⁴

Nochtans maken de signalen van Europese overheden, de internationale arbeidsorganisatie, maar ook de eigen Vlaamse overheid duidelijk dat het model van de *passieve* verzorgingsstaat langzaam plaats moet maken voor het model van de *actieve* welvaartsstaat. *“Volgens dit model is arbeid de beste garantie voor een actief burgerschap omdat het de verbindingsschakel is tussen individu, samenleving en politieke gemeenschap. Arbeid integreert, ordent en structureert, niet enkel de arbeids sfeer zelf, maar ook de levenssferen buiten de arbeid. In de doelstellingen van de Top van Lissabon wordt binnen diezelfde visie een globale werkzaamheidsgraad van 70% vooropgesteld. In het “Pact van Vilvoorde” werden deze vertaald naar duidelijke Vlaamse doelstellingen: tegen 2010 streeft de Vlaamse regering naar een werkzaamheidsgraad van 70%”* (Lamberts, c.s., 2004: 127).

“Arbeid kan niet integreren indien bepaalde bevolkingsgroepen door zowel hindernissen aan vraag –als aanbodzijde van de arbeidsmarkt uitgesloten worden van betaalde arbeid. De Vlaamse overheid heeft zich daarom tot doel gesteld om een evenredige participatie van alle bevolkingsgroepen te realiseren. In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en van kansengroepen anderzijds (allochtonen, laaggeschoolden en arbeidsgehandicapten) inzake

¹ <http://aps.vlaanderen.be>, geconsulteerd op 17 november 2004.

² Als uitgangspunt voor de afbakening voor de groep van mensen met een vreemde nationaliteit of afkomst (ook allochtonen genoemd) wordt de definitie genomen die ook door het Centrum voor Gelijke Kansen en racismebestrijding wordt gehanteerd : onder de term ‘allochtoon’ wordt begrepen die persoon die ofwel (1) een vreemde nationaliteit heeft, ofwel (2) in het buitenland geboren is en de Belgische nationaliteit heeft verworven, ofwel (3) in België geboren is, van ouders of grootouders die een vreemde nationaliteit hebben of hadden.

³ In: Ceulemans E, Verhoeven H., e.a., (2004), *Studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federaal administratief openbaar ambt*, Instituut voor de Overheid, KUL en ULB, p. 12.

⁴ “*Situatie van de allochtonen op de arbeidsmarkt in Vlaanderen en Gent*”. Werkdocument opgemaakt ter voorbereiding van de omgevingsanalyse voor het beleidsplan etnisch culturele minderheden van de Stad Gent 2006-2009, Integratiedienst Gent:18/11/2004. Niet werkende werkzoekenden worden hier geplaatst tegenover hun aandeel in de 18 tot 64 jarigen in de Gentse bevolking om op die manier een zicht te krijgen hoe zwaar de werkloosheid weegt binnen de verschillende etnieën.

deelname aan het arbeidsproces grotendeels weggewerkt” (Idem). Dit zal onder meer moeten blijken uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheidscijfers. Hiertoe is op 8 mei 2002 het decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt goedgekeurd.⁵ De geest ervan is dat personeelsbestanden van organisaties een weerspiegeling dienen te vormen van de omgeving waarin zij functioneren, of volgens de bewoordingen van het decreet:

“Art. 5. §1: Het Vlaams werkgelegenheidsbeleid moet worden georganiseerd volgens de principes van de evenredige participatie en de gelijke behandeling:

1° Het beginsel van evenredige participatie houdt in dat de deelname aan de arbeidsmarkt in verhouding staat tot de samenstelling van de beroepsbevolking en dat de evenredige participatie van participatie van kansengroepen wordt gewaarborgd;

2° Het beginsel van gelijke behandeling houdt de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie of intimidatie op de arbeidsmarkt in.”⁶

Naast een wetgevende rol heeft de overheid echter ook een voorbeeldrol als werkgever te vervullen. Daarom zouden van overheidswege de nodige inspanningen geleverd moeten worden om een voorbeeldfunctie te vervullen op het vlak van evenredige arbeidsparticipatie van allochtonen (Keulen, 2004: 19). Dit lijkt onontbeerlijk wanneer de overheid private ondernemingen wil aanspreken op het naleven van deze regels.⁷

Ook hier is het uitgangspunt dat de overheid een weerspiegeling moet zijn van de maatschappij die zij dient. In de praktijk blijkt dit echter niet zo evident. Alleen al als we het aantal allochtonen dat werkt bij de Vlaamse en federale overheid onder de loep nemen, zien we dat bij de federale overheid amper 0,55% personeelsleden zijn die niet de Belgische nationaliteit hebben.⁸ En het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap telde op 31 december 2002 op een totaal van 13141 personeelsleden 61 werknemers met een vreemde nationaliteit. Dit is dus maar 0,46% van het totaal, terwijl de vreemde bevolking in het Vlaamse Gewest volgens officiële statistieken zo een 5% bedraagt.⁹

Die ondervertegenwoordiging, met als maatstaf de beroepsbevolking, is tevens merkbaar op het lokale niveau. In haar beleidsplan etnisch-culturele minderheden 2003 - 2005 formuleert de Stad Gent als strategische doelstelling het volgende: *“de personeelssamenstelling van de Stad Gent en aanverwante diensten weerspiegelt in toenemende mate de etnisch culturele*

⁵ Bron: http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm Decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt van 8 mei 2002, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 26-07-2002, geconsulteerd op 18 maart 2005.

⁶ Idem, artikel 5.

⁷ In: Ceulemans E, Verhoeven H., e.a., (2004), *Studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federaal administratief openbaar ambt*, Instituut voor de Overheid, KUL en ULB, p. 8.

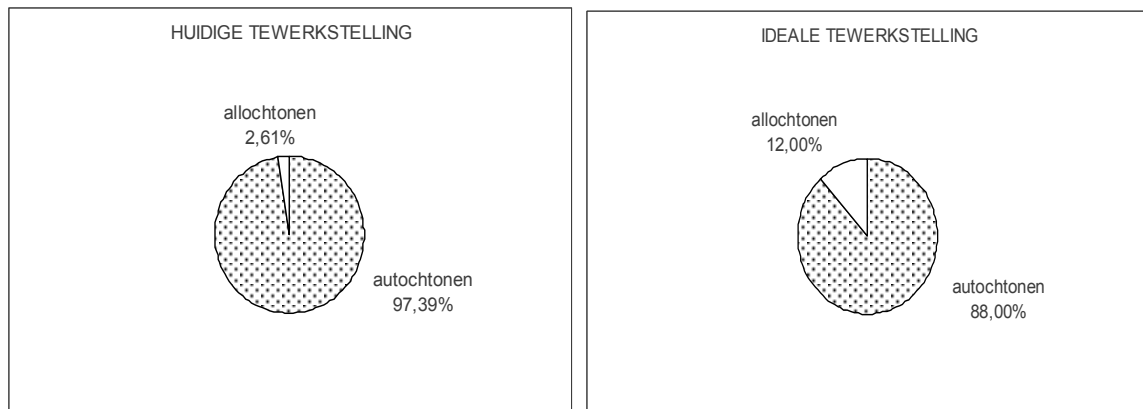
⁸ De Standaard, “Diverse ambtenaren gezocht”, dinsdag 15 februari 2005.

⁹ <http://www.emancipatiezaken.be/page.asp?page=52>, geconsulteerd op 21 maart 2005.

Zonder registratiesysteem, dus vaststellingen louter op basis van nationaliteit.

diversiteit van de bevolking".¹⁰ Echter, het personeelsbestand van de Stad Gent telde in april 2004 op een totaal van 5757 personeelsleden 136 allochtonen, geregistreerd op basis van nationaliteit en herkomst op basis van naam.¹¹ Dit was 2,4% van het totaal, terwijl dit aandeel ongeveer vijf maal hoger, namelijk 690, zou moeten zijn aangezien de allochtone actieve bevolking van Gent 12% bedraagt.¹²

De registratie van allochtonen in het stadspersoneel startte in april 2000 en gebeurt halfjaarlijks. Op basis van naamherkenning (voor- en familienaam worden bekeken) worden alle werknemers die afkomstig zijn uit een niet-EU-land als allochtoon gelabeld. De lijst wordt aangevuld met personen met een niet EU-nationaliteit. Al de anderen worden als autochtoon gelabeld.¹³ In april 2005, vindt opnieuw een meting plaats en blijkt dit aandeel gestaag opgetrokken te zijn tot 2,6%, of in absolute cijfers: 149 allochtonen op een totaal van 5699.¹⁴



Grafiek 1.1.: Huidige tewerkstelling en grafiek 1.2.: Ideale tewerkstelling. Bron: eigen creatie op basis van gegevens Integratiedienst Gent, (meting april 2005).

Een interessante vaststelling is ook dat er meer allochtone vrouwen dan allochtone mannen tewerkgesteld zijn, respectievelijk 56,4% tegenover 43,6%, terwijl dit bij autochtonen net omgekeerd is, respectievelijk 47% tegenover 53%.

Gender	allocht.	% allocht.	autocht.	% autocht.	Totaal
mannen	65	43,6%	2943	53,0%	3008
vrouwen	84	56,4%	2607	47,0%	2691
Totaal	149	100,0%	5550	100,0%	5699

Tabel 1.1.: Bron: Integratiedienst Gent, "Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent" (meting april 2005), e-mail van dhr. Van den Berghe, dd. 25 juli 2005.

Merkwaardig is ook de verdeling over de verschillende functieniveaus heen, wat ons een duidelijke onevenredigheid laat zien. Uit de groep van de 149 allochtonen zijn er 3

¹⁰ Stad Gent, *Minderhedenbeleidsplan 2003-2005*, versie goedgekeurd door de gemeenteraad op 25/06/2002, p.15.

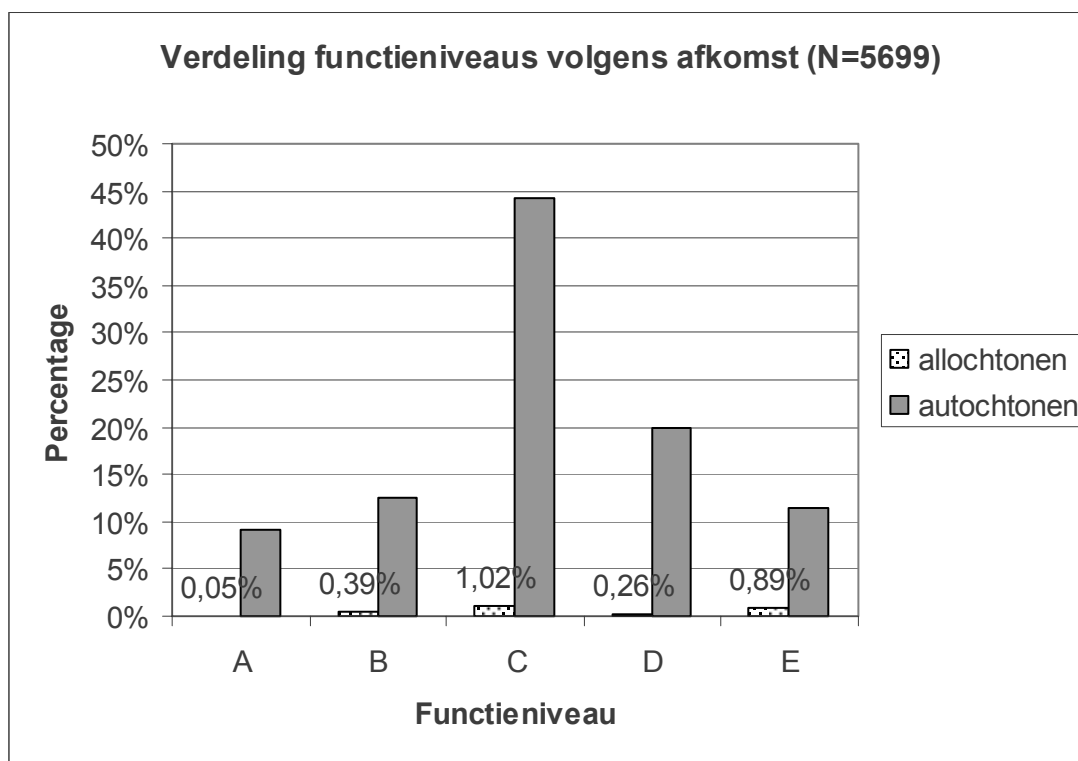
¹¹ Dit systeem van naamherkenning is niet sluitend en bevat een foutenmarge. Bijv. Vlaamse ouders die hun kinderen een 'vreemde' naam geven.

¹² Stad Gent, *Minderhedenbeleidsplan 2003-2005*, versie goedgekeurd door de gemeenteraad op 25/06/2002, p.15. en Stedelijke Integratiedienst Gent, 18/08/04.

¹³ Integratiedienst Gent, *Bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent (2004)*, intern document.

¹⁴ Meting door de Integratiedienst Gent, in E-mail-antwoord van dhr. Van den Berghe, dd. 25 juli 2005.

allochtonen die werken op A-niveau en 22 die werken op een B-niveau, wat op een totaal van 149 allochtonen overeenkomt met ongeveer 16% hooggeschoolde werknemers. Dit percentage is bij autochtonen ongeveer 22% procent.



Grafiek 1.3.: "Verdeling functieniveaus volgens afkomst". Eigen creatie op basis van gegevens Integratiedienst Gent, meting april 2005.

Ook wanneer we de doelgroep apart bekijken, valt er iets op. 2% van de allochtonen is tewerkgesteld op A-niveau, terwijl dit bij autochtonen bijna 10% is. Anderzijds toont het tabel ons dat meer dan 34% van de allochtonen tewerk gesteld is op E-niveau. Er is echter een evolutie merkbaar in de arbeidskrachten die gevraagd worden. "Vroeger werden er meer mensen op E-niveau gevraagd, bijvoorbeeld kuispersoneel. Vandaag de dag worden zulke taken vaak uitbesteed."¹⁵

Functieniveau	allocht.		autocht.		Totaal
	alocht.	% alocht.	autocht.	% autocht.	
A	3	2,0%	525	9,5%	528
B	22	14,8%	711	12,8%	733
C	58	38,9%	2529	45,6%	2587
D	15	10,1%	1134	20,4%	1149
E	51	34,2%	651	11,7%	702
Totaal	149	100,0%	5550	100,0%	5699

Tabel 1.2: allochtonen/autochtonen aandeel in functieniveaus, bron: Integratiedienst Gent, "Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent" (meting april 2005).

Interessant is ook te zien in welke departementen allochtonen tewerk gesteld zijn. Let wel, de verdeling over de departementen heen zegt ons weinig over de aard van de betrekking

¹⁵ Interview met Dhr. Van den Berge L., Integratiedienst, op woensdag 16 maart 2005.

die wordt uitgeoefend. Dit had ons immers de kans kunnen geven een antwoord te formuleren op de vraag of allochtonen al dan niet tewerk gesteld worden in *job-getto's* of *ethnic mobility traps*. Dit zijn posities waarvan de taken exclusief gericht zijn op de problematiek van allochtonen of waarvan verondersteld wordt dat allochtonen daarin uitblinken (Glastra, 1999: 27). Anderzijds had het ons ook de mogelijkheid kunnen geven een uitspraak te doen over de vraag of allochtonen eerder tewerkgesteld worden in publiek zichtbare functies dan in niet publiek zichtbare functies.

DEPARTEMENT	% all.in		% aut.in		totaal
	allocht.	dep.	allocht.	dep.	
nw 01 - Departement Bevolking en Welzijn	37	7,1%	481	92,9%	518
nw 02 - Departement Cultuur	2	0,6%	337	99,4%	339
nw 03 - Departement Milieu en Volksgezondheid	0	0,0%	321	100,0%	321
nw 04 - Departement Ruimtelijke Planning, Mobiliteit en Openbaar Domein	3	0,7%	438	99,3%	441
nw 05 - Departement Werk en Economie	41	15,7%	220	84,3%	261
nw 06 - Departement Onderwijs en Opvoeding (zonder onderwijskrachten)	36	3,6%	969	96,4%	1005
nw 07 - Departement Stadspromotie en Sport	7	2,7%	248	97,3%	255
nw 08 - Departement Stafdiensten	3	1,9%	156	98,1%	159
nw 09 - Departement Brandweer	1	0,2%	533	99,8%	534
nw 10 - Lokale Politie	14	1,6%	836	98,4%	850
nw 11 - Departement Personeel en Organisatie	0	0,0%	82	100,0%	82
nw 12 - Departement Financiën	0	0,0%	65	100,0%	65
nw 13 - Departement Facility Management	2	0,4%	566	99,6%	568
nw 14 - Departement Ontbonden Stadsdiensten	0	0,0%	48	100,0%	48
nw 15 - Diensten van de Stadssecretaris	0	0,0%	59	100,0%	59
nw 16 - Diensten van de Ombudsvrouw	0	0,0%	4	100,0%	4
nw 17 - Kabinetssecretariaten College van Burgemeester en Schepenen	2	3,2%	60	96,8%	62
nw 18 - Fractiesecretariaten Gemeenteraad	0	0,0%	15	100,0%	15
nw 19 - Niet-organieke Diensten	1	0,9%	110	99,1%	111
Onbepaald	0		0		0
TOTAAL	149	2,6%	5548	97,4%	5697

Tabel 1.3.: verdeling allochtonen over departementen, bron: Integratiedienst Gent, *Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent* (meting april 2005).

Met 15,7% slaagt enkel het departement Werk en Economie er in om het globale percentage van de allochtone actieve beroepsbevolking van Gent (12%) te weerspiegelen en zelfs te overschrijden. De vier grootste departementen zijn: Onderwijs en opvoeding, Lokale politie, Facility Management en het departement Brandweer, goed voor meer dan de helft van het totale personeelsbestand (51%). Het procentuele aandeel allochtonen in deze departementen is bijna 1,8% en komt daarbij niet aan het totale gemiddelde van 2,6%. Met andere woorden, in een aantal departementen moet er een grotere vertegenwoordiging zijn dat het gemiddelde percentage omhoog trekt. Om de verdeling van allochtoon personeel over de verschillende departementen heen te analyseren doen we een beroep op de grafiek in bijlage 2. De grafiek laat ons zien dat allochtonen in hoofdzaak werken in de departementen: Bevolking en Welzijn, Werk en Economie en Onderwijs en Opvoeding,

zonder onderwijskrachten. Daarnaast is er een merkbare ondervertegenwoordiging in de departementen Cultuur, Ruimtelijke Planning, Stads promotie en Sport, Stafdiensten, Brandweer, Lokale Politie, Facility Management, niet-organieke diensten en de Kabinetssecretariaten van het College van Burgemeester en Schepenen. Er is geen vertegenwoordiging van allochtonen in de departementen: Milieu en Volksgezondheid, Personeel en organisatie, Financiën, Ontbonden stadsdiensten, diensten van de Stadssecretaris, de fractiesecretariaten van de Gemeenteraad en de diensten van de ombudsvrouw.

De cijfers tonen ons dat er een onvolkomen vertegenwoordiging is van allochtonen in de personeelbestanden van de Stad Gent indien rekening wordt gehouden met de allochtone actieve bevolking van de Stad Gent.

Bovendien zou het, onder de utopische voorwaarde dat de allochtone actieve bevolking van Gent ongewijzigd blijft, met een gemiddelde jaarlijkse stijging van 0,2% allochtonen het ongeveer 19 jaar duren vooraleer van een volkomen evenredige vertegenwoordiging van allochtonen kan gesproken worden.¹⁶

Om deze redenen gaan we in de scriptie op zoek naar de mogelijke oorzaken van de ondervertegenwoordiging van allochtonen bij de Stad Gent, vanuit het oogpunt van allochtonen. Hiertoe zullen we op zoek gaan naar het beantwoorden van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke zijn de belemmerende factoren voor de indiensttreding van allochtonen bij de Stad Gent, vanuit het oogpunt van allochtonen?

Volgende deelvragen zullen hiervoor beantwoord moeten worden:

- Wat is de positie van de Stad Gent op de voorkeurslijst van potentiële allochtone werknemers?
- Identificeren potentiële allochtone ambtenaren zich eerder als onpartijdige ambtenaar of als vertegenwoordiger van de Maghrebijnse of Turkse gemeenschap?
- Is er een mismatch tussen het werkzoekgedrag van allochtonen en de arbeidsmarktcommunicatie van de Stad Gent?
- Denken allochtonen weinig kans te maken om te werken bij de Stad Gent? Waarom?

Ter aanvulling van deze deelvragen zullen tevens volgende vragen beantwoord moeten worden:

¹⁶ E-mail antwoord van dhr. Luc Van den Berghe, dd. 25 juli 2005. Dit aandeel zou kunnen opgetrokken worden met een jaarlijkse stijging van 0,5% indien maatregelen worden genomen met betrekking tot de taalvereisten voor C en D niveaus.

- Is in die perceptie, “we maken toch weinig kans”, een verschil tussen hooggeschoolden en laaggeschoolden? Tussen mannelijke en vrouwelijke allochtonen?
- Wat is het niveau van kennis en bekendheid omtrent de Stad Gent als werkgever?
- In hoeverre worden een aantal gevoelige items naar voren geschoven tijdens die kansberekening? (vreemde naam, al dan niet Belgische nationaliteit, vooroordelen of discriminatie bij reeds aanwezig personeel,...).

Vooraleer van start te gaan met het zoeken naar antwoorden gaan we het terrein goed afbakenen. Dit doen we eerst door de doelgroep “allochtonen” te definiëren. Wat verstaan we eronder? Welke definitie is het meest bruikbare in deze problematiek? Dit doen we in het volgende hoofdstuk door ook een aantal andere begrippen omstandiger te definiëren. Nadien lichten we de onderzoeksmethode toe. Vervolgens gebruiken we de twee invalshoeken of “lenzen” om het vraagstuk te belichten.

1.2 BEGRIPPENVERKLARING

In onderzoek is het van vitaal belang dat de doelgroep zo juist mogelijk gedefinieerd wordt. Voor de doelgroep “allochtonen” is dit echter niet vanzelfsprekend. Allereerst maakt de vaagheid van sommige gebruikte termen het niet altijd even duidelijk wat er nu juist bedoeld wordt. “Allochtoon”, maar ook “vreemde” of “migrant”, zijn begrippen die om de haverklap in de mond worden genomen, maar vaak door elkaar gebruikt worden. Het zijn begrippen die qua interpretatie vaak verschillen naargelang het onderzoeksterrein. Een ander probleem is een gebrek aan eenduidige gegevens. Met het verwerven van de Belgische nationaliteit, “verdwijnen” personen van Marokkaanse of Turkse afkomst namelijk uit de officiële statistieken onder de noemer “Belgen” en worden ze tevens zo goed als onzichtbaar voor de onderzoeker (Jacobs, c.s., 2004: 223).

In de scriptie baseren we ons op de definitie die gehanteerd wordt om het aantal allochtonen in het personeelsbestand van de Stad Gent te meten. Dit gebeurt op basis van nationaliteit en herkomst op basis van een vreemde niet-Westerse naam. Genaturaliseerde Belgen van allochtone herkomst nemen immers een andere positie in op de arbeidsmarkt (Lamberts, c.s., 2004: 139), want voor sommige werkgevers kan alleen een vreemde naam al een cruciale rol spelen bij de werving en selectie van kandidaten. Herkomst op basis van naam meten, brengt echter een aantal implicaties met zich mee. Tegenstanders laten een drietal argumenten horen. *“Ten eerste is etnische afkomst een kwestie die tot de private sfeer behoort, en waar de overheid zich niet in mag mengen. Een tweede argument slaat op het feit dat de overheid deze gegevens ook kan misbruiken: gegevens met betrekking tot etnische afkomst kunnen door de overheid gebruikt worden om te discrimineren”* (Rotthier, c.s., 2004: 273). Misschien kan hier de verklaring gevonden waarom allochtonen sceptisch staan ten opzichte van dit meetsysteem daar zij met de vrees zitten dat in de toekomst extreem - rechtse partijen aan de macht zouden kunnen komen. *“Tenslotte houdt het bijhouden van gegevens met betrekking tot etnische afkomst ook het gevaar in dat bepaalde scheidingslijnen in de maatschappij gecreëerd of versterkt worden met het bijkomende risico dat bepaalde bevolkingsgroepen gestigmatiseerd worden. Dit betekent dat het bijhouden van deze gegevens het onderscheid tussen etnische groepen verder in de hand kan werken en dat integratie bemoeilijkt kan worden”* (Rotthier, c.s., 2004: 273). Er is immers lange tijd gestreden om die onderscheidingen weg te werken en om verschillen te effenen.

Anderzijds zijn er ook voorstanders voor het bijhouden van gegevens met betrekking tot etnische afkomst. Ze pleiten voor het bijhouden ervan om de problemen waar bepaalde bevolkingsgroepen mee te maken krijgen, zoals allerlei vormen van achterstelling (werkloosheid, schoolachterstand,...), maar ook discriminatie en racisme te kwantificeren en zichtbaar te maken (Idem: 273). Volgens voorstanders vergemakkelijkt dit de discussie op het politieke niveau, wanneer het gaat over etnische doelgroepen. Het laat ook toe specifieke beleidslijnen te ontwikkelen naar die doelgroepen toe, wanneer uit de cijfers bepaalde fenomenen naar boven komen (Idem: 273). De boutade “inclusief waar mogelijk, categoriaal waar nodig” lijkt bij deze invalshoek goed aan te sluiten.

Representatieve bureaucratie is een term die vooral wordt gehanteerd in de Amerikaanse literatuur. Oorspronkelijk met de bedoeling om zwarten in Amerika te kunnen tewerkstellen bij de overheid. Het uitgangspunt is dat bureaucratie beter in staat is om rekening te houden met gevoeligheden van de bevolking indien de demografische kenmerken van de bevolking zich weerspiegelen in de personeelsbestanden van de overheid. Het is een eerder politiek-filosofische invalshoek, waar we het later omstandiger over zullen hebben.

Intercultureel personeelsmanagement houdt in dat men het aanwezige talent van werknemers van verschillende culturele achtergronden zo goed mogelijk moet kunnen benutten. Men gaat er van uit dat dit potentieel uit een sfeer van verdrukking moet worden gehaald om ze beschikbaar te maken voor de organisatie of voor de maatschappij. Deze definitie is eigenlijk voor kritiek vatbaar, want spreken over “*een sfeer van verdrukking*” lijkt te neigen naar een situatie waarbij men zich een slachtofferrol toeschrijft. Men discrimineert zichzelf nog voor de situatie zich voordoet.

1.3 ONDERZOEKSMETHODE

Het uitgangspunt in onze scriptie is dat personeelsbestanden van overheden, en in ons geval de Stad Gent, een weerspiegeling zouden moeten zijn van de maatschappij die zij dienen. Zoals hierboven reeds vermeld, wordt dit uitgangspunt in de Amerikaanse literatuur "representative bureaucracy" genoemd..

"[...] the theory of representative bureaucracy is a theory that maintains bureaucratic power can be made more responsive to the public if the personnel who staff administrative agencies reflect the demographic characteristics of the public they serve" (Sowa, c.s., 2003: 700).

Met andere woorden, het komt erop neer de demografische kenmerken van de bevolking voldoende te laten weerspiegelen in de administratie om op die manier rekening te kunnen houden met verschillende noden en verwachtingen van burgers. De doelgroep die wij in het kader van deze scriptie eruit pikken zijn de "allochtonen".

Maar in de praktijk, zoals hierboven reeds vastgesteld, is van een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen bij de overheid nauwelijks sprake. In dit onderzoek gaan we daarom op zoek naar mogelijke oorzaken van de ondervertegenwoordiging van allochtonen bij de Stad Gent. We menen dat het niet onbelangrijk is te vermelden dat we de zaak gaan bekijken vanuit het oogpunt van allochtonen. Voorts willen we opmerken dat het omwille van de privacy wetgeving niet mogelijk was om afgewezen allochtone sollicitanten te interviewen. We menen dat een peiling naar hun ervaringen en percepties een belangrijke meerwaarde had kunnen betekenen voor deze scriptie.

1.3.1 Het lokale niveau: de Stad Gent

We kiezen voor het lokale niveau omdat gemeenten dicht bij de burger staan en zich bezighouden met concrete vraagstukken. Een representatieve bureaucratie zal ook beter "zichtbaar" zijn op lokaal niveau dan op Vlaams of Federaal niveau omdat burgers vaker in contact komen met gemeentelijke diensten dan met Vlaamse of Federale diensten.

*"Ze (lokale besturen) kunnen door hun brede taakstelling complexe (lokale) vraagstukken aanpakken. De aard van de vraagstukken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, heeft onvermijdelijk een sterke interactie met de samenleving tot gevolg. Als de gemeente activiteiten nalaat of uitvoert is dat meteen zichtbaar en herkenbaar. De feitelijke prestaties van de lokale overheid zijn en blijven voor de burger het ijkpunt."*¹⁷

Naarmate de diversiteit onder burgers toeneemt, veranderen de vragen en verwachtingen van die burgers. In een wijk waar voornamelijk jonge gezinnen wonen, zal men waarde hechten aan veilige speelruimte, terwijl in een wijk waar voornamelijk allochtonen wonen veel

¹⁷ *Diversiteit loont. Hoe krijg en houd je diversiteit op de gemeentelijke agenda?*, Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten, augustus 2003, Den Haag.

aandacht zal besteed worden aan integratieprojecten. Inderdaad, gemeenten zijn zich bewust van de demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, ontgroening en de veelkleurigheid van de samenleving. Men ervaart dat de behoeften en verwachtingen van die toenemende variatie aan burgers en werknemers aan het veranderen zijn en dat dit ook gevolgen zou moeten hebben. Ook in het personeelsbeleid en het dienstverleningsaanbod.¹⁸ Desondanks staat intercultureel personeelsmanagement, het ten volle kunnen benutten van het culturele potentieel van de personeelsbestanden, niet overal hoog op de politieke en ambtelijke agenda. Het is echter een absolute, maar vooral een logische voorwaarde dat personeelsbestanden daadwerkelijk bestaan uit leden van etnisch culturele minderheden wil men aan intercultureel personeelsmanagement doen. Zonder een adequaat wervingsbeleid is dit moeilijk realiseerbaar. Vandaar dat het ons meer interessant leek om voornamelijk het wervingsbeleid van de Stad Gent en de perceptie van allochtonen daarover te analyseren.

1.3.2 Waarom we voor de doelgroep “allochtonen” kiezen?

We kiezen voor de doelgroep “allochtonen” omdat Gent zich kenmerkt als een stad waar heel wat allochtonen leven en werken. Zo leefden er in Gent op 1 januari 2002 21646 allochtonen, waarvan 11719 de Belgische nationaliteit verworven heeft en waarvan 9927 geen Belgische nationaliteit heeft.¹⁹ De grootste groep allochtonen zonder de Belgische nationaliteit zijn de Turken met een aantal van 5022 en vervolgens de Marokkanen met een aantal van 1099. De Turken zijn ook de grootste groep allochtonen met Belgische nationaliteit, namelijk 7611, ten opzichte van 1360 Marokkanen met Belgische nationaliteit.²⁰ We vinden dat de Stad rekening moet houden met en aandacht moet hebben voor deze etnisch culturele diversiteit, ook in haar personeelsbeleid.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Bron: <http://www.gent.be/integratiedienst>, geconsulteerd op 2 mei 2005.

²⁰ Bron: Idem.

1.4 REEDS VERRICHTE ONDERZOEKEN

Dit hoofdstuk zal ons de gelegenheid geven om opgedane kennis in verband met het probleem te inventariseren en eventueel vanuit andere invalshoeken te bekijken.

Opsporing van onderzoek met betrekking tot allochtonen bij de overheid, of meer specifiek de instroom van allochtonen in overheidsdiensten, heeft een mager en verontwaardigend resultaat opgeleverd. Hendriks zegt daarover het volgende: *“Er is veel onderzoek gevoerd naar de multiculturele samenleving, maar over multicultureel besturen weten we betrekkelijk weinig”* (Hendriks, 2003: 328). Over intercultureel personeelsmanagement bestaat veel literatuur, maar merkwaardig genoeg heel weinig over hoe organisaties daadwerkelijk een multicultureel personeelsbestand moeten vormen. Het gebrek aan (wetenschappelijke) kennis hieromtrent noodzaakt overheidsdiensten een pragmatisch beleid te voeren om het probleem te verhelpen.

Toch is vorig jaar een onderzoek gevoerd door het Instituut voor de Overheid naar de *“tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federaal openbaar ambt”*.²¹ Wetende dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de federale overheid en de lokale overheid als werkgever, denken we dat een aantal bevindingen in ruime mate toepasbaar zijn in deze scriptie. Tijdens de discussienamiddag hebben we trouwens gemerkt dat weinig nadruk gelegd werd op het formele verschil tussen de verschillende overheden.²² Het onderscheid werd onvoldoende benadrukt en verduidelijkt waardoor er vooral werd gesproken over de *gezamenlijke overheid*. Ons inziens zijn de bevindingen dan ook in ruime mate toepasbaar voor lokale besturen.

In de volgende alinea's geven we weer wat de belangrijkste gesignaleerde knelpunten zijn:

In het onderzoek verwijzen alle actoren naar de nationaliteitsvereiste als belangrijke hinderpaal voor de toegang van vreemdelingen. Opvallend daarbij is de slechte kennis van de juiste regelgeving bij alle actoren. Allochtonen gaan er meestal van uit dat werken bij de overheid sowieso enkel voor Belgen is, ongeacht statuut of zelfs een EU-afkomst (Ceulemans, c.s., 2004:29).

“Het belang van de nationaliteitsvereiste is erg groot daar ze niet enkel rechtstreekse gevolgen heeft voor de vreemdelingen, maar ook een hinderpaal vormt voor Belgen van vreemde afkomst. De geslotenheid van de overheid wordt immers als een teken van discriminatie gezien en als een signaal dat mensen van vreemde afkomst niet of veel minder welkom zijn” (Idem: 29).

Ook de opleidingsgraad van allochtonen kan niet los gezien worden van de ondervertegenwoordiging. Daarom stellen ambtenaren bevoegd voor werving en selectie

²¹ <http://www.instituutvoordeoverheid.be>, geconsulteerd op 10 februari 2004.

²² Discussienamiddag 8 mei 2004 “Tewerkstelling allochtonen bij de federale overhead”, Leuven.

zich vaak de vraag in welke mate allochtonen in aanmerking komen voor vacante functies als enkel naar de gevraagde opleiding wordt gekeken. *“Het feit dat allochtonen vaak niet voldoen aan het vereiste opleidingsniveau wordt door hen als de belangrijkste hinderpaal gezien bij toegang tot het federaal openbaar ambt.”* (Ceulemans, c.s., 2004:29). De ondervraagde allochtonen daarentegen kaarten te hoge taaleisen aan voor lagere functies. (Ceulemans, c.s., 2004: 31).

Nauw aansluitend op het punt in verband met de taaleisen, kan een opmerking worden gemaakt in verband met de taalstrijd die heeft geheerst in de communautaire geschiedenis van België. Er bestaan in Vlaanderen wijd verspreide beelden en overtuigingen over welk taalgebruik in Vlaanderen gepast is en vanzelfsprekend zou moeten zijn (Jaspers, 2005: 20). Die beelden, en de taalgevoeligheid die eruit voortvloeit, worden onder meer geïnspireerd door de geschiedenis van nationalistische emancipatie die dit landsgedeelte heeft gekend in de 19^{de} en 20^{ste} eeuw, waarin het verwerven van taalrechten voor Nederlandstaligen een centrale kwestie was (Idem: 20). *“De nationalistische inspiratie die deze emancipatie begeleidde en motiveerde was zeker productief en mobiliserend, maar ze confronteert de huidige Vlaamse gemeenschap met een heleboel moeilijkheden. Fenomenen als immigratie, de toenemende Europese integratie, en de groeiende zichtbaarheid van etnische en linguïstische minderheden bedreigen immers de logica die vroeger altijd werd ingeroepen om taalrechten voor Nederlandstaligen in België op te eisen. Namelijk: een volk is herkenbaar aan de taal die het spreekt en omdat het een volk is heeft het recht op zelfbepaling en een eigen territorium. Zichtbare anderstaligheid bedreigt het beeld van een volk met één taal, en zet de legitimiteit onder druk van de exclusief Nederlandstalige instellingen die dit ‘volk’ bedienen [...]”* (Jaspers, 2005: 21). Kortom de geleverde taalstrijd heeft ervoor gezorgd dat strenge taaleisen werden gesteld in de meeste maatschappelijke domeinen, waaronder ook in de ambtenarij. Het laatste niet in eerste instantie om het volk in perfect Nederlands te bedienen, maar eigenlijk, en vooral, met de onderliggende doelstelling om Nederlandsonkundige Walen uit de administratie te weren. Het zou interessant zijn te onderzoeken in welke mate de taalstrijd en de taaltesten vandaag haar doel voorbijschieten en in hoeverre ze een averechts effect hebben op de tewerkstelling van allochtonen bij de overheid.

Er werden ook communicatieproblemen gesignaleerd tussen de overheid en de doelgroep. *“Heel wat allochtonen voelen zich niet geroepen om voor de federale overheid te werken of zijn niet op de hoogte van mogelijke vacatures. Helaas bestaan er geen officiële cijfers in verband met het bereik van vacatures naar herkomst. Toch signaleren de geïnterviewde allochtonen en experts hier de grootste moeilijkheden. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het bereik van de gebruikte wervingskanalen en de manier van voorstelling van de vacatures door de overheid. Anderzijds spelen ook de kennis over en het imago van de federale overheid bij allochtone werkzoekenden een belangrijke rol”* (Ceulemans, c.s., 2004: 32).

De manier van voorstellen van de vacatures werd ook als belemmerend beschouwd. *“Zij (allochtonen) wijzen onder meer op het gebruik van termen die te onduidelijk zijn en waar geen bijkomende informatie wordt gegeven, zoals bijvoorbeeld de verschillende statuten, het onderscheid contractueel/ statutair”* (Ceulemans, c.s., 2004: 33).

Over de kennis van en het imago van de federale overheid worden er drie niveaus onderscheiden. Een eerste onderscheid is dat er helemaal geen beeldvorming is. *“Zowel tijdens de voorbereidende gesprekken als tijdens de discussienamiddagen zelf kwam regelmatig naar voor dat vele allochtonen geen beeld hebben van de overheid, eenvoudigweg omdat ze zich geen beeld kunnen vormen. Het is vooral een gebrek aan informatie en kennis over de overheid, haar diensten en haar werking dat daarbij aan de basis ligt. Deze onwetendheid blijkt bovendien veel groter te zijn voor de federale overheid. Lokale overheden, zoals gemeente en stad, zijn beter gekend en lijken ook een positiever imago te hebben. Daarbij speelt ook de afstand een rol in het niet hebben van een bepaald beeld. De federale overheid staat volgens de betrokkenen veel te hoog boven de hoofden van de mensen”* (Ceulemans, c.s., 2004: 34). Uiteraard geldt deze bemerking ook voor autochtonen. De modale Vlaming heeft soms ook moeite om verschillende bestuursniveaus te onderscheiden, maar bij allochtonen blijkt er meestal geen beeldvorming te bestaan.

Een stap verder wordt gegaan in een tweede onderscheid. Hier is er wel een beeldvorming, maar die is *fout*. *“Omwille van hetzelfde probleem van een gebrek aan informatie over de federale overheid ontstaat ook vaak een fout beeld van die overheid. Het eerder vermelde probleem van een gebrek aan informatie rond de nationaliteitsvereiste duikt daarbij steeds weer op. Een ander element dat hierbij aansluit is de idee die bij de meeste allochtonen leeft dat men kennis moet hebben van de twee landstalen om bij de federale overheid te kunnen werken. Naast een gebrek aan informatie kunnen ook de ideeën die leven in de samenleving aanleiding geven tot een foute beeldvorming. Zo zijn een aantal allochtonen er bijvoorbeeld van overtuigd dat in de overheid discriminatie bestaat tegenover vrouwen die een hoofddoek dragen. Officieel is het niet verboden als personeelslid van de overheid om een hoofddoek te dragen. Omwille van de aandacht hierover in de media en de negatieve reacties van de samenleving in het algemeen, blijken allochtone vrouwen die een hoofddoek dragen echter afgeschrikt te worden om te gaan solliciteren bij overheidsinstanties”* (Ceulemans, c.s., 2004: 34). Deze bevinding is gedeeltelijk weerlegbaar voor de Turkse allochtonen. In tegenstelling tot België is in het land van ‘herkomst’ of van de herkomst van de ouders, in het seculiere Turkije, het dragen van een hoofddoek voor ambtenaren principieel verboden.

Een derde onderscheid gaat nog een stap verder en houdt zelfs een *negatieve* beeldvorming in. *“Net zoals bij autochtonen bestaan er bij allochtonen een aantal vooroordelen en stereotypen over werken bij de (federale) overheid. Zo zien vooral jonge allochtonen een functie bij de federale overheid eerder als een ‘saai administratieve’ aangelegenheid. Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer toeleiders van de federaties vragen waarom men niet bij de overheid gaat solliciteren”* (Ceulemans, c.s., 2004:35). Dit geval is een voorbeeld waarbij

“inclusieve” benadering mogelijk is. Een imago-actie kan immers opgezet worden naar *alle* jongeren toe en niet enkel voor allochtonen.

“Een ander genoemd element dat bijdraagt tot het negatieve imago van de overheid is de idee dat men, om bij de overheid tewerkgesteld te worden, er iemand moet kennen, de idee van ‘vriendjespolitiek’. Men denkt dat een kennissennetwerk binnen de overheid noodzakelijk is, dat werken bij de overheid een ‘travail privilégié’ is. Allochtonen hebben echter zo geen kennissennetwerk in deze specifieke sector. Het aantal allochtonen dat bij de overheid werkt, is daarvoor te beperkt. Verschillende keren werd echter gehoord dat wanneer men bijvoorbeeld iemand zou kennen die bij de overheid werkt en daar goede ervaringen mee heeft, dat een positief effect zou hebben op iemands beeldvorming en zijn motivatie om er ook zelf te solliciteren. Op die manier zou een groter aantal allochtonen in de overheidsdiensten het imago van de overheid bij deze bevolkingsgroep kunnen verbeteren. Daarnaast zijn sommige allochtonen van mening dat ambtenaren zelf er stereotype ideeën op na houden over allochtonen en dat er heel wat vooroordelen leven onder hen. Bovendien bekijken nieuwkomers de federale overheid vaak vanuit het perspectief van de eigen overheid in het land van herkomst en worden stereotypen, vooroordelen en slechte ervaringen geprojecteerd” (Idem: 35).

De allochtonen haalden tevens aan dat de selectietesten vatbaar zijn voor kritiek vanuit cultuurneutraal oogpunt. *“Bij Selor vindt men deze klacht echter niet terecht. Binnen het VIONA-onderzoeksnetwerk worden hun testen immers onderzocht op cultuurverschillen. Het onderzoek is nog niet afgelopen, maar voorlopige resultaten zouden uitwijzen dat de testen geen culturele bias vertonen” (Ceulemans, c.s., 2004:35).*

Concluderend kunnen we stellen dat de instroom van allochtonen bij de overheid gebrekkig is omdat er belangrijke knelpunten gesignaleerd worden in het wervings –en selectieproces. Charles (2003) zegt daarover het volgende: *“In an increasingly diverse society, in the midst of a workforce deficit, recruitment efforts should not exclude any group. Recruitment strategies must go beyond traditional practices in order to reach subgroups of qualified workers”*. De vraag hierbij is natuurlijk of in het huidig wervings –en selectiebeleid etnische minderheden “uitgesloten” worden dan wel een specifieke doelgroep gerichte benadering hoeven. Maar wordt er niet opnieuw gestigmatiseerd indien men doelgroepspecifieke of categoriale acties gaat ondernemen?

Ja en neen. Wanneer we het vraagstuk bekijken vanuit een oogpunt van gelijkheid, dan kunnen we stellen dat er geen categoriale benadering hoeft voor het bereiken van bepaalde doelgroepen. Elke (doel)groep is immers gelijk. Anderzijds is er ook de feitelijke situatie die duidelijk ongelijk is: namelijk een duidelijke ondervertegenwoordiging van allochtonen. Dus heeft deze groep meer aandacht nodig om de eigenlijke gelijkheid te bewerkstelligen. Het *beter bereiken* van allochtonen is in eerste instantie een politiek vraagstuk en derhalve

afhankelijk van politieke keuzes. De opdracht geven tot het voeren van een onderzoek zoals hierboven is een voorbeeld van zo een keuze.

De literatuurstudie naar bestaand onderzoek was een eerste aanzet tot het formuleren van het probleem. Maar in het onderzoek van Ceulemans missen we toch een aantal essentiële zaken. Zo wordt op geen enkele manier de achterliggende idee en het waarom van het vraagstuk behandeld. Net zoals in alle andere gelijkaardige onderzoeken trouwens. Er wordt steeds getracht problemen aan te duiden en aanbevelingen te formuleren, maar de theoretische discussie blijft vaak achterwege. Terwijl het vraagstuk best ook vanuit andere invalshoeken bekeken kan worden, zorgt dit gebrek ervoor dat beleid overkomt als zijnde categoriaal of doelgroepspecifiek. In deze scriptie doen we daarom een beroep op de lens van de politieke filosofie waarbij we op zoek zullen gaan naar het waarom en naar argumenten voor een representatieve bureaucratie. Het tweede pad is het pad van de Human Resources Management waar we een aantal ideeën ontleen van intercultureel personeelsmanagement om op niveau van de organisatie op zoek te gaan naar de vraag hoe we dit moeten bereiken.

1.5 HET PROBLEEM BEKEKEN VANUIT POLITIEK-FILOSOFISCH OOGPUNT

1.5.1 Verkenning van de theorie van de representatieve bureaucratie

De theorie van de representatieve bureaucratie, waarvan de Brit J. Donald Kingsley de grondlegger van is, werd voor het eerst geponeerd in 1944.²³ Het uitgangspunt was een evenwicht te vinden tussen *de efficiëntie van de administratie* enerzijds en de *responsiviteit van een democratie* anderzijds (Bailey, 2004: 247). Het kwam er dus op aan om, zonder aan de efficiëntie van bureaucratie te raken, te streven naar een evenredige representatie van verschillende bevolkingsgroepen. In het begin lag de focus vooral op *passieve* representatie: dit betekent de loutere aanwezigheid van overheidspersoneel met de demografische kenmerken van de maatschappij die zij dient (Sowa, c.s., 2003: 701). Volgens Kingsley waren toen de belangrijkste kenmerken van de maatschappij de verschillende sociale klassen (Idem: 701). In een latere fase werd naast *passieve* representatie ook *actieve* representatie onderscheiden. Wat daar onder verstaan moet worden, leggen we verder uit.

Twee jaar later, in 1946 voegde de Amerikaan David Levitan daar een argument bij: het publiek zou het beleid beter accepteren indien de demografische samenstelling van het overheidspersoneel sterke gelijkenissen zou tonen met het publiek dat de beleidsmaatregelen ondergaat (Idem: 701).²⁴ Levitan bekeek dus het vraagstuk niet vanuit representatief oogpunt, maar eerder vanuit beleidskundig en politiek tactisch oogpunt. In de jaren vijftig werd dan vooral de nadruk gelegd op de *symbolische* belangrijkheid van een representatieve bureaucratie (Idem: 701). Een representatieve bureaucratie geeft immers het signaal iedereen gelijke kansen te geven.

Krislov en Rosenbloom verfienden de theorie in de jaren zeventig en tachtig.²⁵ Het ging niet meer om een aandacht voor verschillende bevolkingsgroepen in het algemeen, maar over de kenmerken van de *ambtenaar als individu*. Zo focusten ze op kenmerken zoals ras, etniciteit en geslacht. De individuele socialisatie van de ambtenaar als individu zou bepaalde waarden en normen creëren op het werkveld (Idem: 701). Met andere woorden, de opname van bijvoorbeeld een individu van een andere etnische afkomst in een groep, zou kunnen betekenen dat bepaalde waarden en normen van die groep danig wijzigen en dat die etnisch cultureel diverse groep beter in staat zal zijn rekening te houden met de noden en

²³Kingsley, J. Donald, (1944), *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, OH: Antioch Press, gecteerd in: Sowa, J., en S., Selden, (2003), *Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy*, in: *Public Administration Review*, Jrg. 63, nr. 6, p. 701.

²⁴Levitan, D., (1946), *The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society*, in: *Political Science Quarterly*, jrg. 61, nr. 4, pp. 562-598, gecteerd in: Sowa, J., en S., Selden, (2003), *Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy*, in: *Public Administration Review*, Jrg. 63, nr. 6, p. 701.

²⁵Krislov, S., en D. Rosenbloom, (1981), *Representative Bureaucracy and the American Political System*, New York, Praeger, gecteerd in: Sowa, J., en S., Selden, (2003), *Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy*, in: *Public Administration Review*, Jrg. 63, nr. 6, p. 701.

verwachtingen van *alle* burgers. *“A representative bureaucracy, reflecting the backgrounds of the citizenry and similar values and beliefs, would provide an avenue for citizens to feel a connection with government, to see their needs and desires reflected in the actions of government, actions that would reflect these similarly held values and beliefs. It would provide them with a symbol of equal access to the power of government [...]”* (Idem: 701). Kortom, een representatieve bureaucratie zou alle burgers, en dus ook allochtonen, het gevoel geven dat zij een gelijkwaardige toegang hebben tot de overheid en dat alle in de samenleving bestaande waarden, normen en belangen ook daadwerkelijk gedragen worden door de overheid.

Tezelfdertijd waren andere auteurs ervan overtuigd dat *passieve* representatie, de loutere weerspiegeling van demografische kenmerken, doelmatiger zou zijn indien het omgezet zou worden in *actieve* representatie. *“A representative bureaucracy could have more efficacy if passive or sociological representation could be transformed into active representation, through which the interests of particular groups could be more actively pursued by administrators holding similar values”* (Idem: 701). Met deze visie wordt een stap verder gezet: niet alleen de weerspiegeling van waarden, normen en belangen is belangrijk, men kan ze voortaan op een actieve manier verdedigen.

In 1968 worden de begrippen *passieve* en *actieve* representatie verhelderd door Mosher. *“Passive representation examines the extent to which the demographic composition of government workforces reflects the characteristics of the clients they serve or the population from which the workforce is drawn. Active representation is the expectation that an individual will press for the interests and desires of those who he is presumed to represent”* (Moscher, 1968: 20).²⁶

Het concept van actieve representatie werd in 1995 verfijnd door Denhardt en deLeon.²⁷ *“The concept of active representation recognizes that administrators’ discretionary authority can be directed toward more representative and possibly more equitable outcomes for the people they represent. Active representation takes the assertion that certain attributes such as race, ethnicity and gender –which lead to early socialization experiences and, in turn, shape the values and attitudes of administrators- a step further than passive representation. These values and attitudes then can be conceived of as directly influencing the behaviour of administrators, directing them toward using their discretion to foster improved equity for those who have been underrepresented in the implementation of public programs”* (Idem). Kortom, actieve representatie kan zorgen voor outcome van beleid gekenmerkt door de in de samenleving aanwezige diverse normen en waarden, maar tegelijkertijd ook voor een verbeterde en gelijke vertegenwoordiging in de verschillende beleidsstadia.

²⁶De vraag of een ambtenaar een vertegenwoordigende rol kan/mag opnemen wordt verder in de scriptie besproken.

²⁷Denhardt, R., en L. deLeon, (1995), *Greater Thinkers in Personnel Management*, in: Handbook of Public Personnel Management, edited by Rabin J. et al., New York: Marcel Dekker, geciteerd in: Sowa, J., en S., Selden, (2003), *Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy*, in: Public Administration Review, Jrg. 63, nr. 6, p. 701.

Verder werden er onderzoeken gevoerd over de manier waarop deze actieve representatie op microniveau gecreëerd en vervuld werd. Het gaat dan over de vraag in hoeverre de achtergrond van een individu én organisatorische kenmerken leiden tot het opnemen van een bepaalde rol in de organisatie, en of die rol kan dienen voor de behartiging van belangen van minderheden (Idem). [...] *“found that certain personnel and organizational characteristics led some administrators to perceive their role in the organization as that of minority representative, a role that encompasses the active representation of minority interests. Therefore, they concluded the background characteristics of individual administrators and the characteristics of the organization in which they work influence administrators’ perceptions of the role they should adopt, in turn influencing their behaviour toward minorities”* (Sowa, c.s., 2003: 702). Met andere woorden, de achtergrond van de ambtenaar alsook de organisatorische kenmerken, kunnen leiden tot het opnemen van een rol als dat van “minderhedenvertegenwoordiger”.

Andere auteurs zijn echter van mening dat ook de louter individuele kenmerken van de ambtenaar, dus zonder de organisationele voorwaarden, een direct effect hebben op zijn/haar gedragingen. [...] *found that race, ethnicity and gender affected the role adopted by the administrators, with nonwhite administrators having a more expansionist orientation for their agencies, as well as a direct effect on the attitudes and behaviours of these individuals”* (Idem: 702). Volgens deze visie zijn organisatorische voorwaarden niet echt noodzakelijk opdat ambtenaren een rol van vertegenwoordiger van minderheden op zich zouden nemen.

In 2003 wordt representatieve bureaucratie geherdefinieerd door Rosenbloom en Dolan. *“They define representative bureaucracy as the body of thought and research examining the potential for government agencies to act as representative political institutions if their personnel are drawn from all sectors of society”* (Bailey, 2004: 247).

Tot zover is een belangrijk aandachtspunt onbelicht gebleven. Want indien ambtenaren een rol als *vertegenwoordiger van belangen van minderheden* op zich beginnen nemen, wat dan met het principe van de *onpartijdigheid* van de ambtenaar? Immers, de overheid en de ambtenarij worden toch verondersteld het algemeen belang te dienen en niet zozeer de behartiging van belangen van minderheden? Inderdaad, “ [...] *resolving the tension between an emphasis on bureaucratic impartiality on the one hand and representativeness on the other may not be easy”* (Selden, c.s., 1998: 739). “[...] *tension exists between those camps who prize neutral competence and merit principles as guiding values for public personnel administration and those who uphold equal employment opportunity and representation of diverse social groups as the most essential values”* (Dolan, c.s., 2003: 31). In de volgende hoofdstukken gaan we na of *representatieve* bureaucratie verenigbaar is met *efficiënte* bureaucratie. In dit kader plaatsen we Weber, vader van de bureaucratietheorie, tegenover Kingsley, vader van de representatieve bureaucratie. Vervolgens schrijven we een stuk over

de vraag of er een verband is tussen democratie, enerzijds, en bureaucratie, anderzijds. Met Krislov's argumenten voor een representatieve bureaucratie sluiten we het hoofdstuk af.

1.5.2 Weber's efficiënte bureaucratie versus Kingsley's representatieve bureaucratie

1.5.2.1 Op zoek naar het evenwicht tussen efficiënte bureaucratie en representatieve bureaucratie

De theorie van de representatieve bureaucratie van Kingsley gaat na of er mogelijkheden bestaan om het volk in al haar geledingen te vertegenwoordigen in de administratie. “[...] *can they (administraties) represent the public, or portions of it, in terms of policy preferences of interests, ideologies, characteristics such as race, ethnicity, gender and social class, or other dimensions?*” (Dolan, c.s., 2003: 3). Dit betekent dat voor de ambtenaar op het werkveld voldoende ruimte gecreëerd moet worden voor het nemen van beslissingen die als *vertegenwoordigend* gekenmerkt kunnen worden. Dit is zeer sterk in contrast met de bureaucratietheorie van de socioloog Max Weber die vindt dat organisaties in het algemeen zo efficiënt mogelijk ingericht moeten worden. Hij schrijft een aantal kenmerken voor waaraan bureaucratistische organisaties moeten voldoen volgens het ideaaltype waarbij van enige autonomie weinig sprake van is:

- de taakinhoud van iedere ambtenaar is volgens onpersoonlijke criteria nauwkeurig omschreven en volgens vaste procedures onder verschillende posities verdeeld;
- de functies zijn volgens een hiërarchisch getrapte gezagsstructuur omschreven en georganiseerd. De machtsmiddelen die ieder kan aanwenden zijn strikt bepaald en de voorwaarden van wettige aanwending zijn duidelijk omljnd: bureaucratisch gezag is immers gelegitimeerd;
- onpersoonlijke relaties met collega's en cliënteel scheppen de sociale afstand en status, die de ambtenaar ertoe moeten brengen een rationeel oordeel te vellen, zonder enige affectie (Matthijs, 2003: 66-67).

Volgens het *sociologische* ideaaltype van Weber moet de ambtenaar zich dus gedragen als een onderdeel van een mechanisch systeem zodat zijn eigenschappen als *mens* niet aan bod zouden komen en hij op een volkomen rationele manier beslissingen zou kunnen nemen. De ambtenaar is een “*cog*” van heel het systeem en kan niet buiten de regels handelen.²⁸ Hij functioneert op een pad dat hem is voorgeschreven (Weber, 1946: 9). “*The special virtue of bureaucracy is that it is dehumanized by eliminating from official business love, hatred, and all purely personal irrational, and emotional elements*” (Dolan, c.s., 2003:4 en Weber, 1946: 8). Dit basisprincipe is moeilijk verenigbaar met de theorie van de representatieve bureaucratie omdat volgens deze theorie ambtenaren met verschillende achtergronden net het verschil maken. Toch moeten we opletten voor een te zwart-witte benadering aangezien nergens wordt geschreven dat de totstandkoming van representatieve bureaucratie een

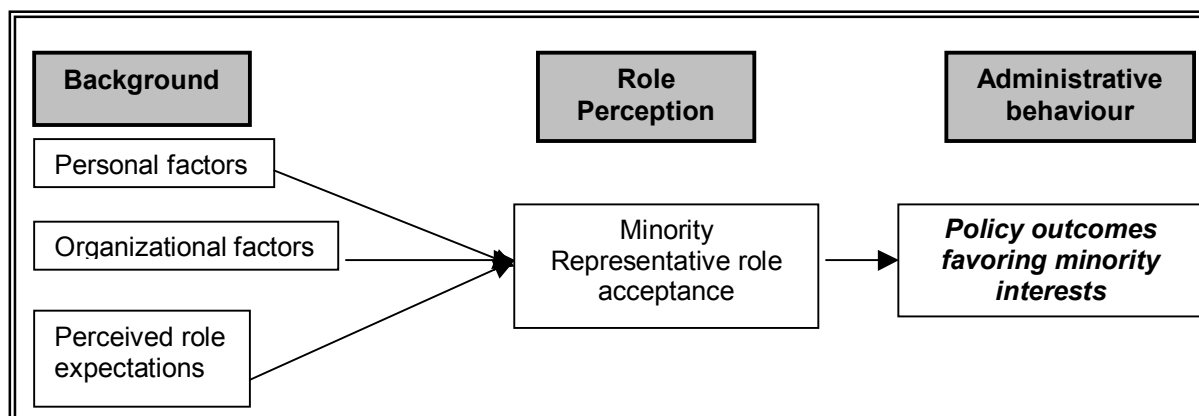
²⁸ Cog = tand (-wiel)

vernietiging zou betekenen van efficiënte bureaucratie. Het één sluit het andere niet onmiddellijk uit.

In tegenstelling tot Weber, die pleit voor de eliminatie van menselijke factoren, is Kingsley er van overtuigd dat de geest van de bureaucratie een bepaalde set van waarden en een cultuur naar buiten toe kan uitstralen aan de hand van die menselijke factoren (Dolan, c.s., 2003:4). In de volgende passage kunnen we zien welk krachtadig argument hij gebruikt opdat de administratie een weerspiegeling zou kunnen vormen van de maatschappij die zij dient. *“The democratic state cannot afford to exclude any considerable body of its citizens from full participation in its affairs. It requires at every point that superior insight and wisdom which is the peculiar product of the pooling of diverse streams of experience. In a democracy competence alone is not enough. The public service must also be representative if the state is to liberate rather than to enslave”* (Kingsley, 1944: 18). Wat Kingsley hier probeert te zeggen is dat overheidsambtenaren niet alleen gescreend moeten worden op hun competenties, maar dat tegelijkertijd moet worden nagegaan of bij die screening wordt bijgedragen tot een meer representatieve bureaucratie. Anders neigt een overheid de samenleving in te palmen in plaats van haar te bevrijden, aldus Kingsley. Tenslotte vereist een goed functionerende democratie onder alle bevolkingsgroepen herkenbaarheid van en binding met het bestuur. In het licht van deze redenering kan worden aangevoerd dat indien alle inwoners zich kunnen identificeren met hun eigen stad of gemeente dit het publieke imago van de lokale overheden automatisch ten goede zal komen.

Ook vanuit beleidskundig oogpunt wordt door Selden een argument naar voren geschoven. *[...] a useful balance can be achieved when representative bureaucracy operates to promote equity, that is, when active representation works to facilitate the consideration of the views of all interested parties in the policy process. In the context of minority representation, this position would mean that efforts are made to ensure that minority interests are not ignored in circumstances where those interests need to be heard and might otherwise be disregarded”* (Selden, c.s., 1998: 739). In beleidsfasen waarbij belangen van minderheden onderbelicht, of zelfs onbelicht, zouden zijn, zou de ambtenaar zijn/haar vertegenwoordigende rol kunnen opnemen om zijn/haar stem te laten horen. Zodoende wordt een voor de overheid fatalistisch gevaar geweken, namelijk dat geen rekening zou worden gehouden met de verschillende noden en verwachtingen van *alle* burgers.

In het volgende schema zet Selden uiteen hoe een ambtenaar een rol op zich neemt als vertegenwoordiger van minderheden. Drie factoren in de achtergrond van de ambtenaar zijn daarbij onmiskenbaar: de persoonlijke factoren, de organisationele factoren en het besef om een rol op zich te nemen. Bij aanvaarding van de vertegenwoordigende rol zouden er dan beleidsbeslissingen moeten voortvloeien die in het belang van minderheden zijn. Met andere woorden, de tewerkstelling van allochtonen bij de Stad Gent zou kunnen zorgen voor de totstandkoming van beleidsbeslissingen die in het belang van etnisch-culturele minderheden zijn.



Figuur 1.1: Voorwaarden voor beleid in het belang van minderheden, Bron: Selden, c.s., (1998), *Bureaucracy as a representative instituion: Toward a reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory*, in: *American Journal of Political Sciences*, (1998) jrg. 42, nr. 3, p. 722.

Een overheid heeft een belangrijke maatschappelijke rol te vervullen naar de gemeenschap toe. Concluderend kunnen we stellen dat het uitgangspunt van representatieve bureaucratie het potentieel biedt om in de maatschappij een beeld te scheppen waarin iedere burger zich kan herkennen en op die manier zich kan vereenzelvigen met die overheid. De kloof tussen burger en overheid kan aldus verkleind worden, vooral wanneer het gaat om burgers die tot dan toe ondervertegenwoordigd waren in de personeelsbestanden van die overheid. Bovendien kan een boodschap van gelijke kansen gegeven worden wanneer de mogelijkheid gecreëerd wordt om via de ambtenarij een stem in het beleidsproces te laten horen.

Niettemin blijft de vraag ten gronde of ambtenaren wel een vertegenwoordigende rol op zich mogen nemen. Vanuit Weber's bureaucratisch oogpunt zijn zij immers uitvoerders van beleid en dit uitvoerend proces dient zo efficiënt mogelijk ingevuld te worden, met andere woorden zoveel mogelijk realiseren met zo weinig mogelijk middelen. Bovendien zouden volgens Weber ambtenaren een zeer minimalistische inbreng mogen hebben in het beleidsproces. In zijn visie zijn ambtenaren *uitvoerders* van beleid en onder geen enkel beding mogen zij *denkers* worden omdat dit de efficiëntie van de bureaucratie zou kunnen aantasten. Het streven naar een zo efficiënt en zo performant mogelijke bureaucratie is inderdaad een belangrijk oogmerk. Alleen blijft de vraag in hoeverre dit objectief combineerbaar is met sociaal- politieke verantwoordelijkheden die een overheid van nature uit op zich dient te nemen.

Een scepticus zal zich wellicht afvragen of belangen van etnisch culturele minderheden dan niet, of onvoldoende, vertegenwoordigd worden. Inderdaad, de democratische overheid neemt haar verantwoordelijkheid op door verkiezingen te organiseren. Politici worden dan verkozen om in naam van de vertegenwoordigde handelingen te stellen of een bepaalde situatie aan te klagen. De vraag is echter of een vertegenwoordigende rol exclusief voorbehouden blijft voor politici, of ook vanuit de ambtenarij handelingen kunnen optreden die gekenmerkt kunnen worden als zijnde vertegenwoordigend. Na een korte samenvatting

van dit hoofdstuk, gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in op het verband tussen democratie, enerzijds, en bureaucratie, anderzijds.

1.5.2.2 Samengevat

In dit hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar een evenwicht tussen efficiënte bureaucratie en representatieve bureaucratie. Meteen mag duidelijk zijn dat het ene het andere niet uitsluit, dat de totstandkoming van het ene niet de vernietiging van het andere betekent. Een representatieve bureaucratie kan efficiënt zijn en een efficiënte bureaucratie kan representatief zijn. Wel gaat het om de oefening om hier een evenwicht in te vinden.

Toegepast op onze case, de tewerkstelling van allochtonen bij de Stad Gent, kunnen we stellen dat bij werving en selectie van ambtenaren bijzondere aandacht zou moeten uitgaan naar sollicitanten met verschillende etnisch culturele achtergronden die voldoen aan de gestelde voorwaarden. De gestelde voorwaarden mogen in geen geval worden aangepast of verlaagd. We pleiten niet voor positieve discriminatie omdat we ervan overtuigd zijn dat dit een zeer stigmatiserend effect kan hebben en op termijn ongelukkige resultaten kan opleveren. Een doel op korte termijn, instroom vergroten, kan op die manier dan misschien wel behaald worden, maar positieve discriminatie zou wellicht een vlotte uitstroom betekenen. We denken echter dat er meer te vinden is in de piste van positieve actie. Hier worden geen voorwaarden verlaagd, wel worden er doelgroepspecifieke acties opgezet om deze te bereiken. Het nalaten van zulke acties staat een representatieve bureaucratie duidelijk in de weg.

1.5.3 Bureaucratie en democratie

1.5.3.1 Het verband tussen bureaucratie en democratie

Het is Mosher geweest die in 1968 het verband tussen democratie en bureaucratie nauwgezet heeft onderzocht. Hij heeft onderzocht welke verschillende stappen er nodig zijn om belangen te vertegenwoordigen. Zijn vertrekpunt is directe participatieve democratie waarbij alle belangen op een *directe* manier, met andere woorden zonder verkozenen, verwoord kunnen worden. *“Reliance upon popularly elected representatives is one step removed from direct participative democracy”* (Mosher, 1968: 19).

Het feit dat een verkozene, die in naam van de vertegenwoordigde, spreekt, handelingen stelt en op die manier zijn/haar belangen vertegenwoordigt, is een eerste stap achterwaarts van het vertrekpunt. *“A second step occurs when officers so chosen select and delegate powers to other officers, appointed and removable by them”* (Idem: 19). Ook hier is nog steeds sprake van vertegenwoordiging aangezien de gekozene, die handelt in naam van de vertegenwoordigde, ambtenaren benoemt en hen kan afzetten. Er wordt nog steeds gehandeld *‘in naam van...’*.

“A third step away from direct democracy is taken with the designation of personnel who are neither elected nor politically appointive and removable, but rather chosen on the bases of stated criteria – [...] general competence, specialization in given tasks and skills etc.- and, once appointed, are protected from removal on political grounds” (Idem: 19). De derde stap is de fase waarin de overgrote meerderheid van het overheids personeel opereert en is tegelijkertijd de plaats waar heel wat beslissingen beïnvloed kunnen worden. Het is tevens de plaats waar wij onze scriptie in kunnen plaatsen. *“[...] that many of them command specialized knowledges and skills which give them unique competence in some subject-matter fields – competence that neither the people nor their elected or appointed political officers possess. It is also obvious that they influence –or make- decisions of great significance for the people [...]”* (Idem: 19). De ambtenaren hebben bijgevolg een niet te onderschatten machtspositie daar ze veel beslissingen kunnen beïnvloeden dankzij verworven kennis en ervaring.

Vanuit democratisch oogpunt rijst hier echter een belangrijke vraag. Want in hoeverre is de bevinding dat de overgrote meerderheid van zij die beslissingen nemen of beïnvloeden, die in principe niet afzetbaar zijn, noch vervangen kunnen worden, en bovendien niet verkozen, noch aangeduid zijn, verenigbaar met de idee van *“government by the people”*?

Zoals vermeld was het Mosher die een onderscheid maakte tussen passieve representatie (de loutere weerspiegeling van demografische kenmerken) en actieve representatie (de actieve verdediging en vertegenwoordiging van belangen). Het feit dat dit onderscheid wordt gemaakt, insinueert dat de louter passieve representatie geen volkomen garantie biedt voor het nemen van beslissingen die als vertegenwoordigend te kenmerken zijn. Het draagt wel

een symbolische boodschap naar buiten, dat kenmerkend is voor een democratische maatschappij (Mosher, 1968:21). Het is een boodschap van gelijke kansen. “[...] *an open service in which access is available to most people, whatever their station in life, and in which there is equality of opportunity. Severest among the violations of passive representativeness in this country today (United States) are the shortages of minority races in middle and upper levels of service in most public (as well as private) agencies*” (Idem: 21).

De vraag blijft nog steeds of actieve representatie de vertegenwoordiging van allerlei belangen, of in ons geval de verdediging van belangen van minderheden, werkelijk ten goede komt. Want indien passieve representatie hier geen garantie voor zou bieden, waarom zou actieve representatie dat dan wel kunnen? Wat is het verband daar tussen? Vandaag zijn onderzoekers het in het algemeen over eens dat er een positief verband bestaat tussen passieve representatie enerzijds en actieve representatie anderzijds. “*A general contemporarily model would assume that social groups with distinctive status or identities (such as women and minorities) have life experiences that lead them to adhere to outlooks and values differing from those of other groups. Given the opportunity, when civil servants drawn from such groups are confronted with issues of high salience to their group’s welfare they tend to become active representatives*” (Dolan, c.s., 2003: 5). De sociale achtergrond van een ambtenaar zou dus aanleiding geven tot het nemen van beslissingen die een hoge affiniteit vertonen met de groep(en) die zij vertegenwoordigen of verondersteld worden te vertegenwoordigen. Kortom, de tewerkstelling van allochtonen bij de overheid zou ervoor kunnen zorgen dat door het opnemen van een vertegenwoordigende rol beleidsuitkomsten geproduceerd kunnen worden die inspelen op de noden en verwachtingen van allochtonen.

1.5.3.2 Samengevat

Vooreerst is het interessant te bemerken dat gedurende de twintigste eeuw in de West-Europese natiestaten de regels voor een liberale, constitutionele welvaartsstaat geïnstitutionaliseerd werden. Men ging vanuit dat de burgers van een staat idealiter samen een natie vormden. De bureaucratie van de natiestaten en het bureaucratisch proces werden “gehomogeniseerd”: toegang ervan werd beperkt tot de leden van de natiestaat (Lodewyckx, c.s., 2004: 53). Het moge duidelijk zijn dat migratieprocessen en de multiculturele samenleving die daar het gevolg van is geworden, ons dwingen dit principe in vraag te stellen en vanuit democratisch oogpunt te herbekijken.

Toegepast op onze case kunnen we ons afvragen wat het democratische gehalte is van de ambtenarij van de Stad Gent. Enerzijds kunnen we dit doen door de passieve representatie na te gaan (hoeveel allochtonen werken er bij de Stad Gent?). Anderzijds, en vanuit democratisch oogpunt veel belangrijker, kunnen we dit doen door de actieve representatie na te gaan (in hoeverre beschouwen allochtone ambtenaren zich als vertegenwoordiger van belangen van minderheden en in welke mate komt dit tot uiting in hun handelingen?). In het kader van deze scriptie is het echter niet mogelijk om dat laatste nauwkeurig te onderzoeken. Het is wellicht wel interessant om in het achterhoofd te houden dat het vooral hoger

geschoolden zullen zijn die op een of andere manier beleidsbeslissingen kunnen beïnvloeden. De functieniveaus A en B blijken echter onvoldoende opgevuld te worden door allochtonen om van beleidsbeïnvloeding te kunnen spreken. Na het verband tussen democratie en bureaucratie onderzocht te hebben, gaan we over naar het analyseren van de vijf argumenten van Krislov voor een representatieve bureaucratie.

1.5.4 De vijf argumenten van Krislov voor een representatieve bureaucratie

1.5.4.1 Waarom een representatieve bureaucratie?

In zijn internationaal gerenommeerd werk *“Representative Bureaucracy”* (1974) pleit Krislov voor een representatieve bureaucratie aan de hand van vijf argumenten. Vooreerst benadrukt hij dat passieve representatie niet alleen een kwestie is van gelijke kansen. De idee is volgens hem veeleer gerelateerd aan *administratieve legitimiteit* aangezien een overheid er steeds op uit is om te voldoen aan een zeer belangrijke verwachting, namelijk zoveel mogelijk steun zoeken en vinden voor het gevoerde beleid. *“A major task of governance is to gain support for policies. No matter how brilliantly conceived, no matter how artfully contrived, government action usually also requires societal support. And one of the oldest methods of securing such support is to draw a wide segment of society into the government to convey and to merchandise policy”* (Krislov, 1974: 23). We kunnen dus stellen dat Krislov in zijn eerste argument *passieve representatie* niet als een doel op zich beschouwt, maar eerder als een middel ziet om steun te krijgen voor het gevoerde beleid of om het gevoerde beleid te legitimeren.

Ten tweede vindt hij dat passieve en actieve representatie niet absoluut perfect hoeven te zijn. Ook bij een gebrekkige versie ervan kan gesproken worden van representatie. *“[...] it is important for bureaucracies to approximate representatives even if they never fully achieve it”* (Krislov, 1974: 25). Want ook al is maar sprake van een gebrekkige representatie, toch biedt het een garantie tegen beslissingen die verkeerdelijk genomen zouden kunnen worden. De beslissing zal misschien niet de beste oplossing zijn, maar zeker niet de ergste. *“The many minds brought to bear may not guarantee the best decision but they clearly guard against the worst [...]”* (Krislov, 1974: 26).

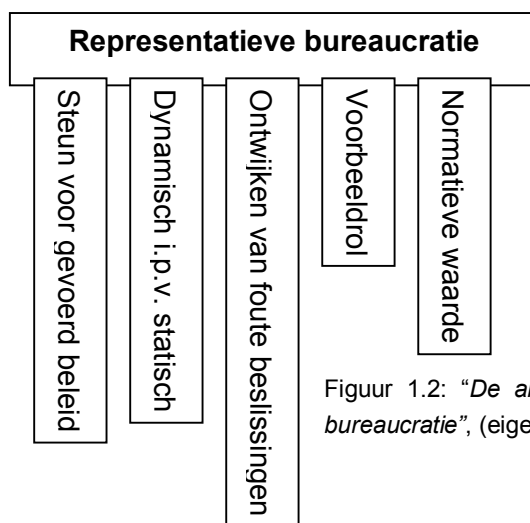
In een derde argument geeft hij kritiek op de Weberiaanse theorie, op de overdreven voordelen van onpartijdigheid daarin en vooral op de benadering van de ontmenselijkte ambtenaar als tandwiel van het hele systeem. *“The perfect bureaucrat is like a traffic light which performs only its functions – no more and no less- without regard to personalities or influence. The less creative he is, the less he exhibits initiative, the more he is faceless, the fewer excess skills the bureaucrat brings, the greater he would be deserving in the eyes of these writers”* (Krislov, 1974: 26). Het is volgens Krislov een grote fout dat mensen gevormd worden tot onderdelen van een machine, terwijl het eigenlijk bronnen zijn van talrijke voordelen die een responsieve overheid nodig heeft. *“[...] the human potentialities brought by bureaucrats to their jobs are inevitable and advantageous. Far from being solely liabilities they may have advantages that far outweigh the alleged –and exaggerated- benefits of neutrality. What is really sought is not cold-fish indifference but responsiveness [...]. The qualities of judgment, information and fervor that bureaucrats do bring as they aid decision-makers are in fact resources of immense social advantage [...]. In particular, the bureaucrats’ affinity for the population has great advantage for social stability and increased*

bureaucratic responsiveness” (Krislov, 1974: 26-27). Krislov verwerpt dus de zeer statische invalshoeken van Weber omtrent bureaucratie om plaats te maken voor meer dynamische organisaties die de nodige voeling met het werkveld hoog in het vaandel dragen.

Een vierde argument betreft de voorbeeldrol van bureaucratieën die ze moeten opnemen in de maatschappij. *“Because of its size and visibility, government service can be a good index of the degree to which society is open to talent rather than a vehicle of restricted group power”* (Krislov, 1974: 26). Bovendien draagt een niet-representatieve of homogene bureaucratie het gevaar in zich dat meer en meer ‘niet-populaire’ beslissingen worden genomen: *“Homogenized bureaucracies run the risk of getting better and better at performing tasks which other people regard as of increasingly less importance”* (Idem).

Een laatste argument hangt nauw samen met de voorbeeldrol en betreft de normatieve waarde van representatieve bureaucratie. De norm of de maatstaf die dan door de overheid wordt gehanteerd en gecommuniceerd, namelijk een evenredige vertegenwoordiging van alle groepen, kan zo een signaal geven van gelijke kansen in een samenleving.

De vijf argumenten van Krislov vatten we samen in volgende figuur:



Figuur 1.2: “De argumenten van Krislov voor een representatieve bureaucratie”, (eigen creatie).

We kunnen Krislov’s argumenten aanduiden als de basispilaren van de theorie van de representatieve bureaucratie. Zijn uitgangspunt is dat de overheid, via representatieve bureaucratie, meer voeling zal kunnen tonen met het werkveld. De overheid wordt als het ware gepopulariseerd in zijn visie en ze kan rekenen op een breed segment van verschillende groepen bij het nemen van beslissingen. Indien dan toch geen ‘geliefde’ overheid uit de bus komt aan de hand van representatieve bureaucratie, wordt op z’n minst het gevaar geweken dat een overheid zeer verkeerde beslissingen zou nemen.

Wat is nu de link van representatieve bureaucratie met het onderzoek? In het onderzoek proberen we na te gaan in hoeverre allochtonen zich zouden percipiëren als zijnde

vertegenwoordigers van etnisch culturele minderheden. Die rolbedeling zou er dan kunnen voor zorgen dat beleid wordt geproduceerd dat kan inspelen op de noden en verwachtingen van allochtonen. Een voorbeeld ter verduidelijking. Het is geweten dat omwille van cultuurverschillen en taalbarrières allochtonen niet of onvoldoende de toegang vinden tot de geestelijke gezondheidszorg. Een allochtone ambtenaar die wordt betrokken bij het opzetten van dit beleid kan er voor zorgen dat waarborgen worden ingelast voor het toegankelijker maken van deze dienst. Zo kan ook bij allochtonen steun worden gevonden voor het gevoerde beleid met een verhoogde legitimiteit voor het overheidsoptreden als gevolg.

1.5.4.2 Samengevat

De basispilaren van de theorie van de representatieve bureaucratie zijn: steun vinden voor het gevoerde beleid, dynamische en responsieve overheid in plaats van een statische overheid, de normatieve waarde: een signaal van gelijke kansen, de voorbeeldrol en het ontwijken van foute beslissingen. De scepticus zal zich de vraag stellen of men deze basisprincipes of doelstellingen niet via andere wegen kan bereiken?

Politiek tactisch gezien is het uiteraard aangewezen om zoveel mogelijk steun te krijgen voor het gevoerde beleid. Steun voor het gevoerde beleid kan ook verkregen worden via het betrekken van doelgroep bij beleid. Een representatieve bureaucratie is hier dus niet per se voor nodig. Maar de vraag is in hoeverre de overheid geloofwaardig overkomt wanneer ze de doelgroep wil betrekken voor een onderwerp dat ze zelf niet serieus neemt. Beter gesteld, waarom moet een overheid allochtonen betrekken voor het opzetten van bijvoorbeeld tewerkstellingsbeleid als ze zelf niet het goede voorbeeld geeft?

Kan men ook niet een responsieve overheid bewerkstelligen door meer inspraak te geven, door bijvoorbeeld multi-etnische bewonersparticipatie? Is representatieve bureaucratie hier überhaupt wel voor nodig? Verschillende interessante denk pistes liggen hiervoor open en is er stof genoeg voor discussie. We menen echter dat in het kader van deze scriptie het ongepast zou zijn om hierover uit te wijden.

Algemeen concluderend kunnen we stellen dat representatieve bureaucratie iets is waar een overheid naar toe moet streven wil ze functioneren in een multiculturele maatschappij. Nogmaals: we pleiten niet voor het verlagen van functie-eisen, noch voor een ondoordachte manier om allochtonen te rekruteren. Wat we wel zeggen is dat de overheid de moeilijk bereikbare groepen moet kunnen bereiken door de arbeidsmarktcommunicatie beter af te stemmen. Hiertoe moet een rekruteringsbeleid niet *over* de doelgroep gaan, maar in samenspraak *met* de doelgroep op poten gezet worden.

Tijdens de discussie hebben we het vaak gehad over ambtenaren die een vertegenwoordigende rol kunnen opnemen. Voor allochtonen betekent dit in hoofdzaak een rol van vertegenwoordiger van belangen van minderheden. Uiteraard kunnen er ook andere rollen opgenomen worden, denken we maar aan vrouwelijke allochtonen die een rol van vertegenwoordiger van belangen van vrouwen op zich gaat nemen.

In het discours van actieve representatie beschouwt men het opleidingsniveau als een gegeven, maar in het geval van allochtonen is dit niet zo vanzelfsprekend: de opleidingsgraad van allochtonen is vaak onvoldoende om op niveaus waar beleidsbeïnvloeding mogelijk is, tewerk gesteld te worden. We kunnen dus de vraag stellen of actieve representatie niet voorbehouden is voor hoog opgeleiden. In de literatuur blijft deze vraag vooralsnog onbeantwoord. Anderzijds menen we dat het potentieel van passieve representatie niet mag worden onderschat. Denken we daarbij in de eerste plaats aan de tewerkstelling van allochtonen op lagere, maar publiek zichtbare functieniveaus, bijvoorbeeld bij de brandweerdiensten (waar reeds één persoon er in geslaagd is om er aan de slag te gaan).

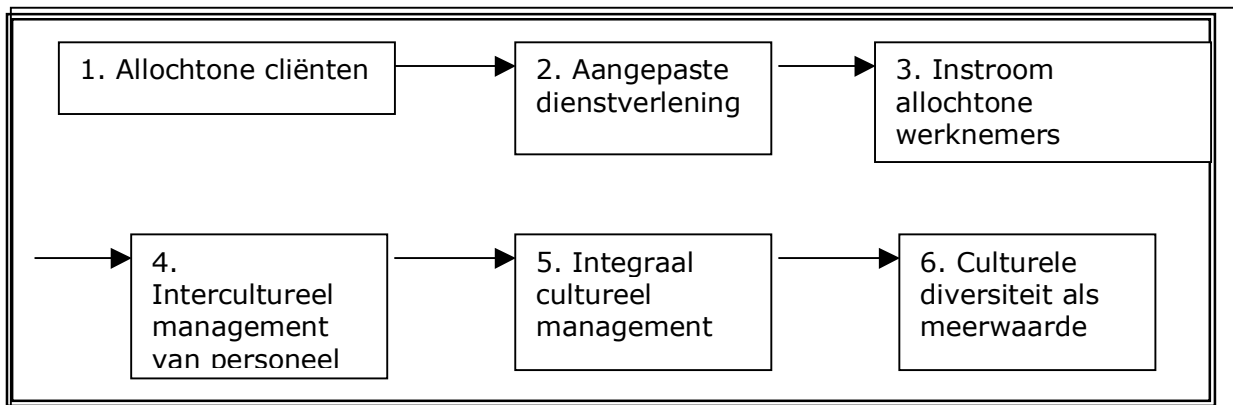
Dit theoretische gedeelte proberen we te linken aan het onderzoek door het imago van de Stad Gent bij allochtonen na te gaan. Dit zou ons moeten toelaten om enigszins voorspellingen te doen over het bewerkstelligen van een representatieve bureaucratie op korte termijn. Anderzijds proberen we ook na te gaan welke redenen allochtonen opgeven als zijnde belangrijk voor het al dan niet solliciteren bij de Stad Gent.

Nu we de discussie over het waarom van een representatieve bureaucratie achter de rug hebben, belichten we de vraag hoe we deze politiek filosofische invalshoeken in de praktijk kunnen omzetten. Zoniet dreigt het een utopische voorstelling te worden. Hiervoor doen we beroep op een tweede pad, namelijk die van de Human Resources Management.

1.6 HET PROBLEEM BEKEKEN OP ORGANISATIENIVEAU EN VANUIT HR-OOGPUNT

1.6.1 Naar een dienstverlenende multiculturele organisatie

Wanneer de bevolking cultureel meer divers wordt, krijgt ook de overheid te maken met klanten met verschillende culturele achtergronden. Er is onderzoek gevoerd naar de fasen van interculturalisatie in de welzijnssector en we hebben daar een model uit gedistilleerd dat hier bewerkt en veralgemeniseerd is naar dienstverlenende organisaties (Besamusca, 1999:27).



Figuur 1.3.: "Fasen van interculturalisatie", bron: Besamusca, J., (1998), "Methodiek intercultureel personeelsmanagement", p.27.

In een eerste fase is er dienstverlening aan allochtone cliënten. Met andere woorden, allochtonen maken gebruik van de diensten van de organisatie, bijvoorbeeld van het onderwijs.

In een tweede fase gaat de organisatie haar dienstverlening beter afstemmen op de behoefte van haar cliënten en medewerkers worden geschoold in het omgaan met cultuurverschillen. Dit wordt ook wel de fase van het intercultureel management van de dienstverlening genoemd.

Tijdens de derde fase stromen er allochtone werknemers in. In dit stadium realiseert de organisatie zich dat het niet alleen belangrijk is om het dienstverleningsaanbod af te stemmen op de multiculturele samenleving, maar dat ook het personeelsbestand daar een afspiegeling van zou moeten zijn. Door middel van positieve-actie beleid en instroomprojecten wil men het aantal allochtone personeelsleden vergroten. Er is evenwel nog geen ondersteunend personeelsbeleid.

In een vierde fase realiseert de organisatie zich dat interculturalisatie van het medewerkersbestand vraagt om bijstellingen in het personeelsbeleid. Het gaat niet alleen meer om het overbruggen van cultuurverschillen: ook het reduceren van ongelijkheidsverschillen (meerderheid-minderheid) krijgt aandacht, echter als apart beleid. Deze fase wordt ook wel de fase van intercultureel management van het personeel genoemd.

De vijfde fase is het integraal cultureel management. Organisaties die zich in deze fase bevinden, hebben intercultureel beleid als integraal onderdeel van hun algemeen beleid opgenomen. Erkenning van verschillen tussen medewerkers en de vertaling hiervan naar het managen van kwaliteiten is normaal geworden.

De laatste fase is de volmaking van de interculturele organisatie. Culturele diversiteit is een meerwaarde geworden en men ervaart dat ook zo.

Een organisatie als de Stad Gent besteedt veel aandacht aan het omgaan met cultuurverschillen. Van een echt positieve actie beleid is echter nog geen sprake. De interculturalisatie is dus verre van volmaakt.

1.6.2 Werving en selectie vanuit het oogpunt van intercultureel personeelsmanagement

Intercultureel personeelsmanagement probeert een antwoord te geven op een groot aantal zaken waar een bedrijf of instelling mee te maken heeft of krijgt. We doelen dan op:

- de onvolkomen werking van de arbeidsmarkt;
- het zo goed mogelijk benutten van aanwezig talent van werknemers ('human capital', human resource');
- het leren omgaan met culturele diversiteit binnen de onderneming of organisatie;
- het vinden van een antwoord op de uitdagingen en problemen waarvoor een multiculturele organisatie zich gesteld weet (van Vught, 1995: 5).

Vooraleer echter te kunnen spreken van intercultureel personeelsmanagement, is de instroom van mensen uit verschillende culturen een logische voorwaarde. Zonder te creëren kan men immers niet beheren. We bekijken welke implicaties naar boven kunnen komen wanneer we het hebben over werving en selectie vanuit het oogpunt van intercultureel personeelsmanagement.

1.6.2.1 Werving

Werving is te zien als een vorm van communicatie tussen een werkgever en een groep potentiële sollicitanten waarbij werkgevers verscheidene kanalen kunnen gebruiken om hun vacatures kenbaar te maken (Van de Vijver, c.s., 1995: 100). In Nederland is onderzoek gevoerd over het werkzoekgedrag van allochtonen. Er werd nagegaan in hoeverre de kanalen die werkgevers gebruiken, overeenkomen met de kanalen die autochtone en allochtone werkzoekenden aangeven te gebruiken. In de volgende tabel geven we het werkzoekgedrag van de autochtonen en de allochtonen van Turkse en Marokkaanse afkomst weer.

1	Arbeidsbureau, advertentie	Arbeidsbureau, advertentie	Advertentie
2	Familie en bekenden	Uitzendbureau	Uitzendbureau, spontaan mondeling
3	Open sollicitatie	Open sollicitatie, familie en bekenden	Eigen personeel
4	Advertentie		Arbeidsbureau

Tabel 1.4: "Zoekkanalen allochtonen", Bron: Hooghiemstra, Kuipers en Muus (1990) in: van Vught red., (1995), p. 101.

De rol van arbeidsbureaus is opvallend. Terwijl werkzoekenden er een hoge waarde aan toekennen, blijkt het voor de werkgevers een weinig gebruikt communicatiekanaal te zijn. Verder vertoont het gebruik van informele kanalen een opvallend verschil tussen de groepen. Met name bij Turkse en Marokkaanse werkzoekenden zijn contacten met vrienden en bekenden een veel gebruikte vorm om werk te zoeken. Dit is verklaarbaar vanuit hun meer collectivistische achtergrond (van Hooft, c.s., 2002: 65). Anderzijds kan ook een verklaring gevonden worden doordat het wervingsbeleid verschillend kan verlopen ten aanzien van laag –en hogeschoolden. Allochtonen blijken ook van plan te zijn meer tijd te besteden aan het zoeken van werk dan autochtonen. Omdat relatief veel van deze mensen zelf werkloos zijn, zal deze vorm van werk zoeken van allochtonen weinig opleveren (Idem: 65). Toegepast op ons vraagstuk betekent dat een belangrijk zoekkanaal wordt uitgeschakeld net omdat er weinig allochtonen werken bij de overheid (Ceulemans, c.s., 2004: 33). *"Andere kanalen die genoemd worden in het zoekgedrag van allochtonen zijn de interimkantoren. Zij verspreiden echter geen vacatures van de overheid"* (Idem: 33). Derhalve wordt ook dit zoekkanaal uitgeschakeld.

"Opvallend is ook dat allochtonen van plan zijn meer tijd te besteden aan het zoeken naar werk, maar ook van plan zijn meer verschillende werkzoekactiviteiten te ondernemen vergeleken met autochtonen. Dit kan betekenen dat allochtonen het idee hebben dat ze harder moeten zoeken om een baan te vinden. De verklaringen worden ondersteund door de lagere scores op expectancy: allochtonen denken minder kans te maken op een baan als ze daarnaar zoeken dan autochtonen" (van Hooft, c.s., 2002: 65-66). Werkgevers maken wel gebruik van informele kanalen, maar deze lijken voor de allochtone werkzoekende nauwelijks van belang: werkgevers rapporteren veel gebruik te maken van spontane aanmeldingen van werkzoekenden en van aanmeldingen via het eigen personeel (Idem: 65-66).

Uit onderzoek van Abell (1985) bij de gemeente Amsterdam blijkt dat veel vacatures niet tot advertenties leiden maar via coöptatie en werving via informele kanalen opgevuld worden. Vanwege het relatief kleine aandeel van allochtonen in het huidige personeelsbestand zullen deze vormen van werving eerder de verschillen in werkloosheidspercentage tussen allochtonen en autochtone doen toenemen in plaats van afnemen (van de Vijver, 1995:101).

Een aantal jaren geleden heeft de Stad Gent een personeelsadvertentie geplaatst in een Turkse krant die ook verdeeld wordt in België. De verwachte respons is echter achterwege gebleven²⁹.

We concluderen dat de communicatiekanalen die werkgevers en met name Turkse en Marokkaanse werkzoekenden gebruiken onvoldoende op elkaar afgestemd zijn en de instroom van de laatste groepen zeker niet zal bevorderen (Idem: 101).

1.6.2.2 Selectie

Na werving komt de selectieprocedure. Verschillende instrumenten, gaande van zeer gestructureerd tot zeer ongestructureerd, zijn voor handen voor het beoordelen van kandidaten.

Bij selectie van allochtone kandidaten is veel aandacht besteed aan de bruikbaarheid van psychologische tests. Zo is de vraag bestudeerd of reguliere tests die bij selectieprocedures afgenomen worden vragen bevatten die in het nadeel werken van allochtone sollicitanten.

De vermeende partijdigheid van psychologische tests heeft met name in Amerika heel wat aandacht gekregen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de zogenaamde 'Golden Rule Settlement' (van de Vijver, 1995, 102). *"Een zwarte sollicitant stapte naar de rechter omdat hij vond dat de psychologische tests die bij zijn sollicitatie gebruikt werden hem discrimineerden. Na verscheidene experts gehoord te hebben, kwam de rechter tot de conclusie dat in selectieprocedures alleen psychologische test gebruikt mogen worden waarop culturele groepen gemiddelde proportie correcte scores te zien geven die minder dan 0,15 van elkaar verschillen"* (Idem: 102).³⁰ Die uitspraak heeft niet geleid tot een toename van cultuureerlijke tests en een afname van testen met veel culturele vertekening, zoals wellicht de impliciete bedoeling was van de sollicitant die naar de rechter stapte. Maar tot een sterke afname in het gebruik van psychologische tests in het algemeen. Tezelfdertijd is er een toename te zien van ongestructureerde technieken. *Het is paradoxaal dat kritiek op het gebruik van reguliere psychologische tests geleid heeft tot een toename van ongestructureerde instrumenten, waarvan we weten dat deze veelal meer, maar oncontroleerbaar, door culturele bias beïnvloed worden dan meer gestructureerde interviews"* (Idem: 102).

Dichter bij huis heeft in 1990 het Landelijk Bureau Racismebestrijding te Nederland aan een groep psychologen gevraagd om de bruikbaarheid van twintig reguliere tests voor diagnostiek bij allochtonen na te gaan.³¹ Er werd geconcludeerd dat er geen psychologische tests gebruikt worden met racistische inhoud. Wel bleken alle tests een ethnocentrische

²⁹ Interview met Vanessa Van den Abeele van de personeelsdienst Stad Gent op 17 maart 2005.

³⁰ Dit betekent: Een test met items waarop blanken gemiddeld 60% van de items goed maken en allochtonen gemiddeld minder dan 45% of meer dan 75% wordt ontoelaatbaar geacht in een sollicitatieprocedure.

³¹ Hofstee, W.K.B., Campbell, W.H., Eppink, A., (1990), *Toepasbaarheid van psychologische tests bij allochtonen*. Utrecht: Landelijk Bureau Racismebestrijding.

inhoud te hebben. Hiermee wordt bedoeld op, veel impliciete, verwijzingen naar de Nederlandse taal en cultuur. *“Het is belangrijk op te merken dat veel tests een grote kennis van de Nederlandse cultuur veronderstellen. In sollicitatieprocedures kan het van belang zijn om de kennis van de Nederlandse taal en cultuur bij de sollicitant na te gaan, maar in sommige gevallen zullen de impliciete verwijzingen naar de Nederlandse cultuur niet bijdragen aan de voorspellende waarde van de testbatterij en eerder een vorm van ongewenste partijdigheid introduceren”* (van de Vijver, 1995:103).

Ook in België wordt op dit moment hieromtrent onderzoek gevoerd. Zoals reeds hierboven vermeld worden binnen het VIONA-onderzoeksnetwerk de testen van Selor onderzocht op cultuurverschillen.³² *“Het onderzoek is nog niet afgelopen, maar voorlopige resultaten zouden uitwijzen dat de testen geen culturele bias vertonen”* (Ceulemans, c.s., 2004: 35).

Voor het selectie-interview geldt dat, zonder de nodige voorzorgen, vaak geen sprake is van een eerlijke kans. In veel procedures is het interview het enige selectiemiddel, waarop een beslissing over al dan niet aanwerven wordt gebaseerd (Van de Vijver, 1995: 103-104). *“In dit type interview zijn belangrijke elementen zoals de gespreksonderwerpen, de te stellen vragen en de rol van de selecteurs meestal van tevoren niet vastgelegd. Het kan zelfs onduidelijk zijn aan welke eisen een sollicitant moet voldoen, of de eisen zijn zo vaag geformuleerd, dat elke selecteur een andere invulling kan geven aan de criteria”* (Idem). Ten slotte kan tijdens een selectie-interview directe, maar ook indirecte discriminatie optreden.

Directe discriminatie: persoonlijke voorkeuren, ethnocentrische opvattingen en vooroordelen.

Net doordat er soms geen structuur zit in selectie-interviews is de kans dus groter dat de beoordeling in dit soort interviews op een subjectieve wijze tot stand zal komen: er is immers alle ruimte voor persoonlijke voorkeuren en ethnocentrische opvattingen. Schelstraete zegt daarover het volgende: *“Het oordeel om iemand aan te werven of af te wijzen is fundamenteel irrationeel. De zekerheid over de geschiktheid van een kandidaat ontspringt meer aan het wilde oordeel dan dat ze het resultaat is van een geduldige analyse en gedisciplineerde vergelijking. Deze laatste leidt al vlug tot twijfel en onzekerheid. De beslissingskracht komt voort uit de intuïtieve noot, het vooroordeel, het detail, het bijkomstige. Het is precies op deze punten dat het al dan niet klikt, dat de persoonlijke chemie haar werk doet”*.³³

Het ongestructureerde interview laat soms ook ruimte voor vooroordelen. Het resultaat kan directe discriminatie zijn. *“Bij een onderzoek door het CGKR naar etnische discriminatie bij aanwervingen werd vastgesteld dat personen van Marokkaanse herkomst meer moeilijkheden ondervinden dan kandidaten van Belgische herkomst bij het solliciteren, en dat zowel in het Vlaamse als het Waalse en het Brusselse Gewest. Bovendien blijkt discriminatie*

³² VIONA: Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarkt

³³ www.s-d.be, “Het beoordelen van mensen”, geconsulteerd op 4 februari 2004.

voor te komen bij verschillende manieren van kandidaatstelling (reactie op advertenties, open sollicitaties) en bij verschillende sollicitatieprocedures (mondelinge, schriftelijke en visuele sollicitaties). In het Brusselse en het Waalse Gewest werd aangetoond dat discriminatie vaak het gevolg is van gedifferentieerd gedrag tegenover de kandidaat van Marokkaanse herkomst. Zulk gedrag vertaalt zich meestal in procedurevervalsing en valse verklaringen, vooral bij het nagaan van de vereiste van tweetaligheid en bij het aanleggen van een wervingsreserve. In datzelfde onderzoek werd ook aangetoond dat een persoon van allochtone afkomst die de Belgische nationaliteit verwerft of in België is geboren, niet meer kans maakt op tewerkstelling. Zelfs Belgen van vreemde origine met de hoogste vakbekwaamheid en de beste kwalificaties bleken problemen te hebben om op de arbeidsmarkt door te dringen” (Ceulemans, c.s., 2004: 13-14).

Ook de studiedienst van de VDAB heeft het bestaan van discriminatie door werkgevers aangetoond op basis van een analyse van het gebruik van de KISS databank. Vastgesteld werd dat een CV met vreemde naam leidt tot minder uitnodigingen voor interviews en verdere selectietesten (Idem: 14). Niettemin dient benadrukt te worden dat reeds heel wat acties zijn ondernomen om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Zo worden op de sollicitatieformulieren van de Stad Gent expliciet meldingen gemaakt dat bij de beoordeling van kandidaten kwaliteiten belangrijk zijn. “Stad Gent let als werkgever op het bevorderen van gelijke kansen bij aanwerving. Kwaliteiten van mensen zijn belangrijker dan leeftijd, geslacht, etnische afkomst, handicap en nationaliteit”³⁴

Onbewuste discriminatie: verschillen in taalgebruik, normen en waarden.

Naast bewuste discriminatie is er ook een vorm van onbewuste discriminatie. “Afgezien van eventuele voorkeuren, ethocentrische opvattingen en vooroordelen zijn er factoren aan te wijzen die tijdens het interview en bij de beoordeling onbewust een rol kunnen spelen. Het betreft verschillen tussen sollicitant en selecteur in taalgebruik, normen en waarden. Er kan dan sprake zijn van onbewuste discriminatie”(Van de Vijver, 1995: 105).

Volgens de literatuur is een aspect dat belemmerend kan werken de zelfpresentatie tijdens het sollicitatiegesprek. “Een sollicitatiegesprek wordt gebruikt om de sollicitant de gelegenheid te geven kwaliteiten naar voren te brengen. Bij sommige sollicitanten uit de etnische groepen kan dit anders liggen. Zij ervaren in selectiegesprekken grote statusverschillen, en benaderen daarom de selecteurs met gepast respect. Dit kan betekenen dat zij hen niet in de rede vallen, zeker niet tegen zullen spreken en dardoor een – in de ogen van een autochtone selecteur - wat passieve, afwachtende houding aannemen. Van een sollicitant wordt verwacht dat hij/zij zichzelf ‘verkoopt’. Dit houdt in dat de selecteur er vanuit gaat dat de sollicitant zijn/haar kwaliteiten zal benadrukken en zich zo positief mogelijk zal presenteren. In andere culturen hoeft dit niet zo vanzelfsprekend te zijn. Wanneer iemand door anderen in het middelpunt van de belangstelling wordt geplaatst kan

³⁴ <http://www.gent.be/>, geconsulteerd op 22 mei 2005.

dat de desbetreffende persoon in ernstige verlegenheid brengen. Deze verlegenheid kan zich op verschillende wijzen uiten, zoals een gebogen houding, afgewende blik, zacht praten en een passieve en afwachtende rol. Al deze uitingen kunnen zodanig worden geïnterpreteerd dat de beoordeling van de sollicitant negatief beïnvloed wordt.” (Abell, 1985: 39).

1.6.2.3 Samengevat

Onvolkomenheden in het reguliere wervings –en selectieproces kunnen zorgen voor een gebrekkige instroom van allochtonen in organisaties. Om die onvolkomenheden te dekken pleiten we niet voor het verlagen van aantal functie-eisen of positief discrimineren, maar wel positieve actie. Een aantal tegenargumenten proberen we nu al te weerleggen, want we komen opnieuw terecht in de discussie van discriminatie door doelgroepspecifieke benadering. Het argument van de tegenstander van doelgroepspecifieke benadering is dat de doelgroep weer gediscrimineerd wordt en dat bestaande verschillen nog eens extra in de kijker worden geplaatst net omdat er speciale aandacht naar toe gaat. En vaak wordt ook de vraag gesteld of ook de “normale” groep in deze situatie niet gediscrimineerd wordt. Uiteraard is dit voor discussie vatbaar, maar ongelijke situaties vragen een ongelijke behandeling en daarom sluiten we ons aan bij de boutade “inclusief beleid waar mogelijk en categoriaal beleid waar nodig”.

Charles (2003) heeft volgende aanbevelingen voor het rekruteren van etnische minderheden door de overheid:

- *“create a selection process that can be viewed as non discriminatory and fair;*
- *design and place job advertisements to attract a diverse applicant pool and to raise awareness of job vacancies;*
- *simplify the civil service employment process by reducing the excessive number of job titles and the amount of time between responses to job announcements and creation of job lists;*
- *initiate job fairs and internship opportunities;*
- *use current minority group employees as recruiters;*
- *emphasize the importance of individual achievement”* (Charles, 2003: 574).

In het onderzoek gaan we na in hoeverre deze argumenten door allochtonen zelf als belangrijk wordt aangeduid. Vanuit die bottom-up visie kan uitspraak gedaan worden hoe allochtonen het wervings– en selectiebeleid van de Stad Gent percipiëren, waardoor we een antwoord kunnen formuleren op één van onze deelvragen die we hebben gesteld in het begin van de scriptie.

1.6.3 Benaderingen van intercultureel personeelsmanagement

Vooreerst willen we benadrukken dat volgens van Vugt intercultureel personeelmanagement niet beperkt dient te worden tot het omgaan met verschillen (1995:13). Voor intercultureel management hanteert hij volgende definitie: *“Intercultureel management is een persoonlijke en strategische communicatie –en managementmethode die recht doet aan de diversiteit van normen, waarden, denk -en gedragscodes, om de arbeidsorganisatie zodanig te veranderen dat voordeel kan worden behaald uit een cultureel pluriforme personeelssamenstelling. Het resultaat hiervan is een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van produkt –en dienstverlening en een verhoogde efficiëntie bij het inspelen op veranderingen in de samenleving”* (Idem: 13). Er is dus veel meer dan enkel het overbruggen van cultuurverschillen.

Verhelderende benaderingen van intercultureel management zijn de drie invalshoeken die van Vugt en Glastra onderscheiden. De auteurs hebben het over de deficitbenadering, de discriminatiebenadering en de differentiebenadering (Glastra, 1999, pp. 25-57 en van Vugt, 1995: 14-16).

1.6.3.1 De deficitbenadering

De *deficitbenadering* heeft het over gebreken in algemene en beroepskwalificaties en over tekortkomingen in de aanpassing van etnische minderheden aan de gang van zaken in arbeidsorganisaties. Er wordt gesproken van een “mismatch” tussen wat Westerse arbeidsorganisaties van werknemers vragen en wat etnische minderheden vergelijkenderwijs te bieden hebben. Het beleid concentreert zich vooral op de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Opleiding, training en begeleiding worden hier als compensatieprogramma’s ingezet. Het gaat hier bijvoorbeeld over de taal cursus “Nederlands op de werkvloer”. De deficitbenadering van intercultureel management hoeft echter niet beperkt te zijn tot het inlopen van achterstanden in algemene of beroepskwalificaties door middel van opleiding en training. Intensieve vormen van individuele trajectbemiddeling en loopbaanbegeleiding moeten allochtonen aan het werk helpen en ervoor zorgen dat ze er ook blijven en eventueel kunnen doorgroeien. *“In de deficitbenadering wordt arbeidsparticipatie als een kwestie van kansen gezien, deze is afhankelijk van de relatieve verdienste van de betreffende personen in termen van kwalificaties en werkervaring. Die verdienste wordt dan verhoogd naarmate individuen meer investeren, in termen van opleiding en werkervaring, in hun eigen arbeidsproductiviteit , het menselijk kapitaal dat zij op de arbeidsmarkt aanbieden”* (Glastra, 1999: 27-28).

Een belangrijke tekortkoming van deze benadering is het geloof in de kracht van de compensatieprogramma’s. Er is een toenemende flexibilisering van werk waardoor functie-eisen continue aan verandering onderhevig zijn en bovendien is er op de arbeidsmarkt sprake van verdringing van hooggeschoolden door laaggeschoolden. (Glastra, 1999: 28 en Lamberts, c.s., s.d.,: 43). Overigens kan de selectieve training van allochtonen leiden tot een

creatie van “job-getto’s” of “ethnic-mobility-traps”: posities waarvan de taken exclusief gericht zijn op de problematiek van allochtonen of waarvan verondersteld wordt dat allochtonen daarin uitblinken. Of het gaat om posities die weinig horizontale of verticale mobiliteit toelaten (Glastra, 1999: 27). Dat effect wordt nog versterkt door de praktijk van een maximale formulering van taakeisen, ook bij relatief eenvoudige functies. Allochtonen zullen daardoor eerder voor de banen aan de onderkant van het loongebouw in aanmerking komen, waarbij scholingskansen eerder beperkt blijven (Idem: 27).

Met andere woorden, deze benadering gaat ervan uit dat bij de doelgroep sterke tekortkomingen zijn die verminderd moeten worden. Eigenlijk insinueert het een probleemdefinitie te hanteren. Fraihi schuift hier als voorbeeld de definitie van *allochtonen* naar voren in het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch culturele minderheden.³⁵ Zo staat er in dat zij zich in een *achterstandspositie* bevinden vanwege hun etnische afkomst of hun zwakke sociaal-economische situatie.

1.6.3.2 De discriminatiebenadering

Naast de deficitbenadering onderscheiden de auteurs ook een *discriminatiebenadering*. Deze richt zich op vooroordeel, etnische achterstelling en uitsluiting in arbeidsorganisaties (Glastra 1999: 31). “Door racisme bewustwordingstrainingen worden tolerantievaardigheden aangeleerd op individueel en groepsniveau” (Idem: 31). Het principe is dus het voorkomen van ongelijke behandeling op basis van etnische vooroordelen en stereotypen. In deze benadering wordt er een *vooordeelvariant* en een *systeemvariant* onderscheiden.

“In de vooroordeelvariant gaat het om strijd tegen een geestelijke vijand die zich niet alleen in individuen, maar vaak ook in groepsprocessen manifesteert. Vooroordeel en neiging tot discriminatie kunnen diep verankerd zijn in de persoonlijkheidsstructuur van mensen (zoals in de theorie van de autoritaire persoonlijkheid), maar ze kunnen ook voortkomen uit categorisering, het zoeken van een zondebok voor de eigen ongenoegens, gebrek aan contact met de ander, al dan niet vermeende concurrentie inzake schaarse goederen of combinaties van zulke verklaringen” (Idem: 31). Bij de aanpak daarvan wordt het principe van tolerantie voor de ander in stelling gebracht: ondanks al hun verschillen zijn mensen gelijkwaardig en daarom hebben ze recht op respect en ruimte voor hun anders zijn. Vooroordeelbestrijding heeft niet alleen de vorm van interculturele trainingen, maar ook een meer institutionele verankering gekregen, zoals klachtenprocedures en anti-discriminatiecodes (Idem: 31).

De tweede variant is de systeemvariant. *“Hier ligt de nadruk op historische en institutionele aspecten van sociale verhoudingen die op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties ongelijkheid tussen etnische groepen instandhouden. Die ongelijkheid staat niet los van en kan bijgevolg ook niet goed verholpen worden binnen de heersende arbeidsverhoudingen.*

³⁵ Fraihi, T., “Het probleem allochtoon”, in: De Standaard 18 december 2000.

Hier zijn het met name bestaande belangenconstellaties, machtsverschillen en daarop steunende, min of meer gedachteloze routines die resulteren in etnische uitsluiting en achteruitstelling [...]. Daarbij dienen niet alleen actuele barrières geslecht te worden, maar moeten volgens sommige auteurs ook de consequenties van een veel langere achterstellingsgeschiedenis van minderheidsgroepen zoveel mogelijk ongedaan gemaakt te worden (Glastra, 1999:32).

Kortom, de schuldvraag wordt niet zoals bij de deficitbenadering op de schouders van de allochtonen gelegd, maar op die van de dominante maatschappelijke groeperingen, in casu de werkgevers (van Vugt, 1995:16).

1.6.3.3 De differentiebenadering

Een laatste benadering, naast die van de deficit- en discriminatiebenadering, is de *differentiebenadering*. Volgens deze benadering wijst de term *intercultureel* op de vooronderstelling dat groepen en individuen zichzelf opvatten of gedefinieerd worden als behorend tot verschillende culturele systemen en dat die omstandigheid een hoofdrol speelt wanneer zij met elkaar interacteren (Glastra, 1999: 37). *“De differentiebenadering wijst niet zozeer op tekortschietende kwalificaties en discriminatie om wrijving en conflict te verklaren, maar eerst en vooral op culturele verschillen en gebrek aan erkenning daarvan. [...] in meer positieve zin schuift ze diversiteit als bron van vernieuwing naar voren”* (Glastra, 1999:37). Ook deze benadering is voor kritiek vatbaar. *“De tekortkoming van deze benadering is dat gemakkelijk voorbij wordt gegaan aan ongelijkheid in machtsverhoudingen, waardoor de culturele ontmoeting tevens een machtsstrijd van dominante versus ondergeschikte groep kan leveren. Ook is de veronderstelling dat vooroordelen en discriminatie vanzelf zullen verdwijnen bij toegenomen kennis over elkaars cultuur erg naïef”* (van Vugt, 1995:15). Een te sterke nadruk op individuen als leden van culturen kan er bovendien toe leiden dat men individuen alleen maar ziet als dragers van groeps cultuurkenmerken.

1.6.3.4 Samengevat

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat er verschillende “lenzen” voor handen zijn om het vraagstuk te bekijken. De deficitbenadering toont ons aan dat in vele gevallen de groep “allochtonen” als een groep beschouwd wordt waarbij vele tekortkomingen heersen. Men gaat er van uit dat acties ondernomen moeten worden om deze tekortkomingen te verhelpen of teniet te doen. In de discriminatiebenadering, wordt de focus verlegd van de aanbodkant naar de vragerkant. Volgens deze benadering voldoen allochtonen aan de gestelde voorwaarden, maar ze worden gediscrimineerd hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, door de vragerskant. Daarom probeert men de bestaande vooroordelen te bestrijden en de achterstellingsgeschiedenis ongedaan te maken. De differentiebenadering leert ons dat mensen zichzelf zien als behorend tot de éné of de andere culturele groep. In positieve zin schuift ze diversiteit als bron van vernieuwing naar voren.

1.7 BESLUIT VAN HET THEORETISCHE GEDEELTE

Er worden alsmaar nieuwe eisen gesteld aan gemeentelijke organisaties. Denken we maar aan de introductie van New Public Management, aan strategisch management, klant- en resultaatgericht werken, aan het versterken van het innovatieve vermogen, aan meetsystemen, etc. Bovendien zit ook de proeve van het nieuwe gemeentedecreet vol met bestuurlijke veranderingen en vernieuwingen. Het lokale niveau lijkt als het ware herontdekt te worden, maar komt tegelijkertijd onder veranderingsdruk. Dat kan leiden tot aanpassingsvermoeidheid en het gevoel dat meer diversiteit in de personeelssamenstelling weer iets nieuws erbij is. Indien we echter het politieke niveau en de ambtenarij kunnen overtuigen waarom allochtone personeelsleden een meerwaarde kunnen bieden, menen we dat de problematiek vlugger op de agenda geplaatst kan worden.

Vooreerst zijn er *bedrijfseconomische* argumenten voor het voeren van intercultureel personeelsmanagement. Aangezien de publieke sector normaliter geen bedrijfseconomische argumenten kan hanteren, lijkt dit argument eigenlijk niet van toepassing te zijn voor de publieke sector. Een bedrijf wordt dan bijvoorbeeld voor een multiculturele afzetmarkt herkenbaar (Glastra, 1999: 17). Gedefinieerd en geconditioneerd vanuit een louter economisch oogpunt kunnen we bovendien afleiden dat intercultureel personeelsmanagement van de agenda zal verdwijnen wanneer de beloofde productiviteit zal tegenvallen.

Ten tweede zijn er *morele* argumentaties. *“Deze hebben betrekking op rechten van minderheden: namelijk op een gelijkwaardige behandeling en gelijke kansen enerzijds, en op erkenning van culturele verschillen anderzijds. Het gaat dan om de ontwikkeling van inclusieve organisaties. Een open organisatiecultuur met een breder perspectief zorgt tevens voor een groter tolerantie met betrekking tot normen en waarden”* (Glastra, 1999: 17). De theorie van de representatieve bureaucratie zoals we die hebben toegelicht in 1.5. kunnen we gedeeltelijk plaatsen onder deze morele argumentaties. Immers, door goede contacten met burgers is diversiteit beter in staat sociaal-culturele veranderingen in de beleidsomgeving te signaleren. *“When administrators see themselves as representatives of minority interests, policy outcomes responsive to those interest are more likely to be achieved”* (Selden, 1998: 737). Zo kan de diversiteit in de samenleving zich weerspiegelen in beleidskeuzes. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de mogelijkheid erin bestaat belangen van minderheden weerspiegeld te zien in het beleidsproces. *“[...] representative bureaucracy provides a means of fostering equity in the policy process by helping to ensure that all interests are represented in the formulation and implementation of policies and programs”* (Selden, 1998: 719).

Ten derde zijn er *maatschappelijke* argumentaties. *“Enerzijds concentreren deze zich op de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat bij voortgaande immigratie als gevolg van mondiale verschillen in welstand. Als gevolg van de afname van geboorten in de afgelopen twintig jaar en de toenemende vergrijzing van de samenleving, verandert het aanbod van*

arbeidskrachten en ontstaat op termijn een tekort aan werknemers. Door vandaag reeds een diversiteitsbeleid op poten te zetten, kan men inspelen op toekomstige noden. Anderzijds concentreren maatschappelijke argumentaties zich op het gevaar van een maatschappelijke tweedeling: het ontstaan van een etnische onderklasse en daarmee samenhangende problemen zoals gettoïsering en criminaliteit. In tegenstelling tot de morele argumentaties staan dus niet de ethische principes, maar brede sociale risico's en materiële consequenties centraal" (Glastra, F., 1999: 17). Vanuit deze maatschappelijke argumentatie wordt diversiteitsbeleid dus niet gezien als doelgroepspecifiek, maar als een oplossing voor een aantal uitdagingen in de maatschappij.

Ten vierde zijn er *synergetische* argumentaties die steunen op de notie van de productieve interactie tussen de persoonlijke ontplooiing van werknemers en de ontwikkeling van organisaties. *"Gelijkwaardige behandeling en respect voor de culturele identiteit van alle medewerkers levert [...] winst op, omdat daardoor gebruik kan worden gemaakt van cultureel kennis- en vaardigheidspotentieel dat anders voor de organisatie gesloten zou blijven. Want bij de ontwikkeling van producten en diensten, bij de inrichting van werkprocessen en bij het vormgeven van de relaties met klanten en cliënten geeft het gebruik van kennis steeds meer de doorslag. Naarmate de maatschappij steeds meer en meer verkleurt is een gevarieerde culturele intelligentie daarom broodnodig. Door een beroep te doen op cultureel kennis –en vaardigheidspotentieel wordt tegelijkertijd het individu in zijn of haar culturele eigenheid erkend en bevestigd, wat de eigen culturele bronnen uit de sfeer van verdrukking haalt en ze beschikbaar maakt. Persoonlijke groei en organisatieontwikkeling bevruchten elkaar"* (Glastra, 1999: 17). Ook Foldy (2004) is tot dat inzicht gekomen: *"[...] groups function better when they believe that cultural identities can be tapped as sources of new ideas and experiences about work. Diverse groups often experience miscommunication and disabling conflict, yet under the right circumstances, they can be synergistic and creative"* (Foldy, 2004: 529-531)..

Nu we de literatuur hebben verkend, gaan we in het onderzoeksmatige gedeelte het probleem bekijken vanuit het oogpunt van allochtonen. Tijdens het onderzoek hebben we geprobeerd om hypothesen te toetsen. Deze zijn onder meer: hebben allochtonen een verkeerd beeld over de Stad Gent als werkgever, door welke factoren wordt dit beïnvloed? Zien allochtonen zichzelf als vertegenwoordiger van etnisch culturele minderheden of als onpartijdige ambtenaar? Heeft de opleiding van de ouders of van de respondent een verband met deze hypothesen? Zijn allochtonen geneigd om eerder informele zoekkanalen te gebruiken dan formele zoekkanalen? Is men bevooroordeeld over werken bij de Stad Gent?

Rond deze en andere vragen hebben we kwantitatief onderzoek gevoerd aan de hand van schriftelijke vragenlijsten. De resultaten van dit onderzoek en de bespreking ervan worden gepresenteerd in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 2: Het onderzoek

2.1 INLEIDING

Met het onderzoek is getracht inzicht te krijgen in de wijze waarop allochtonen (met name Turkse en Maghrebijnse allochtonen) de Stad Gent als werkgever beoordelen. De nadruk lag daarbij vooral op die factoren die door de potentiële sollicitant als belemmerend, of net als motiverend, worden ervaren. De gegevens werden verkregen door het laten invullen van schriftelijke vragenlijsten, opgenomen in bijlage 2

Omdat we als case de Stad Gent bespreken, hebben we gekozen om alleen Gentse allochtonen op te nemen in het onderzoek. De onderzoekspopulatie bestond uit 60 respondenten. Nochtans hadden we gehoopt om ongeveer 100 allochtonen te bereiken. De redenen die zij opgaven om niet deel te nemen aan het onderzoek, waren onder meer:

- onderzoeksmoeheid en twijfel over het rendement van zo een onderzoek. (Cit. *“Het haalt toch niets uit”* of *“Ik heb het gevoel dat we hier enkel voor de statistieken zijn”*...);
- tijdsgebrek.

In de vragenlijst zijn als eerste een aantal vragen over de achtergrondgegevens opgenomen (leeftijd, geslacht, geboren in België,...). Anderzijds zijn er ook vragen gesteld over de opleiding van de ouders en de respondenten, en over het arbeidsverleden van de respondenten. Het nut van zulke vragen mag niet worden onderschat. Aan de hand van deze gegevens kan immers een omschrijving worden gegeven van de onderzoeksgroepen, kunnen verschillen tussen groepen aan het licht komen en kan eventueel worden nagegaan of onderzoeksgroepen erg afwijken van de onderzoekspopulatie. Deze gegevens kunnen dan worden gerelateerd aan andere gegevens.

De volgende vragen hebben betrekking op de gehanteerde zoekkanalen. De reden voor het opnemen van deze vragen is, dat een van de mogelijke oorzaken voor de ondervertegenwoordiging van allochtonen gelegen kan zijn in een mismatch tussen het zoekgedrag en de arbeidsmarktcommunicatie van de Stad Gent. Tabel 1.4 heeft ons immers getoond dat Turkse en Marokkaanse allochtonen vooral een beroep doen op arbeidsbureaus en op meer informele zoekkanalen zoals bij familie of bekenden. Met andere woorden, deze allochtonen zijn aangewezen te zoeken in die sectoren waar al veel “landgenoten” werken, en dus niet bij de overheid. In het onderzoek zijn we nagegaan of deze vaststelling ook van toepassing is voor onze onderzoekspopulatie.

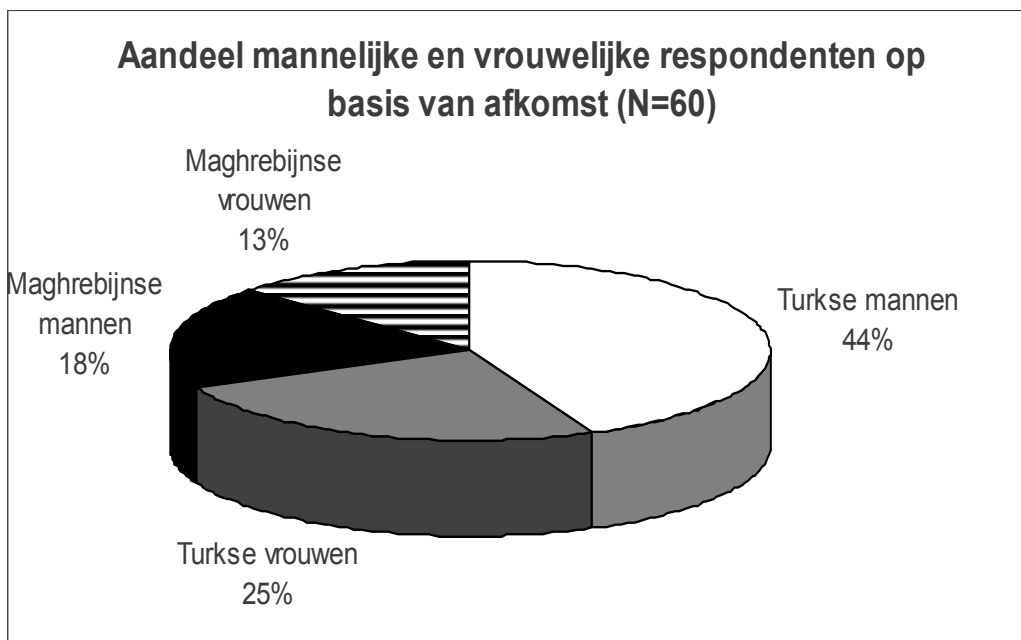
Verder zijn er aantal losse vragen opgenomen. Deze hebben betrekking op het imago van de Stad Gent als werkgever, over de kennis van de soorten betrekkingen

(contractueel/statutair), over de voorkeur te werken in de publieke of private sector en over de zelfperceptie van potentiële sollicitanten (vertegenwoordiger/onpartijdig).

In een laatste fase zijn we dan op zoek gegaan naar belemmerende factoren voor zij die nooit overwogen hebben om te werken bij de Stad Gent. En tevens naar motiverende factoren voor zij die wel overwogen hebben om te solliciteren bij de Stad Gent. Deze vragen vormen elkaar spiegelbeeld opdat wij zouden kunnen afleiden wat nu net als belangrijk wordt ervaren.

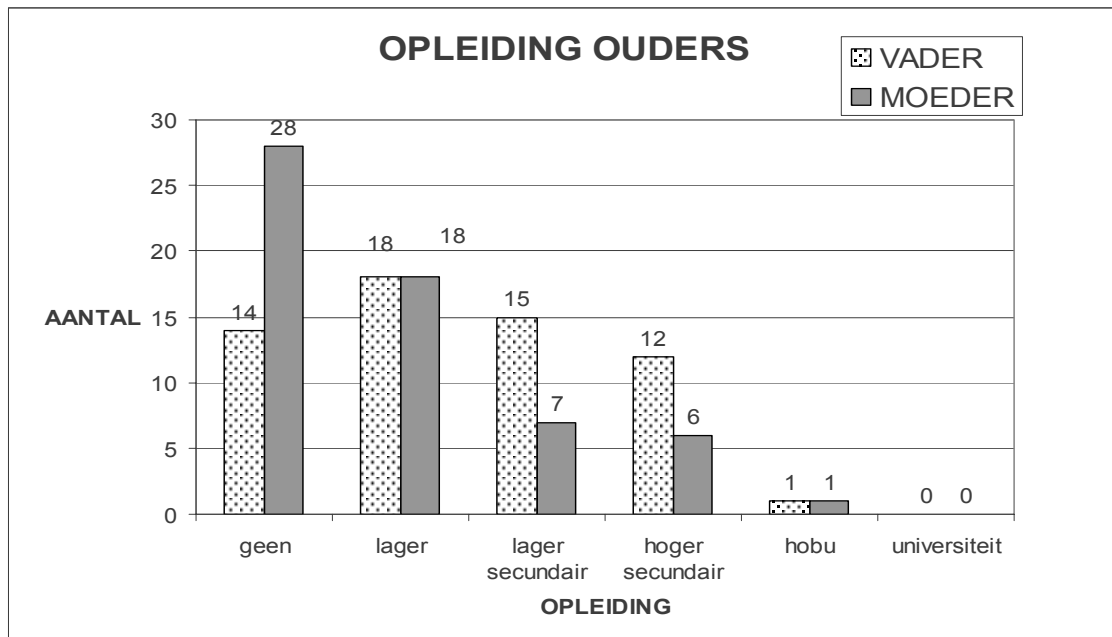
2.2 ACHTERGRONDVARIABLEN

Vooreerst brengen we de achtergrondgegevens van de onderzoekspopulatie in beeld. De onderzoekspopulatie bestaat uit 44% Turkse mannen, 25% Turkse vrouwen, 18% Maghrebijnse mannen en 13% Maghrebijnse vrouwen. Zoals reeds boven vermeld hebben we bewust geopteerd om deze twee etnische groepen te onderzoeken. In beide gevallen blijkt er een ondervertegenwoordiging te zijn van vrouwen. Wellicht is dit verklaarbaar doordat zij moeilijker te benaderen zijn dan allochtone mannen of door de klassieke culturele rol die vrouwen toebedeeld kregen (in de beginjaren van de migratie/of nog steeds). Voor velen van hen geldt bijvoorbeeld nog steeds dat contacten niet verder strekken dan contacten met sexegenoten, naaste familie en kinderen, en dat hun rol beperkt is tot interne gezinszaken (Abell, 1985: 21).



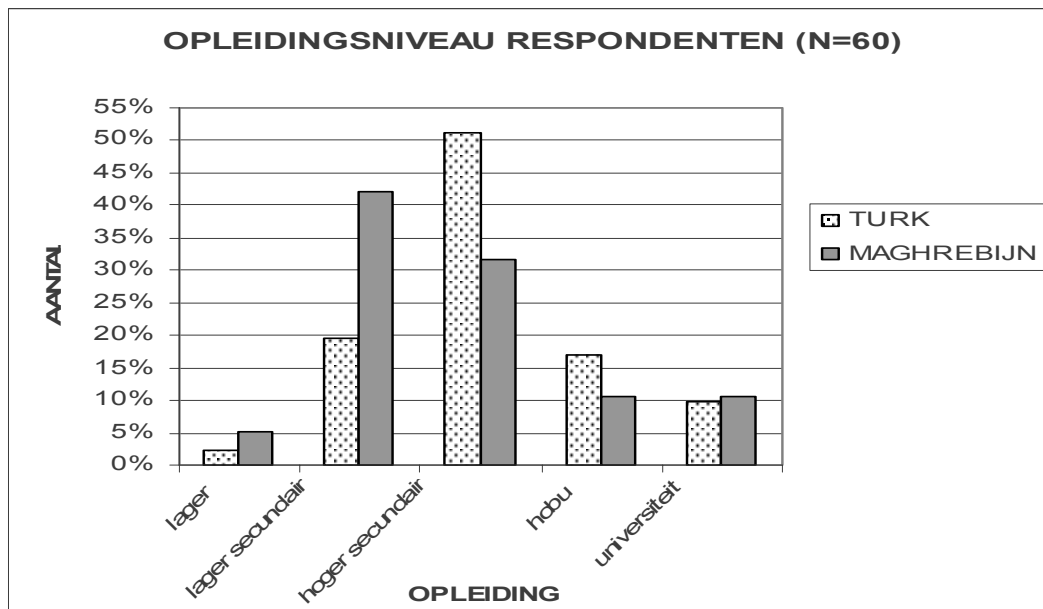
Grafiek 2.1.: "Aandeel mannelijke en vrouwelijke respondenten op basis van afkomst (N=60)", Bron: Eigen onderzoeksgegevens.

Omdat we menen dat ook het opleidingsniveau van de ouders een rol kan spelen in de perceptie van de respondenten hebben we ook gepeild naar het opleidingsniveau van de ouders. Figuur 8 laat ons zien dat een significant aantal (in absolute cijfers) van de moeders geen opleiding heeft genoten. Dit cijfer is het dubbele van het aantal vaders dat geen opleiding heeft genoten, wat al weer een verband houdt met de rol die vrouwen (moeders) toebedeeld krijgen in de culturele omgeving van de onderzoekspopulatie. Toch waren er twee respondenten wiens vader of moeder hoger onderwijs buiten universiteit hebben genoten. Er bleken geen ouders te zijn die universitair onderwijs hebben genoten. Merkwaardig is ook dat, in globo, de aantallen dalen naarmate het opleidingsniveau toeneemt.



Grafiek 2.2.: "Opleiding ouders", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Het opleidingsniveau van de respondenten vertoont een ander beeld. Een klein aandeel van de respondenten blijkt louter lager onderwijs te hebben genoten, terwijl een belangrijk aandeel lager secundair en hoger secundair onderwijs heeft genoten. Meer dan 15% van de Turkse allochtonen blijkt hoger onderwijs buiten universiteit te hebben gevolgd. Dit verlaagt tot 10% wanneer het gaat over universitair onderwijs. Bij de Maghrebijnse groep is dit aandeel in beide gevallen iets meer dan 10%.



Grafiek 2.3.: "Opleidingsniveau respondenten (N=60)", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

2.3 ZOEKGEDRAG

Voorts is getracht een beeld te krijgen over het gebruik van formele en informele zoekkanalen.

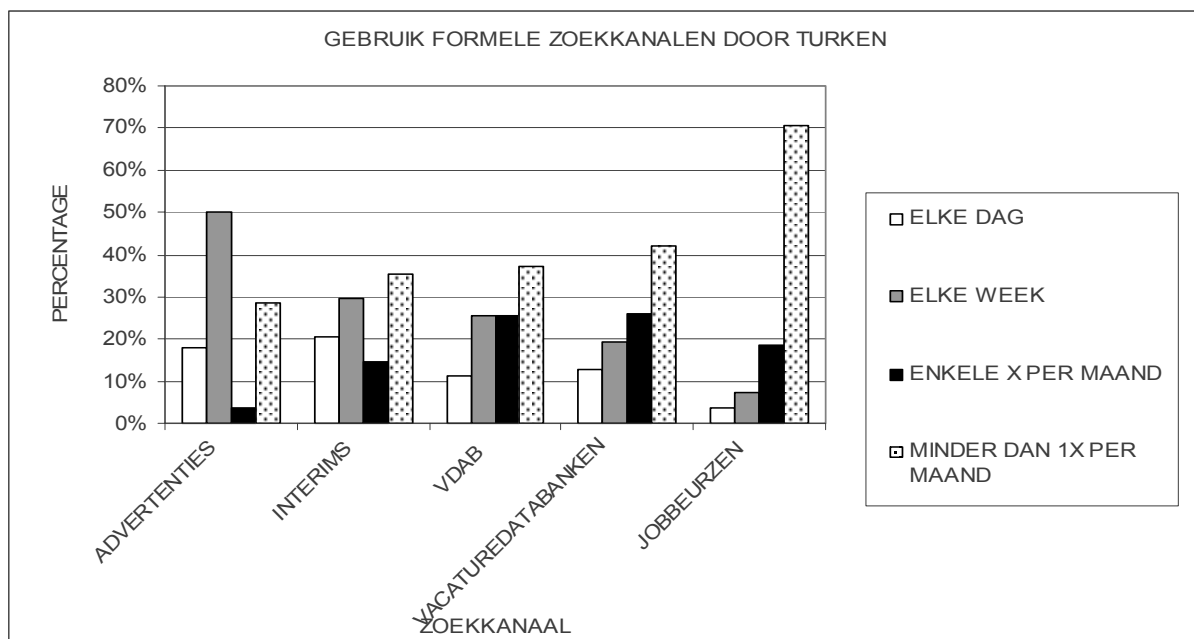
Als formele kanalen kunnen worden genoemd:

- personeelsadvertenties;
- VDAB en interimbureaus;
- vacaturedatabanken en jobbeurzen.

Als informele kanalen kunnen worden genoemd:

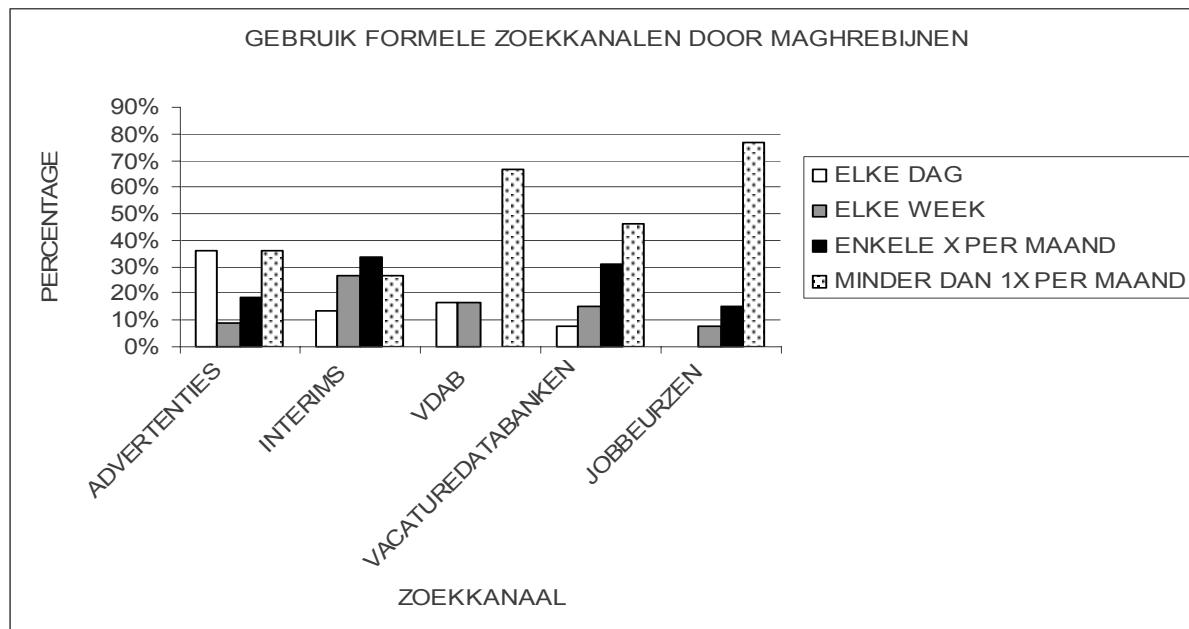
- spontaan schriftelijk/telefonisch solliciteren;
- spontaan bezoek van organisaties;
- via familieleden;
- via vrienden en kennissen.

Vooreerst bespreken we het gebruik van formele zoekkanalen en we behandelen de onderzoeksgroep van de Turkse respondenten. Meer dan 70% zegt minder dan 1 keer per maand een jobbeurs te bezoeken. Dit blijkt dus het meest onpopulaire zoekkanaal te zijn. De meeste populaire daarentegen zijn de interimbureaus die door de helft van de werkzoekenden haast elke dag gecontacteerd worden. De helft van de respondenten blijkt wekelijks een beroep te doen op advertenties om een baan te vinden. Ook vacaturedatabanken blijken niet echt populair te zijn. Meer dan 40% zegt deze minder dan éénmaal per maand te contacteren, terwijl iets meer dan 10% zegt dat ze hier elke dag een beroep op doet. Diezelfde bevinding is tevens geldig voor de VDAB.



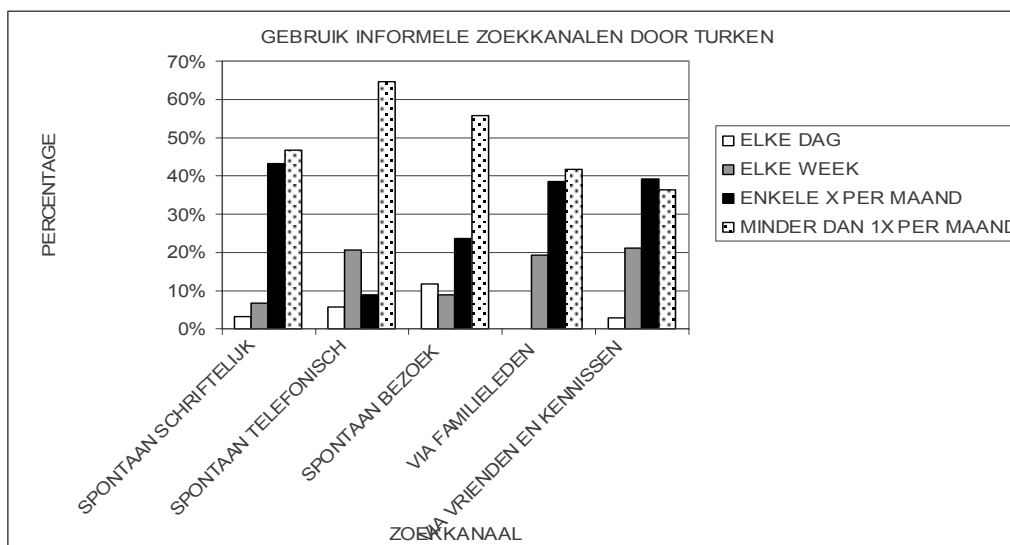
Grafiek 2.4.: "Gebruik formele zoekkanalen door Turkse respondenten", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Merkwaardig genoeg liggen de zaken bij Maghrebijnse respondenten niet veel anders. Meer dan 70% zegt jobbeurzen minder dan één keer per maand te bezoeken. Op de tweede plaats, bij de minst bezochte, komt de VDAB. Bijna 40% van de respondenten, daarentegen, doet haast dagelijks een beroep op advertenties.



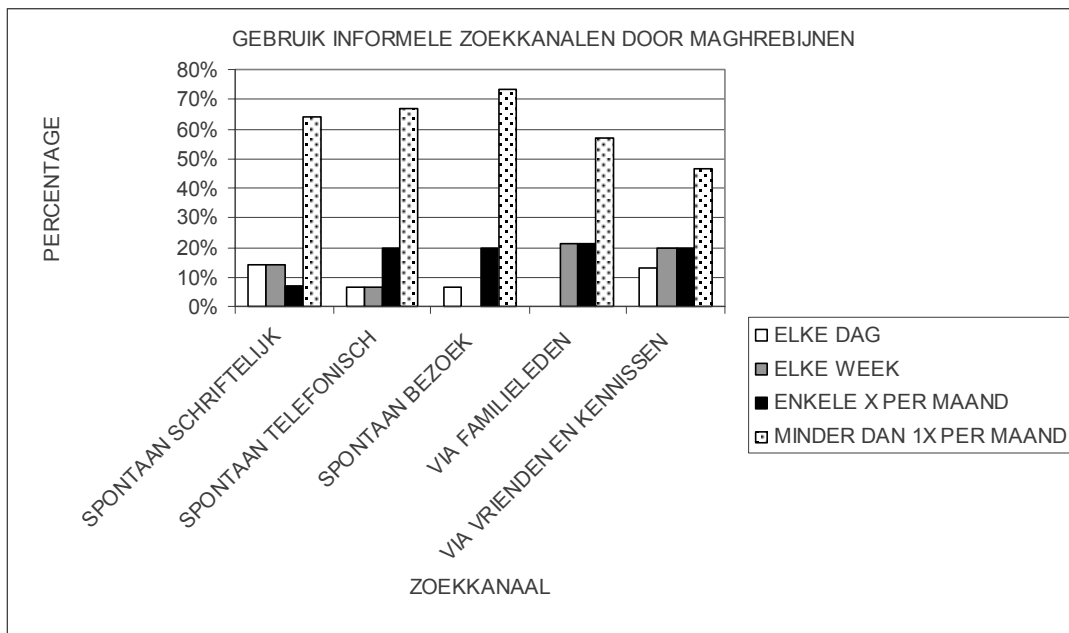
Grafiek 2.5.: "Gebruik formele zoekkanalen door Maghrebijnen", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Ook het gebruik van de informele zoekkanalen blijkt merkwaardige gelijkenissen te vertonen tussen onderzoeksgroepen onderling. Het spontaan contact opnemen met organisaties blijkt een zeer onpopulair zoekkanaal te zijn. Bijna de helft van de Turkse respondenten zegt minder dan één keer per maand spontaan schriftelijk contact op te nemen met organisaties, en dit aandeel vergroot tot meer dan 60% wanneer het gaat om spontaan telefonisch contact op te nemen.



Grafiek 2.6.: "Gebruik informele zoekkanalen door Turkse respondenten", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Ook de Maghrebijnse respondenten vertonen een gelijkaardige vaststelling.

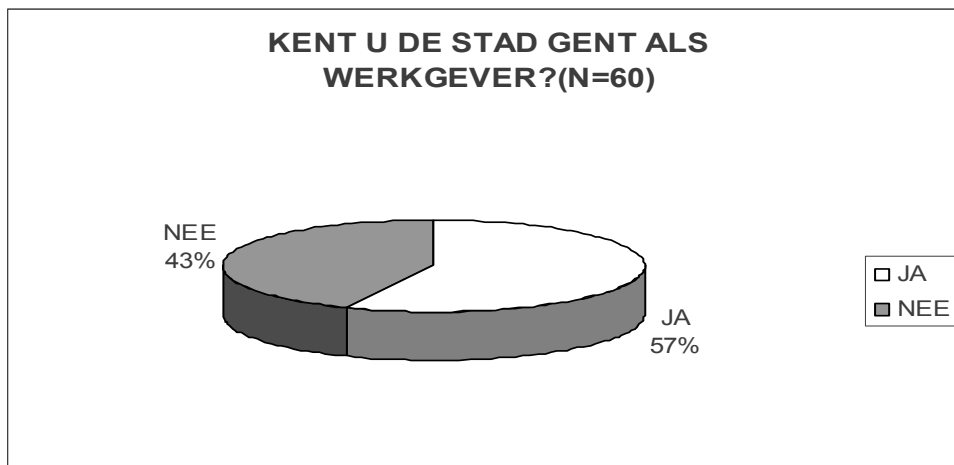


Grafiek 2.7.: "Gebruik informele zoekkanalen door Maghrebijnen", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Wat zeer opvallend is bij beide onderzoeksgroepen is dat er geen beroep wordt gedaan op het zoekkanaal "*familieleden*". Nochtans werden deze zoekkanalen in tabel 1.4 als tweede opgegeven in de lijst van de zoekkanalen. Dit kan betekenen dat allochtonen hun zoekgedrag gewijzigd hebben en daardoor meer en meer een beroep doen op formele zoekkanalen. Vermoedelijk zullen ook individuele begeleidingstrajecten die de laatste jaren zijn opgezet in het kader van de actieve welvaarstaat een verband hebben met de manier waarop allochtonen zoeken of verzocht worden te zoeken.

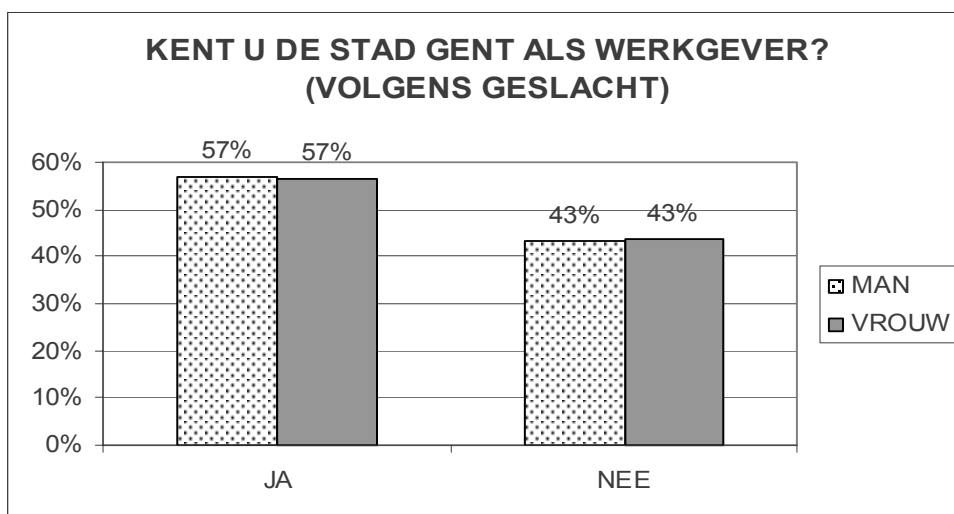
2.4 WERKEN BIJ DE OVERHEID

Meer dan de helft van de respondenten blijkt de Stad Gent als werkgever te kennen. Anderzijds is het ook zo dat een niet te onderschatten aandeel van de respondenten, 43%, de Stad Gent *niet* kent als werkgever. Dit betekent dus dat ze nooit gehoord hebben dat je er kan werken! Het zou boeiend geweest om deze gegevens te toetsen aan een controlegroep van autochtonen om te zien in welke mate de gegevens van elkaar verschillen. Het is echter in het kader van deze scriptie niet mogelijk geweest om een controlegroep van autochtonen te vormen.



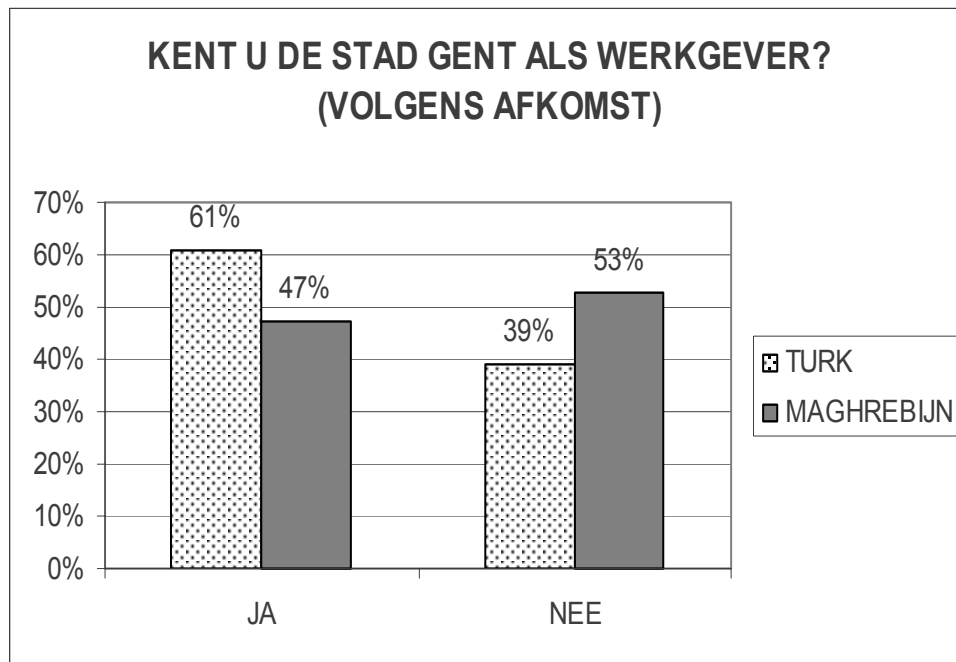
Grafiek 2.8.: *Kent U de Stad Gent als werkgever (N=60)*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Dezelfde gegevens kunnen nog verder geanalyseerd worden om verschillen tussen onderzoeksgroepen en achtergrondvariabelen te zien. Eerst doen we dit volgens geslacht. 57% van de vrouwen en mannen hebben "ja" geantwoord op vraag of ze de Stad Gent als werkgever kennen. 43% van de vrouwen en mannen hebben "neen" geantwoord op diezelfde vraag. Dit betekent dat er geen enkel verschil bestaat over de bekendheid van de Stad Gent als werkgever wanneer we dit op basis van geslacht analyseren.



Grafiek 2.9.: *"Kent U de Stad Gent als werkgever volgens geslacht"*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Wanneer we dezelfde gegevens gaan analyseren op basis van afkomst, blijken er wel een aantal verschillen te bestaan. 61% van de Turkse respondenten kent de Stad Gent als werkgever, terwijl dit percentage bij de Maghrebijnse respondenten 47% is. Dit doet het vermoeden wekken dat Turkse respondenten de Stad Gent beter kennen als werkgever dan de Maghrebijnse respondenten. Helaas bestaan er geen gegevens over de etniciteit van de personeelsleden van de Stad Gent, anders hadden we een uitspraak kunnen doen over de mate waarin het aantal allochtonen dat tewerk gesteld is bij de Stad Gent daar een rol in kan spelen.³⁶



Grafiek 2.10.: "Kent U de Stad Gent als werkgever, volgens afkomst", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

We hebben tevens gepeild naar het niveau van de kennis omtrent de verschillende soorten betrekkingen die worden aangeboden in overheidsdiensten.³⁷ Figuur 2.11 laat ons zien dat 57% van de respondenten niet het onderscheid kent tussen contractuele en statutaire tewerkstelling. Een aantal oorzaken kunnen hier aan de grondslag van liggen. Zo stelde Ceulemans (2004) in haar onderzoek vast dat in de meeste gevallen bij allochtonen geen beeldvorming is van de overheid.³⁸ Zelfs als die er is, blijkt die meestal fout te zijn. Voor ons onderzoek betekent dit het volgende: aan de respondenten werd gevraagd of het onderscheid tussen contractuele en statutaire tewerkstelling gekend is en de respondent kon op die vraag met Ja/Neen antwoorden. We weten echter niet op welke basis dit onderscheid werd gemaakt. Die kan volledig fout zijn. Een contract van onbepaalde duur is immers niet hetzelfde als een statutaire betrekking. In die zin kunnen we opmerken dat de vraag wat onduidelijk is geformuleerd.

³⁶ Er bestaan wel gegevens over het aantal allochtonen (zie tabel 1.1), maar niet over de etniciteit van die allochtonen. Hierdoor weten we niet wat het aandeel is van Turkse of Maghrebijnse allochtonen in de personeelbestanden van de Stad Gent.

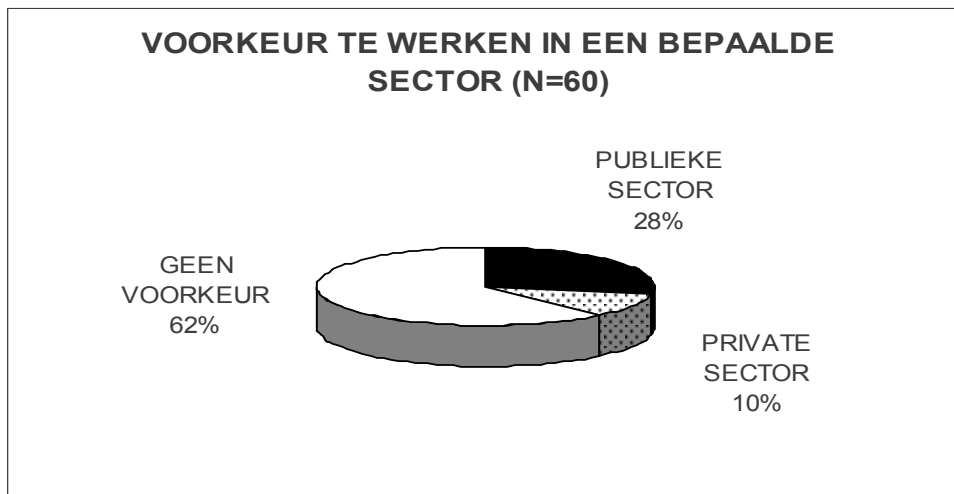
³⁷ Ook hier zou een controlegroep uitermate op haar plaats geweest zijn, maar in het kader van dit onderzoek is dit niet gebeurd.

³⁸ Zie infra p. 20



Grafiek 2.11.: "Kent U het onderscheid tussen contractuele en statutaire tewerkstelling?", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

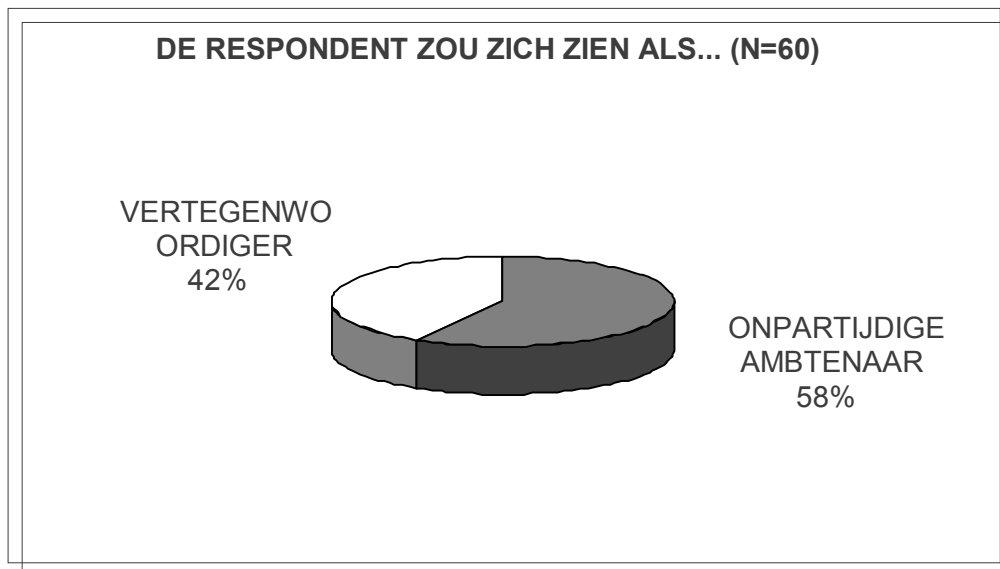
Voorts werd gepeild naar de preferentie om te werken in een bepaalde sector. 62% van de respondenten had geen voorkeur. De publieke sector wordt geprefereerd door 28% van de respondenten, terwijl de private sector een kleine 10% dekt. Wellicht heeft het vermoeden dat een baan in de publieke sector meer zekerheid biedt hier iets mee te maken. Ook kan het zijn dat respondenten menen dat er in de publieke sector minder gediscrimineerd wordt dan in de privé-sector en dat daardoor de kans op een baan in de publieke sector groter wordt.



Grafiek 2.12.: "Voorkeur te werken in een bepaalde sector", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

2.5 VERTEGENWOORDIGING VERSUS ONPARTIJDIGHEID

Eén van de hamvragen in dit onderzoek was wellicht de vraag of allochtonen zichzelf zouden zien als vertegenwoordiger van belangen van etnisch culturele minderheden of als onpartijdige ambtenaar. Een niet te onderschatten aandeel van de respondenten (42%) geeft aan zichzelf te zien in een rol als dat van vertegenwoordiger van de Turkse of Maghrebijnse gemeenschap indien hij/zij tewerkgesteld zou worden bij de Stad Gent. Zoals reeds in het theoretisch gedeelte omtrent representatieve bureaucratie besproken, staat dit haaks op de bureaucratietheorieën van Weber waarbij hij een objectieve vertegenwoordiger van de overheid, zonder individuele belangen, voorstelt.

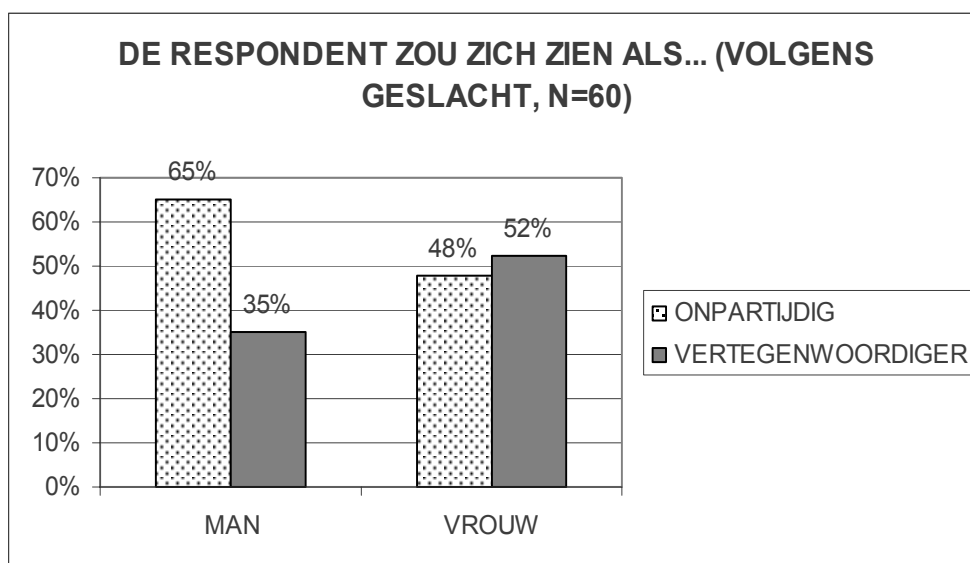


Grafiek 2.13.: “De respondent ziet zich als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar”, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Wanneer we diezelfde gegevens volgens geslacht gaan belichten, blijken er significante verschillen te bestaan tussen mannen onderling, maar niet tussen vrouwen onderling. Figuur 20 toont ons de volgende merkwaardige onderzoeksresultaten.

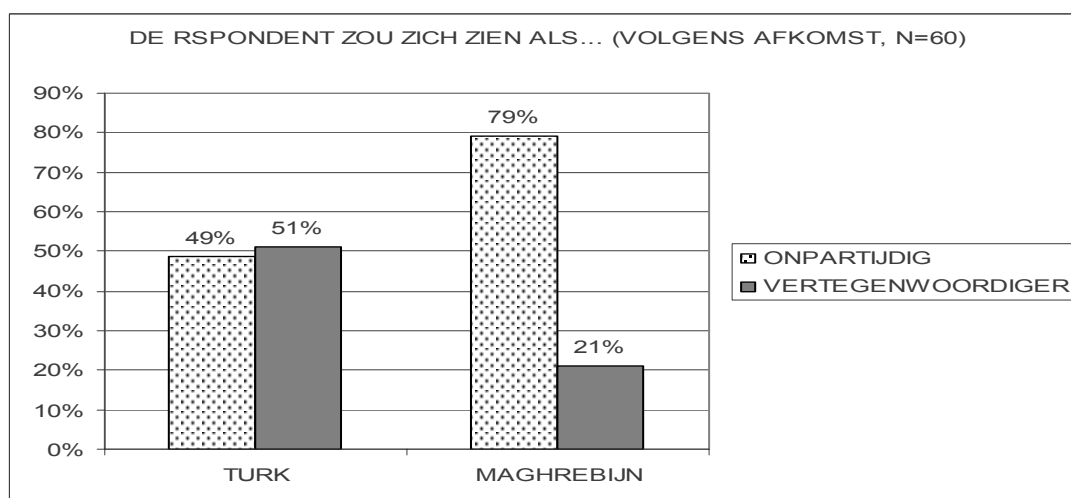
Terwijl 65% van de mannen zichzelf zou zien als onpartijdige ambtenaar, zou 48% van de vrouwelijke respondenten zich die rol toebedelen. Dit betekent dat meer dan de helft van de vrouwelijke respondenten (52%) zich een rol toeschrijft als die van vertegenwoordiger van belangen van minderheden. De “vertegenwoordigersrol” zou volgens onze onderzoeksresultaten meer worden opgenomen door vrouwelijke allochtonen dan door mannelijke allochtonen. Uiteraard is het stellen van een dergelijke vraag ietwat riskant daar onderzoek van Ceulemans (2004) aangetoond heeft dat er veelal een foutieve beeldvorming bestaat van de overheid. Niettemin menen we dat op basis van deze onderzoeksresultaten de theorieën van Selden en Moscher omtrent bureaucratie en democratie aan helderheid kunnen winnen.³⁹

³⁹ De auteurs Selden en Moscher zijn besproken op p. 28 en op p.30.



Grafiek 2.14.: “De respondent zou zich zien als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar, volgens geslacht.”, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

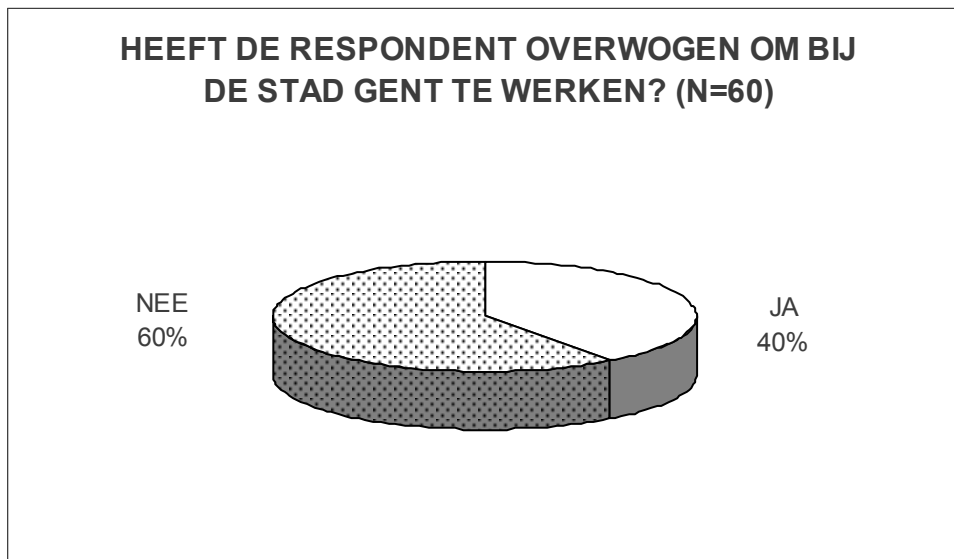
Ook wanneer we dezelfde gegevens gaan analyseren volgens afkomst, komen er belangwekkende vaststellingen aan het licht. Bij de Turkse respondenten blijkt er geen beduidend verschil te bestaan tussen het opnemen van de rol van onpartijdige ambtenaar of vertegenwoordiger (resp. 49% en 51%). Daarentegen is er een belangrijk verschil waar te nemen bij de Maghrebijnse allochtonen. Maar liefst 79% van de Maghrebijnse respondenten ziet zich in een rol als onpartijdige ambtenaar en 21% als vertegenwoordiger. Wat de oorzaak is van het verschil tussen beide onderzoeksgroepen is mogelijk te vinden in de verklaring dat we voor het afbakenen van de doelgroep voor een verzamelidentiteit gekozen hebben, nl. de Maghrebijnse identiteit die volgende identiteiten dekt: Algerijnen, Marokkanen en Tunesiërs. Het zou kunnen dat de respondent zich niet vereenzelvigd met die verzamelnaam en van hieruit het niet nodig acht om andere identiteiten te vertegenwoordigen. Voor de Turkse respondenten is dit niet het geval.



Grafiek 2.15.: “De respondent zou zich zien als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar, volgens afkomst.”, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

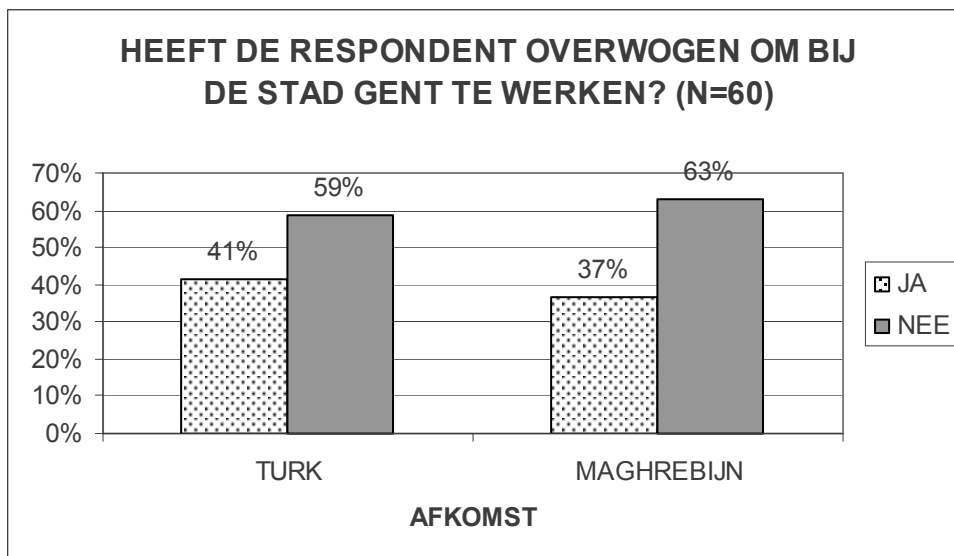
2.6 WERKEN BIJ DE STAD GENT

Een andere hamvraag betreft uiteraard de vraag of respondenten overwogen hebben om te werken bij de Stad Gent. 60% van de respondenten antwoordt daar ontkennend op, wat op zich al heel wat zegt over het imago van de Stad Gent als werkgever bij allochtonen. Want 57% van de respondenten kent de Stad Gent als werkgever en 28% van de respondenten opteerde te werken in de publieke sector. Met andere woorden, ondanks de kennis van de Stad Gent als werkgever en ondanks de wens van meer dan een kwart van de respondenten om te werken in de publieke sector, blijkt 60% van de respondenten niet overwogen te hebben om te werken bij de Stad Gent.



Grafiek 2.16.: "Heeft de respondent overwogen om te werken bij de Stad Gent?", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Wanneer we die gegevens analyseren op basis van afkomst, blijken gelijkaardige resultaten tussen de onderzoeksgroepen aan het licht te komen. 59% van de Turkse respondenten en 63% van de Maghrebijnse respondenten antwoordt ontkennend op diezelfde vraag.



Grafiek 2.17.: "Overwogen om te werken bij de Stad Gent, volgens afkomst", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Voorts hebben we getracht te peilen naar het soort factoren die als belemmerend ervaren worden tijdens een kansberekening om te werken bij de Stad Gent. Hiervoor doen we een beroep op grafiek 2.18 op de volgende bladzijde. Die vragen werden voorgelegd aan personen die *niet* denken aan werken bij de Stad Gent. De bedoeling is om in deze grafieken de meest doorslaggevende argumenten te vinden. Grafiek 2.19 betreft de antwoorden van de respondenten die *wel* denken aan werken bij de Stad Gent en de motiverende factoren die zijn daarbij aanhalen Slechts de vier meest aangehaalde factoren worden besproken.

Bij een overweging om te werken bij de Stad Gent, gaan de respondenten:

- *niet akkoord* met de stelling dat:
 - het geslacht een rol speelt (76%);
 - de kennis van het Nederlands onvoldoende zou zijn (60%);
 - het gebrek aan de Belgische nationaliteit een rol speelt (60%);
 - het is afgeraden door de omgeving (59%);

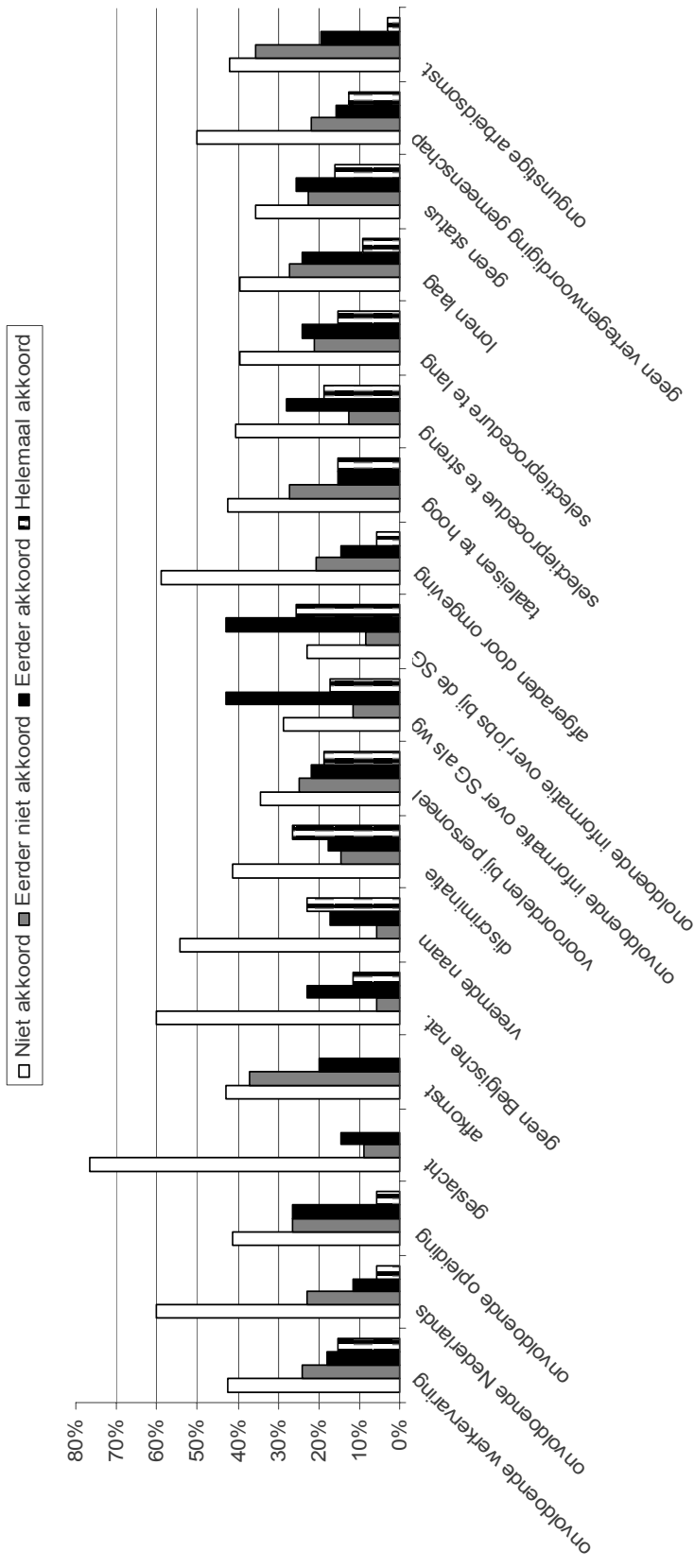
- *eerder niet akkoord* met de stelling dat:
 - er ongunstige arbeidsomstandigheden zouden zijn (35%);
 - de afkomst van de respondent een rol speelt (37%);
 - de taaleisen te hoog zouden zijn (27%);
 - zijn onvoldoende opleiding zouden genoten hebben (26%).

- *eerder akkoord* met de stelling dat:
 - er onvoldoende informatie beschikbaar is over de Stad Gent als werkgever (43%);
 - er onvoldoende informatie beschikbaar is over jobs bij de Stad Gent (43%);
 - de selectieprocedures te streng zijn (28%);
 - een job bij de Stad Gent geen status heeft in de eigen omgeving (26%).

- *Helemaal akkoord* met de stelling dat:
 - er onvoldoende informatie beschikbaar is over de Stad Gent als werkgever (26%);
 - er discriminatie optreedt (26%);
 - het hebben van een vreemde naam een rol speelt (23%);
 - er vooroordelen zijn bij het personeel (19%).

Concluderend kunnen we stellen dat de belangrijkste bevindingen op vraag naar de belemmerende factoren een gebrekkige informatie en een vermoeden van discriminatie blijkt te zijn. Ook een vreemde naam werd vaak als belemmerend aangeduid.

ALS BELEMMEREND ERVAREN FACTOREN VAN ZIJ DIE NIET DENKEN TE WERKEN BIJ DE STAD GENT



Grafiek 2.18.: "Als belemmerend ervaren factoren van zij die niet denken aan werken bij de Stad Gent", Bron: eigen onderzoeksgegevens.

In een volgende fase werd aan respondenten die wel denken aan werken bij de Stad Gent een aantal argumenten voorgelegd.

Bij een overweging om te werken bij de Stad Gent, gaan de respondenten:

- *niet akkoord* met de stelling dat:
 - het is aangeraden door mensen in de omgeving (38%);
 - men de gelegenheid zou krijgen om de eigen gemeenschap te vertegenwoordigen (27%);
 - de status een job heeft in de eigen omgeving (26%);
 - zij een voldoende talenkennis hebben (17%);

- *eerder niet akkoord* met de stelling dat:
 - er geen vooroordelen bij het personeel zou zijn (61%);
 - afkomst onbelangrijk is (42%);
 - er voldoende informatie beschikbaar is over de Stad Gent als werkgever (42%);
 - men de gelegenheid krijgt om de eigen gemeenschap te vertegenwoordigen (41%);

- *eerder akkoord* met de stelling dat:
 - de werkinhoud aantrekkelijk is (74%);
 - er gunstige arbeidsomstandigheden zijn (64%);
 - er aantrekkelijke lonen zouden zijn (48%);
 - er gunstige arbeidsvoorwaarden zouden zijn (48%).

- Helemaal akkoord met de stelling dat:
 - Zij voldoende kennis van het Nederlands hebben (67%);
 - hun opleidingsniveau voldoende is (42%);
 - het bezit van de Belgische nationaliteit belangrijk is (35%);
 - hun afkomst onbelangrijk is (33%).

We kunnen besluiten dat de belangrijkste bevindingen op vraag naar de motiverende factoren voldoende kennis van het Nederlands blijkt te zijn. Ook het opleidingsniveau en het bezit van de Belgische nationaliteit wordt als motiverende factor ervaren.

2.7 HET PRAKTISCHE GEDEELTE SAMENGEVAT

Vooreerst willen we opmerken dat de onderzoekspopulatie, gezien het aandeel mannen en vrouwen, het aandeel Turkse en Mahgrebijse allochtonen en het aandeel hogeschoolden, geen representatieve steekproef vormt. Toch zijn er een aantal opmerkelijke bevindingen.

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat het raadplegen van advertenties en het bezoeken van interimkantoren vaak gebruikte zoekkanalen zijn. Informele zoekkanalen, zoals navraag bij familie en kennissen, blijken aan populariteit ingeboet te hebben en het hoge gebruik van dit zoekkanaal wordt in dit onderzoek niet bevestigd.

43% van de respondenten blijkt de Stad Gent niet te kennen als werkgever. Misschien heeft dit te maken met het beeld dat bij vele allochtonen leeft en dat door één van de respondenten tijdens een onderzoekssessie als volgt verwoord werd: *“De overheid heeft geen werk voor vreemdelingen”* (cit.). Die gebrekkige informatie had niet alleen betrekking op het imago van de Stad Gent als werkgever, maar kwam tevens tot uiting wanneer de respondenten werd gevraagd of hij/zij het verschil tussen een contractuele en statutaire betrekking kenden.

Meer dan de helft van de respondenten (60%) heeft nooit overwogen om te werken bij de Stad Gent. Het vermoeden dat respondenten denken de Belgische nationaliteit moeten hebben vooraleer te kunnen solliciteren bij de Stad Gent, wordt gedeeltelijk weerlegd in dit onderzoek. 60% van de respondenten die niet denken aan werken bij de Stad Gent, gaat immers niet akkoord met die stelling.

Niettemin geeft 42% van de respondenten aan dat hij/zij zichzelf zou zien als vertegenwoordiger van minderheden bij een eventuele tewerkstelling bij de Stad Gent. Voor een rol van vertegenwoordiger van minderheden, zoals die door de auteur Selden werd beschreven, blijkt dus sympathie te bestaan.

Anderzijds dient benadrukt te worden dat er een duidelijke nood is aan meer informatie over de Stad Gent als werkgever. De respondenten geven immers aan dat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de openstaande vacatures van de Stad Gent. Ten slotte, leeft de visie dat discriminatie optreedt bij de Stad Gent. Zo zouden volgens de respondenten er bepaalde vooroordelen bestaan bij het personeel en zou hun vreemde naam een rol spelen bij de beoordeling.

Conclusie

De uitdaging van deze scriptie was een antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag, zoals die in de probleemstelling werd geformuleerd. Die betrof een zoektocht naar belemmerende factoren voor de indiensttreding van allochtonen bij de Stad Gent, vanuit het oogpunt van allochtonen. Eén van de meest logische en objectieve belemmeringen is uiteraard het opleidingsniveau van allochtonen waardoor ze vaak niet voldoen aan de gestelde criteria. Toch kan men hier de vraag stellen waarom er ook in lagere functies een merkbare ondervertegenwoordiging is. Eén van de belangrijkste factoren blijkt gebrekkige informatie te zijn. Deze vaststelling betreft zowel het imago van de Stad Gent als werkgever, als de kennis over de openstaande vacatures van de stad. Anderzijds wordt het beeld dat de selectieprocedures te streng zijn voor een stuk bevestigd. Een kwart van de respondent die niet denken aan werken bij de Stad Gent, geeft aan dat deze werken bij de Stad Gent geen status heeft in hun omgeving. Eén van de mogelijke verklaringen voor die perceptie is wellicht dat allochtonen vaak tewerk gesteld worden in *job-getto's* en daardoor geen echte kansen krijgen voor de andere, meer "echte", overheidsfuncties. Een andere factor (die niet opgenomen werd in de vragenlijst, maar die mondeling werd toegelicht) blijkt het vermoeden dat "voor eigen mensen gekozen wordt". Hiermee wordt bedoeld op interne vacaturevulling en de keuze voor autochtonen omdat de tewerkstelling van allochtonen meer energie zou vergen van de instelling.

Nochtans blijkt de voorkeur te werken in de publieke sector groter te zijn dan de voorkeur te werken in de privé-sector. Paradoxaal genoeg blijken er echter in de praktijk weinig allochtone kandidaten zich aan te bieden voor openstaande vacatures.⁴⁰ Wellicht heeft het hierboven vernoemde argument van gebrekkige informatie hier veel mee te maken. Er kan dus enigszins gesproken worden van een mismatch tussen het zoekgedrag van allochtonen en de arbeidsmarktcommunicatie van de Stad Gent.

De theoretische discussie over representatieve bureaucratie heeft een ander licht geworpen op het vraagstuk. De pleiters voor een representatieve bureaucratie, met het gemeenschappelijke gedachtegoed dat de overheid een weerspiegeling zou moeten zijn van de maatschappij die zij dient, blijken onrechtstreeks door respondenten gesteund te worden. De preferentie te werken bij de publieke sector boven de privé sector kan daar als bewijs voor dienen, maar een doorslaggevend argument lijkt de wens van 42% van de respondenten om minderheden te vertegenwoordigen. Anderzijds was er toch een belangrijke groep (58%) die de onpartijdigheid beklemtoonde.

Voorts kunnen we concluderen dat de foute of negatieve beeldvorming, zoals vastgesteld door Ceulemans, in dit onderzoek wordt bevestigd. Een aanzienlijk aandeel van de

⁴⁰ Interview met Mevr. V. Van den Abeele, Dienst Werving en Selectie, Stad Gent op 17 maart 2005 te Gent.

allochtonen gaat er immers van uit dat bij de Stad Gent discriminatie optreedt. Ook menen zij dat er vooroordelen zijn bij het personeel.

Een verandering in de taaleisen zou een merkbare verhoging kunnen betekenen in lagere functieniveaus.⁴¹ Ook allochtonen geven aan dat zij het Nederlands voldoende kennen en daardoor in aanmerking kunnen komen voor jobs bij de Stad Gent.

We kunnen tevens concluderen dat weinig sprake is van een gespreide vertegenwoordiging van allochtonen. De passieve representatie vindt dus plaats in een aantal departementen en soms helemaal niet in andere departementen. Deze gedeeltelijke centralisatie blijkt ook bevestigd te kunnen worden door de opvatting dat er discriminatie optreedt bij de Stad Gent en dat er vooroordelen zijn bij het personeel. Men gaat er dan bijvoorbeeld gemakkelijk van uit dat er heel weinig allochtonen werken bij de brandweer omdat brandweerlui zich discriminerend gedragen.

Algemeen concluderend kunnen we stellen dat een foutieve en/of negatieve beeldvorming over de Stad Gent als werkgever zich heeft ingenesteld bij allochtonen.

⁴¹ Interview met dhr. Luc van den Berghe, Integratiedienst Gent, op 16 maart 2005, te Gent.

Aanbevelingen

Het nemen van concrete beleidsmaatregelen, zoals het hanteren van streefcijfers of de 12%-norm, is een eerste punt dat aanbeveling verdient. Dit streefcijfer moet wel over alle departementen heen worden gecommuniceerd. Het streefcijfer kan daadwerkelijk worden omgezet, mits een aantal maatregelen.

De Stad Gent zou zich duidelijker moeten profileren als een werkgever die functies op alle niveaus heeft aan te bieden. Bovendien zou de Stad Gent haar voornemen om meer allochtonen te werven beter moeten benadrukken. Dit kan door gerichte campagnes en het verspreiden van informatiebrochures in buurthuizen, zelforganisaties, enz... Een goede voorlichting zou minstens de volgende elementen moeten bevatten:

- duidelijkheid omtrent nationaliteitsvereiste;
- duidelijkheid omtrent de erkenning van buitenlandse diploma's;
- wens om allochtonen aan te nemen, zowel vanuit de departementen als bij personeel.
- duidelijkheid omtrent de verschillende niveaus/ statutaire en contractuele betrekkingen.
- duidelijkheid omtrent de diversiteit van de verschillende jobs.

Het is aan te raden om leden van selectiecommissies goed voor te bereiden op het selecteren van allochtonen. Op die manier kan onbewuste discriminatie vermeden worden. Eventueel kan men voorrang verlenen aan allochtone kandidaten bij gelijke geschiktheid. Overigens kunnen allochtonen aangesteld worden voor het werven van allochtonen.

Opdat maatregelen effectief zouden worden geïmplementeerd zou ook aan de motivering van allochtonen gewerkt moeten worden. Dit kan door opleidingsprogramma's te bieden. Op die manier zouden zij vaker kunnen solliciteren.

Verlagen van functie-eisen zou stigmatisering van allochtone werknemers tot gevolg kunnen hebben. Het lijkt beter om bij het werven van kandidaten de functie-eisen kritisch te bezien of aan kandidaten niet hogere eisen gesteld worden dan nodig is voor het vervullen van een vacante functie. Ook in verband met de taaleisen kan dezelfde opmerking worden gemaakt. Het verdient dus aanbeveling er zorg voor te dragen dat functie- en taaleisen niet hoger worden gesteld dan strikt noodzakelijk.

Ten slotte dient ter voorkoming van stereotypering en stigmatisering zorg gedragen te worden voor een effectieve spreiding van allochtone werknemers. Het voorbehouden van "allochtonen-jobs of jobs-voor-allochtonen" verdient alleszins geen aanbeveling.

Bibliografie

A. Boeken

Abell, P. e.a. (1985), *Etnische minderheden bij de overheid*, Universiteit Amsterdam: Instituut voor Sociale en Bedrijfspsychologie.

Besamusca, J., (1998), "*Methodiek intercultureel personeelsmanagement*", Baam: Nelissen.

Dolan, J., en D. Rosenbloom, (red), (2003), *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Glastra, F. (red.), (1999), *Organisaties en diversiteit. Naar een contextuele benadering van intercultureel management*, Lemma: Utrecht.

Hofstee, W.K.B., Campbell, W.H., Eppink, A., (1990), *Toepasbaarheid van psychologische tests bij allochtonen*. Utrecht: Landelijk Bureau Racismebestrijding.

Matthijs, H., (2003), *Bestuurswetenschappen: de overheid, haar structuur en haar werking*, Brussel: Politeia.

Van Vugt, G., (red.), (1995), *Werken in multiculturele organisaties. Theorie en praktijk van intercultureel management*, Bon Stafleu Van Loghum: Houten.

B. Artikelen in boeken

Jacobs, K., P. Thijsen, c.s., (2004), *Electorale participatie van Belgen van Marokkaanse of Turkse afkomst in Vlaanderen*, in: Timmerman C., Lodewyckx I., c.s., (red.), *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven.

Kingsley, J., (1944), "*Representative bureaucracy*", in: Dolan J., en D. Rosenbloom (red.), *Representative bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Scharpe, pp. 12-18.

Krislov, S., (1974), "*Representative bureaucracy*", in: Dolan J., en D. Rosenbloom (red.), *Representative bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Scharpe, pp. 23-30.

Lambert, M., en E. Geldhof, (s.d.), "*Werving en selectie van laaggeschoolden: oorzaak van of oplossing voor verdringing op bedrijfsniveau*" (s.d.) Hoger Instituut voor de Arbeid.

Lamberts, M., en A. Martens, (2004), *Wanneer wordt vreemd, vreemd op de arbeidsmarkt?*, in: Timmerman C., Lodewyckx I., c.s., (red.), *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven.

Lodewyckx, I., C. Timmerman en J. Wets, (2004), *“Maatschappij en etnische diversiteit: wat is mogelijk, wat is wenselijk?”* in: Timmerman C., Lodewyckx I., c.s., (red.), *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven.

Moscher, F., (1968), *“Democracy and the public service”*, in: Dolan J., en D. Rosenbloom (red.), *Representative bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Scharpe, pp. 19-22.

Rotthier, P. en K. Goyvaerts, (2004), *De vreemde op stedelijk niveau: allochtonen in de statistieken van de Stad Antwerpen*, in: Timmerman C., Lodewyckx I., c.s., (red.), *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven.

Van de Vijver en P. Abell, (1995), *Werving en selectie binnen een veranderd personeelsmanagement*, in: Van Vugt, G., (red.), (1995), *Werken in multiculturele organisaties. Theorie en praktijk van intercultureel management*, Bohn Stafleu Van Loghum: Houten.

Weber, M., (1946), *“Bureaucracy”*, in: Dolan J., en D. Rosenbloom (red.), *Representative bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Scharpe, pp. 8-11.

c. Artikelen in tijdschriften

Bailey, M., (2004), *“Representative Bureaucracy: Understanding its past to address its future”*, in: Public Administration Review, Vol. 64, nr. 2., 246-249.

Charles, J., (2003), *“Diversity management: an exploratory assessment of minority group representation in state government”*, in Public Personnel Management, Vol. 32, nr. 4, pp. 561- 575.

Foldy, S., (2004), *“Learning from diversity: a theoretical explanation”*, in Public Administration Review, Vol. 64, nr. 5, pp.529-538.

Hendriks, F., Peters K., e.a., (2003), *“Multicultureel bestuur: kernthema voor bestuurskunde”*, in: Bestuurskunde, Jrg. 12, nr. 8, pp.327-331.

Jaspers, J., (2005), *“Talige sabotage van Marokkaanse jongeren”*, in Samenleving en Politiek, jrg. 12, nr. 5, pp. 20-33.

Selden, S., Brudney J., e.a., (1998), "Buraucracy as a representative institution: toward a reconciliation of bureaucratic government and democratic theory", in: American Journal of Political Science, Vol. 42, nr. 3, pp. 717-744.

Sowa, J., en Selden, S., (2003), "Administrative discretion and active representation: an expansion of the theory of representative bureaucracy", in Public Administration Review, Vol. 63, nr. 6, pp. 700-709.

Van Hooft, E., Born M., e.a., (2002), "Culturele verschillen in werkzoekgedrag: motivationele factoren en belemmeringen bij het zoeken naar werk", in Gedrag en Organisatie, jrg. 15, nr. 1, pp. 52-71.

D. Administratieve documenten

Keulen, M., (2004), *Samenleven in diversiteit: een verantwoordelijkheid van éénieder*, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, beleidsnota Inburgering 2004-2009.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek, *Algemene omgevingsanalyse Vlaanderen*, (2004), APS-Publicaties.

Stad Gent, (2004), *Situatie van de allochtonen op de arbeidsmarkt in Vlaanderen en Gent*, werkdocument opgemaakt ter voorbereiding van de omgevingsanalyse voor het beleidsplan etnisch culturele minderheden van de Stad Gent 2006-2009, Integratiedienst, 18/11/2004, interne nota.

Stad Gent, *Minderhedenbeleidsplan 2003-2005*, versie goedgekeurd door de gemeenteraad op 25/06/2002.

Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten, (2003), *Diversiteit loont. Hoe krijg en houd je diversiteit op de gemeentelijke agenda?* Augustus 2003, Den Haag.

Vlaams decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt van 8 mei 2002, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 26-07-2002, geconsulteerd op 18 maart 2005 op de website: http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm

E. Niet gepubliceerde documenten

Ceulemans E, Verhoeven H., e.a., (2004), *Studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federaal administratief openbaar ambt*, Instituut voor de Overheid, KUL en ULB.

Instituut voor de Overheid, (2004), *Verslag discussiemiddag 8 mei 2004*, niet gepubliceerd.

Stad Gent, (2004), *Bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent*, intern document.

E. Kranten

De Standaard, (2005), "Diverse ambtenaren gezocht", 15 februari 2005.

De Standaard (2000), "Het probleem allochtoon", 18 december 2000.

F. Het Internet

<http://www.s-d.be>, geconsulteerd op 4 februari 2004.

<http://aps.vlaanderen.be>, geconsulteerd op 17 november 2004.

<http://www.instituutvoordeoverheid.be>, geconsulteerd op 10 februari 2004.

<http://www.emancipatiezaken.be>, geconsulteerd op 21 maart 2005.

<http://www.gent.be/integratiedienst>, geconsulteerd op 2 mei 2005.

<http://www.instituutvoordeoverheid.be>, geconsulteerd op 10 februari 2004.

<http://www.gent.be>, geconsulteerd op 22 mei 2005.

e-mail antwoord van Luc van den Berghe, dd. 25 juli 2005.

G. Mondelinge bronnen

Discussienamiddag over allochtonen bij de overheid, georganiseerd door het Instituut voor de Overheid, bijgewoond op 8 mei 2004, te Leuven.

Interview met mevr. Vanessa van den Abeele, Dienst Werving en Selectie, Stad Gent, op 17 maart 2005, te Gent.

Interview met dhr. Luc van den Berghe, Integratiedienst Gent, op 16 maart 2005, te Gent.

Bijlagen

Bijlage 1: Gebruikte grafieken, tabellen en figuren.

- Grafiek 1.1: *“Huidige tewerkstelling”*
- Grafiek 1.2: *“Ideale tewerkstelling”*
- Grafiek 1.3: *“Verdeling functieniveaus volgens afkomst”*. Eigen creatie op basis van gegevens Integratiedienst Gent, meting april 2005.

- Tabel 1.1.: *“Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent”* (meting april 2005), e-mail van dhr. Van den Berghe, dd. 25 juli 2005. Bron: Integratiedienst Gent
- Tabel 1.2: *allochtonen/autochtonen aandeel in functieniveaus*, bron: Integratiedienst Gent, *“Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent”* (meting april 2005).
- Tabel 1.3: *verdeling allochtonen over departementen*, bron: Integratiedienst Gent, *Toelichting en bespreking cijfers tewerkstelling allochtonen bij de Stad Gent* (meting april 2005).
- Tabel 1.4: *“Zoekkanalen allochtonen”*, Bron: Hooghiemstra, Kuipers en Muus (1990) in: van Vught red., (1995), p. 101.

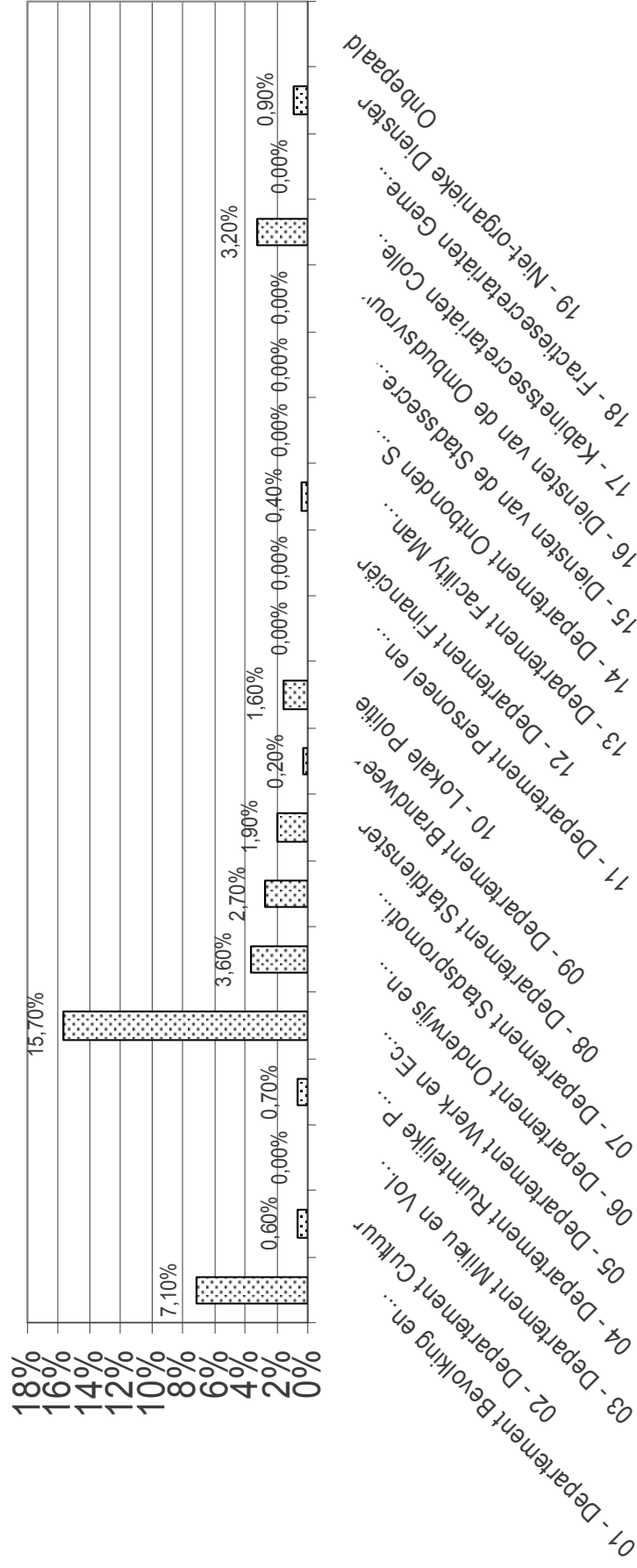
- Figuur 1.1.: *Voorwaarden voor beleid in het belang van minderheden*, Bron: Selden, c.s., *“Bureaucratic Government and Democratic Theory”*, in: *American Journal of Political Sciences*, (1998) jrg. 42, nr. 3, p. 722.
- Figuur 1.2: *“De argumenten van Krislov voor een representatieve bureaucratie”*, (eigen creatie).
- Figuur 1.3.: *“Fasen van interculturalisatie”*, bron: Besamusca, J., (1998), *“Methodiek intercultureel personeelsmanagement”*, p.27.

- Grafiek 2.1: *“Aandeel mannelijke en vrouwelijke respondenten op basis van afkomst (N=60)”*, Bron: Eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.2: *“Opleiding ouders”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens
- Grafiek 2.3: *“Opleidingsniveau respondenten (N=60)”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.4: *“Gebruik formele zoekkanalen door Turkse respondenten”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

- Grafiek 2.5: *“Gebruik formele zoekkanalen door Maghrebijnen”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.6: *“Gebruik informele zoekkanalen door Turkse respondenten”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.7: *“Gebruik informele zoekkanalen door Maghrebijnen”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.8: *Kent U de Stad Gent als werkgever (N=60)*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.9: *“Kent U de Stad Gent als werkgever volgens geslacht”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.10: *“Kent U de Stad Gent als werkgever, volgens afkomst”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.11: *“Kent U het onderscheid tussen contractuele en statutaire tewerkstelling?”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.12: *“Voorkeur te werken in een bepaalde sector”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.13: *“De respondent ziet zich als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.14: *“De respondent zou zich zien als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar, volgens geslacht.”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.15: *“De respondent zou zich zien als vertegenwoordiger/onpartijdige ambtenaar, volgens afkomst.”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.16: *“Heeft de respondent overwogen om te werken bij de Stad Gent?”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.17: *“Overwogen om te werken bij de Stad Gent, volgens afkomst”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.18: *“Als belemmerend ervaren factoren van zij die **niet** denken aan werken bij de Stad Gent”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.
- Grafiek 2.19: *“Motiverende factoren voor zij die **wel** denken aan werken bij de Stad Gent”*, Bron: eigen onderzoeksgegevens.

Verdeling allochtoon personeel over de departementen (N=149)

percentage t.o.v. totaal



Bijlage 3: Vragenlijst.

Beste respondent,

De groep “allochtonen” (mensen van Turkse of Marokkaanse afkomst) is sterk ondervertegenwoordigd in het personeelsbestand van de Stad Gent (ongeveer 2%). De bedoeling van deze vragenlijst is na te gaan wat het imago is van de Stad Gent als werkgever voor allochtonen. Er wordt getracht na te gaan of er motivationele (positieve) of belemmerende (negatieve) factoren zijn voor de indiensttreding van allochtonen bij de Stad Gent.

Indien U deze vragenlijst invult dan heeft de Stad Gent een beeld over haar imago als werkgever bij de allochtonen.

Gelieve zo eerlijk mogelijk de vragenlijst in te vullen, het duurt maximum 10 minuten. Indien U vragen hebt of een vraag niet goed snapt, dan kan U dat steeds vragen aan mij.

Bedankt.

Özgür Balci
Student 2^{de} licentie Bestuurskunde

ACHTERGRONDGEGEVENS

Leeftijd: ... jaar

Geslacht: 1. Man 2. Vrouw

Etnische afkomst: 1. Turk 2. Maghrebijn

Geboren in België: 1. Ja 2. Neen

Vragen betreffende de ouders

Hoogst behaalde diploma vader:

1. Geen 2. Lager onderwijs 3. Lager secundair
4. Hoger secundair 5. Hoger onderwijs buiten universiteit 6. Universiteit

Huidige beroepssituatie vader:

1. Werkend 2. Werkloos 3. Ziekte en Invaliditeit
4. Gepensioneerd 5. Ander:

Hoogst behaalde diploma moeder:

1. Geen 2. Lager onderwijs 3. Lager secundair
 4. Hoger secundair 5. Hoger onderwijs buiten universiteit 6. Universiteit

Huidige beroepssituatie moeder:

1. Werkend 2. Werkloos 3. Ziekte en Invaliditeit
 4. Gepensioneerd 5. Ander:

Vragen betreffende de respondent

Uw hoogst behaalde diploma:

1. Lager onderwijs 2. Lager secundair 3. Hoger secundair
 4. Hoger onderwijs buiten universiteit 5. Universiteit

Uw huidige beroepssituatie:

1. Werkend (en uitkijkend naar ander job) 2. Werkend (en niet uitkijkend)
 3. Student en werkzoekend 4. Werkzoekend

Indien u werkzoekend bent, hoe lang bent u dan al werkzoekend?

1. minder dan 3 maanden 2. minder dan 6 maanden
 3. minder dan 1 jaar 4. meer dan 1 jaar

ZOEKGEDRAG

In dit gedeelte onderzoeken we via welke kanalen u naar werk zoekt.

Duid aan hoe vaak u elk kanaal gebruikt.

Hoe vaak gebruik je formele wervingskanalen?

Personeelsadvertenties in kranten en tijdschriften:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Welke kranten gebruikt U om een job te zoeken?.....

.....

Interimbureau's:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

VDAB:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Vacaturedatabanken (Stepstone, vacature.com, andere):

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Jobbeurzen:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Andere:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Hoe vaak gebruik je informele kanalen?

Spontaan schriftelijk:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Spontaan telefonisch:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Spontaan bezoek van bedrijven

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Via familieleden:

1. <input type="checkbox"/> elke dag	2. <input type="checkbox"/> elke week	3. <input type="checkbox"/> enkele x per maand	4. <input type="checkbox"/> minder dan 1 x per maand
--------------------------------------	---------------------------------------	--	--

Via vrienden en bekenden:

1. elke dag 2. elke week 3. enkele x per maand 4. minder dan 1 x per maand

Andere:

1. heel weinig 2. weinig 3. vaak 4. heel vaak

Werken bij de Stad Gent

Kent U de Stad Gent als werkgever?

1. Ja 2. Nee

Kent U het onderscheid tussen contractuele en statutaire tewerkstelling?

1. Ja 2. Nee

Zoekt u naar werk in andere steden?

1. Ja

2. Nee

In

Waar gaat uw voorkeur naar uit voor uw toekomstige job? Werken in ...

1. Publieke / gesubsidieerde sector

2. Private
bedrijven

3. Geen
voorkeur

Indien ik zou werken bij de Stad Gent, dan zou ik mij zien als een:

1. Onpartijdige ambtenaar

2. Vertegenwoordiger van de Turkse
of Maghrebijnse Gemeenschap

Heeft u ooit overwogen om bij de Stad Gent te werken?

Neen → **ga naar vragenreeks A op
de volgende pagina**

Ja → **ga naar vragenreeks B op
pagina 7.**

A) In te vullen indien U niet denkt aan werken bij de Stad Gent.

Watervaart u als belemmerend om te solliciteren bij de Stad Gent?

	1.	2.	3.	4.
	Niet akkoord	Eerder niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord
Ik denk geen kans te maken bij de Stad Gent ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik geen of onvoldoende werkervaring heb.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik onvoldoende kennis van het Nederlands heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mijn opleidingsniveau onvoldoende is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mijn geslacht een rol speelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik een andere afkomst heb.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik niet de Belgische nationaliteit heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik een vreemde naam heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik gediscrimineerd zou worden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat er bepaalde vooroordelen over alloctonen zijn bij het personeel van de Stad Gent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik over onvoldoende informatie beschik over de Stad Gent als werkgever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik over onvoldoende informatie beschik over jobs bij de Stad Gent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mensen in mijn omgeving mij hebben afgeraden om te werken bij de Stad Gent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- omdat de taaleisen te hoog zijn
- omdat de selectieprocedures te streng zijn (ik maak geen kans):
- omdat de selectieprocedures te lang duren
- omdat de lonen laag zijn
- omdat een job bij de Stad Gent geen status heeft in mijn omgeving
- Omdat ik niet de gelegenheid zou krijgen om de Turkse of de Marokkaanse gemeenschap te vertegenwoordigen.
- omdat de arbeidsomstandigheden niet gunstig zijn (werksfeer met Vlamingen).
- Andere.....

Heeft U opmerkingen in verband met het onderwerp of de vragenlijst, dan kan u deze hier noteren:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Bedankt voor uw deelname aan het onderzoek!!

B) In te vullen indien wel denkt aan werken bij de Stad Gent.

Ik denk dat ik voldoende kans maak om te werken bij de Stad Gent...

	1.	2.	3.	4.
	Niet akkoord	Eerder niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord
omdat de werkinhoud aantrekkelijk is.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik voldoende werkervaring heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik voldoende kennis van het Nederlands heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mijn opleidingsniveau voldoende is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mijn afkomst niet belangrijk is.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik de Belgische nationaliteit heb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat er bij de Stad Gent niet gediscrimineerd zal worden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat er bij de Stad Gent geen vooroordelen over allochtonen zijn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik over voldoende informatie beschik over de Stad Gent als werkgever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik over voldoende informatie beschik over jobs bij de Stad Gent. Ik ben op de hoogte van de openstaande vacatures.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat mensen in mijn omgeving mij hebben aangeraden om te werken bij de Stad Gent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik voldoende talenkennis heb (Frans, Engels, ...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat de lonen aantrekkelijk zijn.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ik denk dat ik voldoende kans maak om te werken bij de Stad Gent...

omdat de werkinhoud aantrekkelijk is.

omdat ik voldoende werkervaring heb

omdat ik voldoende kennis van het Nederlands heb

omdat mijn opleidingsniveau voldoende is

omdat mijn afkomst niet belangrijk is.

omdat ik de Belgische nationaliteit heb

omdat er bij de Stad Gent niet gediscrimineerd zal worden

omdat er bij de Stad Gent geen vooroordelen over allochtonen zijn

omdat ik over voldoende informatie beschik over de Stad Gent als werkgever

omdat ik over voldoende informatie beschik over jobs bij de Stad Gent. Ik ben op de hoogte van de openstaande vacatures.

omdat mensen in mijn omgeving mij hebben aangeraden om te werken bij de Stad Gent.

omdat ik voldoende talenkennis heb (Frans, Engels, ...).

omdat de lonen aantrekkelijk zijn.

omdat een job bij de Stad Gent status heeft in mijn omgeving.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat de arbeidsvoorwaarden gunstig zijn (werkzekerheid, weinig weekend werk).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat de arbeidsomstandigheden gunstig zijn (toffe werksfeer, locatie,...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omdat ik de gelegenheid zal krijgen om de Turkse of Marokkaanse gemeenschap te vertegenwoordigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere:.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Heeft U opmerkingen in verband met het onderwerp of de vragenlijst, dan kan u deze hier noteren:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Bedankt voor uw deelname aan het onderzoek!!

