

Hoe professioneel omgaan met streefcijfers en quota?

Discussienota

Samenvatting

In politiek en openbare diensten bestaan ze al enkele jaren, streefcijfers op tewerkstelling en /of aanwerving van bepaalde groepen medewerkers en kandidaten (zoals vrouwen, ouderen, ethnisch-culturele minderheden, ...). Sommigen zouden ze ook willen opleggen aan bedrijven en NGO's. Werkgeversorganisaties en vele HR specialisten staan er echter sterk afwijzend tegenover. De HR verantwoordelijken in openbare diensten stellen zich ondertussen ernstige vragen bij deze streefcijfers. Velen onder hen menen dat ze niet de middelen, noch het mandaat hebben om de streefcijfers te kunnen behalen.

In deze nota geven we enkele praktische suggesties aan de HR verantwoordelijken in openbare diensten én elders waar er ook overwogen wordt om met streefcijfers te gaan werken.

Enkele definities

In het jargon spreekt men dikwijls over streefcijfers en quota. Die termen worden al eens dooreen gebruikt, hoewel er verschillende zaken mee bedoeld worden. Om misverstanden te vermijden enkele definities:

Streefcijfers = Kwantitatieve doelstellingen voor aanwerving en/of promoties van kandidaten uit bepaalde afgesproken doelgroepen (die een private organisatie meestal zelf bepaalt en die in openbare sector typisch opgelegd worden). Deze cijfers worden bijvoorbeeld bepaald via intern overleg met o.a. HR verantwoordelijken en de syndicale vertegenwoordigers. Bij het niet-behalen ervan zijn geen (externe) sancties voorzien. Men spreekt hierbij soms ook over 'interne streefcijfers'. Wel mogelijk (maar weinig gebruikelijk) zijn interne sancties.

Quota = Al dan niet wettelijk opgelegde minimale percentages werknemers uit bepaalde maatschappelijke groepen die werkgevers moeten aanwerven of tewerkstellen. Het niet behalen van quota kan dan gesanctioneerd worden. In sommige landen zijn zulke quota voorzien voor vrouwen, dan wel jongere of oudere werknemers, allochtonen (of ethnisch-culturele minderheden), en/of gehandicapten. Zie ook: streefcijfers, positieve discriminatie, en positieve actie.

Externe streefcijfers = Streefcijfers die bepaald zijn buiten de organisatie, maar via sectorieel overleg, of door de overheid. Deze streefcijfers houden echter géén rekening met de particuliere context van elke organisatie (zoals de soorten profielen onder de werknemers en in vacatures).

Op deze vormen van kwantitatieve objectieven bestaan nog enkele varianten. Zo kan de overheid opleggen dat werkgevers (vanaf een bepaald aantal werknemers) wel verplicht streefcijfers moeten bepalen, maar zelf niet tussenbeide komen in de bepaling ervan. Deze verplichting kan dan al dan niet gesanctioneerd worden.

Maatschappelijke relevantie

Anno 2009 kent de Europese Unie een beperkt aantal voorbeelden van quota en streefcijfers. In



Dit document en de erin vervatte informatie is eigendom van Akilian n.v.. Het werd ontwikkeld op basis van know how van het GeHRMs project, uitgevoerd met steun v/h Europees Sociaal Fonds & Vesoc. Dit document mag niet gekopieerd worden, noch geheel, noch deels en dat ongeacht de wijze waarop.



de VS bestaan er al enkele decennia quantitative objectieven voor aanwerving en tewerkstelling (samenhangend met het Equal Employment Opportunities beleid). In meerdere landen moeten bij verkiezingen de lijsten voldoende mannen en vrouwen omvatten.

In sommige Scandinavische landen bestaan er ook quota voor de private sector, met name voor de raden van bestuur van grote organisaties (bedrijven). Die moeten minstens 1/3 vrouwelijke bestuurders bevatten.

Daarnaast kennen zowat alle openbare diensten bepaalde soorten streefcijfers¹. Zo heeft de Vlaamse overheid een streefcijfer van 4,5 % personen met een arbeidshandicap. Dit streefcijfer betreft de ruime definitie van personen met een arbeidshandicap. Streefcijfers worden tenslotte ook gevraagd aan alle bedrijven die een diversiteitsplan opstellen.

Algemene bedenkingen

1. Streefcijfers, en meer nog quota, wekten scherpe controverse op. Zonder in te gaan op de argumentaties, moet elke HR professional en elke manager beseffen dat het over een gevoelige, complexe materie gaat waarvan de invoering, indien daarvoor gekozen wordt, een doordachte aanpak op langere termijn vereist.
2. Bij de argumenten tégen het gebruik van streefcijfers horen (zonder volledigheid na te streven) de twijfels over de effectiviteit², de onvermijdelijke stigmatisering van 'quota-kandidaten', de spanning tussen quota en de competentievereisten bij aanwervingen en promoties³ en de moeilijkheid om zinvolle cijfers te berekenen⁴.
3. Voor quota gelden deze argumenten des te meer. De juridische afdwingbaarheid lijkt in bepaalde gevallen precair. De rechtsspraak in sommige landen evolueert naar immers naar het sterker afdwingen van de gelijke behandeling van alle huidige en toekomstige werknemers. Quota zouden die gelijke behandeling tezeer schaden. De maatregel (quota) lijkt dan niet meer evenredig zijn tot het doel, of er bestaan andere maatregelen die vrijheden minder beperken.

-
- 1 Beheersovereenkomsten voor Vlaamse openbare instellingen moeten 3 streefcijfers vermelden: aandeel vrouwen op N-1 niveau, aandeel personen v. allochtone afkomst i/h personeelsbestand of hun aandeel i/d instroom en aandeel personen met een arbeidshandicap i/h personeelsbestand of hun aandeel i/d instroom. Streefcijfers van alle entiteiten binnen een beleidsdomein dienen elkaar uit te balanceren tot op het niveau v/d streefcijfers v/h ganse domein.
 - 2 Zo stelde een HIVA-rapport in 2005: "Op dit moment kunnen we nog geen uitspraken doen of werken met streefcijfers zorgt voor een effectieve verbetering qua instroom, doorstroom en opleiding van allochtonen en kansengroepen. (...) volgens een eerste evaluatie vanwege de administratie zou dit wel degelijk het geval zijn. De duurzaamheid van deze effecten kan hieruit echter niet opgemaakt worden.", in 'De weg naar evenredige arbeidsdeelname via diversiteitsplannen op organisatieniveau Onderzoek naar de (duurzame) effecten van positieve-actieplannen allochtonen en diversiteitsplannen', van Miet Lamberts, Fernando Pauwels, Ellen Schryvers, Marjan Van de Maele.
 - 3 Werkgeversorganisaties zoals VOKA, Unizo en VKW zijn tegen quota (en externe streefcijfers) in de private sector. Voor hen leggen ze de verantwoordelijkheid voor een maatschappelijk probleem in onevenredige mate bij de werkgevers. Ze staan mijlenver van de bedrijfsrealiteit. Ze houden geen rekening met de economische realiteit. Ze werken stigmatiserend naar de doelgroep. Ze betekenen een negatieve aanpak en een extra administratieve last voor de personeelsdiensten.
 - 4 Wij menen dat zinvolle quota (en streefcijfers) én realistisch moeten zijn (dus o.m. rekening houden met de context van elke werkgever, zijn personeelsbestand en profielen en geplande aanwervingen), én voldoende ambitieus. Zoniet levert het géén voelbare vooruitgang. Zie ook verderop, en de nota '**DN 3 - Achterstellingsfactoren nieuwe Vlamingen, M en V**'.



Dit document en de erin vervatte informatie is eigendom van Akilian n.v.. Het werd ontwikkeld op basis van know how van het GeHRMs project, uitgevoerd met steun v/h Europees Sociaal Fonds & Vesoc. Dit document mag niet gekopieerd worden, noch geheel, noch deels en dat ongeacht de wijze waarop.



4. Bij de argumenten pro vermelden we (onder hetzelfde voorbehoud) de verwachting dat streefcijfers of quota significant kunnen bijdragen tot de afbouw van de achterstelling van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, of in de hogere hiërarchische niveau's van organisaties en de hoop dat daardoor de talenten van bepaalde groepen kandidaten of medewerkers beter aan bod komen / volwaardig aangesproken kunnen worden.
5. Bij trainingen en seminars die we in 2008 en 2009 organiseerden bleken de meeste aanwezige deelnemers uit de openbare sector -quasi de enigen met directe ervaring met streefcijfers- sceptisch tegenover extern opgelegde doelstellingen op aantallen medewerkers en op aanwervingen (quota net zo goed externe streefcijfers).
6. Hun bezwaren steun op de eerder vermelde argumenten tegen, op het gebrek aan middelen om deze doelen te kunnen bereiken, én op het feit dat de doelen zelf niet op ernstige, professionele wijze bepaald worden. Met name omdat in de openbare sector geldt éénzelfde set streefcijfer voor alle diensten en instellingen.
7. Het gekende voorbeeld van minimale percentages kandidaten van elke sekse bij verkiezingen is in zekere zin misleidend omdat daarbij enkel 'vertegenwoordigers' geselecteerd worden. De competentievereisten spelen daarbij geen enkele rol. Dat is een fundamenteel verschil van de selectie van ambtenaren en medewerkers.
8. Dikwijls verantwoord men externe streefcijfers vanuit de idee dat de samenstelling van een werknemersbestand een afspiegeling moet zijn van de bevolking (of in het betere geval: van de beroepsactieve bevolking). Dat is dikwijls echter onzinnig omdat niet alle groepen in de bevolking vergelijkbare competenties hebben (dat geldt o.m. voor etnisch-culturele minderheden)⁵.
9. Onrealistische streefcijfers dragen bij tot grootschalige frustratie en tot weerzin tegen diversiteitsbeleid. HR professionals kampen met alle praktische problemen van onrealistische doelen. Ze krijgen niet zelden de zwarte piet. Anderzijds dragen die onrealistische streefcijfers ook bij tot teleurstelling onder de bedoelde doelgroepen: zij zien hun positie immers niet voelbaar verbeteren.
10. Streefcijfers zijn dus een 'externe stok' waarmee rekruteerders en lijnmanagers aangepord kunnen worden. Wil men echter duurzame resultaten, dan moet die stok ook samen gehanteerd worden met een voldoende breed pallet middelen om één en ander te begeleiden. Zoniet swingen de negatieve gevolgende de pan uit, en worden bijv. de quota-kandidaten terug buitengepest.
11. Beleidsmatig lijkt het aangewezen dat de publieke overheden verder experimenteren met de huidige streefcijfers en ook experimenteren met andere 'verplichtingen' zoals bepaalde verplichte elementen in personeelsbeleid vooraleer ze (zware) verplichtingen opleggen aan particuliere werkgevers (bedrijven en NGO's).

Enkele citaten:

Prof. Lut Van Den bergh⁶: *“Quota zijn ook nadelig voor de vrouwen zelf. Als je aanstelling afhankelijk was van een quorum, zal dit zich tegen je keren in je positie als bestuurder.”*

en

“Toegegeven, door de zaak te forceren komen soms degelijke vrouwen naar boven.”

Prioritaire adviezen voor gebruik

1. Gezien de (niet-geringe) complicaties en nadelen van externe streefcijfers en quota zal de voorkeur meestal uitgaan naar andere soorten objectieven (voor suggesties daartoe, zie de gevalstudie '**Hoe diversiteitsobjectieven kiezen?**'). Interne streefcijfers voor
- 5 Deze misvatting komt neer op een miskenning van de verschillen tussen doelen op maatschappelijk vlak, en doelen op vlak van elke werkgever (het macro-economische niveau versus het micro-economische dus). Zie hierbij ook de discussienota '**Bananeschillen, vooroordelen en dogma's op het pad naar diversiteit**'.
- 6 <http://www.voka.be/juridisch/nieuws/Pages/Eenraadvanbestuurmoetmeerdoendancontroleren.aspx>



Dit document en de erin vervatte informatie is eigendom van Akilian n.v.. Het werd ontwikkeld op basis van know how van het GeHRMs project, uitgevoerd met steun v/h Europees Sociaal Fonds & Vesoc. Dit document mag niet gekopieerd worden, noch geheel, noch deels en dat ongeacht de wijze waarop.



- aanwerving en/of tewerkstelling zijn slechts één van de vele soorten mogelijke (SMART-)objectieven.
2. Interne streefcijfers hebben zin, maar in praktijk bijna alleen wanneer een organisatie een voldoende maturiteit in personeelsbeleid en diversiteitsbeleid verwierf. Dat is nodig voordat ze zinvolle objectieven kan kiezen.
 3. Zinvolle streefcijfers moeten én realistisch zijn (rekening houden met aantallen personen die u zal aanwerven, hun nodige competenties, ...) én voldoende ambitieus. Zoniet, zal de verhouding tussen kosten en baten (veel) te slecht uitvallen.
 4. Het proces om zinvolle streefcijfers vast te stellen vereist intensief overleg tussen alle betrokken actoren: algemene directie, HR manager, syndicale vertegenwoordigers, én ook representatieve vertegenwoordigers uit lijnmanagement en werkvloer (waarbij de relevante minderheden zeker vertegenwoordigd moeten zijn).
 5. Interne streefcijfers genieten een ruime voorkeur boven externe streefcijfers, en externe streefcijfers boven quota. Deze laatste lijken slechts hoogst zelden zinvol.

Aanvullende adviezen

1. Het voorgaande vereist een zorgvuldige afweging in de keuze van de soort streefcijfers: op aanwerving of op tewerkstelling. Streefcijfers op aanwerving zijn soms realistischer omdat ze rekening houden met een dynamische variabele⁷.
2. Men zal voorts een groot onderscheid maken tussen quota voor uitvoerende functies (waarbij de competenties een cruciale rol spelen) en voor 'vertegenwoordigers' (in adviesraden, bestuursraden, ...).
3. Voor vertegenwoordigers kunnen streefcijfers sneller toegepast worden omdat daar minder (of geen) competentievoorwaarden gelden.
4. Realistische streefcijfers impliceren ook een inschatting van de aanwezigheid van uw doelgroepen onder de groepen die voldoen aan de competentievereisten⁸.
5. De noden aan competenties kunnen daarbij (qua orde van grootte) onderzocht en geschat worden naar:
 - Aantal geschoolde versus ongeschoolde profielen;

⁷ De aanwervingen vormen ook een direct beïnvloedbare parameter. De globale groep werknemers evolueert relatief trager, en bij aanwervingsstop laat deze zelfs géén ruimte voor verbetering van bepaalde kerncijfers.

⁸ In praktijk is dit in Vlaanderen voorlopig nog nauwelijks mogelijk, mede door het gebrek aan nodige gegevens. Zo stelt een HIVA-rapport: “Zo publiceert in Nederland het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks cijfers over de regionale verdeling van werkkrachten en werkzoekenden naar opleiding en herkomst waarmee de bedrijven zich relatief snel kunnen vergelijken en streefcijfers opstellen. Ook in de Verenigde Staten en Canada (...). Op dit moment is dit voor Vlaanderen onmogelijk voor doelgroepen als allochtonen en gehandicapten.” uit ‘Integratie in het kwadraat’, p. 9, H. Verhoeven, G. Doyen, M. Lamberts, M. Janssens & A. Martens, HIVA, http://www.hiva.be/docs/rapport/R796_sv.pdf



- Niveau van expertise binnen de relevante beroepen;
 - Talenkennis: wat zijn de functionele vereisten voor de gezochte functies?
 - Opleidingsniveau (enkel voor geschoolde functies)
 - Gezochte beroepsspecifieke/technische competenties (idem).
 - Gewenste algemene vaardigheden en attitudes.
6. Eventuele vermeende 'tekorten' in het aanbod kunnen in grote mate omzeild worden door maatregelen voor directe wervingscommunicatie naar doelgroepen⁹, gerichte bijscholing (intern of extern en telkens met werving van studenten afgestemd op de relevante deelgroepen) en talrijke andere acties. Idealiter bevat het strategisch plan van de organisatie het waarborgen van voldoende kritische competenties.
 7. Voorafgaand aan de bepaling van (eventuele) streefcijfers moet ook een **nulmeting** uitgevoerd worden¹⁰.
 8. Streefcijfers op het aandeel van bepaalde groepen in de bevolkingsaantallen lijken in zowat alle gevallen onprofessioneel omdat ze én eventuele grote verschillen in beschikbare competenties en/of in arbeidswens¹¹ miskennen.
 9. Wanneer op sectorieel niveau streefcijfers onderhandeld worden, moet toepasbaarheid op alle werkgevers in die sector onderzocht worden, evenals de wijze waarop en de mate waarin engagementen afgesproken kunnen worden. Zonder dit laatste hebben ze slechts een beperkte zin: sensibiliserend, maar ook riskant wanneer sectoriële resultaten zouden uitblijven, of te zwak uitvallen.
 10. Bij aanwervingen en/of promotie zijn interne streefcijfers enkel zinvol wanneer ze pragmatisch gehanteerd worden, nl. als globale doelstellingen bij het beleid.
 11. Het gebruik van streefcijfers als criteria bij de beoordeling van de geschiktheid van kandidaten is hoogst schadelijk en moet altijd absoluut vermeden worden.
 12. Het aanwerven van een doelgroepkandidaat met een significant minder goede match met de vereiste competenties (dan andere kandidaten) is al even absoluut te vermijden gezien dat op langere termijn leidt tot diverse ernstige problemen, zoals disproportioneel grote kans op mislukking van deze kandidaten en grote frustratie op de werkvloer en onder lijnmanagers.
 13. Soms is het meer zinvol om vooruitgang (m.b.t. quantitative objectieven) te meten en te beoordelen dan het behalen van bepaalde absolute streefcijfers.
 14. Een zinvol alternatief voor het gebruik van streefcijfers en quota is het geheel van acties onder de noemer 'positieve actie'¹².

Aanvullende acties

9 Zie ook Gevalstudie nr. 7 '*Hoe allochtone kandidaten bereiken met werving*'.

10 Zie ook de Actienota '*Nulmetingen kiezen en uitvoeren*'. Een zinvolle nulmeting omvat minstens meting (of schatting) van aantallen leden van de relevante groepen onder de werknemers, op de verschillende hiërarchische niveau's en onder kandidaten voor aanwerving.

11 In de discussienota 3 '*Achterstellingsfactoren nieuwe Vlamingen M en V*' is beschreven dat de arbeidswens in bepaalde specifieke doelgroepen (of subgroepen) significant afwijkt van het gemiddelde van de volledige arbeidsbevolking.

12 Zie hiervoor ook de nota '*Positieve actie bij gelijke competentie*'. Beschikbaar einde sept. 2009.



Positieve actie

Men kan specifieke maatregelen nemen ten voordele van een groep mensen (relevante groepen) als vastgesteld is dat ze in de samenleving of binnen een organisatie minder kansen hebben, of wanneer men sterke aanwijzingen heeft dat het potentieel van de leden van deze groep(en) significant minder goed aangesproken wordt, maar zonder dat dit vaste voorrechten oplevert, noch inbreuken op fundamentele gelijkheidsbeginsel.

Overheden geven in vele landen premies aan werkgevers bij de aanwerving van langdurig werklozen, of voorkeur voor kandidaten uit de kansengroep bij gelijke capaciteiten en motivatie¹³. Zo hebben etnisch-culturele minderheden al eens speciale scholing en/of bijstand nodig om een redelijke kans op een baan te kunnen maken.

Positieve actie betekent ondersteuning van een groep zonder anderen te benadelen. Positieve actie kan slechts worden uitgevoerd mits naleving van de volgende voorwaarden :

1. Er moet een voldoende duidelijk aangetoonde ongelijkheid zijn.
2. Het wegwerken van deze ongelijkheid is expliciet aangewezen als het doel.
3. De maatregel moet van tijdelijke aard zijn en van die aard dat hij verdwijnt zodra de beoogde doelstelling is bereikt.
4. De maatregel van positieve actie mag andermans rechten niet nodeloos beperken. Zo moet vermeden worden dat kandidaten méérmaals op rij van positieve actie genieten. Elke genietter moet eerst ook de kans krijgen om te bewijzen dat hij of zij de geboden kans aankan en respecteert (te evalueren via gebruikelijke functioneringsgesprekken en evaluatie van prestaties).

Voorbeelden van positieve actie:

- Het opzetten van scholingen of aangepaste maatregelen voor relevante deelgroepen.
- Aanpassing van bestaande (interne) scholing aan eigenheden van specifieke groepen.
- Ruime materiële ondersteuning voor alle onkosten voor (externe) bijscholingen. Deze kunnen met name vermijden dat bepaalde relevante deelgroepen niet of nauwelijks gebruik maken van deze mogelijkheden¹⁴.
- Het verlenen van studieleningen of -beurzen

Voor meer voorbeelden verwijzen we naar de diverse **Checklists** en de discussienota **'HR antwoorden op achterstellingsfactoren'**.

Ter afronding

Deze suggesties en adviezen steunen op de gebruikelijke doelen van diversiteitsbeheer, maar evenzeer op de voorwaarden voor professioneel HR beleid. Dit zijn niettemin slechts eerste

13 In het klassieke diversiteitsdiscours wordt geregeld gesproken over 'gelijke capaciteiten', maar minder over de motivatie. Dit is echter eveneens een cruciale factor. Motivatie is voorts ook sterk afhankelijk van de mate waarin een vertrouwensband gesmeed werd tussen kandidaat en rekruteerder/werkgever en andere factoren die niet samenhangen met het profiel van de kandidaat. En hierbij zijn voldoende interculturele capaciteiten bij én rekruteerder én kandidaat meer dan alleen maar bevorderlijk.

14 Het is voor vele leidinggevende verantwoordelijken redelijk evident om, wanneer een medewerker een externe bijscholing wil volgen die relevant is voor de werkgever, kosten zoals inschrijving, leerboeken en verplaatsing te dragen (geheel of deels). Voor bepaalde deelgroepen zoals laaggeschoolden en etnisch-culturele minderheden is zo'n ondersteuning echter disproportioneel belangrijk.



stappen naar ... Daarenboven is deze nota slechts een versie. We staan daarom ten volle open voor al uw suggesties en kritieken. Voor bemerkingen, kritieken of vragen kan u ons steeds contacteren, best via e-post naar rudi.dierick@gmail.com.

Rudi Dierick, Leuven, 28 augustus 2009



Dit document en de erin vervatte informatie is eigendom van Akilian n.v.. Het werd ontwikkeld op basis van know how van het GeHRMs project, uitgevoerd met steun v/h Europees Sociaal Fonds & Vesoc. Dit document mag niet gekopieerd worden, noch geheel, noch deels en dat ongeacht de wijze waarop.

