

Saniye Çelik



STUREN OP VERBINDEN

*De business case van diversiteit
van publieke organisaties*

Sturen op verbinden

De business case van diversiteit van publieke organisaties

Saniye Çelik

Sturen op verbinden. De business case van diversiteit van publieke organisaties
Trefwoorden: Business case, verbinden, diversiteitsbeleid, doelgroepenbeleid, diversiteitsmanagement, diversiteitsinterventies, publieke sector, publieke organisaties, inclusieve organisatiecultuur, transformationeel leiderschap, binding

Copyright © 2016 Saniye Çelik

ISBN 978-94-6169-952-7

Cover & Lay-out: Optima Grafische Communicatie, Rotterdam, Nederland

Druk: Optima Grafische Communicatie, Rotterdam, Nederland

Dit proefschrift is mede mogelijk gemaakt door steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad voor het openbaar bestuur. De uitgave werd mede gefinancierd door J.E. Jurriaanse Stichting.

Sturen op verbinden

De business case van diversiteit van publieke organisaties

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College van Promoties
te verdediging op donderdag 10 november 2016
klokke 10.00 uur

door

Saniye Çelik
geboren te Heusden
in 1974

Promotor:

Prof. dr. S.M. Groeneveld

Promotiecommissie:

Prof. dr. B. Steunenberg (Universiteit Leiden)

Prof. dr. F.M. van der Meer (Universiteit Leiden)

Prof. dr. J. Dagevos (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Prof. dr. P.L.M. Leisink (Universiteit Utrecht)

Dr. T.P.S. Steen (Universiteit Leiden)

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek (Universiteit Leiden)

Voorwoord

Een kwart eeuw in overheidsdienst mag ik bekronen met een doctorstitel. De weg die ik voor dit promotieonderzoek bewandelde, voerde van de praktijk naar de wetenschap. Dat is logisch, want mijn hart gaat uit naar praktijkgericht onderzoek op het snijvlak van overheid en samenleving. Kennis van de praktijk en mijn grote nieuwsgierigheid, brachten mij bij wetenschappelijk onderzoek naar vraagstukken in het publieke domein.

Het schrijven van een proefschrift, zeker als men dat doet als buitenpromovenda, vraagt om discipline. Maar dat is niet genoeg. Een minstens zo belangrijke succesfactor is de supervisie door de promotor. Ik ben prof. dr. Sandra Groeneveld zeer erkentelijk voor haar begeleiding. Haar niet-aflatende vertrouwen in mij en haar prettige manier van reflecteren heb ik enorm gewaardeerd. Mijn dank gaat ook uit naar Tanachia Ashikali voor haar assistentie bij de analyse van kwantitatieve data.

De steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) bij de totstandkoming van dit proefschrift waren onmisbaar. In het bijzonder wil ik Jacques Wallage, voorzitter van de Rob, hartelijk danken voor zijn reflecties op het proefschrift, Kees Breed, secretaris van de Raad, voor de ruimte om dit proefschrift te realiseren, en mijn collega-adviseur Pieter de Jong voor zijn redactionele suggesties.

Het combineren van een dissertatieonderzoek met een baan en gezinsleven was geen gemakkelijke opgave. Mijn echtgenoot Gürkan, dochter Dilara en zoon Talha zijn mijn steunpilaren geweest. Hun gezelligheid, genegenheid en geduld waren en zijn voor mij onontbeerlijk. Ik zal nooit vergeten dat ze spontaan begonnen te applaudisseren toen ik het bericht over de goedkeuring van mijn proefschrift voorlas tijdens onze vakantie in Málaga. En uiteraard dank ik mijn ouders. Zij zijn mijn gidsen in het leven, van hen heb ik vrolijkheid, leergierigheid en doorzettingsvermogen geërfd. Ik zal genieten van hun trots op de vierde doctor in de familie.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding en achtergrond	13
1.2	Relevantie voor theorie en praktijk	17
1.3	Onderzoeksopzet en -methoden	20
1.4	Deelstudies	23
1.5	Opbouw van de dissertatie	25
Hoofdstuk 2	Diversiteit in de publieke sector	27
2.1	Inleiding	29
2.2	Veertien publieke sectoren	29
2.3	Diversiteitsbeleid binnen de publieke sector	31
2.4	Feiten en cijfers	36
2.5	Resumé	41
Hoofdstuk 3	Diversiteit in bestuurskundig perspectief	43
3.1	Inleiding	45
3.2	Diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas	45
3.3	Representatieve bureaucratie	51
3.4	Diversiteitsbeleid en HRM in publieke organisaties	54
3.5	Theoretische samenhang	58
3.6	Resumé	89
Hoofdstuk 4	Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op het diversiteitsbeleid van de publieke sector	61
4.1	Inleiding	63
4.2	Theoretisch kader	64
4.3	Onderzoeksmethoden	70
4.4	Diversiteitsperspectieven van de kabinetten	74
4.5	Diversiteitsperspectieven en –interventies van publieke organisaties	76
4.6	Conclusie en discussie	86
4.7	Resumé	89

Hoofdstuk 5	De business case van diversiteit in de publieke sector: de verbindende overheid	91
5.1	Inleiding	93
5.2	Theoretisch kader	94
5.3	Onderzoeksmethoden	100
5.4	Resultaten	106
5.5	Conclusie en discussie	118
5.6	Resumé	122
Hoofdstuk 6	De invloed van diversiteitsinterventies op de binding van werknemers in de publieke sector: de rol van transformationeel leiderschap	123
6.1	Inleiding	125
6.2	Theoretisch kader	127
6.3	Onderzoeksmethoden	131
6.4	Resultaten	135
6.5	Conclusie en discussie	139
6.6	Resumé	141
Hoofdstuk 7	Diversiteitsinterventies en de binding van werknemers in de publieke sector: de rol van een inclusieve organisatiecultuur	143
7.1	Inleiding	145
7.2	Theoretisch kader	146
7.3	Onderzoeksmethoden	151
7.4	Resultaten	155
7.5	Conclusie en discussie	162
7.6	Resumé	166
Hoofdstuk 8	Slotbeschouwing	167
8.1	Inleiding	169
8.2	Conclusies	170
8.3	Discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek	184
8.4	Praktische implicaties	190
	Summary	195
	Referenties	209
	Curriculum vitae	227

Hoofdstuk 1

Inleiding



SYNOPSIS

Dit hoofdstuk schetst het algemene kader van het proefschrift. Naast de aanleiding en de relevantie van het onderzoek worden de centrale onderzoeksvraag en het theoretisch raamwerk besproken. Ook komen de opzet en de opbouw van het onderzoek aan bod, waarin de vier empirische deelstudies kort de revue passeren. De vier deelstudies vormen de kern van het proefschrift en geven tezamen antwoord op de centrale vraagstelling.

1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

De aanwezigheid van mensen met verschillende etnische achtergronden, oftewel de etnische culturele diversiteit in Nederland, is een vast gegeven. Steeds meer bestaat de Nederlandse samenleving uit mensen die zelf, of van wie (één van) de ouders, niet in Nederland zijn geboren. Deze demografische verandering heeft invloed op de arbeidsmarkt: het arbeidsaanbod wordt diverser (Groeneveld & Steijn, 2013; Sociaal-Economische Raad [SER], 2009). Volgens de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] (2014) is één op de vijf personen in de potentiële beroepsbevolking van niet-Nederlandse origine¹; in 2025 zal dat één op de vier zijn.

Publieke organisaties voeren al decennia lang beleid om te anticiperen op de toenemende etnisch culturele diversiteit in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het beleid is gevoerd vanuit verschillende rollen van de overheid. Enerzijds wordt beleid gevoerd door de overheid als verantwoordelijke voor de migratie en integratie van etnische culturele groepen in Nederland (Scholten, 2007). Anderzijds wil de overheid als werkgever inspelen op de etnisch culturele diversiteit in het arbeidsaanbod (Kamerstuk 2007/08, 31201-42; SER, 2009). De overheid ziet daarbij voor zichzelf als grootste werkgever van één miljoen werknemers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2013) een voorbeeldrol weggelegd richting de private sector (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1).

In haar rol als werkgever kende de Nederlandse overheid verschillende motieven voor het voeren van diversiteitsbeleid. In de loop der jaren is de motivering voor het voeren van diversiteitsbeleid binnen de publieke sector verschoven. Zo werd in de jaren tachtig diversiteitsbeleid vooral gemotiveerd vanuit een moreel standpunt. Dit impliceert dat diversiteitsbeleid geformuleerd werd om discriminatie te bestrijden en om de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het vertrekpunt daarbij vormde het bieden van gelijke kansen voor iedereen (Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3). Rond de millenniumwisseling is er een omslag te zien in het denken over diversiteit bij publieke organisaties. Sindsdien werd het voeren van diversiteitsbeleid als zakelijke troef naar

1 De term 'niet-Nederlandse origine' wordt in dit proefschrift als synoniem gebruikt voor allochtoon. Een allochtoon is een persoon die zelf of van wie ten minste een ouder in het buitenland is geboren. De overheid legde in haar beleid de nadruk op niet-westerse allochtonen. De niet-westerse herkomstlanden zijn Turkije en alle landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië) (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2014). Bij verwijzing naar niet-westerse allochtoon wordt in dit proefschrift de term niet-westerse origine of niet-westerse komaf gebruikt. In deze dissertatie wordt zo min mogelijk het begrip allochtoon gebruikt, aangezien het zowel bij burgers als bij beleidsmakers en politici een negatieve connotatie heeft gekregen (Entzinger, 2014; Essed & Trienekens, 2008). De term allochtoon of niet-westerse allochtoon wordt echter niet geheel vermeden, omdat in beleidsdocumenten en literatuur deze termen nog steeds gebezigd worden.

voren geschoven. Diversiteitsbeleid werd hoe langer hoe meer gemotiveerd vanuit het belang voor de organisatie. De meerwaarde van diversiteit werd de leidende gedachte (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Hendrikse, Van Doorne-Huiskes & Schippers, 2007; SER, 2009). De motivatie voor diversiteit veranderde daarmee van een focus op maatschappelijke verantwoordelijkheid naar een meer bedrijfsmatige benadering, zonder dat het een het ander volledig verdrong.

Bij de bedrijfsmatige benadering, ook wel de business case van diversiteit genoemd, gaat het om het verbinden van diversiteit(sbeleid) aan de kerndoelen van de organisatie met het streven beter te presteren (Herring, 2009; Kochan, Bezrukova, Jackson, Joshi, Jonathan, Levine & Thomas, 2003; Richard, 2000; Thomas & Ely, 1996). De business case is een veel gebruikte term voor de private sector en heeft uiteindelijk betrekking op de winstsituatie van de organisatie (Gonzalez & Denisi, 2009; Homan, Hollenbeck, Humphrey, Van Knippenberg, Ilgen & Van Kleef, 2008; Thomas, Mack & Montagiani, 2004). De business case van diversiteit is een gangbare term in de beleidspraktijk en een veel gebruikte motivatie voor diversiteit van (Nederlandse) publieke organisaties maar de betekenis daarvan binnen de publieke sector is nog een onontgonnen terrein (Groeneveld & Verbeek, 2012).

Hoewel er op basis van de literatuur gesteld kan worden dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de motieven voor diversiteitsbeleid, blijft het dus onduidelijk naar welke meerwaarde de business case van diversiteit in publieke organisaties verwijst. Voor de publieke sector verwijst de business case naar de meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties. Centraal staat de vraag waarom diversiteit van belang is voor de organisatie en wat het oplevert. Dit impliceert niet alleen interne doelen maar verwijst juist ook naar de bredere dienstverlenings- en maatschappelijke functie, zoals het verbeteren van de responsiviteit van de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening (Frouws & Buiskool, 2010; www.aeno.nl). Bij deze benadering heeft diversiteit een functie voor de organisatie en is een middel om tot hogere prestaties te komen.

Veranderingen van de motieven voor het voeren van diversiteitsbeleid betekende ook een verandering van de doelen die met diversiteit worden beoogd. Als het bieden van gelijke kansen het motief is van het diversiteitsbeleid dan streven organisaties naar een afspiegeling van de totale beroepsbevolking, bijvoorbeeld naar etniciteit, in het personeelsbestand. Wanneer diversiteit gemotiveerd wordt vanuit een business case dan verschuift ook het doel van de organisatie naar het behalen van betere resultaten met een divers personeelsbestand.

De diversiteitsdoelen kregen gestalte in het beleid van publieke organisaties. In het beleid is er aandacht voor de weg waarlangs doelen behaald kunnen worden. In de praktijk worden vaak interventies ingezet om beleidsdoelen te realiseren (Hoogerwerf, 1993). Interventies zijn als het ware alle activiteiten en middelen van de organisatie voor het bereiken van één of meer beleidsdoelen. Voor één beleidsdoel kunnen meerdere

interventies worden ingezet (Çelik, Vos & De Vries, 2014; Cummings & Worley, 2009; Hoogerwerf, 1989).

Ook de doelen van het diversiteitsbeleid proberen publieke organisaties te realiseren door middel van interventies (De Ruijter & Groeneveld, 2011). Een van de doelen van de overheid met het diversiteitsbeleid betrof het vergroten van het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse origine in het personeelsbestand. Om deze doelstelling te realiseren werden interventies ingezet voor het bevorderen van de instroom van nieuwe medewerkers van niet-Nederlandse komaf. In vacatureteksten werden bijvoorbeeld vermeld dat bij gelijke geschiktheid de voorkeur gegeven werd aan mensen van een niet-Nederlandse afkomst. Een andere interventie die werd ingezet voor hetzelfde doel is het uitzetten van vacatures in etnische kringen, zoals bij allochtone studenten- en alumniverenigingen.

Het business case doel blijkt echter in de praktijk in beperkte mate vertaald te zijn naar interventies. Business case interventies, zoals interventies gericht op het benutten van verschillen om als overheid beter te presteren, kwamen minder voor (Groeneveld & Verbeek, 2012). Een veelgebruikte interventie door publieke organisaties was het opstellen van een business case document waarin de mogelijke voordelen van diversiteit beschreven staan (SER, 2009). Een andere, meer specifieke business case interventie die vooral binnen de politieorganisatie is ingezet, was het adequater oplossen van politie-vraagstukken met divers samengestelde expertgroepen (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010). Hoe de verschillende interventies afgeleid zijn van de motieven van organisaties om met diversiteitsbeleid aan de slag te gaan, is echter niet evident. Bij het formuleren van interventies is niet altijd duidelijk wat de organisatie eigenlijk wil bereiken. Hierdoor kan er een discrepantie ontstaan tussen de interventies en de motieven van de organisatie om met diversiteit aan de slag te gaan.

De samenhang van interventies met motieven is relevant om na te gaan in hoeverre met de interventies de gestelde doelen behaald zijn. De onderliggende motieven kunnen daarnaast bepalend zijn voor de te realiseren effecten binnen de organisatie (Tanghe, Van der Zee & Postmes, 2010). Organisaties die diversiteitsbeleid motiveren vanuit de business case gedachte, zoals het benutten van verschillen, bereiken bijvoorbeeld meer effect in het bevorderen van de creativiteit en de innovativiteit van de organisatie dan organisaties die diversiteit benaderen als het beperken van discriminatie (Ely & Thomas, 2001; Luijters, 2008).

Naast de kennis die ontbreekt over de business case van diversiteit in de publieke context, bestaat er ook in het wetenschappelijk onderzoek een lacune over de effectiviteit van de ingezette interventies (De Ruijter & Groeneveld, 2011; Hofhuis & 't Hoog, 2010; Tanghe et al., 2010). Binnen de publieke sector is nauwelijks bekend in hoeverre de ingezette diversiteitsinterventies bijgedragen hebben aan de organisatiedoelen (De Vries & Dekker, 2007; Frouws & Buiskool, 2010; Verbeek, 2012). De effecten van de ver-

schillende interventies zijn niet specifiek onderzocht. In de praktijk werd vooral gemonitord in hoeverre het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse origine gestegen is en of streefcijfers werden gerealiseerd (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1), omdat dit lange tijd een doel was van publieke organisaties en veranderingen in het personeelsbestand eenvoudig gemeten konden worden.

In de afgelopen jaren zorgden de ingezette diversiteitsinterventies binnen de publieke sector niet voor een stijging van het aandeel medewerkers van niet-westerse komaf binnen publieke organisaties, voornamelijk als gevolg van de hoge uitstroom. Uit cijfers blijkt dat medewerkers van niet-westerse komaf vaker de publieke sector verlaten in vergelijking tot hun collega's van Nederlandse origine (SER, 2009). Binding met de organisatie werd daarmee een van de belangrijkste doelstellingen van het diversiteitsbeleid in publieke organisaties en er werden interventies ingezet om de binding te vergroten (Kamerstukken II 2010/11, 32501-9; 2009/10, 32124-2; 2007/08, 31201-42). Binding met de organisatie is bovendien een belangrijke uitkomstvariabele in de context van de business case omdat binding een belangrijke voorspeller is voor prestaties van organisaties (Gould-Williams & Davies, 2005; Steijn & Leisink, 2006).

Hiermee luidt de centrale vraagstelling van dit proefschrift als volgt: *In hoeverre en op welke wijze heeft de business case van diversiteit vorm gekregen in het beleid en de interventies van publieke organisaties en wat is de invloed van de ingezette interventies op de binding van medewerkers?*

Dit proefschrift heeft betrekking op diversiteit binnen de organisatie. Diversiteit is een complex begrip in het wetenschappelijk veld (Harrison & Klein, 2007; Lawrance 1997; Nkomo, 1995). Daarom is het van belang om de reikwijdte van het begrip diversiteit voor dit proefschrift toe te lichten. Diversiteit wordt door verschillende onderzoekers op verschillende manieren ingevuld (Harrison & Klein, 2007). Het wordt gedefinieerd als verschillen tussen de leden van de organisatie op een gemeenschappelijk kenmerk. Bij deze brede definitie kan diversiteit betrekking hebben op alle aspecten waarop medewerkers van elkaar kunnen verschillen (Kellough & Naff, 2004; Roosevelt Thomas, 1990; Groeneveld & Van de Walle, 2010). Dit kunnen zichtbare verschillen zijn zoals geslacht en etniciteit maar ook verschillen die niet zichtbaar zijn, bijvoorbeeld normen, waarden, overtuigingen, behoeften, competenties, werkstijlen en karaktereigenschappen (Ely & Thomas, 2001; Van Knippenberg, Dreu & Homan, 2004). Diversiteitsbeleid binnen de publieke sector heeft doorgaans betrekking op gender en etnische herkomst. Het accent in dit proefschrift ligt op het laatste. Etnisch culturele diversiteit refereert aan een personen die zelf of waarvan één van de ouders geboren is in het buitenland (CBS, 2014).

Naast verschil of variatie op bepaalde kenmerken wordt in het wetenschappelijk onderzoek onderscheid gemaakt in diversiteit als een vorm van ongelijkheid, representatie en variatie (Harrison & Klein, 2007). Ongelijkheid heeft betrekking op de ongelijkheid

van bepaalde groepen in het personeelsbestand wat betreft sociale en materiële bronnen, zoals salaris, rang en status. Bij representatie gaat het om de mate waarin sociale groepen met verschillende waarden, overtuigingen en meningen uit de samenleving vertegenwoordigd zijn in de organisatie. Diversiteit als variatie verwijst naar verschillen in het personeelsbestand die direct invloed op een taak hebben, zoals kennis, achtergrond, geslacht of etniciteit. Onderscheid in diversiteit als een vorm van ongelijkheid, representatie en variatie is van belang omdat de effecten voor de organisatie per vorm verschillend kunnen zijn. Onderzoekers die diversiteit als variëteit beschouwen, benadrukken dat diversiteit positieve gevolgen kan hebben voor een organisatie, waaronder een verhoogde creativiteit, meer innovatie en een hogere kwaliteit van beslissingen (ibid). Er is vooral meer empirisch onderzoek nodig met betrekking tot de uitkomsten van diversiteit als variatie, omdat managers in organisaties moeilijkheid ervaren met het bevorderen van het concurrentievoordeel door middel van diversiteit (Rynes & Rosen, 1995). In deze dissertatie ligt de nadruk op diversiteit als variatie. Bij de business case van diversiteit gaat het namelijk om het inzetten van verschillen tussen personeelsleden om tot nieuwe aanpakken te komen voor het verbeteren van de organisatieprestaties. De andere twee vormen komen ook aan bod, omdat de effecten van diversiteit als ongelijkheid en representatie nauw verbonden zijn met diversiteit als variatie. Zo blijkt dat medewerkers die ongelijkheid ervaren zich gaan terugtrekken uit het team en hun inzet verminderd (Harrison & Klein, 2007). De samentelling van het team is van belang omdat medewerkers zich beter kunnen identificeren met een team. Identificatie draagt weer bij aan betere prestaties en inzet van teamleden (Van Knippenberg & Ellemers, 2003).

1.2 RELEVANTIE VOOR THEORIE EN PRAKTIJK

Een eerste belangrijke theoretische relevantie van dit proefschrift is het uiteenrafelen van de business case van diversiteit op basis van de motieven van publieke organisaties om met diversiteit aan de slag te gaan. In de literatuur zijn er verschillende theorieën die een verklaring bieden voor de motieven van organisaties voor het voeren van diversiteitsbeleid (Ely & Thomas, 2001; Kirton & Greene, 2010; Rees, 1998; Squires, 2005; Walby, 2005). In dit proefschrift is gekozen voor de drie diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) die in de wetenschappelijke literatuur veel navolging hebben gekregen: discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning. Deze perspectieven verbinden diversiteit respectievelijk met doelen die met diversiteit behaald kunnen worden zoals gelijkheid, legitimiteit en productiviteit van de organisatie. Ze beschrijven de motieven waarom organisaties naar een divers personeelsbestand streven. Gekozen is voor deze perspectieven omdat ze heel mooi categoriseren waarom organisaties werk maken van diversiteit. Vanuit deze perspectieven spannen organisaties zich in voor het

bevorderen van diversiteit (Stevens, Plaut & Sanchez-Burks, 2008). Ely en Thomas laten daarnaast zien dat verankering van bepaalde motieven in de organisatie aangeven hoe diversiteit in de organisatie beleefd wordt. De perspectieven helpen verder bij het vinden van een verband tussen de motieven om de diversiteit van het personeelsbestand te vergroten en de doelen van de organisatie (Ely & Thomas, 2001). Deze perspectieven komen op verschillende manieren terug in het diversiteitsbeleid van de overheid. De drie perspectieven omvatten aspecten van zowel het gelijkheidsdenken van de jaren tachtig bij de Nederlandse overheid als de hedendaagse aandacht voor meerwaarde van diversiteit voor de organisatie. Deze perspectieven zijn daardoor bruikbaar voor het verklaren van het diversiteitsbeleid in de publieke sector en zijn eerder beperkt toegepast (Selden & Selden, 2001). Hoofdstuk 3 belicht deze perspectieven nader.

Een tweede wetenschappelijk relevante bijdrage heeft betrekking op de organisatiecontext. Zo worden in dit proefschrift de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) toegepast binnen een publieke context. Eerdere onderzoeken over het streven naar etnisch culturele diversiteit binnen organisaties zijn voornamelijk gestoeld op de private sector (Ely & Thomas, 2001; Gonzalez & Denisi, 2009; Homan et al., 2008; Kirton & Greene, 2010; Thomas et al., 2004). Dit proefschrift verschaft daarmee inzicht in de organisatiecontext van diversiteitsbeleid (Kulik, 2014). Diversiteitstheorieën zijn weinig onderzocht in een publieke en bestuurlijke context (Kellough & Naff, 2004; Wise & Tischirhart, 2000), terwijl bekend is dat diversiteitsbeleid voor publieke organisaties anders kan uitpakken dan voor private organisaties (Groeneveld & Verbeek, 2012; Naff & Kellough, 2003; Steijn & Groeneveld, 2013). Zo verschillen de motieven voor het voeren van diversiteitsbeleid tussen private en publieke organisaties. Private organisaties benadrukken sterker economische motieven en doelstellingen terwijl publieke organisaties diversiteitsbeleid vaker koppelen aan de legitimiteit van de organisatie. Verder laten publieke organisaties in vergelijking tot private organisaties meer en verschillende typen diversiteitsbeleid zien. Het beleid binnen publieke organisaties is vaker gericht op het vergroten van de instroom van allochtonen binnen de organisatie (Groeneveld & Verbeek, 2012).

Niet alleen de publieke context is relevant voor dit onderzoek maar ook de Nederlandse context. De diversiteitsliteratuur wordt gedomineerd door studies in Amerika. De internationale context kan bepalend zijn voor de invulling en effectiviteit van beleid. Dit onderzoek draagt bij aan kennis over effectiviteit van diversiteitsbeleid en -interventies binnen de Nederlandse context. Daar is nog beperkt onderzoek naar gedaan (Dickens, 1999; Kulik, 2014; SER, 2009; Pitts & Wise, 2010). Het onderzoeken van de effectiviteit van beleid en interventies in Nederland is daarmee een derde wetenschappelijk relevante dimensie. De onderzoeken naar de effectiviteit van diversiteitsbeleid laten een wisselend beeld zien (Ashikali & Groeneveld, 2014). Dit kan enerzijds te maken hebben met verschillende soorten beleid dat is gevoerd binnen de publieke sector (Groeneveld & Verbeek, 2012). De motieven voor het voeren van verschillende soorten beleid kunnen

de effectiviteit beïnvloeden (Kirton & Green, 2005; Wrench, 2007). Anderzijds kunnen mediërende aspecten van invloed zijn op de effectiviteit van interventies (Ashikali & Groeneveld, 2015). Andere organisatieaspecten zoals leiderschap (Somech, 2006; Van Knippenberg et al., 2004) en de organisatiecultuur (Luijters, 2008; Pitts, 2009) blijken een belangrijke rol te spelen in de organisatie waardoor in dit proefschrift onderzocht is wat deze aspecten betekenen voor de effectiviteit van interventies. Niet eerder is systematisch onderzocht of er verschil is in de effectiviteit van verschillende soorten beleid binnen de Nederlandse publieke sector en welke aspecten daarbij een rol spelen.

Een vierde wetenschappelijk relevant punt van dit proefschrift is het inbedden van verschillende stromingen in de literatuur waarbinnen theorieën over diversiteit in organisaties ontwikkeld zijn. Diversiteitsperspectieven worden doorgaans besproken in de Human Resource Management (HRM) literatuur, terwijl in de bestuurskunde eerder aandacht kwam voor diversiteit in organisaties (Van de Walle, Groeneveld & Vandenbussche, 2013; Mosher, 1989; Van de Walle, Van der Meer & Dijkstra, 2012). In de bestuurskunde wordt diversiteit benaderd vanuit het belang van een representatief ambtelijk apparaat om beter in te kunnen spelen op de verschillende belangen in de samenleving (Bailey, 2004). Deze studies concentreren zich echter net als de diversiteitsliteratuur vooral op de Amerikaanse context (Krislov & Rosenbloom, 1981; Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Van der Meer & Dijkstra, 2013). Binnen de HRM literatuur deden in eerste instantie de achtergrond van de medewerker en individuele verschillen niet ter zake. Pas later kwam er binnen de HRM-literatuur aandacht voor het managen van verschillen binnen organisaties (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Pitts, 2009). Met de introductie van diversiteitsmanagement binnen de HRM-literatuur werd diversiteit gekoppeld aan het beleid van de organisatie voor het behalen van organisatiedoelen (Boselie, Dietz & Boon, 2005; Steijn, Kuipers & De Witte, 2013). Dit proefschrift bespreekt de business case van diversiteit vanuit het perspectief van de bestuurskunde en HRM.

De praktische en maatschappelijke relevantie van deze dissertatie ligt in het verkrijgen van inzicht in de vormgeving, uitvoering en effectiviteit van diversiteitsbeleid in de publieke sector. Deze inzichten helpen publieke organisaties bij het vertalen van de organisatiedoelen naar doelstellingen voor diversiteitsbeleid. In de uitvoering van beleid kunnen dan interventies ingezet worden die aansluiten bij de ambities van de organisatie. Op deze wijze ontstaat er congruentie tussen beleid en interventies. Deze congruentie kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid.

Publieke organisaties zetten verschillende soorten interventies in voor het bevorderen van een divers samengesteld personeelsbestand. De motieven die hieraan ten grondslag liggen variëren, zoals het vergroten van de legitimiteit en responsiviteit van publieke organisaties en het benutten van verschillen om beter in te kunnen inspelen op een gevarieerde samenleving. Inzicht in de business case van publieke organisaties kan helpen bij de vormgeving van beleid.

Verder geeft dit proefschrift een kijk in de publieke context van diversiteitsbeleid. Diversiteitsbeleid in bestuurlijk Nederland wordt namelijk mede bepaald door demografische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen (Bekkers, 2007; Scholten, 2007). Beleid wordt zowel ontwikkeld en uitgevoerd op centraal niveau door het kabinet als op lokaal en regionaal niveau door de verschillende publieke organisaties zoals de gemeenten, provincies en waterschappen. Publieke organisaties geven dus enerzijds vanuit hun eigen autonomie en motieven gestalte aan diversiteitsbeleid en worden anderzijds geconfronteerd met het kabinetsbeleid. Daarnaast kunnen ontwikkelingen in de samenleving overheidsbeleid beïnvloeden. Te denken valt aan de toenemende diversiteit in de maatschappij en de vraagstukken die daarmee samenhangen. Dit betekent dat publieke organisaties beleidsdruk kunnen ervaren die voortkomt of samenhangt met druk uit de omgeving, zoals de politiek, organisatieomgeving en wet- en regelgeving. Inzicht in de context van de organisatie draagt ook bij aan de vormgeving en uitvoering van beleid (Van Twist, Karré & Cels, 2010).

1.3 ONDERZOEKSOPZET EN -METHODEN

Dit proefschrift is samengesteld uit vier empirische studies die tezamen antwoord geven op de centrale vraagstelling: *In hoeverre en op welke wijze heeft de business case van diversiteit vorm gekregen in het beleid en de interventies van publieke organisaties en wat is de invloed van de ingezette interventies op de binding van medewerkers?*

De centrale vraagstelling is tweeledig. De eerste twee deelstudies hebben betrekking op het eerste deel van de centrale vraagstelling: ze beschrijven en verklaren de opkomst en betekenis van diversiteit voor het diversiteitsbeleid in de publieke sector. Ingegaan wordt op de business case motieven en interventies binnen de publieke sector. Beide studies richten zich op het niveau van de organisatie. Daartoe zijn de volgende deelvragen onderzocht.

Studie 1. In hoeverre zijn de perspectieven op diversiteit binnen publieke organisaties alsmede de ingezette interventies beïnvloed door het kabinet?

Studie 2. Hoe geven publieke organisaties invulling aan de business case van diversiteit?

De laatste twee deelstudies, die betrekking hebben op het niveau van de medewerkers, behandelen het tweede deel van de centrale vraagstelling en onderzoeken of beleidsinterventies, die verbonden zijn met de business case gedachte, de binding van medewerkers binnen de publieke sector beïnvloeden. Bekend is dat mediërende aspec-

ten een rol kunnen spelen bij de effectiviteit van interventies (Ashikali & Groeneveld, 2015; Choi & Rainey, 2014). Specifiek is bestudeerd wat de rol is van de leidinggevende en de organisatiecultuur. Eerder onderzoek laat namelijk zien dat de vormgeving en effectiviteit van beleid beïnvloed worden door de wijze waarop leiding gegeven wordt (Gilbert, Winne & Sels, 2011; Kearney & Gebert, 2009; Nishii & Mayer, 2009; Pitts, 2009) en de organisatiecultuur (Hofhuis, Van der Zee & Otten, 2011; Van Knippenberg et al., 2004). De onderzoeksvragen van de derde en vierde deelstudies luiden als volgt.

Studie 3. Welke rol heeft de leidinggevende binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?

Studie 4. Welke rol heeft de cultuur binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?

Elke studie is een op zichzelf staand artikel en bevat een eigen onderzoeksvraag, een meer gespecificeerd theoretisch overzicht en een uitvoerige methodologische verantwoording. De deelstudies kunnen daardoor separaat gelezen worden. Tezamen echter beschrijven en verklaren ze de invulling van de business case in de publieke sector en de invloed van diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers.

Bij alle deelstudies is een deductieve werkwijze gehanteerd (Wallace, 1971). Dit impliceert dat eerst de bestaande theoretische invalshoeken zijn bestudeerd. Vervolgens is aan de slag gegaan met het onderzoeken van de empirische werkelijkheid aan de hand van verschillende methoden. Voor dit dissertatieonderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden (Robson, 2002). Dit draagt bij aan het kunnen combineren van de sterke kanten van de verschillende methoden (Greene, Caracelli & Graham, 1989; 't Hart, Boeije & Hox, 2010).

Kwalitatief onderzoek

Voor de eerste twee deelstudies (hoofdstukken 4 en 5) is kwalitatief onderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in de motieven van publieke organisaties voor het voeren van diversiteitsbeleid en in de invloed van het kabinet daarop. In het bijzonder is beoogd om de invulling van de business case van diversiteit in de publieke context in kaart te brengen. Voor beide deelonderzoeken is de casestudy als methode gehanteerd. De casestudy biedt de mogelijkheid om te begrijpen hoe iets werkt in complexe omgevingen (Gerring, 2007; Yin, 2009). Voor deze casestudy's zijn de verschillende sectoren binnen het publieke domein intensief bestudeerd. Daarbij is gekeken naar de meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties. Er is tevens een vergelijkend onderzoek uitgevoerd tussen de cases, waarbij verschillende publieke sectoren met

elkaar zijn vergeleken. Voor de eerste twee deelstudies zijn in totaal 31 kwalitatieve semi-gestructureerde interviews gehouden met ambtenaren en burgers.

Kwantitatief onderzoek

Voor de laatste twee deelstudies (hoofdstukken 6 en 7) is een kwantitatief design gehanteerd om de relatie tussen de verschillende variabelen inzichtelijk te maken. Een grootschalige survey is uitgevoerd binnen alle veertien publieke sectoren² om inzicht te verkrijgen in de invloed van diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers in de publieke sector. Binding is als centrale afhankelijke variabele gekozen, omdat het een belangrijk aandachtspunt was van diversiteitsbeleid van de kabinetten die zijn onderzocht in studie 1 (Kamerstukken II 2010/11, 32501-9; 2009/10, 32124-2; 2007/08, 31201-42). De medewerkers zijn benaderd met een digitale gestructureerde vragenlijst met gesloten vragen. In totaal werden 27.167 medewerkers bevraagd in de periode 12 april 2011 tot met 26 april 2011. Daarvan hebben 11.557 medewerkers de vragenlijst ingevuld, een respons van 42,5 procent.

Flitspanel

De vragenlijst werd beschikbaar gesteld aan de respondenten via een flitspanel. Dit is een online onderzoek dat in opdracht van het ministerie van BZK wordt beheerd door een uitvoeringsorganisatie (www.internetspiegel.nl). Het flitspanel heeft een bereik van 35.000 ambtenaren die vrijwillig deelnemen aan enquêtes. De panelleden zijn representatief voor het personeelsbestand van de totale publieke sector (Ministerie van BZK, 2011). Ze zijn geworven op basis van een aselechte steekproef uit de administratie van het pensioenfonds (ABP) van de Nederlandse publieke sector die circa één miljoen werknemers telt. Het flitspanel bevat informatie over de e-mailadressen van de respondenten, de sector waarin ze werkzaam zijn, hun (leidinggevende) positie, hun functieschaal, het geslacht, het geboortjaar en het opleidingsniveau. De respondenten worden één keer per twee maanden voor onderzoek door middel van een streekproef uit het flitspanelbestand van 35.000 werknemers geselecteerd. Ter controle wordt bij elk onderzoek gevraagd of het panellid nog werkzaam is in de betreffende sector. Zo wordt het panelbestand actueel gehouden. Het flitspanelonderzoek duurt circa tien minuten en heeft betrekking op onderwerpen rond arbeidszaken en management bij de overheid.

2 De veertien publieke sectoren betreffen Rijk, gemeenten, provincies, rechterlijke macht, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen, universitair medisch centra, defensie en politie.

Rol onderzoeker

Dit is een wetenschappelijk onderzoek. Als onderzoeker was ik gedurende de dataverzameling (drie kabinetsperioden tussen 2009 en 2013) werkzaam bij het ministerie BZK en vervulde de functie van beleidscoördinator diversiteitsbeleid voor de publieke sector. Ik participeerde actief bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Hierdoor had ik de beschikking over actuele informatie, relevante documenten en contacten binnen de publieke sector. Dit maakte het mogelijk om eenvoudiger respondenten voor interviews bereid te vinden en de survey breed uit te zetten.

Naast praktische voordelen kan mijn rol van de onderzoeker vragen oproepen over de objectiviteit van het onderzoek. De objectiviteit heb ik bewaakt door het kwantitatieve deel uit te zetten bij bestaande panels van het ministerie van BZK. Op deze wijze stond ik op afstand van de respondenten. In het kwalitatieve deel heb ik toegezien op de objectiviteit door het houden van semi-gestructureerde interviews. Ik heb me als interviewer observerend opgesteld en geen persoonlijke mening gegeven waardoor de interviewer beïnvloed kon worden. Soms heb ik de interviews af laten nemen door iemand anders, een student-stagiaire. Alle interviews zijn opgenomen en letterlijk uitgetypt. De kwalitatieve data heb ik geanalyseerd met behulp van codes en coderingen en aan collega-onderzoekers voorgelegd. Op basis hiervan heb ik analyses gedaan en conclusies getrokken.

1.4 DEELSTUDIES

STUDIE 1: Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet in de publieke sector

De eerste studie vergelijkt diversiteitsperspectieven en -interventies van publieke organisaties binnen vijf sectoren, te weten het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en politie en beperkt zich tot de drie achtereenvolgende kabinetsperioden Balkenende IV (2007-2010), Rutte-Verhagen (2010-2012) en Rutte-Asscher (november 2012-heden). Deze studie bespreekt de verschuiving van het gelijkheidsdenken naar de business case benadering. Bestudeerd is de mate waarin het beleid en de uitwerking ervan in publieke organisaties beïnvloed is door de centrale overheid. Hiermee is antwoord gegeven op de vraag naar de wijze waarop Nederlandse publieke organisaties vormgeven aan het diversiteitsbeleid. Deze studie bevat een multiple casestudy (meervoudige gevalstudie) waarbij vijf publieke sectoren zijn bestudeerd. Hiervoor zijn 13 semi-gestructureerde interviews gehouden met ambtenaren uit de geselecteerde overheidsorganisaties en burgers.

STUDIE 2: De business case van diversiteit in de publieke context: de verbindende overheid

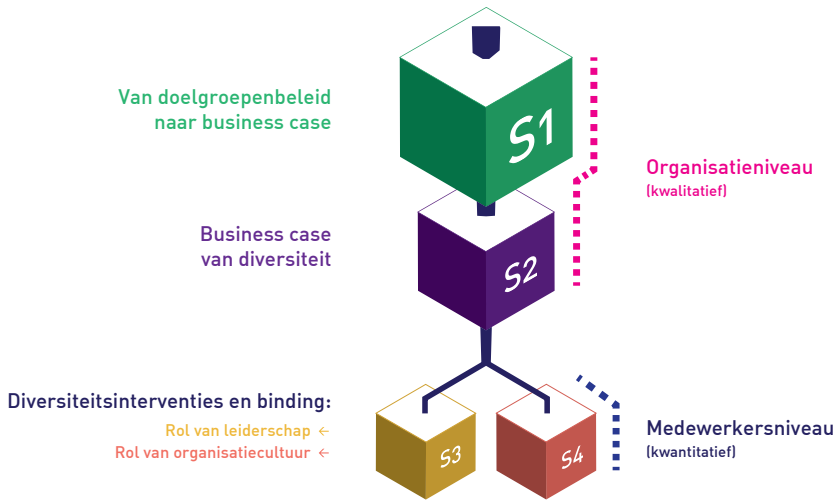
De tweede studie betreft, net als de eerste studie, een meervoudige gevalstudie en richt zich op de business case van diversiteit van vijf publieke organisaties uit de sectoren gemeenten, hoger onderwijs en waterschappen. In deze studie is de betekenis van de business case in een publieke context geanalyseerd. De business case van diversiteit en de voornaamste elementen zijn uiteengegafeld. Om de verschillende business case concepten en argumenten te achterhalen zijn 18 semi-gestructureerde interviews gehouden met verschillende betrokkenen bij de organisatie. Dit betroffen projectleiders, docenten, studenten, medewerkers en burgers. Hierdoor is inzicht verkregen hoe publieke organisaties invulling geven aan de integration & learning, access & legitimacy en arbeidsmarkt als business case. De analyses hebben verder geleid tot het vinden van het verbindingsperspectief als een nieuw publiekspecifieke business case.

STUDIE 3: De invloed van diversiteitsinterventies op de binding van werknemers in de publieke sector: de rol van transformationeel leiderschap

De derde studie focust op de invloed van de ingezette diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers en legt het accent op de rol van de leidinggevende en bestudeert in het bijzonder transformationeel leiderschap. De veelvoorkomende diversiteitsinterventies binnen de publieke sector zijn onderverdeeld volgens de typologie van Ely en Thomas (2001): discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning. Voor deze studie is op basis van de theoretische concepten een vragenlijst ontwikkeld. De volgende concepten zijn opgenomen in de vragenlijst: diversiteitsinterventies, transformationeel leiderschap, inclusieve organisatiecultuur, affectieve betrokkenheid en vertrekintentie. De survey data werden geanalyseerd met behulp van het programma SPSS.

STUDIE 4: Diversiteitsinterventies en de binding van werknemers in de publieke sector: de rol van een inclusieve organisatiecultuur

De vierde studie legt het accent op de betekenis van een inclusieve organisatiecultuur. Voor deze studie zijn opnieuw de kwantitatieve data gebruikt van het flitspanel. De survey data werden geanalyseerd door middel van de programma's SPSS en AMOS. De volgende figuur visualiseert de samenhang van de deelstudies.



Figuur 1.1 Samenhang tussen de deelstudies

1.5 OPBOUW VAN DE DISSERTATIE

Het proefschrift omvat acht hoofdstukken in drie delen. Het eerste deel richt zich op de aanleiding, relevantie en de methodologie van dit proefschrift (hoofdstuk 1) en bespreekt respectievelijk de publieke context en de theorie van diversiteit (hoofdstukken 2 en 3). In dit eerste deel zijn de inrichting van de publieke sector en een chronologische schets van het diversiteitsbeleid uiteengezet. Verder zijn de ontwikkelingen van medewerkers van niet-westerse afkomst in het personeelsbestand binnen de publieke sector in kaart gebracht. In het tweede deel (hoofdstukken 4 tot en met 7) worden vier empirische studies gepresenteerd die ingaan op de opkomst, betekenis en gevolgen van de business case motieven in het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector. Deze studies zijn in de afgelopen jaren in het kader van dit proefschrift uitgevoerd en gepubliceerd in Nederlandse gerefereerde wetenschappelijke tijdschriften. Deze achtereenvolgende vier hoofdstukken zijn op zich los staande artikelen en kunnen derhalve afzonderlijk gelezen worden. Het slotdeel van het proefschrift bespreekt de overall conclusies en beantwoordt de centrale vraag (hoofdstuk 8).

Hoofdstuk 2

Diversiteit in de publieke sector



SYNOPSIS

Dit hoofdstuk gaat in op de publieke sector als werkgever en schetst de historische ontwikkeling van diversiteitsbeleid binnen publieke organisaties alsmede de samenstelling van het personeelsbestand.

2.1 INLEIDING

Dit dissertatieonderzoek is uitgevoerd binnen de publieke sector in Nederland. De resultaten dienen dan ook tegen deze achtergrond gelezen te worden. Daarom beschrijft dit hoofdstuk de context van dit onderzoek. Alvorens in te gaan op de ontwikkeling van het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector door de jaren heen (paragraaf 2.3) en de samenstelling van het personeelsbestand (paragraaf 2.4), wordt eerst belicht wat de publieke sector inhoudt.

2.2 VEERTIEN PUBLIEKE SECTOREN

Hoewel er gesproken wordt over dé publieke sector kan deze onderverdeeld worden in veertien deelsectoren die weer bestaan uit drie categorieën, namelijk openbaar bestuur, onderwijs en wetenschap, en veiligheid (Ministerie van BZK, 2010). Tabel 2.1 geeft de onderverdeling van de veertien publieke sectoren weer.

Hoewel de publieke sector breder is dan deze veertien overheidssectoren³ is in dit proefschrift deze indeling gehanteerd omdat in tijden van het onderzoek het accent van het diversiteitsbeleid van de onderzochte kabinetten op deze sectoren lag (Kamerstukken II 2007/2008 32101-42; 2008/2009 31701-2, 2009/2010 32124-2, 2010/11 32 500VII-62). Alle veertien sectoren zijn meegenomen in de laatste twee deelstudies (studie 3 en 4). Voor de eerste twee studies is een selectie gemaakt uit de kabinetssectoren en de zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's).

Alle veertien overheidssectoren zijn autonoom en kennen sinds 1993 een eigen collectieve arbeidsovereenkomst. Daarvoor golden op basis van de ambtenarenwet voor alle ambtenaren uniforme arbeidsvoorwaarden. Het afgelopen decennium is de autonomie van organisaties in de publieke sector nog meer toegenomen als gevolg van decentralisatie van verantwoordelijkheden binnen de verschillende overheidslagen (Kickert, 2000). Alle beheersmatige taken rond personeel werden gedecentraliseerd. Ook kregen publieke organisaties, binnen de grenzen van de ambtenarenwet, meer ruimte om het HRM-beleid op hun eigen manier vorm te geven. Het gevolg was dat er

3 Naast de veertien overheidssectoren bestaat de publieke sector verder uit zelfstandige bestuursorganen (Zbo's) en de gemeenschappelijke regelingen. Zbo's zoals de belastingdienst en de sociale verzekeringsbank zijn bestuursorganen die een overheidstaak uitvoeren en op het niveau van de centrale overheid zijn ingesteld, maar hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een politiek verantwoordelijke minister. Gemeenschappelijke regelingen zoals veiligheidsregio's betreffen samenwerkingsverbanden van overheden waarbij in een gezamenlijk orgaan bepaalde overheidstaken worden uitgevoerd. Met het oog op de coherentie tussen de verschillende studies van dit proefschrift is er gekozen voor het sectorenmodel.

Tabel 2.1 Veertien publieke sectoren

	Openbaar Bestuur	Onderwijs & Wetenschap	Veiligheid
Kabinets- sectoren	1. Rijk 2. Rechterlijke Macht		13. Defensie 14. Politie
Zelfstandige werkgevers	3. Provincies 4. Gemeenten 5. Waterschappen	6. Primair Onderwijs 4. Voortgezet Onderwijs 5. Middelbaar Beroepsonderwijs 9. Hoger Beroepsonderwijs 10. Wetenschappelijk Beroepsonderwijs 11. Onderzoeksinstituten 12. Universitair Medisch Centra	

verschillen zijn ontstaan tussen publieke organisaties in de HRM-strategie en de daarbij behorende HRM-interventies (Steijn, Groeneveld & Van der Parre, 2010). Dit geldt ook voor het beleid ten aanzien van de diversiteit van het personeelsbestand dat binnen de publieke sector steeds meer gezien werd als onderdeel van het HRM-beleid (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Kamerstukken II 2010/11, 32501-9; 2007/2008, 30985-3). Het ministerie van BZK is van oudsher namens het kabinet belast met de coördinatie van het personeelsbeleid in de publieke sector en kent daarbij een dubbele rol. Enerzijds heeft het ministerie van BZK als sectorwerkgever voor de sector Rijk een coördinerende rol voor het diversiteitsbeleid als onderdeel van het personeelsbeleid. Anderzijds heeft deze ministerie een agenderende rol voor de hele publieke sector.

Binnen het openbaar bestuur kent het ministerie van BZK een systeemverantwoordelijkheid. Deze systeemverantwoordelijkheid houdt in dat het ministerie beleid definieert, de uitvoering van beleid volgt door te monitoren, indien nodig ingrijpt in het systeem, verantwoordelijkheden belegt om de uitvoering van beleid te kunnen volgen, randvoorwaarden creëert en verschillende betrokkenen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid (Kamerstuk II 2012/13, 33605VII-2). Er zit overlap tussen de verantwoordelijkheden van de centrale en decentrale overheid en het is niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid van de een begint en van de ander eindigt (Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat & Van Twist, 2016). Het ministerie van BZK is met uitzondering van de sectoren Rijk, politie, defensie en rechterlijke macht niet de verantwoordelijke sectorwerkgever. Dit impliceert dat het kabinet invloed heeft op het personeelsbeleid van de sectoren Rijk, politie, defensie en rechterlijke macht. Deze worden ook wel de kabinetssectoren genoemd. Hoewel deze sectoren aparte werkgevers zijn en eigen beleid en onderhandelingen kennen met werknemersorganisaties is de invloed van het kabinet op deze sectoren groot. Hierdoor kunnen binnen deze sectoren kabinetsdoelstellingen rond diversiteits-

beleid eenvoudiger doorvertaald worden naar specifieke doelen en beleidsinterventies. De overige sectoren kennen zelfstandige werkgevers met een daarbij behorende eigen verantwoordelijkheid. De invloed die het kabinet in deze sectoren kan uitoefenen, is daarmee beperkt. Met deze sectoren kan het kabinet echter wel bestuurlijke afspraken maken over de invulling van beleid (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1).

Naast het ministerie van BZK heeft ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een rol via het algemeen integratiebeleid naar publieke en private werkgevers, dat zijn doorwerking kan hebben op de vormgeving van het personeelsbeleid ten aanzien van minderheidsgroepen binnen de publieke sector. Daarbij valt onder andere te denken aan het huidige arbeidsmarktbeleid van het ministerie van SZW voor het bevorderen van participatie van jongeren van niet-Nederlandse komaf en daarmee het beperken van discriminatie op de arbeidsmarkt (Kamerstuk II 2013/14 29544-523). Het integratiebeleid is echter niet het object van dit proefschrift, waardoor ook geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doorwerking van het integratiebeleid op andere beleidsterreinen, zoals het diversiteitsbeleid als onderdeel van het personeelsbeleid. Voor dit proefschrift zijn beleid en interventies onderzocht die tot stand zijn gekomen als onderdeel van het personeelsbeleid van publieke organisaties.

Hoewel er verschillen kunnen bestaan binnen de verschillende sectoren en de organisaties daarbinnen, kan er een rode draad geschetst worden in de beleidsontwikkelingen voor diversiteit binnen de gehele publieke sector. Hierover gaat de volgende paragraaf.

2.3 DIVERSITEITSBELEID BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR

Beleid voor etnische minderheden in Nederland dateert uit de jaren zeventig van de vorige eeuw toen het aantal inwoners afkomstig uit de landen rondom de Middellandse Zee sterk toenam. De integratie van etnische minderheden was toen het uitgangspunt. Het beleid was vooral gericht op het verbeteren van gelijke kansen voor alle mensen bij de toegang tot banen, ongeacht de sociaal-demografische groep waartoe ze behoorden (Kamerstukken II 2003/04, 28689-9; 1978/79, 14398-3). Het minderhedenbeleid deed in de jaren tachtig zijn intrede toen het uitgangspunt van tijdelijkheid van verblijf van minderheden in Nederland verlaten werd (De Jong, 2002). Het minderhedenbeleid was toen gebaseerd op de integratie van minderheden die afkomstig waren van voormalige koloniën als van buitenlandse mediterrane landen. Dit beleid werd in die jaren gezien als het wegwerken van de achterstanden van minderheden op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en het voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordelen en discriminatie (Kamerstuk II 1980/81, 16102-6). Dit kan mede worden gezien in het licht van de discussie over de wijziging in de grondwet die in 1983 ertoe leidde dat anti-discriminatie als eerste artikel werd opgenomen (Kamerstuk II 2003/04, 28689-9). Ook speelde het

gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid een rol (Van Oudenhoven-Van der Zee, 2011). De gedachte was dat de overheid zich primair moest toelleggen op het creëren van randvoorwaarden voor de emancipatie van burgers uit minderheidsgroepen (Fermin, 1997).

In 1983 kwam de overheid met de Minderhedennota voor de publieke en private sector. De Minderhedennota vormde een onderdeel van het integratiebeleid dat toen nog minderhedenbeleid heette. De hoofddoelstelling van de Minderhedennota was het creëren van een samenleving waarbij minderheidsgroepen een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben. Het voornaamste punt dat in de Minderhedennota naar voren kwam, was het wegwerken van de ondervertegenwoordiging van minderheden op de arbeidsmarkt ten opzichte van het aandeel in de bevolking (Kamerstuk II, 1980/81, 16102-6). Hiermee kwam er aandacht voor de rol van werkgever bij de integratie van minderheden. Als doelgroep van het minderhedenbeleid werden beschouwd Molukkers, Surinamers, Antillianen en buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden zoals Griekenland, Joegoslavië, Spanje, Portugal, Tunesië, Marokko en Turkije. De Minderhedennota noemde geen specifieke interventies om specifieke doelen te realiseren.

In 1986 kwam het kabinet voor het eerst met beleid voor het divers samenstellen van het personeel vanuit haar rol als werkgever. Tot die tijd richtte het beleid zich op private en publieke organisaties met als doel het bieden van gelijke kansen op de arbeidsmarkt. De overheid streefde voor het eerst naar representatie van de samenleving in het personeelsbestand van het overheidsapparaat. Het streven naar representatie betekende dat de diversiteit in het personeelsbestand van de overheid zou toenemen. Het aandeel etnische minderheden in de samenleving is immers altijd groter geweest dan in het personeelsbestand van de overheid. Onder de noemer Etnische Minderheden Overheid (EMO) kreeg de Rijksoverheid een inspanningsverplichting voor het realiseren van kwantitatieve doelen omtrent het aandeel minderheden binnen de Rijksoverheid. Dit beleid richtte zich op dezelfde doelgroepen als het minderhedenbeleid en was van kracht in de periode 1987-1996 in twee ronden EMO 1 en EMO 2. EMO 1 had als doel het aandeel etnische minderheden binnen de Rijksoverheid te verhogen van twee naar drie procent. Deze doelstelling werd met EMO 2 aangescherpt naar vijf procent in 1995 van het totale personeelsbestand (Kamerstuk II 1990/91, 21971-4). De nadruk bij het EMO beleid lag op gelijkheid en het verbeteren van de achterstandspositie van minderheden (Jonkers, 2003; Koopmans & Statham, 2000; Scholten, 2007; Snel & Scholten, 2005; Verwey-Jonker Instituut, 2004).

Dit is kenmerkend voor een doelgroepenbenadering, die voortgezet werd in 1994 met de Wet bevordering evenredige deelname allochtonen (Wbeaa). Deze wet richtte zich op zowel publieke als private organisaties en beoogde een bijdrage te leveren aan het wegnemen van belemmeringen voor minderheden om betaald werk te krijgen en

de evenredige arbeidsdeelname van minderheden te bevorderen. Kern van de wet was de verplichting voor alle werkgevers met ten minste vijftig werknemers, te streven naar een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden van de beroepsbevolking uit de regio in het personeelsbestand. De Molukkers en mensen afkomstig uit de Zuid-Europese landen zoals Griekenland, Portugal en Spanje behoorden niet meer tot de doelgroep. Uit onderzoek was namelijk gebleken dat de positie van deze groepen in Nederland ten aanzien van arbeid en onderwijs aanzienlijk was verbeterd (Kamerstukken 2003/04, 28689-9; 1993/94, 23684-1). Tot de doelgroep behoorden vanaf dat moment mensen die zelf, of van wie één van de ouders, geboren zijn in: de Nederlandse Antillen, Aruba, Ethiopië, Iran, Irak, het voormalig Joegoslavië, Marokko, Somalië, Suriname, Turkije of Vietnam. Met deze wet werden werkgevers verplicht om de etnische herkomst van het personeel te registreren met als doel inzicht te krijgen in de evenredigheidspercentages.

Naast de registratie werd het verplicht om jaarlijks een verslag en een werkplan gericht op etnische minderheden op te stellen. Dit was bedoeld als middel tegen discriminatie en vooroordelen (Jonkers, 2003). Het zwaartepunt in de wet lag echter bij het administreren van de etnische samenstelling van de werknemerspopulatie en pas in tweede instantie bij het identificeren van werkplannen. De Wbeaa werd een administratieve aangelegenheid, leidde tot onvoldoende actie (Berkhout, Homburg & Waveren, 1996) en werd in 1994 vervangen door de Wet Samen (Wet Stimulering Arbeidsdeelname Etnische Minderheden). De Wet Samen kende hetzelfde doel als de Wbeaa en had een tijdelijk karakter met een looptijd tot december 2003. De doelgroep van de Wet Samen werd aangescherpt. Tot de doelgroep landen behoorden niet meer Japan en voormalig Nederlands-Indië. Ook werd in plaats van etnische minderheden de term allochtoon geïntroduceerd. Onder allochtoon werd verstaan een persoon die zelf of waarvan één van de ouders geboren is in de Nederlandse Antillen, Aruba, het voormalig Joegoslavië, Marokko, Suriname, Turkije, of in de overige landen in Zuid- of Midden-Amerika, Afrika of Azië, met uitzondering van Japan en voormalig Nederlands-Indië. Deze personen worden tegenwoordig ook de niet-westerse allochtonen genoemd. De Wet Samen legde de nadruk op de voorbeeldrol van de overheid als werkgever mede omdat in die periode etnische minderheden ondervertegenwoordigd waren in de publieke sector in vergelijking tot private organisaties (Groeneveld & Verbeek, 2012). Zo werden alle ministeries verplicht hogere streefcijfers te hanteren dan dat in de Wet Samen vastgelegd was. Ook werd verplicht om een ambtenaar als portefeuillehouder minderheden aan te stellen bij ieder ministerie (Kamerstuk II 1999/2000, 27223-1). In 2002 kwam er na acht jaar paarse kabinet (Kok I en II) een centrumrechts kabinet tot 2007. Er ontstond een maatschappelijke en politieke debat over de integratie van allochtonen (Kamerstuk II 2002/2003, 28375-5). Het uitgangspunt van de twee kabinetten (Balkenende I en II) in deze periode werd het voeren van regulier arbeidsmarktbeleid en dit waar nodig aanvul-

len met beleid voor specifieke groepen. Dit leidde tot de beëindiging van de Wet Samen eind 2003 (Kamerstuk II 2003/04, 29544-1) waarmee ook de plicht voor registratie van de etnische herkomst verviel.

Ruim 10 jaar na het EMO beleid ontstond eind jaren negentig een verschuiving in het denken over diversiteit bij de overheid. De voornaamste omslag was de verandering van beleid ter bestrijding van ongelijkheid naar een managementbenadering (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Van der Meer & Dijkstra, 2013). Ondanks de verschuiving naar de managementbenadering van diversiteit bleef er aandacht voor de herkenbaarheid en legitimiteit van het overheidsoptreden (Kamerstuk II 2005/06, 30300VII-34) en daarmee ook voor de representatie van het ambtelijk apparaat (Van der Meer & Dijkstra, 2013). Diversiteit in het personeelsbestand zou helpen signalen op te vangen van behoeftes van specifieke groepen uit de samenleving. Diversiteitsbeleid betekende een noodzaak om in te kunnen spelen op een divers wordende samenleving. Etnisch culturele diversiteit werd onder meer gezien als het gezicht van de overheid richting de diversiteit aan burgers in de samenleving. Om te kunnen voldoen aan de eisen van burgers diende de overheid een afspiegeling te zijn van de samenleving. Overheidstaken konden zodanig worden voorbereid en uitgevoerd dat overheidsbeslissingen en overheidshandelen herkenbaar werden voor de samenleving en gedragen konden worden door die samenleving (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1).

Bij deze omslag naar een managementbenadering werd diversiteit steeds meer een onderwerp van de HRM-afdelingen. Er werden binnen de HRM-afdelingen adviseurs en beleidsmedewerkers aangesteld met specifieke aandacht voor diversiteit in het personeelsbestand. Hiermee werd diversiteit geplaatst binnen het human resource management (HRM). Naast instroom, doorstroom en behoud van personeel werd er binnen het HRM een relatie gelegd met organisatiedoelen. Diversiteit werd gezien als het managen van al het menselijk kapitaal voor het behalen van organisatiesucces (Boselie, 2002). Door deze bredere benadering van diversiteit werden binnen het diversiteitsbeleid van de overheid vrouwen, etnische minderheden en minder validen in één adem genoemd.

In de loop van de jaren kwam er in toenemende mate aandacht voor de bedrijfsmatige argumentaties. Dit past bij de opkomst van het New Public Management (NPM), waarbij het management van de overheid steeds meer benaderd werd als een bedrijf. De gedachte is dat invoering van bewezen technieken uit de private sector in publieke organisaties leidt tot effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering van publieke organisaties. Dit zorgde voor de intrede van het businesscase denken begin van deze eeuw op allerlei beleidsterreinen binnen de overheidscontext. Steeds vaker werden voor maatschappelijke issues de beoogde doelstellingen en de risico's in kaart gebracht. Dit diende als analyse van de maatschappelijke kosten en baten. Het NPM had ook effect op het HRM-beleid van publieke organisaties. Het HRM-beleid werd in toenemende mate zakelijk benaderd voor het verbeteren van de organisatieprestaties. Door het dominante

New Public Management gedachtengoed werd ook het business case argument voor diversiteit aantrekkelijk (Groeneveld & Van de Walle, 2010).

Diversiteit werd dus van belang voor de organisatie en had als doel de organisatieprestaties te verbeteren (Groeneveld & Steijn, 2013; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Pitts, 2005; SER, 2009; Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006). De kwaliteit van de vervulling van de kerntaken van de overheid stond op de voorgrond en de business case van diversiteit binnen de publieke sector werd geïntroduceerd. De business case van diversiteit wordt gedefinieerd als het tweebrengen van een variëteit aan ideeën, kennis en vaardigheden door het benutten van verschillen tussen mensen. De gedachte is dat deze variëteit kan zorgen voor meer creativiteit en uiteindelijk betere resultaten (Van Dijk, 2013). Deze argumentatie werd overgenomen in het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector. Diversiteit in het personeelsbestand zou ervoor zorgen dat meer gezichtspunten uit de samenleving in een vroeg stadium betrokken worden bij de beleidsvorming en dat divers samengestelde teams de innovatiekracht kunnen versterken (Kamerstuk II 2008/09, 31701-2). Diversiteit werd ook nodig gevonden om in de toekomst voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen aantrekken, mede door de vergrijzing binnen de overheid en de toenemende diversiteit op de arbeidsmarkt (SER, 2009). Daarbij speelden ook het imago en de reputatie van de overheid een rol. Door werk te maken van diversiteit zou er een positief beeld ontstaan van de overheid, waardoor zij potentiële werknemers kan aantrekken. Met het voeren van een hoogwaardig personeelsbeleid wilde de overheid als werkgever het goede voorbeeld geven aan private organisaties (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1).

Hoewel er een verschuiving te zien is van het diversiteitsbeleid, kwamen meerdere argumenten binnen de publieke sector tegelijk voor (zie ook hoofdstuk 4). Zo werd door het kabinet Rutte-Verhagen een divers samengesteld personeelsbestand belangrijk gevonden om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen en diversiteit werd gezien als een element van kwaliteit en herkenbaarheid van de overheid in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II 2010/11, 32501-9, 32500VII-62). Het daaropvolgende kabinet Rutte-Asscher benadrukte de voorbeeldrol van de overheid (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012:18). Net als in de jaren tachtig ging het ook om het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie van minder kansrijke allochtonen (Kamerstukken II 2013/14, 32824-51, 30950-68). Dit beleid is ingegeven vanuit morele waarden en heeft als achterliggende gedachte het wegwerken van achterstanden van minderheidsgroepen uit de samenleving (Kamerstuk II 2013/14 29544-523; SER, 2014).

Het denken van kabinetten over diversiteit kan zijn weerslag hebben op de vormgeving van beleid van organisaties. Het beperken van de ongelijkheid onder de bevolking wordt anders vormgegeven in beleid dan het streven naar representatie in de publieke sector of het benutten van de verschillen in de organisatie om beter te presteren. Ook de toename in diversiteit in de organisatie kan van invloed zijn op de vormgeving van

nieuw beleid. Wanneer de organisatie een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen uit de beroepsbevolking kent, zal het accent van het beleid vermoedelijk minder liggen op het streven naar representatie. De volgende paragraaf gaat in op etnisch culturele diversiteit binnen de publieke sector.

2.4 FEITEN EN CIJFERS

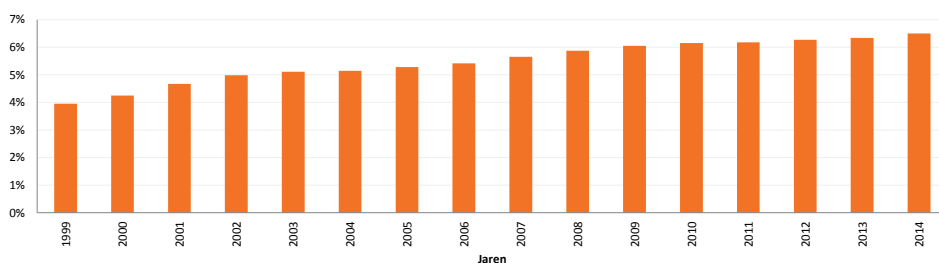
Deze paragraaf schetst de ontwikkelingen in de vertegenwoordiging alsmede de instroom- en uitstroomcijfers van medewerkers van niet-westerse origine in het personeelsbestand. In het beleid van de publieke sector wordt deze groep medewerkers ook wel niet-westerse allochtonen genoemd (Kamerstuk II 2010/11, 32501-9). Daarom wordt in deze paragraaf gemakshalve de term niet-westerse allochtonen gebruikt. Doordat de overheid in de loop der jaren verschillende definities hanteerde voor minderheden en allochtonen is het niet eenvoudig om een kwantitatieve foto te geven van de verschuiving van de etnisch culturele diversiteit binnen publieke organisaties vanaf de jaren zeventig. Bovendien werden de cijfers niet consequent geregistreerd. Daardoor presenteert deze paragraaf de beschikbare cijfers van 1999 tot en met 2014. De definitie van niet-westerse allochtoon is na 1999 enigszins gelijk gebleven, waardoor cijfers sinds dat jaar met elkaar vergeleken kunnen worden. Voor de cijfers van niet-westerse allochtonen in deze paragraaf is consequent de CBS (2014) definitie gebruikt. Een niet-westerse allochtoon is een persoon die zelf of van wie ten minste een ouder geboren is in Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië).

In de veertien publieke sectoren (zie Tabel 2.1) waren in 2014 ongeveer één miljoen werknemers werkzaam. Dit komt neer op ruim 11 procent van de werkzame beroepsbevolking in Nederland. Van deze ruim één miljoen werknemers was 6,5 procent van niet-westerse allochtone afkomst.

Het aandeel niet-westerse allochtonen binnen de publieke sector steeg in 15 jaar tijd met circa 2,5 procentpunten van 4 procent in 1999 naar 6,5 procent in 2014. Dit is geen evenredige vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de beroepsbevolking. In 2014 bestond namelijk ruim 9,4 procent van de werkzame beroepsbevolking uit niet-westerse allochtonen (CBS, 2015). Er zijn uiteraard verschillende redenen waarbij niet verwacht kan worden dat er evenveel allochtonen in de publieke sector werken als je op grond van hun aandeel in de werkzame beroepsbevolking zou verwachten. Zo is het gemiddeld opleidingsniveau van de allochtone beroepsbevolking lager dan de autochtone beroepsbevolking. Het percentage hoger opgeleide (hbo of wo) autochtone beroepsbevolking is 10 procent hoger dan de allochtone beroepsbevolking (CBS, 2013). Medewerkers van allochtone herkomst blijken daardoor ook sterk ondervertegenwoordigd te zijn in beleids- en managementfuncties binnen de publieke sector (Kamerstuk

II, 2007/08, 30985-3). Een andere reden die samenhangt met het opleidingsniveau is de gemiddelde leeftijd binnen de overheid; in 2014 was de gemiddelde leeftijd 48 jaar. Het opleidingsniveau van allochtone jongeren is stijgende en dat zou betekenen een flinke inhaalslag vooral in de instroom van medewerkers bij de overheid. Ondanks deze redenen is het verschil tussen het aandeel allochtonen in de publieke sector (6,5 procent) en het aandeel in de werkzame beroepsbevolking (9,4 procent) groot te noemen. Omdat diversiteit in het personeelsbestand niet vanzelf gaat en dus niet alleen een kwestie van tijd is (SER, 2009; Van Beek & Hendrikse, 2015) voeren organisaties beleid om diversiteit te bevorderen.

Figuur 2.1 presenteert de ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtonen van 1999 tot en met 2014 in de publieke sector.⁴



Figuur 2.1 Aandeel niet-westerse allochtonen in de publieke sector, 1999-2014

Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

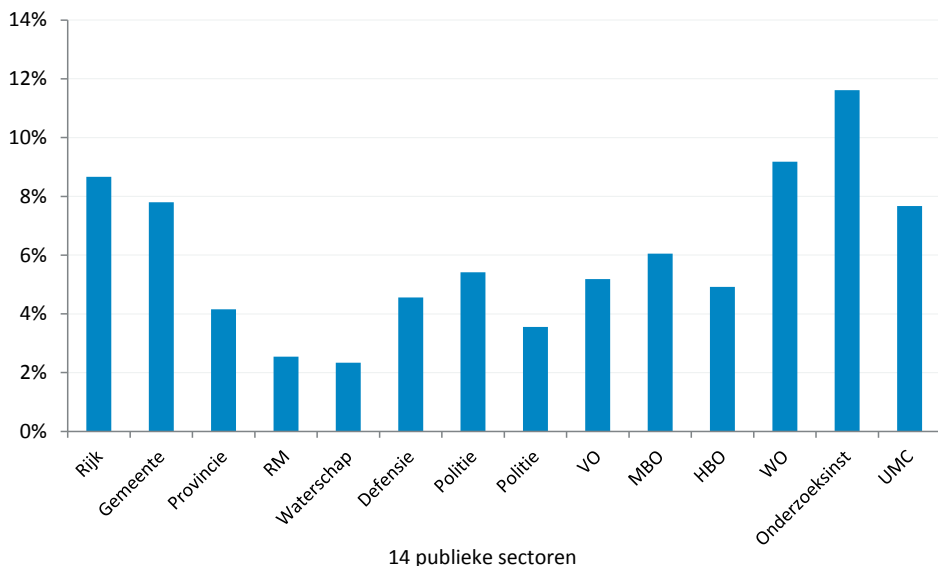
Uit Figuur 2.1 is af te leiden dat er vanaf 1999 elk jaar een gelijkmatige toename van steeds minder dan een half procentpunt is te zien. De grootste toename in het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand is te zien rond het millennium (tussen de jaren 1999 en 2002). Het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand steeg van 3,95 naar 4,99 procent. Dit kan eventueel te maken hebben met de verschuiving naar een business case benadering van diversiteit rond die periode. Omgekeerde kan ook het geval zijn. Zo kan de toename van het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand er aan bijgedragen hebben dat diversiteit binnen de publieke sector steeds meer benaderd werd als business case.

Verder is de minste toename te zien in de jaren 2003 en 2004. Dit kan samenhangen met de beëindiging van de Wet Samen eind 2003. Ook de toename in de jaren 2010 en 2011 is ten opzichte van de andere jaren minimaal. Dit kan te maken hebben met

4 Voor de figuren 2.1 tot en met 2.4 zijn de bronbestanden stand-, instroom- en uitstroomcijfers van het ministerie van BZK gebruikt. Deze cijfers zijn afkomstig uit de ABP bestanden, het pensioenfonds voor de publieke sector, en betreffen de volledige populatie werknemers in de veertien publieke sectoren.

het kabinetsbeleid van het toenmalig kabinet Rutte-Verhagen waarbij geen specifiek diversiteitsbeleid werd gevoerd en interventies werden ingezet voor het bevorderen van etnisch culturele diversiteit binnen de publieke sector.

Het aandeel niet-westerse allochtonen varieert voor de veertien publieke sectoren. In Figuur 2.2 worden de sectorale verschillen voor 2014 inzichtelijk gemaakt.



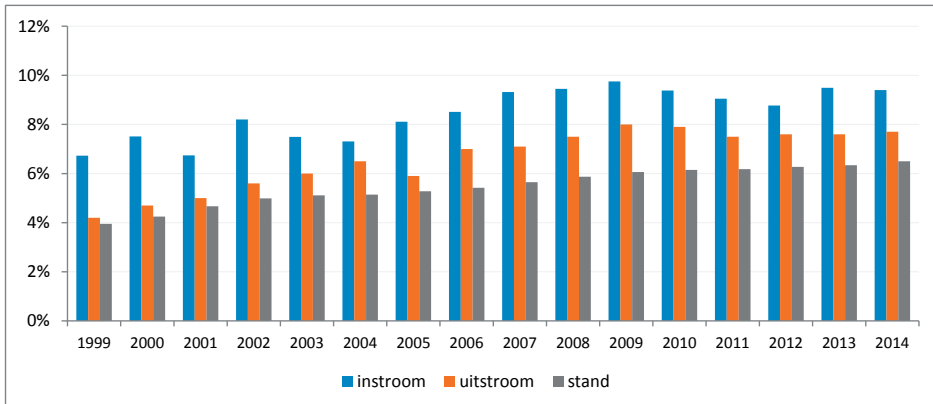
Figuur 2.2 Percentage niet-westerse allochtonen per sector, 2014

Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

Het aandeel niet-westerse allochtonen was in 2014 het grootste binnen het wetenschappelijk onderwijs en de onderzoekscentra. Dit is mogelijk toe te schrijven aan internationale docenten en onderzoekers uit niet-westerse landen waar deze instellingen mee te maken hebben. Binnen het openbaar bestuur is het hoogst aandeel niet-westerse allochtonen te zien binnen de sectoren Rijk gevolgd door gemeenten. Mogelijk heeft dit te maken met de langere historie van deze sectoren met het voeren van diversiteitsbeleid.

Het aandeel in het personeelsbestand wordt sterk beïnvloed door de instroom- en uitstroomcijfers. Figuur 2.3 geeft een totaalbeeld van het aandeel, de instroom en de uitstroom van niet-westerse allochtonen. De percentages in de instroom en uitstroom in Figuur 2.3 zijn berekend op basis van de totale instroom en uitstroom en niet ten opzichte van het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand. De in- en uitstroompercentages in Figuur 2.3 kunnen beïnvloed worden door de mate van krimp of groei binnen de publieke sector. Zo stromen bij een kleiner wordende overheid

minder medewerkers in en meer medewerkers uit in vergelijking tot een groeiende overheid. Dit betekent dat veranderingen in het aandeel in het personeelsbestand niet per definitie gerelateerd kunnen worden aan de in- en uitstroom percentages.



Figuur 2.3 Stand, instroom en uitstroomcijfers van niet-westerse allochtonen in de totale publieke sector, 1999-2014

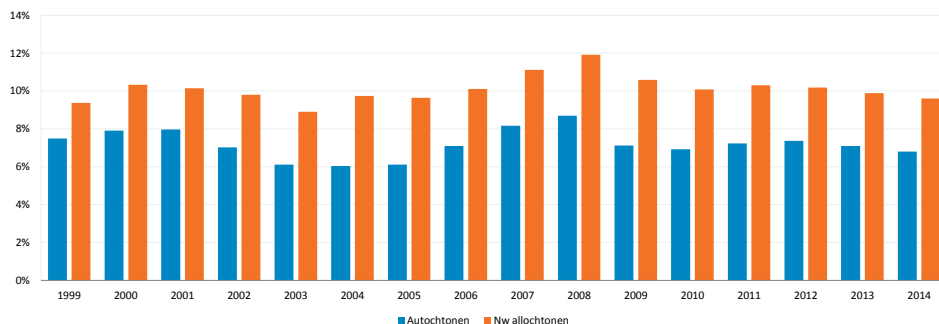
Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

De uitstroomcijfers in Figuur 2.3 tonen op de eerste plaats een gelijksoortig beeld als bij de toename in het aandeel in het personeelsbestand. De instroom daalt na de beëindiging van de Wet Samen in 2003 en vanaf het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen in 2010.

Verder laat Figuur 2.3 zien dat het aandeel niet-westerse allochtonen in de instroom in 15 jaar tijd met 2,7 procentpunt (van 6,7 naar 9,4 procent) is toegenomen, terwijl het aandeel in de uitstroom in 15 jaar tijd met 3,5 procentpunt (van 4,2 naar 7,7 procent) is gestegen. Dit betekent dat niet-westerse allochtonen verhoudingsgewijs meer zijn gaan uitstromen dan instromen. De veronderstelling is dat niet-westerse allochtonen zich niet thuis voelen in de organisatie en vertrekken. Dit roept vragen op over de binding van allochtonen met de publieke sector. De toename in de uitstroompercentage doet tevens vermoeden dat niet-westerse allochtonen vaker de publieke sector verlaten in vergelijking tot de autochtone collega's. Om hier inzicht in te krijgen is het nodig om de uitstroomcijfers voor niet-westerse allochtonen af te zetten tegen de uitstroomcijfers van autochtonen.

Figuur 2.4 presenteert de uitstroompercentage van autochtonen en niet-westerse allochtonen ten opzichte van de beginstand autochtonen en niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand in het betreffende jaar. De uitstroomcijfers van niet-westerse allochtonen in Figuur 2.4 verschillen met de uitstroomcijfers van niet-westerse alloch-

tonen in Figuur 2.3. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste geven de cijfers in Figuur 2.3 de uitstroombestand weer van de totale uitstroom uit de publieke sector van het betreffende jaar. Daarentegen presenteert Figuur 2.4 de uitstroombestand ten opzichte van de beginstand niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand van het betreffende jaar. Omdat de cijfers in Figuur 2.4 afgezet zijn tegen het zittend personeelsbestand hebben de taakstellingen geen invloed op de vergelijking tussen allochtonen en autochtonen in het betreffende jaar. De taakstellingen kunnen enkel een verklaring zijn voor de fluctuaties tussen de verschillende jaren. Een tweede reden waarom de cijfers van Figuur 2.4 afwijken van de cijfers in Figuur 2.3 is dat de cijfers in Figuur 2.4 in tegenstelling tot 2.3 betrekking hebben op de leeftijdscategorie 20 tot 50 jaar. In Figuur 2.4 is voor deze leeftijdscategorie gekozen omdat de uitstroom van met name autochtonen door (vervroegd) pensioen de vergelijking tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen kunnen beïnvloeden. Het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand boven 50 jaar was in 2014 namelijk 3 procent, terwijl het aandeel niet-westerse allochtonen in de leeftijdscategorie 20 tot 50 jaar 8 procent betrof. Gecontroleerd is of er ook grote verschillen waren in het aandeel niet-westerse allochtonen in de leeftijdscategorieën 20 tot 30 jaar en 40 tot 50 jaar. Dit bleek niet het geval te zijn. De trend zoals weergegeven in Figuur 2.4 blijft hetzelfde voor deze leeftijdscategorieën.



Figuur 2.4 Uitstroom autochtonen en niet-westerse allochtonen ten opzichte van de stand in het personeelsbestand, 20 tot 50 jaar, 1999-2014

Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

Uit Figuur 2.4 is af te leiden dat de uitstroom van niet-westerse allochtonen over de hele periode hoger is dan die van autochtonen ten opzichte van het personeelsbestand. Dit betekent dat verhoudingsgewijs meer mobiliteit is onder niet-westerse allochtonen dan autochtonen. Daar waar de uitstroom van autochtonen in 15 jaar tijd gedaald is met circa 0,7 procentpunt (van 7,5 procent naar 6,8 procent) is de uitstroom van niet-westerse allochtonen gestegen met circa 0,2 procentpunt (van 9,4 procent naar 9,6

procent). Deze cijfers tonen daarmee aan dat de binding van niet-westerse allochtonen met de publieke organisatie problematisch blijft. De cijfers laten verder verschillen zien na de periode van de beëindiging van de Wet Samen eind 2003. Daar waar het aandeel autochtonen in de uitstroom nagenoeg gelijk blijft, stijgt het aandeel in de uitstroom van niet-westerse allochtonen. Verder is er een daling te zien in de uitstroom van autochtonen en niet-westerse allochtonen na 2008. Dit is de periode van het kabinet Balkenende IV waarin het bevorderen van diversiteit in het personeelsbestand hoog op de politieke agenda stond.

Het hoge vertrek van allochtonen in vergelijking tot autochtonen doet vermoeden dat er knelpunten zijn binnen de organisatie die deze uitstroom veroorzaken. Hierdoor is de laatste jaren naast het bevorderen van de instroom ook aandacht gekomen voor het tegengaan van ongewenste uitstroom en het behoud van allochtone medewerkers (Kamerstuk II 2010/11, 32501-9). De hogere uitstroom van niet-westerse allochtonen en fluctuaties in bepaalde perioden wijzen erop dat beleid, leiderschap of andere interne organisatieprocessen hierbij een rol kunnen spelen. Al met al onderstreept dit het belang van onderzoek naar diversiteitsbeleid binnen de publieke sector en in het bijzonder naar de binding van niet-westerse allochtonen met de organisatie. Daarom worden in de hoofdstukken 6 en 7 onderzocht wat de invloed is van het diversiteitsbeleid op de binding medewerkers en factoren die daarbij een rol kunnen spelen.

2.5 RESUMÉ

Het beleid rondom etnisch culturele diversiteit dateert uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Eerst werd onder de noemer van minderhedenbeleid de integratie van etnische minderheden aan de orde gesteld. Midden jaren tachtig van de vorige eeuw kwam er aandacht voor het verbeteren van hun positie op de arbeidsmarkt. Het bieden van gelijke kansen en het beperken van discriminatie waren daarbij de uitgangspunten. Eind jaren negentig vond er een verschuiving plaats naar een managementbenadering. Daarbij kwam het accent te liggen op de representatie van het overheidsapparaat ten behoeve van de prestaties van publieke organisaties. Het ging daarbij ook steeds meer om het management van alle verschillen binnen de organisatie, en niet om etnisch culturele diversiteit alleen, om daarmee beter in te kunnen spelen op divers wordende samenleving. Hiermee werd diversiteit geplaatst binnen het HRM-beleid. Sinds het millennium is er een beweging naar de bedrijfsmatige argumentaties voor diversiteit en deed de business case van diversiteit zijn intrede. Ondanks het diversiteitsbeleid blijkt uit de cijfers dat niet-westerse allochtonen uit de beroepsbevolking niet evenredig vertegenwoordigd zijn in het personeelsbestand van publieke organisaties. Het aandeel niet-westerse allochtonen is in 15 jaar tijd (1999-2014) gestegen met 2,5 procentpunten

van 4 naar 6,5 procent. In 2014 betrof hun aandeel in de werkzame beroepsbevolking 9,5 procent. Tegelijk is te zien dat het vertrek van niet-westerse allochtonen groter blijft dan dat van autochtonen. In 2014 verlieten 9,6 procent van medewerkers van niet-westerse komaf de publieke sector en 6,8 procent medewerkers van Nederlandse origine. De binding van allochtonen aan de organisatie blijft een moeilijke opgave. De hoofdstukken 6 en 7 gaan hier verder op in en bestuderen de binding van medewerkers met de organisatie als afhankelijke variabele.

Hoofdstuk 3

Diversiteit in bestuurskundig perspectief



SYNOPSIS

Dit hoofdstuk bespreekt het theoretisch raamwerk van het proefschrift en positioneert de literatuur over diversiteit in de bestuurskunde en HRM. De diversiteitsperspectieven, inclusief de business case benadering worden uiteengezet.

3.1 INLEIDING

Verschillende theorieën zetten uiteen waarom organisaties diversiteit nastreven (Ely & Thomas, 2001; Kirton & Greene, 2010; Rees, 1998; Squires, 2005; Walby, 2005). Binnen de context van de overheid kan allereerst gedacht worden aan de literatuur over diversiteit in organisaties en diversiteitsmanagement. Dit proefschrift brengt drie theoretische invalshoeken samen. Als rode draad in dit proefschrift lopen de drie diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001). Daarnaast is er in de bestuurskunde veel geschreven over de representatie van de etnische minderheden in overheidsorganisaties (Hondeghem, 2011; Van de Walle, Groeneveld & Vandenbussche, 2013; Von Maravić, Peters & Schröter, 2013). Dit is terug te voeren op de klassieke theorie over representatieve bureaucratie (Bailey, 2004; Kingsley, 1944). In de literatuur wordt een relatie gelegd met diversiteit, omdat een meer representatieve publieke organisatie vaak betekent dat deze meer divers is. De laatste jaren is er een verschuiving te zien naar het managen van verschillen in de organisatie voor het verbeteren van de organisatieprestaties (Boselie et al., 2005; Steijn et al., 2013). Dit business case denken berust op de literatuur over diversiteitsmanagement en de HRM-literatuur. De verschuiving naar de business case brengt diversiteit in de praktijk onder de aandacht van HRM en dat is ook in de wetenschappelijke literatuur terug te zien. De HRM-literatuur is de derde theoretische pijler waarop dit proefschrift rust. Daarmee brengt dit proefschrift de literatuur over diversiteit, representatieve bureaucratie en HRM samen.

Diversiteit binnen de context van de overheid raakt alle drie de theoretische invalshoeken. Deze drie theoretische invalshoeken belichten verschillende rationales en theoretische verklaringen voor wat een publieke werkgever doet met diversiteit. De drie theoretische invalshoeken verwijzen naar de relevantie van diversiteit voor de effectiviteit en legitimiteit van publieke organisaties. Deze invalshoeken zijn echter nauwelijks in hun onderlinge samenhang gebruikt om diversiteit in de publieke sector te onderzoeken. Inzicht hierin is daarom van belang om een theoretische discussie te kunnen voeren over diversiteit binnen de publieke sector. Hierna worden de drie verschillende invalshoeken achtereenvolgens uiteengezet. In paragraaf 3.5 worden de theoretische samenhang en de positionering van de verschillende invalshoeken in dit proefschrift beschreven.

3.2 DIVERSITEITSPERSPECTIEVEN VAN ELY EN THOMAS

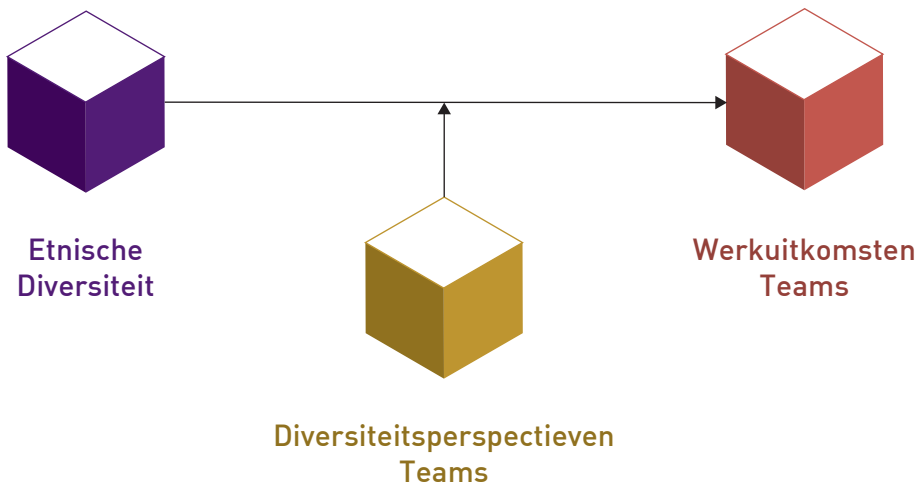
Met behulp van kwalitatief onderzoek in de Verenigde Staten hebben Ely en Thomas (2001) bij drie verschillende dienstverlenende organisaties onderzocht hoe culturele diversiteit het groepsfunctioneren beïnvloedt. Zij spreken van culturele diversiteit wan-

neer er binnen een groep verschillen zijn naar ras, etniciteit, geslacht, sociale positie in de samenleving, geloof, nationaliteit en seksuele geaardheid. Het accent in hun onderzoek ligt evenwel op etniciteit. Medewerkers die een etnisch culturele minderheidsgroep vormen, worden in dit Amerikaans onderzoek medewerkers met een “kleur” genoemd. Onderzocht zijn een adviesbureau, een financiële dienstverlener en een advocatenkantoor die succesvol waren in het binnenhalen en behouden van medewerkers met een “kleur”. Binnen het adviesbureau bestonden zowel het management als de professionals uit veertig procent medewerkers uit een andere etnische achtergrond dan de native Amerikanen. Binnen het relatief kleine non-profit advocatenkantoor bestond het hoger management uit native Amerikanen en waren de helft van de twaalf middelmanagers afkomstig uit etnisch culturele minderheidsgroepen. De financieel dienstverlenende organisatie kende veertig procent medewerkers afkomstig uit etnisch culturele minderheidsgroepen. Binnen deze organisaties zijn divers samengestelde teams bevraagd hoe belangrijk ze culturele verschillen vinden, op welke manier deze verschillen kunnen worden ingezet en wat de verwachtingen zijn van culturele diversiteit.

In het onderzoek is niet alleen aangetoond dat er een relatie bestaat tussen de diversiteit van het personeelsbestand en het functioneren van het team maar ook dat deze relatie beïnvloed wordt door het belang dat medewerkers geven aan etnisch culturele diversiteit op het werk. Ely en Thomas (2001) maken daarbij onderscheid in perspectieven van medewerkers op diversiteit van het personeelsbestand. Een perspectief geeft weer hoe de teamleden naar de verschillen tussen personen of groepen kijken. Het perspectief heeft invloed op de manier waarop organisaties of groepen omgaan met of reageren op de gevolgen van diversiteit. Ely en Thomas (2001) beschrijven de dominante perspectieven en constateren dat er binnen een organisatie meerdere perspectieven tegelijk kunnen bestaan. Ze onderscheiden drie diversiteitsperspectieven die op verschillende manieren invloed kunnen hebben op voordelen die een groep haalt uit haar diversiteit. De gevolgen van de drie perspectieven zijn verschillend voor de kwaliteit van het teamfunctioneren. Elk perspectief geeft een andere reden voor het bevorderen van diversiteit in de organisatie.

Hoewel Ely en Thomas (2001) zich richten op het groepsniveau leggen ze ook een relatie met het organisatieniveau. De diversiteitsperspectieven kunnen daarmee ook beschouwd worden als motieven van organisaties voor het streven naar een etnisch divers personeelsbestand. De diversiteitsperspectieven zijn dus geen wetenschappelijke theorieën, maar betreffen enkel gezichtspunten van organisaties over diversiteit in het personeelsbestand en bieden daarmee een analysemodel voor het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector.

Ter illustratie wordt in Figuur 3.1 het vereenvoudigde model van Ely en Thomas (2001) weergegeven.



Figuur 3.1 Vereenvoudigd onderzoeksmodel van Ely en Thomas (2001)

De drie perspectieven zijn *discrimination & fairness*, *access & legitimacy* en *integration & learning*. Hierna worden de drie diversiteitsperspectieven en het daarbij passende diversiteitsbeleid uiteengezet.

Het *discrimination & fairness* perspectief, ook wel het rechtvaardigheidsperspectief genoemd, heeft een moreel uitgangspunt dat een ieder gelijk is en ook zo behandeld moet worden. De verschillen binnen de organisatie worden zo min mogelijk benoemd of benadrukt en diversiteit mag het functioneren van de organisatie zo minimaal mogelijk beïnvloeden. Dit perspectief richt zich op het bieden van gelijke kansen voor werving en promotie en het onderdrukken van vooroordelen en discriminatie ten opzichte van minderheidsgroepen (Selden & Selden, 2001). Organisaties die handelen op basis van dit perspectief doen dit vanuit een morele plicht om als organisatie een afspiegeling te zijn van de maatschappij (Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979) en om legitimiteit en publieke geloofwaardigheid te verkrijgen (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Krislov, 1974). Het doelgroepenbeleid is vanuit deze visie op diversiteit ontwikkeld met het oog op het bieden van gelijke kansen bij werving en promotie om zo de evenredige vertegenwoordiging van verschillende sociaal-demografische groepen in organisaties te bevorderen (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Beleid dat gebaseerd is op het *discrimination & fairness* perspectief heeft als gevolg dat normen in de organisatie niet worden aangepast en de verwachting is dat de medewerkers zich aanpassen aan de organisatie. Omdat de verschillen niet geuit worden op het werk, voelen medewerkers die tot de minderheid behoren zich niet gewaardeerd en gerespecteerd (Ely & Thomas, 2001).

Dit gelijkheidsperspectief kent dan ook duidelijke keerzijden. Zo gaat het voorbij aan het feit dat door het bieden van kansen voor minderheidsgroepen de kansen van meer-

derheidsgroepen worden ingeperkt. Het voorkeur geven aan allochtonen in plaats van autochtonen bij gelijke geschiktheid kan zo de kansen van de autochtonen beperken. Hierdoor kan er een zekere mate van ongelijkheid en een gevoel van uitsluiting ontstaan bij de autochtonen. Verder berust het discrimination & fairness perspectief op de aanname dat de normen van de organisatie niet worden aangepast. Het vertrekpunt is dat nieuwe medewerkers zich aanpassen aan de normen van de meerderheid binnen de organisatie. Als normen niet veranderen, kan dat ertoe leiden dat allochtonen zich niet thuisvoelen in de organisatie waar ze instromen met als gevolg dat zij sneller uitstromen (Hofhuis, Van Oudenhoven-van der Zee & Otten, 2008).

Het perspectief *access & legitimacy* gaat vooral uit van de kansen die diversiteit biedt voor de markt, zoals het vergaren van kennis over verschillende groepen in de samenleving en hier aansluiting bij vinden. Het gaat om het vergroten van de legitimiteit en herkenbaarheid van organisaties bij etnische groepen in de samenleving. Binnen dit perspectief is het besef dat de markt waarop organisaties actief zijn steeds meer etnisch divers wordt. Organisaties reageren op deze ontwikkeling door de eigen diversiteit te vergroten om zo een betere toegang en legitimiteit tot diverse groepen op de markt te verkrijgen. Organisaties kunnen daarmee beter aansluiten op de wensen en behoeften van klanten en afnemers (Ely & Thomas, 2001; Herring, 2009). De achterliggende gedachte hierbij is dat mensen met dezelfde achtergrond elkaar beter begrijpen en daardoor beter met elkaar communiceren. Door meer aansluiting te creëren tussen medewerkers van de organisatie en haar afnemers hopen organisaties met dit perspectief op het behalen van economische voordelen voor de organisatie. Het gevolg is vaak dat alleen de afdelingen binnen de organisatie die direct in contact staan met haar klanten etnisch divers gemaakt worden. Het nadeel van dit perspectief is dan ook dat diversiteit doorgaans niet doordringt tot de diepere lagen van de organisatie (Ely & Thomas, 2001). Hierdoor gaat de meerwaarde van een divers personeelsbestand vaak verloren omdat diversiteit tot een segment van de organisatie behoort en niet ingebed is in de totale organisatie. De werknemers die tot de minderheid behoren, voelen zich niet evenveel gewaardeerd en gerespecteerd als leden van de meerderheid, omdat ze enkel als waardevol worden gezien om één bepaald segment te bedienen. Medewerkers worden alleen gewaardeerd voor hun verschil in relatie met bepaalde klanten en niet voor hun bredere competenties. Een ander nadeel is dat het alleen aantrekken van medewerkers uit minderheidsgroepen vanwege een specifiek demografisch kenmerk (zoals etniciteit) gevoelens van vervreemding kan oproepen (Thomas et al., 2004). Dat wil zeggen dat met name allochtone medewerkers ingezet worden voor vragen of problemen van allochtone klanten of burgers. Een organisatie die de minderheid alleen maar gebruikt voor specifieke taken, zal er beperkt zijn voordeel uithalen (Ely & Thomas, 2001).

Etnisch divers samengestelde organisaties kunnen voordeel halen uit diversiteit wanneer verschillen openlijk besproken kunnen worden, er waardering en respect is

voor etnisch culturele diversiteit en wanneer individuen hun culturele identiteit kunnen uiten (Ely & Thomas, 2001). Ruimte voor de culturele identiteit en de verschillen tussen medewerkers heeft betrekking op de organisatiecultuur. Zowel bij het discrimination & fairness als het access & legitimacy perspectief vindt er geen verandering plaats van de organisatiecultuur. Van nieuwe medewerkers wordt verwacht dat zij zich aanpassen aan de heersende cultuur binnen de organisatie. Het derde diversiteitsperspectief *integration & learning* komt hieraan tegemoet. Het integration & learning perspectief heeft betrekking op organisatieprocessen. Organisaties die werken vanuit dit perspectief streven naar diversiteit in hun personeelsbestand vanuit de gedachte dat verschillen bijdragen aan creativiteit, innovatie en betere producten en diensten en daarmee de verbetering van organisatieprestaties (Van Knippenberg & Schippers, 2007). Diversiteit wordt gezien als een interne bron van productiviteit. Dit betekent dat kennis, inzichten en vaardigheden van medewerkers uit verschillende etnische groepen (zowel meerderheid als minderheid) benut worden in de praktijk. Organisaties die streven naar diversiteit vanuit dit perspectief, zien de kennis, inzichten, competenties en ervaringen die medewerkers hebben meegekregen door hun etnische achtergrond als aanleiding om de eigen werkprocessen, cultuur en kerntaken te herevalueren en eventueel aan te passen. Verschillen in etnische achtergrond en de verschillende visies die hierdoor tot stand komen, worden binnen dit perspectief gezien als leermomenten om tot nieuwe inzichten te komen. Medewerkers worden gewaardeerd, gerespecteerd en aangemoedigd zich te profileren als lid van zijn of haar etnische groep (Ely & Thomas, 2001). Dit perspectief wordt gezien als een manier voor het bevorderen van een inclusieve organisatiecultuur. Met inclusiviteit wordt bedoeld dat alle werknemers zich betrokken voelen bij de organisatie, ongeacht leeftijd, sekse of culturele achtergrond en gewaardeerd worden om wie ze zijn (Shore, Randel, Chung, Dean, Ehrhart & Singh, 2011; Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006).

Ondanks het feit dat access & legitimacy en integration & learning perspectieven van elkaar verschillen, verwijzen beide perspectieven naar de voordelen van diversiteit voor de organisatie en daarmee naar de business case benadering. Deze benadering heeft betrekking op het verbinden van diversiteit en diversiteitsbeleid aan de doelen van de organisatie om beter te presteren (Herring, 2009; Kochan et al., 2003; Richard, 2000; Thomas & Ely, 1996). Het idee is dat diversiteit in personeel een concurrentievoordeel met zich meebrengt (Kochan et al., 2003; Richard, 2000) en dus van meerwaarde is voor een organisatie of afdeling (Ely & Thomas, 2001).

In de wetenschappelijke literatuur is er weinig kritiek op de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas. Ze worden in vervolgonderzoek steeds meer gegeneraliseerd en als verschillende motieven voor beleidsvoering gebuikt (Van Knippenberg & Schippers, 2007; Podsiadlowski, Otten & Van der Zee, 2009; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Hofhuis, 2012). Podsiadlowski, Otten en Van der Zee (2009) komen in hun onderzoek tot de conclusie dat de perspectieven van Ely en Thomas (2001) niet volledig zijn en vullen

deze aan met twee nieuwe perspectieven, namelijk kleurenblindheid (*colorblindness*) en het principe van het versterken van homogeniteit (*reinforcing homogeneity*).

Kleurenblindheid refereert aan de gelijke behandeling en beoordeling van iedereen ongeacht achtergrond of etniciteit (Plaut, Thomas & Goren, 2009). Het uitgangspunt van kleurenblindheid is dat mensen in de organisatie passen wanneer ze overeenkomen met de vereiste beroepskwalificaties: afkomst of andere collectieve verschillen doen niet ter zake (Richeson & Nussbaum, 2004). Men wil geen onderscheid maken tussen mensen van verschillende afkomst, maar het liefst alleen op basis van kwaliteit. Het perspectief *streven naar homogeniteit* houdt in dat organisaties een divers personeelsbestand proberen te vermijden of zich er zelfs tegen afzetten. Het kan dus gezien worden als een perspectief dat tegenover diversiteit staat. De focus bij homogeniteit ligt niet op de diversiteit aan kenmerken van werknemers, maar op de overeenkomsten tussen hen. De achterliggende gedachte is dat diversiteit niet per definitie van meerwaarde hoeft te zijn voor de organisatie. Het uitgangspunt bij het streven naar homogeniteit is dat organisaties juist beter kunnen functioneren wanneer medewerkers aansluiting hebben bij de dominante cultuur en waarden van de organisatie.

Het perspectief van kleurenblindheid wordt soms ook geplaatst onder het rechtvaardigheidsperspectief (*discrimination & fairness*) (Ely & Thomas, 2001; Kirton & Greene, 2005). Dit is echter niet terecht, omdat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de kleurenblinde visie en het *discrimination & fairness* perspectief. Zo wordt in tegenstelling tot het *discrimination & fairness* perspectief bij kleurenblindheid geen rekening gehouden met de culturele achtergrond van personen. Bij sollicitaties wordt de afkomst niet in overweging genomen, omdat het uitgangspunt is dat de juiste persoon op de juiste plaats aangenomen moet worden ongeacht zijn of haar achtergrond. Er is in tegenstelling tot het *discrimination & fairness* perspectief geen specifieke aandacht voor de achterstandspositie van minderheidsgroepen. In overeenstemming met het *discrimination & fairness* perspectief hoeft gelijkheid hier ook niet te betekenen dat het kleurenblinde perspectief ook resulteert in gelijkheid in uitkomsten. Er kan nog steeds discriminatie voorkomen in organisaties (Apfelbaum, Norton, & Sommers, 2012). Zo kan er bias optreden bij selectie, omdat mensen bij interacties onbewust toch onderscheid blijken te maken in ras (Ito & Urland, 2003). Selectieteamen die vooral bestaan uit de meerderheidsgroep kunnen daardoor onbewust de voorkeur geven aan mensen uit de eigen etnische groep en mensen uit de minderheidsgroep uitsluiten. Vanuit het *discrimination & fairness* perspectief kan daarentegen om achterstanden te compenseren juist beleid gevoerd worden om bij sollicitaties bij gelijke geschiktheid de voorkeur te geven aan de minderheidsgroep.

Waar de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) uitgaan van bewuste aandacht voor diversiteit veronderstellen deze twee nieuwe perspectieven geen bewuste aandacht voor diversiteit (Podsiadlowski et al., 2009). Discussabel hierbij is of deze

diversiteitsperspectieven beschouwd kunnen worden als diversiteitsperspectief als er geen aandacht is voor verschillen. Desondanks zijn deze twee perspectieven meegenomen in dit onderzoek, omdat organisaties deze perspectieven als uitgangspunt kunnen nemen bij beleidsoverwegingen ten aanzien van diversiteit.

3.3 REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE

In de voorgaande paragraaf zijn de verschillende diversiteitsperspectieven besproken. Ook in de bestuurskunde is er aandacht voor diversiteit waarbij de verschillende diversiteitsperspectieven terug te vinden zijn. Deze paragraaf plaatst de diversiteitsperspectieven in de bestuurskundige literatuur en bespreekt de theorie over representatieve bureaucratie (Mosher, 1968). Deze theorie heeft betrekking op een evenredige representatie van verschillende bevolkingsgroepen binnen de overheid (Kingsley, 1944).

Sinds de jaren vijftig is er aandacht voor representatieve bureaucratie. In de loop van tijd is de betekenis die eraan gegeven wordt echter veranderd (Andrews, Groeneveld, Meier & Schröter, 2015). Kingsley (1944), die gezien wordt als de grondlegger van de representatieve bureaucratie, poneerde dit concept voor het eerst in het Verenigd Koninkrijk. Hij legde toen het accent op de afspiegeling van de heersende klasse uit de samenleving binnen de overheid. Daarbij ging het om de sociaal-economische kenmerken zoals klasse en onderwijs. Sinds de jaren zeventig wordt representatieve bureaucratie benaderd als vertegenwoordiging van de gehele bevolking, inclusief de kansarmen en de minderheden. Studies richtten zich steeds meer op de afspiegeling van de overheid voor wat betreft sociaal-demografische kenmerken met daarbij de meeste aandacht voor geslacht, etniciteit en ras (Andrews, et al., 2015).

De theorie over de representatieve bureaucratie stelt dat de weerspiegeling van de demografische kenmerken van de bevolking in het personeelsbestand bijdraagt aan de effectiviteit van de overheid. Dit omdat de overheidsorganisaties die een afspiegeling zijn van de bevolking een groter vermogen hebben om rekening te houden met de verschillende waarden en belangen in de samenleving (Bailey, 2004; Groeneveld & Van de Walle, 2010). De overheid wordt in die visie gezien als een middel om verschillende belangen uit de samenleving te waarborgen in beleid en in programma's (Andrews et al., 2015). Aan deze theorie liggen twee veronderstellingen ten grondslag. De eerste veronderstelling is dat de individuele medewerker met een zelfde sociaal demografische achtergrond bepaalde waarden uit de samenleving in de organisatie zullen delen (Meier, 1975; Mosher, 1968). Daarbij ligt de nadruk op het delen van belangen en waarden van groepen uit de samenleving en niet om één-op-één vertegenwoordiging van belangen van specifieke personen. De tweede veronderstelling is dat ambtenaren een gevoel ontwikkelen voor verschil en anders zijn waarop ze zullen handelen in overeenstem-

ming met deze waarden en dit mee zullen nemen in de besluitvorming (Groeneveld, 2016; Meier & Morton, 2015). De aanname is vervolgens dat het beter inspelen op de belangen en de waarden uit de samenleving bijdraagt aan de prestatie en legitimiteit van de overheid (Long 1952; Selden, Brudney & Kellough, 1998).

Waar de theorie over representatieve bureaucratie aan voorbij gaat bij betere vertegenwoordiging van waarden in beleidsvorming is dat de waarden van allochtonen niet specifiek en eenduidig hoeven te zijn, vooral bij de nieuwe generaties die opgegroeid zijn in de Nederlandse samenleving en veel Nederlandse waarden hebben geïnternaliseerd (De Graaf, Kalmijn, Kraaykamp & Monden, 2011; Huijnk & Dagevos, 2012). Verder is het niet vanzelfsprekend dat bepaalde waarden van medewerkers met verschillende achtergronden worden meegenomen in besluitvorming. Of en hoe dit gebeurt, is afhankelijk van verschillende factoren binnen en buiten de organisatie, waarvan discretionaire ruimte en socialisatie de belangrijkste zijn (Groeneveld, 2016). Hoe zeer ambtenaren een stempel op beleid kunnen drukken is dus mede afhankelijk van de taken en bevoegdheden van een ambtenaar. Ook het type publieke organisatie speelt daarbij een rol, omdat de betekenis van vertegenwoordiging verschillend ingevuld kan worden door organisaties (Schröter & Von Maravic, 2015; Andrews et al., 2015).

Centraal in de gedachtelijn van de theorie over de representatieve bureaucratie is het onderscheid tussen passieve en actieve representatie (Dolan & Rosenbloom, 2003; Mosher, 1968). Passieve representatie heeft betrekking op de manier waarop het ambtelijk apparaat demografisch een afspiegeling vormt van de samenstelling van de maatschappij en symboliseert dat de overheid voor iedereen toegankelijk is (Groeneveld & Steijn, 2013). Door deze afspiegeling zullen burgers zich eerder in de overheid herkennen dat weer kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid (Ricucci, Van Wyzin & Lavan, 2014; Wilkins & Williams, 2008). Ook kan de overheid met een representatief personeelsbestand het signaal geven dat de overheid als werkgever toegankelijk is voor alle groepen uit de samenleving (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Passieve representatie verandert in actieve representatie wanneer overheidsbesluiten ook de waarden van de minderheidsgroep weerspiegelen (Selden et al., 1998). Actieve representatie verwijst naar de mate waarin ambtenaren als pleitbezorgers optreden voor de belangen van specifieke groepen waartoe zij zelf behoren. De veronderstelling is dat de ambtenaar in zijn of haar functioneren aandacht heeft voor de belangen en wensen van de groep waaruit hij of zij afkomstig is. Door vertegenwoordiging van meerdere bevolkingsgroepen kunnen verschillende waarden en normen uit de samenleving meegenomen worden bij de beleidsontwikkeling (Denhardt & DeLeon, 1995; Sowa & Selden, 2003). Hierdoor kan de overheid met haar beleid en dienstverlening aansluiten bij wat er leeft onder de bevolking. De aanname is dat beleid zo door alle bevolkingsgroepen beter geaccepteerd wordt. Actieve representatie betekent meestal ook dat door het betrekken van een diversiteit aan ambtenaren in beleidsprocessen discriminerende

belemmeringen voor bepaalde groepen weggenomen kunnen worden (Hupe, 2007). Met actieve representatie wordt verondersteld dat binnen overheidsorganisaties ook anderen dan politiek verantwoordelijken de belangen van groepen uit de samenleving kunnen bevorderen.

Vanaf de jaren negentig is er bij de representatie van de overheid zowel in de wetenschap als in de praktijk meer aandacht gekomen voor een managementbenadering mede als gevolg van de toenemende diversiteit in de samenleving en in het personeelsbestand van publieke organisaties (Groeneveld & Van de Walle, 2010). In studies over representatieve bureaucratie is er een sterkere focus gekomen op de organisatieprestaties (ibid). Inzichten uit de diversiteitsmanagement literatuur kunnen daardoor bijdragen aan de literatuur over representatieve bureaucratie (Andrews & Ashworth, 2015; Selden & Selden, 2001). Diversiteitsmanagement gaat verder dan alleen het bevorderen van het aandeel allochtonen in het personeelsbestand. Daar waar het bij de actieve representatie van de theorie over representatieve bureaucratie gaat om de individuele waarden van een ambtenaar in het werkveld (Krislov & Rosenbloom, 1981) gaat het bij diversiteitsmanagement om het waarderen en managen van verschillen ten behoeve de efficiëntie en effectiviteit van publieke organisaties (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Pitts, 2005; Wise & Tschirhart, 2000). Bij diversiteitsmanagement ligt de nadruk op de voordelen van diversiteit voor de prestaties van publieke organisaties (Pitts, 2005). Diversiteitsmanagement, van oorsprong afkomstig uit de private sector in de Verenigde Staten, legt de nadruk op de economische doelstellingen en prestaties van de organisatie (Thomas & Ely, 1996; Wilson & Iles, 1999). Diversiteitsmanagement steunt daarmee de gedachte van de business case van diversiteit (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Pitts & Wise, 2010).

De theorieën over representatieve bureaucratie en diversiteitsmanagement vertonen raakvlakken met de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001). De gedachte van de passieve representatie hangt samen met het discrimination & fairness perspectief van diversiteit. In beide gevallen gaat het louter om de aanwezigheid van overheidspersoneel met de demografische kenmerken van de maatschappij die zij dient. Zowel bij het discrimination & fairness perspectief als passieve representatie wordt het bieden van gelijke kansen benadrukt. Passieve representatie vertoont ook samenhang met het access & legitimacy perspectief omdat passieve representatie een symbolische en legitimerende functie kan hebben (Krislov, 1974). Het access & legitimacy perspectief sluit in mijn visie echter beter aan bij het idee van actieve representatie. Zowel bij het access & legitimacy perspectief als bij actieve representatie is de gedachte dat de overheid beter kan inspelen op de publieke belangen waardoor legitimiteit en effectiviteit van het overheidshandelen verbeteren. In tegenstelling tot het discrimination & fairness perspectief en passieve representatie gaat het hier dus niet alleen om de weerspiegeling van waarden, normen en belangen maar ook op een actieve manier behartigen ervan.

Bij diversiteitsmanagement staat in tegenstelling tot de actieve representatie niet het individu centraal maar het managen van verschillen in de organisatie om de creativiteit en innovativiteit te bevorderen. Diversiteitsmanagement raakt daarmee het integration & learning perspectief.

De aandacht van publieke organisaties voor diversiteitsmanagement bij de representatie van de overheid heeft ertoe geleid dat diversiteit een onderdeel is geworden van het personeelsbeleid. Dit betekent dat HRM een belangrijke theoretische stroming is bij het bestuderen van diversiteit binnen organisaties. Daarom gaat de volgende paragraaf in op de relatie tussen diversiteitsbeleid en HRM.

3.4 DIVERSITEITSBELEID EN HRM IN PUBLIEKE ORGANISATIES

Een derde pijler in de literatuur dat betrekking heeft op het personeel van organisaties en relevant is voor dit proefschrift is HRM. Binnen HRM wordt de menselijke factor als belangrijke waarde van de organisatie gezien. In de HRM-literatuur is er echter over het algemeen weinig aandacht besteed aan sociaal demografische verschillen tussen mensen. Daarentegen is in de praktijk te zien dat de lijnmanager steeds meer verantwoordelijk is geworden voor diversiteitsmanagement op de werkvloer. Diversiteit is hoe langer hoe meer onderdeel geworden van de HRM agenda van Nederlandse publieke organisaties (Van der Meer & Dijkstra, 2013). Deze paragraaf beschrijft eerst wat HRM precies is. Gezien de focus van dit proefschrift op publieke organisaties worden de verschillen in HRM tussen publieke en private organisaties uiteengezet. Vervolgens wordt een relatie gelegd tussen HRM en diversiteitsbeleid en welke lering getrokken kan worden uit de publieke invulling van HRM voor het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector.

HRM is wat anders dan personeelsbeleid. Bij personeelsbeleid gaat het vooral om het beheersen van de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. Daarbij gaat het om functionele aspecten als werving, selectie, training en beoordeling van medewerkers (Boxall & Purcell, 2011; Wright & Boswell, 2002). Bij HRM gaat het in tegenstelling tot het personeelsbeleid om het competitief voordeel van medewerkers voor de organisatie (Lievens, 2006). Binnen het HRM zijn medewerkers belangrijke resources voor het bevorderen van de organisatieprestaties. Resource verwijst daarbij naar de mens als bron voor het bereiken van succes voor de organisatie vanwege de aanwezige kennis, vaardigheden en competenties (Boselie, 2002). Het juist inzetten van het menselijk kapitaal in de organisatie kan dus voordelen opleveren voor de organisatie. De kern van HRM is het vinden van een balans tussen het realiseren van de doelen en belangen van de organisatie en die van medewerkers (ibid). In dat kader wordt ook wel gesproken van de juiste persoon op de juiste plaats binnen de organisatie. HRM is veel meer dan HR instrumenten

voor het bevorderen van instroom, doorstroom en behoud van medewerkers. HRM omvat naast de verschillende instrumenten ook de inrichting van werk en organisatie.

Mede door de toenemende externe gerichtheid van organisaties is de invulling van HRM veranderd (Leisink, 2005). HRM werd steeds meer benaderd als een strategische meerwaarde voor de organisatie. Er wordt gesproken over strategisch HRM wanneer het managen van het werk en medewerkers gericht is op het realiseren van lange termijn opbrengsten (Boxall & Purcell, 2011). Bij strategisch HRM wordt rekening gehouden met lange termijnontwikkelingen in de omgeving van de organisatie, zoals economische, sociale, demografische en technologische ontwikkelingen (Benschop, 2001; Steijn et al., 2013). Het gaat dus niet zozeer om de vraag wat de beste methode is om bijvoorbeeld vacatures te vervullen maar welke ontwikkelingen de toekomstige personeelsbehoefte beïnvloeden. Een ander belangrijk onderscheid van strategisch HRM is de relatie met organisatieresultaten. HRM vormt in dit geval een integraal onderdeel van het algemeen strategisch beleid van de organisatie om organisatiedoelen te behalen. De gedachte is dat het personeelsbeleid in nauwe samenhang met de organisatiestrategie moet worden ontwikkeld (Steijn & Groeneveld, 2013). Strategisch HRM is een combinatie van praktijken die wordt benut voor het verbeteren van de effectiviteit van de organisatie en daarmee de organisatieprestaties (Boselie et al., 2005; Steijn et al., 2013). De essentie van strategisch HRM is het goed doordenken van het personeelsbeleid in relatie tot de context waarin een organisatie zich bevindt (Steijn & Groeneveld, 2013).

De context van organisaties kunnen verschillend zijn en dit kan implicaties hebben voor de invulling van strategisch HRM (Boselie, 2010; Boselie, Leisink & Vandenbeeke, 2011; Steijn et al., 2010). In het kader van dit proefschrift is het interessant stil te staan bij de verschillen in context van publieke en private organisaties en wat dit betekent voor het HRM-beleid. Publieke organisaties opereren in tegenstelling tot private organisaties niet op de markt (Paauwe, 2004) en hebben geen winstoogmerk. Ook hebben publieke organisaties in hogere mate te maken met de politieke context (Rainey & Chun, 2005). Daardoor worden ze meer onderworpen aan politieke druk (Groeneveld & Verbeek, 2012). Verder hebben publieke organisaties 'klanten' die geen keuze hebben en zelfs gedwongen klanten zijn, bijvoorbeeld in relatie met justitie en gezondheidszorg (Wilson & Iles, 1999). Het onderscheid tussen publieke en private sector wordt wel steeds kleiner omdat publieke organisaties in toenemende mate expliciete prestatiestandaarden en dominante van managementstijlen uit de private sector overnemen (Truss, 2008). Ondanks de toenemende overeenkomsten tussen publieke en private organisaties, blijven er echter aanwijsbare verschillen bestaan (Boyne, 2002).

In de literatuur wordt het onderscheid in het HRM-beleid tussen publieke en private organisaties samengevat in vier punten (Boyne, 2002; Boyne, Poole & Jenkins, 1999; Farnham & Horton, 1996; Steijn & Groeneveld, 2010). Het eerste verschil is dat het HRM-beleid binnen publieke organisaties paternalistisch van aard is. Zo hebben publieke

organisaties in vergelijking tot private organisaties meer aandacht voor het welzijn van de medewerkers (Gould-Williams, 2004). Dit houdt in dat het personeelsbeleid van publieke organisaties meer gericht is op de bescherming van werknemers. Te denken valt aan het ambtenarenrecht ter bescherming van de arbeidsmarktpositie van ambtenaren. Het normaliseren van een aantal onderdelen van het ambtenarenrecht met private arbeidsrecht staat al lange tijd ter discussie (Uijlenbroek, 2015). In de praktijk is een beweging gaande naar het tot stand brengen van eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector (Kamerstuk II 2011/2012, 32550-8).

Een tweede verschil is dat arbeidsvoorwaarden in publieke organisaties meer gestandaardiseerd zijn. Dit betekent dat het principe 'gelijke monniken gelijke kappen' vaker wordt toegepast. Door de toenemende individualisering van publieke organisaties is standaardisatie ook aan verandering onderhevig (Steijn & Groeneveld, 2010). Zo differentiëren de arbeidsvoorwaarden naar publieke sectoren. Sinds 1993 kent de Nederlandse overheid een sectorenmodel. Dit houdt in dat per sector afspraken gemaakt worden voor de arbeidsvoorwaarden waardoor beter maatwerk mogelijk is en rekening gehouden kan worden met de eigenheid van de sectoren (Uijlenbroek, 2015). De gedachte van maatwerk gaat verder dan onderscheid in arbeidsvoorwaarden per sector. Steeds meer wordt er binnen een specifieke sector de generieke arbeidsvoorwaarden geharmoniseerd om zo beter aan te kunnen sluiten bij de keuzevrijheid van de individuele medewerkers (Kamerstuk II 2014/2015, 31490-49).

De mate van standaardisatie is nauw verbonden met het sterk collectieve karakter van de arbeidsverhoudingen. Van oudsher worden besluiten over arbeidsvoorwaarden op centraal niveau genomen. Dit kan gezien worden als een derde verschil en komt tot uiting door een hogere mate van vakbondslidmaatschap onder ambtenaren (Steijn, 2000). De organisatiegraad van de vakbewegingen zowel in de private als publieke sector blijkt echter terug te lopen. Daarbij blijft de organisatiegraad in de overheidssector nog steeds hoger dan in de marktsector (Sprengers, 2008; Steege, Van Groenigen, Kuijpers & Van Cruchten, 2012).

Een vierde verschil is dat publieke organisaties zich vanouds als voorbeeldwerkgever gedragen en daarbij aandacht besteden aan gelijkheid van personeel. De gedachte daarbij is dat de overheid zowel publieke- als private organisaties kan inspireren of aanmoedigen door zelf een specifieke beleid te voeren. Daarom kan worden verwacht dat publieke organisaties voor het symbolisch effect vaker zichtbaar diversiteitsbeleid zullen voeren (Groeneveld & Verbeek, 2012). Met dergelijk beleid wil de overheid het goede voorbeeld geven aan private organisaties (Groeneveld, 2014).

De aandacht voor diversiteit van het personeelsbestand in de praktijk is gegroeid mede door de toenemende diversiteit in het arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt. Omdat HRM betrekking heeft op het in dienst nemen en houden van medewerkers kwam er binnen de HRM-afdelingen aandacht voor de uitwerking van HRM-beleid voor verschil-

lende groepen medewerkers. Hoe langer hoe meer werd diversiteitsbeleid een onderdeel van het HRM-beleid van organisaties. Binnen het HRM-beleid werd diversiteit gezien als belangrijke resources voor de organisatie (Steijn & Groeneveld, 2013). Diversiteit werd benaderd als een managementopgave waarbij diversiteitsmanagement gestalte kreeg binnen het HRM-beleid van organisaties.

Deze ontwikkelingen in de praktijk hebben ertoe geleid dat in de wetenschap diversiteit steeds meer als onderdeel van HRM wordt bestudeerd. In de literatuur werd diversiteitsmanagement de HRM-bril voor diversiteit. Diversiteitsmanagement wordt in de HRM-literatuur gedefinieerd als het bevorderen van een divers personeelsbestand en het managen van verschillen voor het behalen van betere organisatieprestaties (Groeneveld, 2011; Ely & Thomas, 2001; Pitts, 2009). Diversiteitsmanagement komt overeen met de strategisch insteek van HRM. Het verbinden van diversiteit met de organisatiedoelen heeft ook betrekking op de business case diversiteit omdat in beide gevallen diversiteit binnen de organisatie betrokken wordt bij het primaire proces en de doelstellingen van de organisatie. Daarmee is een relatie gelegd tussen strategisch HRM, diversiteitsmanagement en de business case van diversiteit. In alle drie de gevallen staat de meerwaarde van diversiteit voor de strategische functie van de organisatie centraal.

Diversiteitsmanagement en de business case van diversiteit onderscheiden zich echter wel van strategisch HRM door de aandacht voor de sociaal demografische kenmerken van medewerkers. Binnen de HRM-literatuur doet diversiteit naar geslacht, etniciteit of leeftijd namelijk niet ter zake. Diversiteitsmanagement gaat bovendien verder dan de abstracte ideale werknemer waarop HRM theorieën vaak op zijn gebaseerd (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Bij diversiteitsmanagement gaat het naast sociaal-demografische kenmerken van individuen ook om alle mogelijke manieren waarop individuen van elkaar kunnen verschillen (Kellough en Naff, 2004; Roosevelt Thomas, 1990). Diversiteitsmanagement richt zich op het benutten van de unieke combinatie van eigenschappen van werknemers.

Nu vastgesteld te hebben dat er een relatie bestaat tussen diversiteitsbeleid, strategisch HRM en diversiteitsmanagement rechtvaardigt dit de aanname dat de eerder beschreven verschillen voor HRM tussen de private en publieke sector ook gelden voor de invulling van diversiteitsbeleid in de publieke sector (Groeneveld & Verbeek, 2012; Kellough & Naff, 2004; Kirton & Greene, 2010). Uit de kenmerken die gelden voor de publieke invulling van HRM kan afgeleid worden dat publieke organisaties, in vergelijking tot de private sector, door de nadruk op het gelijkheidsdenken, meer aandacht zullen hebben voor de bescherming van minderheidsgroepen. Daarbij valt te denken aan het formuleren van voorkeursbeleid door de publieke sector voor het wegwerken van de achterstandspositie van minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt. Daarnaast koppelen publieke organisaties diversiteitsbeleid vermoedelijk vaker aan vraagstukken over legitimiteit en democratie. Dit betekent dat publieke organisaties meer dan private organisaties gedreven zijn door morele waarden terwijl private organisaties vaker eco-

nomische motieven kennen (Groeneveld & Verbeek, 2012). Wanneer morele motieven de overhand krijgen zou dit de invulling van de strategische insteek van diversiteit in publieke organisaties in de weg kunnen zitten. Een andere kenmerk dat belemmerend kan werken voor de meer strategische insteek van diversiteitsbeleid is de hoge mate van standaardisatie en formalisatie van publieke organisaties. Om diversiteitsbeleid te kunnen legitimeren en te verantwoorden in de politieke context zal er eerder gekozen worden voor de operationalisering van beleid in kwantitatieve meetbare doelen, zoals het vergroten van minderheidsgroepen in het personeelsbestand in plaats van kwalitatieve lang termijn resultaten, zoals het bevorderen van de verbondenheid tussen medewerkers in de organisatie (ibid).

3.5 THEORETISCHE SAMENHANG

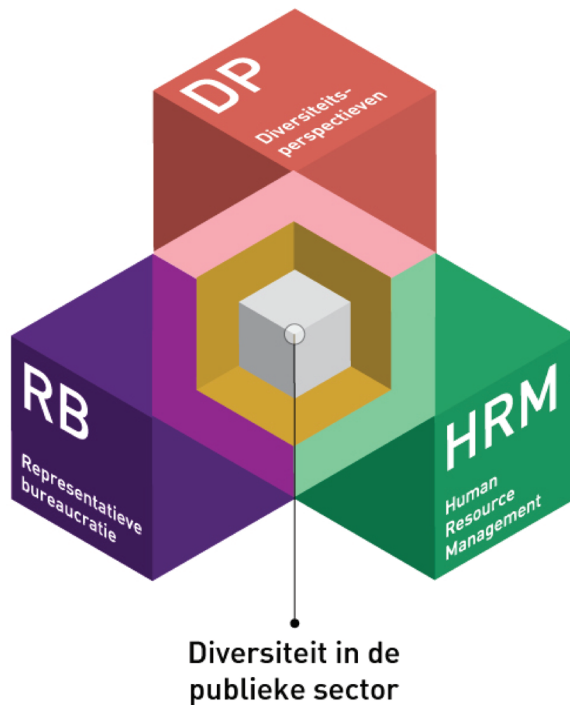
In de voorgaande paragrafen zijn de drie theoretische invalshoeken behandeld: diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001), de theorie over representatieve bureaucratie en HRM. In dit proefschrift komen alle drie invalshoeken als een samenhangend geheel aan bod om diversiteitsbeleid in de publieke sector te bestuderen. Deze paragraaf schetst de onderlinge samenhang.

Vanuit de diversiteitsliteratuur ligt het accent op de drie diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001). Dit betreffen discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning. Deze perspectieven beschrijven de motieven van organisaties om met diversiteit aan de slag te gaan. In dit proefschrift worden op basis van deze perspectieven analyses gemaakt waarom publieke organisaties werk maken van diversiteit. Deze perspectieven lopen als rode draad door alle vier studies heen. De access & legitimacy en integration & learning perspectieven vormen de business case motieven. Het access & legitimacy perspectief richt zich daarbij op het vergroten van de legitimiteit en de herkenbaarheid van de organisatie bij een diverse samenleving om beter in te kunnen spelen op de behoeften van burgers. Het uitgangspunt bij het integration & learning perspectief is dat diversiteit bijdraagt aan meer creativiteit en innovatie in de organisatie en daarmee organisatiesucces bevordert. De veronderstelling is dat wanneer een bepaald perspectief dominant is er een bepaald type beleid uit voortvloeit. In de hoofdstukken 4 en 5 van dit proefschrift worden de diversiteitsperspectieven en de business case van diversiteit bestudeerd in de publieke context en hoe dit uitwerkt in beleid en interventies.

Verder is een bestuurskundige kijk onmisbaar bij onderzoek naar diversiteitsbeleid binnen een publieke context. De theorie over representatieve bureaucratie vormt in dit proefschrift de 'bestuurskundige bril'. Vanuit deze theorie wordt er een relatie gelegd met de meerwaarde van diversiteit in publieke organisaties voor de relatie met de samenleving en burger. Net als het access & legitimacy perspectief van beleid gaat de

theorie over representatieve bureaucratie ervan uit dat door afspiegeling van de samenleving in publieke organisaties beter ingespeeld kan worden op de diversiteit in de samenleving. Daarmee raakt de theorie over representatieve bureaucratie de business case van diversiteit in de publieke sector. De hoofdstukken 4 en 5 leggen nadrukkelijker de verbinding met de theorie over representatieve bureaucratie bij de bestudering van de business case van diversiteit in publieke organisaties.

Na deze hoofdstukken wordt vervolgens ingezoomd op het organisatieniveau. Daarmee komt de 'HRM-bril' aan bod. De HRM-literatuur legt een verbinding met het inzetten van medewerkers en de doelen van de organisatie. Het verbinden van diversiteit met de organisatiedoelen heeft ook betrekking op de business case van diversiteit. Vanuit de HRM-literatuur is er laatste jaren aandacht voor diversiteitsmanagement. Daarbij gaat het om het managen en waarderen van verschillen om te komen tot betere organisatieresultaten. De hoofdstukken 6 en 7 van dit proefschrift leggen een verbinding met HRM en gaan in op de relatie tussen diversiteitsbeleid en de doelen van de organisatie. Specifiek wordt bestudeerd wat de invloed is van interventies die afgeleid zijn van de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) op de binding van medewerkers en welke factoren daarbij een rol spelen. Figuur 3.2 geeft de theoretische samenhang weer.



Figuur 3.2 Theoretische samenhang diversiteit in de publieke sector

3.6 RESUMÉ

In dit proefschrift zijn drie theoretische invalshoeken geïntegreerd: Diversiteit komt aan bod in de literatuur over diversiteit, bestuurskunde en HRM. Vanuit de diversiteitsliteratuur lopen de drie diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) als rode draad door dit proefschrift. Deze perspectieven, te weten *discrimination & fairness*, *access & legitimacy* en *integration & learning*, verbinden diversiteit met respectievelijk gelijkheid, legitimiteit en productiviteit van de organisatie. De *access & legitimacy* en *integration & learning* perspectieven kunnen gezien worden als de business case van diversiteit omdat ze de voordelen van diversiteit voor de organisatie centraal stellen. De business case van diversiteit vertoont ook raakvlakken met de theorie over representatieve bureaucratie uit de bestuurskunde. Actieve representatie in deze theorie houdt in dat door representatie van de bevolking in het ambtelijk apparaat beter ingespeeld kan worden op de diversiteit in de samenleving. Dit sluit aan bij het *access & legitimacy* perspectief van diversiteit. Het *access & legitimacy* perspectief gaat echter verder en legt een relatie met de effectiviteit van het overheidshandelen en het verbeteren van de organisatieprestaties. De business case van diversiteit heeft ook raakvlakken met diversiteitsmanagement. Diversiteit wordt daarbij net als bij de business case gedachte verbonden aan de strategische doelen van de organisatie.

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit

De invloed van het kabinet op het diversiteitsbeleid van de publieke sector



SYNOPSIS

Dit hoofdstuk gaat in op de verschuiving van het diversiteitsbeleid in de publieke sector. Nagegaan is in hoeverre het diversiteitsbeleid van publieke organisaties beïnvloed is door het kabinet en of er verschillen bestaan tussen publieke sectoren. Ook is onderzocht in hoeverre de interventies van publieke organisaties overeenkomen met de motieven om met diversiteit aan de slag te gaan.

Dit hoofdstuk is een aangepaste versie van het artikel: Çelik, S. (2014). Van doelgroepenbeleid naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren.

Bestuurswetenschappen, 68 (4), 5-33.

4.1 INLEIDING

Ruim drie decennia wordt er beleid gevoerd ter bevordering van etnisch-culturele diversiteit binnen Nederlandse publieke organisaties. In de loop der jaren is het diversiteitsbeleid in de publieke sector veranderd, net als de beleidstheorie die eraan ten grondslag ligt. Demografische ontwikkelingen, het maatschappelijke en politieke klimaat, kennis en vooronderstellingen op een bepaald terrein zijn hiervoor mede bepalend (Bekkers, 2007; Hoogerwerf, 1989; Rein & Schön, 1994; Scholten, 2007). De perspectieven op diversiteit zijn belangrijke vooronderstellingen die de vormgeving van beleid beïnvloeden. De dominante diversiteitsperspectieven zijn aan verandering onderhevig. Vanaf begin jaren tachtig ging het voornamelijk om het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen bij de overheid, terwijl na de millenniumwisseling dit veranderde in de bijdrage die een divers personeelsbestand kan leveren aan de kwaliteit en legitimiteit van de overheid (Groeneveld, 2014; Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3).

De vormgeving en uitvoering van beleid van publieke organisaties in verschillende sectoren kan beïnvloed worden door politieke keuzes op landelijk niveau. Zo kent het kabinet verschillende sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden om organisatiedoelen bij medeoverheden af te dwingen (Bozeman, 2007; Bleker & Van den Bremen, 1983; Derksen & Schaap, 2007). Dit lijkt merkwaardig omdat medeoverheden autonoom zijn en naar eigen inzicht vorm kunnen geven aan beleid. Ook omdat steeds meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd worden naar gemeenten waardoor er beleidsruimte ontstaat voor gemeenten (Jans, Denters, Gerven & Neef, 2013). Naast autonomie is medebewind ook een gegeven en dit houdt in dat medeoverheden taken opgedragen kunnen krijgen vanuit het Rijk. Er is dus ook sprake van centrale sturing waarbij de medeoverheden gezien worden als uitvoerder van centraal beleid (Goldsmith, 2005; Goldsmith & Page, 2010). Ondanks dat tegenwoordig afspraken worden gemaakt over interbestuurlijke verhoudingen blijken het toezicht door het Rijk en de verantwoording van medeoverheden aan het Rijk nog steeds als hoog te worden ervaren (Decicio, 2016).

Verschillende kabinetten hebben getracht sturing te geven aan het diversiteitsbeleid van medeoverheden door het faciliteren van tal van interventies. Te denken valt aan het formuleren van streefdoelen, het faciliteren en het monitoren van beleid, het organiseren van activiteiten om allochtonen in contact te brengen met overheidswerkgevers, het reserveren van plaatsen voor stagiaires of trainees van allochtone afkomst, trainingen voor het omgaan met diversiteit en trajecten voor het beïnvloeden van de organisatiecultuur. De verschillende publieke organisaties zoals het Rijk, de gemeenten, provincies, waterschappen en politie kennen zelf ook een perspectief op diversiteit dat niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de perspectieven van het kabinet. Hoewel de verantwoordelijkheid voor diversiteitsbeleid, als onderdeel van strategisch HRM, steeds

meer belegd wordt bij de verschillende overheden om beter te kunnen aansluiten bij de omgeving van de organisatie (Frouws & Bruiskool, 2010; Steijn & Groeneveld, 2013), wijzen interventies door het kabinet (Kamerstuk II 2007/2008, 31201-42) op invloed op dit beleidsterrein. Er is nog beperkt inzicht in perspectieven op diversiteit binnen verschillende publieke sectoren en onderzoek naar de rol van het kabinet daarbij ontbreekt. Dit onderzoek geeft inzicht in de mate van doorwerking van het kabinetsbeleid in het beleid van medeoverheden.

Niet eerder is onderzocht in hoeverre het diversiteitsbeleid van medeoverheden binnen de Nederlandse context beïnvloed wordt door de centrale overheid. Het is relevant om dit te onderzoeken, omdat het voor de hand lijkt te liggen dat het kabinet beperkt invloed heeft op de medeoverheden vanwege de autonomie van medeoverheden. Bestuurswetenschappelijk onderzoek laat zien dat in landen om ons heen strategisch HRM-beleid in de publieke sector sterk gedecentraliseerd is en flexibiliteit biedt aan lagere overheden om uitvoering te geven aan beleid (OECD, 2005; Peeters, 2011). Publieke organisaties hebben dus vrij grote ruimte om hun personeelsbeleid, en als onderdeel daarvan het diversiteitsbeleid, zelf vorm te geven (Steijn & Van der Parre, 2013). Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre zijn de perspectieven op diversiteit binnen publieke organisaties alsmede de ingezette interventies beïnvloed door het kabinet?* Deze vraagstelling wordt beantwoord met behulp van twee deelvragen.

1. Wat zijn de diversiteitsperspectieven van de laatste drie opvolgende kabinetten en welke veranderingen hebben daarin plaatsgevonden?
2. Wat zijn de diversiteitsperspectieven binnen verschillende publieke organisaties en welke interventies zijn ingezet?

De volgende paragraaf bespreekt de theoretische inzichten over perspectieven in diversiteit en de daarbij behorende interventies binnen publieke organisaties, waarna paragraaf 4.3 ingaat op de sturingsrelatie, de interbestuurlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur en de invloedsmogelijkheden van het kabinet daarbij. Paragraaf 4.4 geeft een schets van de onderzoeksmethode. Vervolgens worden in paragraaf 4.5 de veranderingen van perspectieven van verschillende kabinetten beschreven. Paragraaf 4.6 beschrijft de perspectieven en interventies van verschillende publieke organisaties en verklaart in welke mate ze beïnvloed zijn door het kabinet. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en discussie.

4.2 THEORETISCH KADER

Perspectieven op diversiteit

Het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector berust, net als elk ander beleid, op vooronderstellingen. Het gaat om het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan

de overheid verwacht dat diversiteitsbeleid tot beoogde doelen leidt en interventies inzet om deze doelen te behalen.

Verschillende diversiteitstheorieën kunnen beschouwd worden als vooronderstellingen bij beleid (Ely & Thomas, 2001; Kirton & Greene, 2010; Rees, 1998; Squires, 2005; Walby, 2005). In dit onderzoek staan de drie perspectieven van Ely en Thomas (2001) centraal: discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning. In een later onderzoek zijn deze drie perspectieven verfijnd en uitgebreid met de volgende twee perspectieven: kleurenblindheid en homogeniteit (Podsiadlowski et al., 2009). Hoewel de vijf perspectieven geen beleid behelzen, kunnen er wel bepaalde typen beleid uit afgeleid worden dan wel op gebaseerd worden. De perspectieven beschrijven de achterliggende gedachte bij diversiteit en de doelen die organisaties willen realiseren. Daarmee bevatten de perspectieven de argumenten voor diversiteitsbeleid en onderbouwen zij diversiteitsinterventies.

Bij het discrimination & fairness perspectief gaat het om streven naar diversiteit vanwege moreel-ethische en juridische argumenten (Ely & Thomas, 2001; Pitts, 2009; Roosevelt Thomas, 1990; Steijn & Groeneveld, 2013). In dit perspectief schuilt een moreel gevoel van verplichting om cultureel diverse organisaties te bewerkstelligen, zodat een rechtvaardige en gelijke behandeling van alle groepen wordt gerealiseerd. Gelijke kansen en het tegengaan van vooroordelen over en discriminatie van minderheidsgroepen zijn belangrijke waarden in de organisatie bij dit perspectief (Ely & Thomas, 2001). Het discrimination & fairness perspectief richt zich voornamelijk op de toegang en gelijke kansen voor minderheidsgroepen in de werving en selectieprocessen van organisaties (Selden & Selden, 2001) en het realiseren van representatie van ondervertegenwoordigde groepen (Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979) om legitimiteit en publieke geloofwaardigheid te verkrijgen (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Krislov, 1974; Meier, 1975). Beleid dat zich hierop richt wordt ook wel doelgroepenbeleid genoemd (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979). Streefcijfers en aangepaste werving- en selectiemethoden worden als interventies ingezet om veranderingen teweeg te brengen (Essed & De Graaf, 2002). Zo werden er in de periode 2007-2011 in de publieke sector streefcijfers gehanteerd om te komen tot een evenredige afspiegeling van de samenleving in het personeelsbestand van de organisatie en werd er bij de instroom en doorstroom de voorkeur gegeven aan specifieke groepen (zoals vrouwen en allochtonen) in de organisatie (Çelik, Ashikali & Groeneveld, 2011; Hofhuis & Van 't Hoog, 2010).

Vanuit het access & legitimacy perspectief streven publieke organisaties naar diversiteit binnen het personeelsbestand, om aansluiting te vinden bij verschillende groepen in de samenleving. In dit perspectief wordt erkend dat de arbeidsmarkt divers is en dat een diverse opbouw van het personeelsbestand het aantrekken van diversiteit op de arbeidsmarkt positief beïnvloedt (Ely & Thomas, 2001). Net als bij het discrimination &

fairness perspectief is bij het access & legitimacy perspectief de representatie van de overheid de onderliggende gedachte. Het verschil is het idee dat mensen met dezelfde achtergrond elkaar beter begrijpen, waardoor de communicatie effectiever verloopt. Hierdoor kan de overheid beter inspelen op publieke belangen waardoor de legitimiteit en effectiviteit van het overheidshandelen worden verbeterd (Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. & Walker, 2005; Groeneveld, 2010; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Kennedy, 2012; Krislov, 1974; Selden & Selden, 2001). Het access & legitimacy perspectief stelt dat een evenredige vertegenwoordiging van minderheden essentieel is om de organisatieprestaties te verbeteren. Een interventie die naar een access & legitimacy perspectief verwijst, is het programma bij de politie "meer kleur in uniform" om diversiteit te bevorderen voor de herkenbaarheid van de politie ook bij etnische groepen in de samenleving.

Bij het integration & learning perspectief draait het enerzijds om de externe voordelen die diversiteit biedt en anderzijds om de positieve bijdrage van diversiteit aan de organisatieprestaties door interne voordelen. Het integration & learning perspectief richt zich op diversiteit als een bron voor het leren voor iedereen in de organisatie. Volgens dit perspectief zijn de inzichten, vaardigheden en ervaringen van verschillende werknemers van toegevoegde waarde voor de organisatie. Culturele diversiteit wordt gezien als een katalysator voor creativiteit en innovatie die waarschijnlijk zal resulteren in betere prestaties, omdat de verschillen in achtergrond leiden tot divergent denken en nieuwe manieren om taken en werkprocessen te organiseren (Ely & Thomas, 2001). Een positieve werkomgeving kan bijdragen aan de waardering en benutting van deze verschillen. Trajecten gericht op het creëren van een inclusieve organisatiecultuur waarbij verschillen en overeenkomsten tussen individuen (h)erkend en gewaardeerd worden en een onderdeel vormen van besluitvormingsprocessen (Pless & Maak, 2004; Çelik, Luijters, Van Oudenhoven-van der Zee, 2010) kunnen gerekend worden tot het integration & learning perspectief. Interventies binnen de publieke sector die gebaseerd zijn op het integration & learning perspectief zijn bijvoorbeeld het divers samenstellen van expertgroepen bij de politie om etnische vraagstukken beter op te lossen en trainingen voor selecteurs en managers om verschil in kwaliteiten van sollicitanten te herkennen.

Bij het access & legitimacy en integration & learning perspectief worden de doelen van de organisatie met diversiteit verbonden aan het verbeteren van de prestatie van de organisatie. Dit wordt ook wel de business case van diversiteit genoemd. De gedachte bij de business case van diversiteit is dat de samenstelling van een divers personeelsbestand dermate uniek kan zijn dat het een concurrentievoordeel met zich meebrengt (Cox & Blake, 1991; Herring, 2009; Human, 2005; Kochan et al., 2003; Richard, 2000). Bij de business case binnen de publieke sector gaat het om het managen en benutten van verschillen ten behoeve van de organisatie (Kirton & Greene, 2010) en de voordelen die diversiteit kan brengen voor de efficiëntie en effectiviteit van publieke organisaties (Pitts,

2005; Patrick & Kumar, 2012). De access & legitimacy en integration & learning perspectieven hebben ieder betrekking op verschillende aspecten van de business case. Bij het access & legitimacy perspectief staat de relatie tussen de organisatie en haar omgeving centraal en gaat het om de aansluiting bij de groepen in de samenleving (Herring, 2009). Diversiteit in het personeelsbestand levert daarbij kennis op met positieve effecten voor de organisatie (Thomas et al., 2004). Bij de overheid gaat het dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van beleid dat beter aansluit bij de omgeving. Het integration & learning perspectief richt zich daarentegen op de processen binnen de organisatie om te komen tot betere organisatieprestaties middels creativiteit en innovatie (Van Knippenberg & Schippers, 2007).

De twee later toegevoegde perspectieven (kleurenblindheid en het streven naar homogeniteit) kennen beide geen bewuste aandacht voor diversiteit (Podsiadlowski et al., 2009). Het perspectief kleurenblindheid refereert aan de gelijke behandeling van personen in de organisatie, het vermijden van discriminatie en houdt in tegenstelling tot het discrimination & fairness perspectief geen rekening met de culturele achtergrond van personen. Volgens het kleurenblinde perspectief passen mensen in de organisatie wanneer ze overeenkomen met de vereiste beroepskwalificaties. Er wordt gekeken naar individuen, afkomst of andere collectieve verschillen doen niet ter zake. Organisaties met een kleurenblind perspectief zijn niet bewust actief met het bevorderen van diversiteit maar zijn gericht op het aanstellen van de juiste kandidaat op de juiste positie op basis van kwaliteit. Kleurenblindheid vertaalt zich in de vorm van het voeren van geen specifiek beleid op diversiteit en er worden geen specifieke diversiteitsinterventies ingezet. Zo wordt bij de werving en selectie van een nieuwe medewerker iemands achtergrond buiten beschouwing gelaten (Vos, Çelik & De Vries, 2016). Ook wordt er niet erkend dat er ongelijkheid en impliciete biases kunnen zijn bij de beoordeling van de geschiktheid van een persoon voor een functie. Het perspectief streven naar homogeniteit houdt in dat organisaties een divers personeelsbestand proberen te vermijden of zich er zelfs tegen afzetten. De focus bij homogeniteit ligt niet op de diversiteit aan kenmerken van werknemers, maar op de overeenkomsten tussen hen. Volgens dit perspectief zijn organisatorische doelen het best bereikbaar wanneer er sprake is van gedeelde waarden. Het uitgangspunt is dat organisaties beter functioneren wanneer medewerkers aansluiting hebben bij de dominante cultuur en waarden van de organisatie. Concreet kan dit betekenen het rekruteren en selecteren van medewerkers die dezelfde achtergrond hebben als de dominante meerderheid in de organisatie.

Tabel 4.1 vergelijkt de diversiteitsperspectieven en geeft op basis van de theorie per perspectief voorbeelden van interventies binnen de publieke sector.

Tabel 4.1 Diversiteitsperspectieven en interventies

	A&L Perspectief		I&L Perspectief		Homogeniteit
	D&F Perspectief	Business Case	Kleurenblindheid	Homogeniteit	
Achterliggende Gedachte	Rechtvaardige en gelijke kansen voor iedereen en het voorkomen van vooroordelen en discriminatie	Aansluiting vinden bij verschillende groepen in de samenleving	Diversiteit is een waardevolle bron om tot nieuwe inzichten te komen	Ongeacht achtergrond wordt iedereen gelijk beoordeeld en het gaat om de beste persoon voor de baan	Organisaties functioneren beter als medewerkers aansluiting hebben bij dominante cultuur
Doel Organisatie	Realiseren van representativiteit van ondervertegenwoordigde groepen om meer legitimiteit en publieke geloofwaardigheid te verkrijgen	Diverse klanten en markten bereiken en daarmee bijdragen aan de effectiviteit van de organisatie	Positieve bijdrage van diversiteit aan de organisatieprestaties door het benutten van diversiteit	Bij geschiktheid staan beroepskwalificaties centraal. Diversiteit is niet relevant. En wordt gekeken naar individuele kwalificaties	Diversiteit wordt vermeden en overeenkomsten staan centraal
Interventies	Streefcijfers of Quota Programma's voor etnische groepen: werving- en selectie en doorstroom Voorkeur in vacatureteksten voor etnische groepen Vacatures uitzetten onder etnische groepen	Werven met specifieke recruiters om doelgroep te bereiken Programma's om de herkenbaarheid en legitimiteit van de organisatie te vergroten Trainingen over omgaan met culturele verschillen	Divers samenstellen van selectieteams Trajecten voor inclusieve organisatiecultuur Leiderschapstraining of training voor selecteurs om verschillen te herkennen en/of te benutten Business case beschrijvingen	Geen specifieke interventies	Geen specifieke interventies

Invloed van het kabinet

Publieke organisaties hebben hun eigen perspectieven en interventies op het terrein van diversiteit (Ely & Thomas, 2001; Podsiadlowski, Gröschke, Kogler, Springer & Van der Zee, 2013) die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de perspectieven van het kabinet. Daarbij komt dat verscheidene institutionele factoren gevolgen kunnen hebben voor het beleid van publieke organisaties (Boselie et al., 2005). Publieke organisaties hebben niet alleen te maken met formele wettelijke kaders en politieke beïnvloeding, maar de verschillende overheidsorganisaties kennen ook eigen beroepsnormen, waarden, regelingen en organisatiedoelen (Pauwe & Boselie, 2003). Ook de rol van het kabinet in een gedecentraliseerde eenheidsstaat geeft kleur aan de institutionele context van publieke organisaties.

Het kabinet kent sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden ten aanzien van het beleid van publieke organisaties (Bozeman, 2007; Derksen & Schaap, 2007) die verschillend zijn voor de publieke sectoren. Zo heeft het kabinet directe invloed op het beleid van kabinetssectoren. In dit onderzoek behoren Rijk en politie tot de kabinetssectoren. Deze sectoren vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor het kabinet direct invloed uitoefent op het beleid en de beoogde doelen. Het kabinetsbeleid kan doorvertaald worden naar de kabinetssectoren, die dit verder concretiseren in de vorm van beleidsinterventies. Zo bepaalt het Ministerie van BZK het rijksbeleid op het gebied van personeel en organisatie. Daarentegen kennen departementen hun eigen bedrijfsvoering en verantwoordelijkheden waardoor er spanning kan ontstaan tussen het rijksbeleid en beleid van de departementen.

Overheidssectoren die op grotere afstand van het kabinet staan worden ook wel zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's) genoemd. De ZPW's kennen een eigen verantwoordelijkheid en hebben dus ook meer vrijheid bij de invulling en uitvoering van diversiteitsbeleid. Sectoren in dit onderzoek die tot de ZPW's gerekend kunnen worden zijn gemeenten, provincies en waterschappen. Gemeenten en provincies hebben autonomie en medewind en kennen een eigen politieke constellatie die van invloed kan zijn op hun diversiteitsbeleid. De waterschappen behoren tot het functioneel beheer en worden op basis van de Waterschapswet, die zijn basis in de Grondwet vindt, bij provinciale verordeningen ingesteld en opgeheven. De invloed die het kabinet op de ZPW's kan uitoefenen is begrensd (Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3). In deze sectoren kan het betreffende ministerie slechts beleid stimuleren, faciliteren en monitoren, maar niet afdwingen.

Hoewel de medeoverheden een belangrijke mate van autonomie hebben is er een wederzijdse afhankelijkheid van overheidslagen (Goldsmith & Page, 2010). Daarmee is er een contradictie tussen de lokale autonomie en de controle van de centrale overheid (Steen & Toonen, 2010). Het kabinet is voor de beleidsuitvoering afhankelijk van de medeoverheden. Tegelijkertijd is er sprake van een machtsverhouding en invloed van

de centrale overheid op de medeoverheden (Toonen, 1981). Zo zijn lokale overheden grotendeels financieel afhankelijk van de centrale overheid (Goldsmith, 2005). Desondanks hebben gemeenten voldoende ruimte om invulling te geven aan hun eigen beleid (Toonen & Hendriks, 1998). Het feit dat steeds meer rijkstaken gedecentraliseerd worden draagt daaraan bij (Soss, Schram, Vartanian, O'Brien, Brien & Mawr, 2001). Verder is te zien dat beleidskeuzen van gemeenten deels samenhangen met ambities en intenties van de Rijksoverheid (Gilsing, 2005). Decentralisatie van taken vraagt daardoor om samenspel tussen het Rijk en de gemeenten (Boogers, Schaap, Collignon & Karsten, 2009). Deze complementaire bestuurlijke rolverdeling tussen overheden zorgt voor onduidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden (Toonen, 2000). Afspraken over de verantwoordelijkheden worden door het Rijk en de medeoverheden vastgelegd in de Code interbestuurlijke verhoudingen en Bestuursakkoorden (Kamerstukken II 2012/13, 33400VII-57; 2010/11, 32749-1). Bestuursakkoorden kunnen in zekere mate sturend zijn (Raad voor het openbaar bestuur [Rob], 2005; Blokland, Groenendijk & De Heer, 2010). In het Bestuursakkoord van 2008 heeft het kabinet Balkenende IV ook afspraken over diversiteit gemaakt met de ZPW's. Hierin is vastgelegd dat de ZPW's het aandeel allochtonen vergroten en de verantwoordelijke ministeries informeren over de bereikte resultaten (Kamerstuk II 2007/08, 31201-42). Het kabinet heeft hier sturing aan gegeven door het faciliteren van diversiteitsinterventies binnen de ZPW's (Kamerstuk II 2009/10, 29544-218).

Bekend is dat hoe directer de sturingsmogelijkheid, hoe eenzijdiger en dwingender de in te zetten interventies kunnen zijn (Bekkers, 2007). De verwachting is dan ook dat de diversiteitsperspectieven en -interventies van kabinetssectoren meer dan die van ZPW's beïnvloed worden door het kabinet. Dit betekent dat de sectoren die minder afstand hebben tot het kabinet de benadering van het kabinet sneller overnemen als perspectief voor de eigen organisatie en interventies inzetten die daarmee samenhangen.

4.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Dit kwalitatieve onderzoek richt zich op de kabinetsperioden vanaf Balkenende IV (2007-2010). Dit kabinet stuurde vooral op interventies gestoeld op het doelgroepenbeleid ondanks de beweging van perspectief naar een business case van diversiteit (Kamerstuk II 2008/09, 31701-2). De daarop volgende kabinetten Rutte-Verhagen (2010-2012) en Rutte-Asscher (november 2012-heden) hebben vanuit verschillende perspectieven beleid gevoerd. Deze variatie in perspectieven en beleid kan licht werpen in hoeverre de diversiteitsperspectieven en interventies van publieke organisaties beïnvloed zijn door het kabinet.

Voor de analyse van de diversiteitsperspectieven en interventies van publieke organisaties en de invloed van het kabinet daarop is een multiple casestudy uitgevoerd. De cases in deze studie zijn de verschillende publieke sectoren. Vijf publieke sectoren zijn belicht waarin het kabinet Balkenende IV (2007-2010) op allerlei manieren getracht heeft te sturen op het beleid en de interventies. Dit betreffen de twee kabinetssectoren Rijk en politie en de drie zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's) provincies, gemeenten en waterschappen. Om deze sectoren (cases) te onderzoeken zijn er per sector verschillende organisaties bevraagd, die weergegeven zijn in Tabel 4.2. Naast de analyse van beleidsdocumenten zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met open geformuleerde vragen.

Om de mate van invloed door het kabinet te bepalen is aan de respondenten gevraagd in hoeverre de publieke organisatie zich heeft laten beïnvloeden door het diversiteitsbeleid van het kabinet en of hun beleidsvoering is veranderd na het beëindigen van het diversiteitsbeleid door het kabinet. Ook is gevraagd in hoeverre de visie van de onderzochte kabinetten op diversiteit volgens de respondenten eenduidig was. Verder is invloed in dit proefschrift bepaald door na te gaan in hoeverre de diversiteitsperspectieven van het kabinet overeenstemmen met de perspectieven van de onderzochte publieke organisaties.

Totaal zijn in de periode februari 2012 tot augustus 2012 en in het derde kwartaal van 2013 twaalf interviews van circa twee uur gehouden met ambtenaren uit de geselecteerde overheidssectoren, waarvan 8 vrouwen (4 allochtoon en 4 autochtoon) en 4 mannen (2 allochtoon en 2 autochtoon). Naast de spreiding over verschillende sectoren zijn de respondenten geselecteerd op basis van hun actieve rol bij ontwikkeling en uitvoering van diversiteitsbeleid.⁵ Alle respondenten waren gedurende drie onderzochte kabinetsperiodes werkzaam in dezelfde functie. Op basis hiervan kunnen valide uitspraken gedaan worden over de perspectieven en interventies op organisatieniveau. De respondenten zijn geanonimiseerd weergegeven in Tabel 4.2.

⁵ Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van bestaande interviewtranscripten (Erradouani, 2012).

Tabel 4.2 Respondentenschema

Sector	Organisatie	Functie
Kabinets -sectoren	1. Ministerie van BZK 2. Ministerie van BZK 3. Ministerie van V&J 4. Ministerie van OCW 5. Expertise centrum diversiteit politie	Beleidscoördinator 1 Beleidscoördinator 2 Projectleider Projectleider Landelijke coördinator
Zelfstandige werkgevers	6. A&O fonds gemeenten, provincies en waterschappen 7. Gemeente Enschede 8. Gemeente Den Haag 9. Provincie Flevoland 10. Unie van Waterschappen (Koepelorganisatie 25 waterschappen) 11. Waterschap Hollandse Delta 12. Waterschap Schieland en de Krimpenerwaard	Sector overstijgende projectleider ZPW's Beleidsadviseur Projectleider Adviseur P&O Senior beleidsmedewerker Senior P&O adviseur Senior HRM adviseur

Aan de kwalitatieve data zijn codes toegekend, waardoor gegevens vergeleken konden worden.⁶ In eerste instantie is er gesloten gecodeerd, waarbij de codering gebaseerd is op de verschillende theoretische concepten en de operationalisering daarvan voorafgaand aan het onderzoek. Vervolgens is overgegaan op open coderen, zodat de zekerheid ontstaat dat geen informatie over het hoofd wordt gezien (Berg, 2009). Om de diversiteitsperspectieven en de interventies uit de interviews en documenten te achterhalen, zijn indicatoren vastgesteld voor de onderzochte diversiteitsperspectieven (zie Tabel 4.3). Daarnaast is in de interviews gevraagd naar de concrete interventies en hoe respondenten de invloed van de drie achtereenvolgende kabinetten hebben ervaren. De diversiteitsinterventies uit Tabel 4.1 zijn als leidraad gebruikt voor de interviews.

6 De interviewleidraad, de codelijst en de namen van geïnterviewden zijn op te vragen bij de auteur.

Tabel 4.3 Indicatoren van diversiteitsperspectieven

D&F Perspectief	A&L Perspectief	I&L Perspectief	Kleurenblindheid	Homogeniteit
Gelijkheidwaardigheid	Legitimiteit/ Afspiegeling	Creativiteit & innovativiteit	Gelijke behandeling / beoordeling	Overeenkomst belangrijk
Gelijke kansen voor minderheidsgroepen	Aansluiting samenleving	Waardering en benutting verschillen	Juiste persoon op de juiste plaats	Vermijden verschillen
(Voorkoming) achterstand Anti-discriminatie	Imago van de organisatie	Integreren verschillen in organisatie(cultuur)	Kwaliteitseis/ gelijke normen	Dominante cultuur leidend
Morele verplichting	Breder bereik groepen	Productiviteit Betere besluitvorming en/ of prestaties	Onderdrukking vooroordelen Geen voorkeuren	

4.4 DIVERSITEITSPERSPECTIEVEN VAN DE KABINETTEN

Deze paragraaf beschrijft de verandering van doelgroepenbeleid naar een business case en concentreert zich op de diversiteitsperspectieven van verschillende kabinetten.

Veranderingen in kabinetten hebben tot gevolg dat perspectieven op diversiteit kunnen wijzigen en daarmee samenhangend de interventies die ingezet worden. Vanaf de jaren tachtig is er aandacht voor diversiteit binnen de publieke sector. Toen was het diversiteitsbeleid veelal gericht op de maatschappelijke verantwoordelijkheid (Van Oudenhoven-Van der Zee, 2011) en bestond er een sterke samenhang met het integratiebeleid. In beide beleidsterreinen lag de aandacht op gelijkheid en de bestrijding van achterstand van etnische minderheden (Jonkers, 2003; Koopmans & Statham, 2000; Snel & Scholten, 2005; Scholten, 2007; Verwey-Jonker Instituut, 2004), wat kenmerkend is voor een discrimination & fairness perspectief op beleid. Bij diversiteit ging het toen om het vergroten van de vertegenwoordiging van etnisch culturele diversiteit met een focus op de instroom van etnische minderheden in overheidsorganisaties (Groeneveld & Verbeek, 2012; Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3). Dit beleid wordt gekenmerkt als doelgroepenbeleid en werd voortgezet in de jaren negentig. In 1994 werd het beleid ondersteund door de 'Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen' (Wbeaa), met als doel het bevorderen van een evenredige arbeidsdeelname van allochtonen. De Wbeaa werd in 1994 vervangen door de 'Wet Samen' die hetzelfde doel kende als de Wbeaa. De wet kende een tijdelijk karakter met een looptijd tot december 2003.

Na de millenniumwisseling verschoof het denken over diversiteit. Het toenmalige kabinet Balkenende II heeft in 2004 de Wet Samen niet verlengd. Het uitgangspunt van het kabinet was het voeren van regulier arbeidsmarktbeleid en alleen indien nodig dit te versterken met aanvullend beleid voor specifieke groepen om gelijke kansen voor iedereen te creëren (Kamerstuk II 2003/04, 29544-1). In 2006 koppelde de verantwoordelijke minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diversiteit aan de herkenbaarheid en legitimiteit van het overheidsoptreden (Kamerstuk II 2005/06, 30300VII-34). Diversiteit werd daarbij nodig gevonden om in de toekomst voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen aantrekken. Ook zou diversiteit in personeel helpen signalen op te vangen van behoeftes van specifieke groepen uit de samenleving. Diversiteit in het personeelsbeleid betekende steeds meer een noodzaak om in te kunnen spelen op een divers wordende samenleving en het benutten van de verscheidenheid op de arbeidsmarkt (access & legitimacy). Rond 2007 werd het perspectief op diversiteit dat meer gezichtspunten uit de samenleving in een vroeg stadium betrokken kunnen worden bij de beleidsvorming en dat divers samengestelde teams de innovatiekracht kunnen versterken (Kamerstuk II 2008/09, 31701-2). Diversiteit binnen de publieke sector werd daarmee in toenemende mate benaderd vanuit het organisatiebelang en minder opgevat als het wegwerken van achterstanden van ondervertegenwoordigde

groepen in publieke organisaties (Kamerstuk II 2007/08, 30985-3), wat kenmerkend is voor een integration & learning perspectief van diversiteit.

De verschuiving na het jaar 2000 zorgde ervoor dat het doelgroepenbeleid (discrimination & fairness) plaats maakte voor de business case (access & legitimacy en integration & learning) van diversiteit met als doel organisatieprestaties te verbeteren (Groeneveld & Steijn, 2013; Groeneveld & Van de Walle, 2010; SER, 2009; Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006). Hoewel de business case van diversiteit meer zichtbaar werd, laten (beleids)documenten zien dat het kabinet Balkenende IV (2007-2010) meerdere diversiteitsperspectieven naast elkaar kende. In het regeerakkoord werden termen als gelijke en eerlijke kansen benoemd (Kamerstuk II 2006/07, 30891-4). Het kabinet kende kwantitatieve doelen in de vorm van streefcijfers om het aandeel vrouwen en allochtonen te verhogen (Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3). Wat betreft etnisch culturele diversiteit was het streven van het kabinet 50 procent toename van allochtonen binnen de publieke sector in vier jaar tijd. De diversiteitsperspectieven van dit kabinet waren het creëren van gelijkheid op de arbeidsmarkt (Kamerstuk II 2008/09, 31701-2) (discrimination & fairness perspectief), het aanboren van extra arbeidsaanbod, het bevorderen van de herkenbaarheid van de publieke sector door de samenleving en het beter inspelen op de veranderende samenstelling van de bevolking (access & legitimacy perspectief) (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1). De overheid zou beter voeling houden met wat er in de samenleving speelt als zij door een diverse personeelssamenstelling daarin goed is geworteld (Kamerstuk II 2009/10, 32123VII-2). Ook werd diversiteit door het kabinet Balkenende IV gemotiveerd vanuit het integration & learning perspectief. Zo was de aanname dat diversiteit helpt om beter in te spelen op de veranderende samenstelling van de bevolking, omdat evenwichtig opgebouwde teams beter functioneren en creatiever zijn (Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1).

Het gelijkheidsdenken (discrimination & fairness) eindigde met de komst van het kabinet Rutte-Verhagen (2010-2012). Dit kabinet beëindigde het voorkeursbeleid op basis van geslacht en etniciteit en gaf aan dat selectie plaats moest vinden op basis van kwaliteit (Kamerstuk II 2010/11, 32501-9) (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010:26). Dit is een beschrijving van een kleurenblind perspectief. Ook kende het kabinet Rutte-Verhagen een access & legitimacy perspectief. Een divers samengesteld personeelsbestand zou van belang zijn om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen en diversiteit werd gezien als een element van kwaliteit en herkenbaarheid van een overheid in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II 2010/11, 32501-9 & 32500VII-62). Het daarop volgende kabinet Rutte-Asscher in 2012 heeft geen expliciet perspectief op diversiteit binnen de overheid beschreven. Voor het thema emancipatie en gelijkheid is de voorbeeldrol van de overheid benadrukt (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012:18). Er is aandacht gekomen voor het beperken van discriminatie op de arbeidsmarkt en het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie van minder kansrijke allochtone jongeren (discrimination

& fairness) (Kamerstukken II 2013/14, 32824-51 & 30950-68). Dit heeft in 2014 geleid tot een actieplan arbeidsmarktdiscriminatie van het kabinet, waarin naast eerlijke kans en gelijke behandeling (discrimination & fairness) de meerwaarde van een divers personeelsbestand voor organisaties is benadrukt (business case). Een charter diversiteit is vervolgens gelanceerd voor het bevorderen van een inclusief personeelsbestand binnen de publieke en private sector (integration & learning) (Stichting van de Arbeid, 2015; Kamerstuk II, 2014/15, 29544-649). De maatregelen voor etnisch culturele diversiteit richten zich op bewustwording van cultuurverschillen en positieve beeldvorming (access & legitimacy). (Kamerstuk II 2013/2014, 25883-523).

4.5 DIVERSITEITSPERSPECTIEVEN EN -INTERVENTIES VAN PUBLIEKE ORGANISATIES

Deze paragraaf presenteert de bevindingen voor de drie opvolgende kabinetten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kabinetssectoren en ZPW's. Hoewel er meerdere diversiteitsperspectieven naast elkaar kunnen bestaan, ligt in deze analyse de nadruk op de dominante diversiteitsperspectieven en -interventies van sectoren.

Kabinet Balkenende IV (2007-2010)

Kabinetssectoren

Binnen de sector Rijk werd diversiteit gezien als het benutten van het arbeidsmarktpotentieel om beter aansluiting te vinden bij de 'core business' van de organisatie. Tegelijkertijd was het uitgangspunt dat een heterogene samenstelling van het ambtenarenapparaat bijdroeg aan de legitimiteit van overheidsbesluiten en overheidshandelen en daarmee samenhangend aan het imago en de voorbeeldrol van de Rijksoverheid (Ministerie van BZK, 2008). Deze waarde-explicitering, die een access & legitimacy perspectief weerspiegelt, kan beschouwd worden als het dominante diversiteitsperspectief voor de Rijksoverheid.

"Je zag toch meer in beleidsnota's terugkomen het perspectief van verschillen op allerlei manieren, en dat je die benut als samenleving en organisatie (...). Iedereen moet zich in de overheid kunnen herkennen, omdat je als overheid gewoon draagvlak moet hebben in de relatie met burgers. Het gaat dus echt om de legitimiteit van je stelsel." [beleidscoördinator 1, Ministerie van BZK]

Naast het legitimiteitsperspectief werd ook de achterstandspositie van allochtonen aangeduid (discrimination & fairness) alsmede de gedachte dat diversiteit creativiteit bevordert en voor meer oplossingen zorgt (integration & learning).

De meest voorkomende interventies binnen de sector Rijk laten een ander beeld zien. Departementen zetten vooral discrimination & fairness interventies in, zoals op doelgroepen gerichte wervingsactiviteiten, banenbeurzen voor divers talent, het activeren van allochtone studenten en alumninetwerken voor het behalen van streefdoelen en loopbaancoaching voor allochtonen om te komen tot een betere representatie van etnische minderheden in hogere echelons.

“De focus lag vooral op de instroomprojecten. Gewoon grote groepen mensen binnenhalen.” [projectleider, Ministerie van OCW]

De discrimination & fairness interventies blijken een rechtstreeks gevolg te zijn van de sturing van het kabinet op streefcijfers.

“Alles heeft natuurlijk te maken met de politieke context. Er was een enorme instroom van biculturele [allochtone] trainees en dit kwam omdat er eigenlijk gestuurd werd op instroom.” [beleidscoördinator 1, Ministerie van BZK]

“We hadden quota waar we ons aan moesten houden, dus we moesten ook wel de nadruk leggen op instroom (...). Het beleid hangt absoluut samen met de opvattingen van de politiek over diversiteit.” [projectleider, Ministerie van OCW]

Opmerkelijk is dat het Rijk in mindere mate access & legitimacy en integration & learning interventies kende. Tot de access & legitimacy interventies behoorden trainingen voor leidinggevendenden voor het omgaan met culturele verschillen en het divers samenstellen van selectieteams. Ook werden er selecteurs getraind met als doel meer inzicht te verschaffen in het selecteren van diversiteit aan personeel en het elimineren van ‘blinde vlekken’ in het wervingsproces. Het multicultureel netwerk voor rijksambtenaren alsmede leiderschapstrainingen voor cultuurverandering op de werkvloer, zijn voorbeelden van integration & learning interventies. Echter, in deze interventies kwamen nauwelijks naar voren hoe diversiteit bijdroeg aan een beter presterende organisatie.

Binnen de sector politie werd diversiteit vooral onderbouwd door business case argumenten. De politie opereert dicht bij de samenleving waardoor de noodzaak gevoeld werd om beter in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de diverse samenleving en de problemen die daaruit voortvloeien (Landelijke Expertise Centrum Diversiteit [LECD], 2009). De assumptie was dat een divers samengesteld team kennis en inzicht bracht

over verschillende culturen waardoor problemen in de samenleving beter opgelost konden worden. Het volgende citaat illustreert dit access & legitimacy perspectief.

“De politie Amsterdam doet niet aan diversiteit omdat ze lief willen zijn voor allochtonen. (...). Als op bureau Baliestraat in Amsterdam alleen ‘witte’ mensen werken, dan gelooft heel de buurt niet dat het hun politie is (...).” [landelijke coördinator politie]

Daarnaast werd binnen de politie de gelijkwaardige behandeling van medewerkers als een reden genoemd voor diversiteit (discrimination & fairness). Ook werd het integration & learning perspectief verwoord.

“Als je in een complexe multiculturele samenleving leeft, moet je als politie daarmee weten om te gaan. Met de diversiteit aan mensen creëer je een culturele sensibiliteit in je organisatie en kan je de problemen in de samenleving beter begrijpen.” [landelijke coördinator politie]

De interventies binnen de sector politie weerspiegelden hoofdzakelijk het doelgroepenperspectief (discrimination & fairness) en het legitimiteitsperspectief (access & legitimacy) en in mindere mate het integration & learning perspectief. De politie hanteerde streefcijfers en stelde formatieplaatsen beschikbaar voor vrouwen en allochtonen (discrimination & fairness). De access & legitimacy interventies betroffen; het trainen van leidinggevenden voor het omgaan met culturele verschillen en het inzetten van doelgroepen voor werving. Integration & learning interventies die landelijk werden aangeboden door het LECD, betroffen het divers samenstellen van selectieteams en trainingen om waarde vrij te selecteren zoals het programma ‘Toekomst gericht selecteren’.

Uit de interviews is af te leiden dat het dominante access & legitimacy perspectief van de kabinetsectoren beperkt tot uiting kwam in interventies binnen het Rijk, maar meer bij de politie. De discrimination & fairness interventies blijken de overhand te hebben waarschijnlijk door stimulering van specifieke interventies door het kabinet. Een verklaring voor access & legitimacy interventies binnen de sector politie is dat de noodzaak voor diversiteit kennelijk meer gevoeld wordt. De politie staat immers dicht bij de burgers en wordt dagelijks geconfronteerd met multiculturele politievraagstukken.

Zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's)

Het dominante perspectief bij gemeenten en waterschappen betrof het afspiegelingsmotief (access & legitimacy). Deze twee sectoren streefden naar betere aansluiting bij de samenleving en de arbeidsmarkt om de dienstverlening te verbeteren (www.aeno.nl,

www.aenowaterschappen.nl; Frouws & Honcoop, 2012). Diversiteit zou de kwaliteit en het draagvlak voor de activiteiten vergroten (Forum, 2008).

“Wij willen als lokale overheid herkend worden door de burgers waarvoor wij werken. Culturele groepen dienen een onderdeel te zijn van de organisatie om de samenleving beter te kunnen dienen. Het realiseren van een kwalitatief optimale dienstverlening vraagt aansluiting op de veranderende vraag van diverse burgers.” [projectleider, gemeente Den Haag]

“Het zou goed zijn als we als overheidsorganisatie meer een afspiegeling zijn van de maatschappij om legitimiteit te verkrijgen. Je bent in dienst van een diverse samenleving, maar deze diverse samenleving moet ook in jouw organisatie te zien zijn.” [senior P&O adviseur, waterschap Hollandse Delta]

De provincies kenden geen dominant perspectief voor diversiteit.

“De etnische diversiteit heeft nooit hoog op de agenda gestaan. Provincies staan verder weg van de samenleving. (...). Als je mij vraagt, wat de vraag was vanuit de organisatie zelf om een diversiteitsbeleid te voeren, dan kwam dit niet echt naar boven. (...). [sector overstijgende projectleider ZPW's]

Binnen de provincies was er nauwelijks aandacht voor diversiteit. Dit is in lijn met het onderzoek van Noort en Pelgröm (2008) waaruit blijkt dat provincies nauwelijks een diversiteitsbeleid voerden. Begrensde aandacht voor diversiteit bij provincies kan komen door de afstand van de sector tot de samenleving. Hoewel de waterschappen ook verder afstaan van de samenleving, blijkt de noodzaak om personeel te verjongen een verklaring te zijn voor de aandacht voor diversiteit.

Verder werd door een geïnterviewde van een gemeente het wegwerken van achterstanden van etnische groepen (discrimination & fairness) genoemd. Dit perspectief krijgt echter niet zijn weerslag in beleidsdocumenten.

“Als vanuit de landelijke politiek aandacht wordt besteed aan diversiteit en er een nadruk op wordt gelegd, dan werkt dat ook gewoon door. Los van wat wij als gemeente daarvan vinden. (...). Wij laten ons dus beïnvloeden door de visie van het kabinet.” [projectleider, gemeente Den Haag]

Op interventieniveau is er een vergelijkbaar beeld te zien als bij de kabinetssectoren. Er werden in contrast tot het dominante access & legitimacy perspectief voornamelijk discrimination & fairness interventies ingezet. De meest voorkomende interventies

binnen gemeenten en waterschappen betroffen het organiseren van werkbezoeken en cursussen voor allochtone studenten en alumni. Interventies binnen de waterschappen richtten zich niet specifiek op bepaalde etnische groepen maar op allerlei eigenschappen van medewerkers om vanwege het vergrijzingvraagstuk alle talenten op de arbeidsmarkt te kunnen benutten (access & legitimacy).

“We hebben ook aandacht besteed aan zittende medewerkers. Het is dus niet een voorkeursbeleid voor de minderheden of groepen die je tot diversiteit zou kunnen rekenen.” [senior P&O adviseur, waterschap Hollandse Delta]

Uit het bovenstaande blijkt dat het perspectief op diversiteit bij gemeenten en waterschappen voortvloeit uit de behoefte in te willen spelen op de veranderende omgeving (access & legitimacy). Dit betekent dat de business case van diversiteit vooral aandacht krijgt als de organisaties (bijv. gemeenten) zich dichterbij de samenleving bevinden of te maken hebben met een diversiteit op de arbeidsmarkt (bijv. waterschappen). De interventies van gemeenten en waterschappen weerspiegelden echter vooral discrimination & fairness interventies. Dit verwijst ernaar dat publieke organisaties mogelijk beïnvloed zijn door het kabinet.

Kabinet Rutte-Verhagen (2010-2012)

Kabinetssectoren

In lijn met het kabinetsbeleid stelde het Rijk het kleurenblinde perspectief centraal. Diversiteitsbeleid moest zoveel mogelijk deel uitmaken van het regulier personeelsbeleid (Ministerie van Buitenlandse Zaken [BZ], 2011). Ook was er aandacht voor het access & legitimacy en integration & learning perspectief. Een gevarieerd personeelsbestand zou bijdragen aan de kwaliteit en herkenbaarheid van de overheid (Kamerstuk II 2010/11, 32501-9). Zo ging het bij de belastingdienst om het bevorderen van een inclusieve werkomgeving en bij het ministerie BZ om de meerwaarde van diversiteit voor de innovatieve en creatieve teams (Ministerie van BZ, 2011; Ministerie van Financiën, 2011).

In deze kabinetsperiode werden er binnen het Rijk minder interventies ingezet, waarschijnlijk door verdwijning van groot aantal discrimination & fairness interventies onder invloed van dit kabinet.

“Toen het kabinet viel veranderden de prioriteiten en werd diversiteit ontmanteld.” [beleidscoördinator 1, ministerie van BZK]

“Als het diversiteitsbeleid niet afgeschaft zou zijn dan zouden we meer aandacht kunnen besteden aan het organisatiebelang. (...). Nu bij een rechts kabinet is het

afgeschaft, terwijl het straks bij een links kabinet weer kan terugkomen. [beleidscoördinator 2, ministerie van BZK]

Dit bevestigt dat de sector Rijk zich heeft laten beïnvloeden door het kabinet. De nog lopende discrimination & fairness interventies die gestart waren in de vorige kabinetsperiode werden beargumenteerd als business case. In deze kabinetsperiode zijn geen nieuwe business case interventies opgezet. De business case interventies van het vorig kabinet zoals leiderschapsprogramma's en trainingen werden voortgezet.

Ook bij de sector politie werd het kleurenblinde perspectief van het kabinet geïntroduceerd. Het ging om de kwaliteit van mensen met als principe de beste persoon op de juiste plaats, ongeacht afkomst, geslacht, kleur of leeftijd (kleurenblinde perspectief) (Kamerstukken II, 2013/14, 29628-464). De eigentijdse visie van de politie bleef gehandhaafd. Deze visie hield in dat alle politiemensen in staat moesten zijn in te kunnen spelen op de diversiteit in de samenleving los van de etniciteit van de politieambtenaar en richtte zich daarmee vooral op de competenties van medewerkers.

"Diversiteit is een onderdeel van het vakmanschap van de politie dat bijdraagt aan de veiligheid op straat. (...) Het vak van een politieman kun je niet zonder diversiteit een plek geven. De politiemensen werken op straat en daar zie je een multiculturele samenleving. En de politiemensen moeten dus weten hoe ze daarmee om moeten gaan." [landelijke coördinator politie]

Deze eigen visie van de politie is te classificeren als een verdere verdieping in de business case benadering in het bijzonder van het integration & learning perspectief. Alle politiemensen worden voorbereid voor het herkennen en omgaan met verschillen in de samenleving om van toegevoegde waarde te kunnen zijn voor de organisatie. De competentie, ook wel multicultureel vakmanschap genoemd (Flentrop & De Vries, 2011), werd ontwikkeld vanaf de jaren na het millennium en blijkt meer naar voren te komen na verdwijning van het discrimination & fairness perspectief van het kabinet en sturing daarop. Dit bekrachtigt dat het diversiteitsperspectief van de politie beïnvloed is door het kabinet. Deze invloed geldt ook voor interventies. Alle interventies gestoeld op het doelgroepenbeleid werden beëindigd (Kamerstukken II, 2013/14, 29628-464).

"De nadruk ligt nu niet meer op de instroom en streefcijfers. Dat is onder het kabinet Rutte [Rutte-Verhagen] moeilijk om te doen. Dat mocht niet en er was dus geen landelijk quotabeleid meer." [landelijke coördinator politie]

De meest voorkomende interventies waren het trainen van medewerkers voor multicultureel vakmanschap. Bestaande expertgroepen van allochtone en autochtone poli-

tiemensen werden uitgebreid. Deze expertgroepen hadden tot doel het ondersteunen van multiculturele politievraagstukken en het benutten van verschillen binnen de organisatie (integration & learning).

De bevindingen van de kabinetsperiode Rutte-Verhagen laten zien dat de diversiteitsperspectieven van kabinetssectoren Rijk en politie beïnvloed zijn door het kabinet. Het kleurenblinde perspectief van het kabinet werd geïntroduceerd. Mede door beëindiging van stimulering van specifieke interventies door het kabinet verdween het discrimination & fairness perspectief geheel en lopende discrimination & fairness interventies werden gelegitimeerd vanuit de business case. Kennelijk was het discrimination & fairness perspectief in de vorige kabinetsperiode vooral bedoeld als legitimering van de discrimination & fairness interventies. De access & legitimacy en integration & learning (business case) perspectieven en interventies bleven in stand. Dit komt wellicht doordat de kabinetssectoren een langere historie voor diversiteitsbeleid kennen vanuit hun voorbeeldrol voor andere (publieke) werkgevers.

Zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's)

Binnen de ZPW's lieten twee onderzochte gemeenten de business case benadering van diversiteit zien. Bij de ene gemeente lag het accent op aansluiting zoeken bij de samenleving om de dienstverlening te verbeteren (access & legitimacy) en bij de andere gemeente op een inclusieve en respectvolle cultuur om talenten en kwaliteiten te benutten (integration & learning) (Gemeente Enschede, 2011). Voor de sector gemeenten is geen dominant perspectief op diversiteit aan te wijzen. Het discrimination & fairness perspectief van de vorige kabinetsperiode is wel verdwenen. Dit bevestigt dat de sector gemeenten beïnvloed is door het kabinet. Bij één waterschap was de ambitie met diversiteit het vergroten van de bekendheid met de organisatie en het verbeteren van het imago. Het waterschap verwachtte met diversiteit te komen tot het behalen van betere prestaties (Waterschap Hollandse Delta, 2012). Respondenten verwoordden het access & legitimacy perspectief, waarbij ook het arbeidsmarktaspect werd benadrukt.

"Wij willen meer diversiteit binnen de organisatie omdat het bijdraagt aan onze organisatieprestatie." [senior P&O adviseur, waterschap Hollandse Delta]

"De diversiteit in onze samenleving neemt toe (...). Bij een krappere wordende arbeidsmarkt is het belangrijk aantrekkelijk te zijn voor meer doelgroepen." [senior HRM adviseur, Waterschap Schieland en de Krimpenerwaard]

De sector provincie kende net als tijdens de vorige kabinetsperiode geen diversiteitsperspectief. De noodzaak voor diversiteit werd niet gevoeld vanwege de afstand van de provincies tot de samenleving.

De interventies binnen de ZPW's waren gestart in de vorige kabinetsperiode en werkten door ten tijden van het kabinet Rutte-Verhagen. Het betroffen hier vooral discrimination & fairness interventies die door het vorige kabinet werden gefaciliteerd. Er werden geen nieuwe interventies ingezet met uitzondering van een discrimination & fairness interventie met als doel het verjongen van het waterschapspersoneel. De aanwezigheid van een nieuwe discrimination & fairness interventie bevestigt dat het kabinet geen invloed heeft op het beleid van de sector waterschappen.

“Het kabinet heeft diversiteitsbeleid afgeschaft. (...). Wij hebben wel streefcijfers gevoerd maar doen dit niet omdat het ook beleid van het kabinet is.” [senior P&O adviseur, waterschap Hollandse Delta]

De bevindingen wijzen uit dat verandering van de kabinetsbenadering vooral gezorgd heeft voor de verdwijning van het discrimination & fairness perspectief binnen gemeenten. De diversiteitsperspectieven van de ZPW's zijn niet direct terug te voeren op de dominante kabinetsbenadering, hetgeen suggereert dat de ZPW's beperkt beïnvloed zijn door het kabinet. Al met al bevestigen de bevindingen de aanname dat de afstand van publieke sectoren tot het kabinet bepalend is voor de mate van invloed. De kabinetssectoren en in mindere mate de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen laten zich beïnvloeden door het kabinet. De beperkte invloed die het vorige kabinet bleek te hebben op de gemeenten was vooral het gevolg van stimulering van interventies en de gemaakte bestuurlijke afspraken.

Kabinet Rutte–Asscher (november 2012-heden)

Het belang van diversiteit binnen de publieke sector wordt tijdens deze kabinetsperiode niet benadrukt, met als gevolg minder beleidsdocumenten over het bevorderen van een gevarieerd personeelsbestand. De analyses van dit kabinet zijn dan ook korter en vooral gebaseerd op de interviews.

Kabinetssectoren

In het strategisch personeelsbeleid van het Rijk is de toename van de heterogeniteit van de arbeidsmarkt onderstreept (Ministerie van BZK, 2012). Eind 2013 is het besef ontstaan dat het verdwijnen van het thema diversiteit van de Rijksagenda onwenselijk is, waardoor op sectorniveau aandacht is gekomen voor de ontwikkeling van de visie op diversiteit. Opvallend is dat dit het initiatief is van de topambtenaar die in de vorige kabinetsperioden verantwoordelijk was voor diversiteitsbeleid. Kennelijk is het belang van diversiteit sterk persoonsgebonden en speelt de betrokkenheid en bewustwording van personen een rol.

De visie in ontwikkeling van het Rijk werd als volgt verwoord.

“De wereld verandert en de arbeidsmarkt ook. Om de tekorten in de toekomst bij het Rijk te kunnen opvangen is het nodig een aantrekkelijke werkgever te blijven voor een brede groep.” [beleidscoördinator 1, Ministerie van BZK]

Deze visie op diversiteit is een vorm van business case die de arbeidsmarkt centraal stelt (Ashikali, Erradouani & Groeneveld, 2013) en die voortkomt uit het access & legitimacy perspectief. Volgens de geïnterviewde gaat het niet meer om verschillen maar om gelijke behandeling van iedereen. Dit kleurenblinde perspectief is mogelijk een gevolg van de doorwerking van de benadering van het vorige kabinet. Verder is te zien dat het kabinet bepalend is voor de mate waarin de sector Rijk vorm kan geven aan het diversiteitsbeleid.

“Door dit kabinet voel je de druk dat diversiteit niet meer mag. Nu de politiek daar niet boven op zit is er meer ruimte om een eigen visie te ontwikkelen.” [beleidscoördinator 1, Ministerie van BZK]

Diversiteitsperspectieven zijn vooral te zien bij één departement en één uitvoeringsorganisatie die wat verder weg staan van het departement (Ministerie van BZK) dat het personeelsbeleid voor het Rijk richting geeft. Het ministerie BZ beargumenteert diversiteit vanuit de discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning perspectieven. Diversiteit is nodig voor de herkenbaarheid van de organisatie, het bereiken van betere organisatieresultaten, het bevorderen van een inclusieve organisatiecultuur, het aantrekken van talenten op de arbeidsmarkt en het bieden van gelijke kansen (Ministerie van BZ, 2011). Een verklaring voor een brede benadering voor diversiteit bij het ministerie van Buitenlandse Zaken kan het internationale werkveld van het ministerie zijn waardoor de noodzaak van het omgaan met diversiteit toeneemt. Bij de belastingdienst komt de urgentie van diversiteit door de opgave om in drie jaar tijd 6000 nieuwe medewerkers aan te stellen. Dit werd als een kans gezien om de diversiteit binnen de organisatie te vergroten en tegelijk te werken aan inclusiviteit (integration & learning) (Ministerie van Financiën, 2011).

De interventies in deze kabinetsperiode zijn beperkt. De belastingdienst kent een combinatie van access & legitimacy en integration & learning interventies. Interventies worden ingezet om een brede groep aan talenten op de arbeidsmarkt aan te spreken en daarmee de instroom te vergroten (access & legitimacy). De focus ligt op het integreren van diversiteit in bestaande wervings- en selectieprocessen.

“Er wordt ingezoomd op de arbeidsmarktcommunicatie. We denken na met welke boodschap we naar buiten gaan en besteden aandacht aan advertentieteksten die

uitnodigend zijn voor een bredere doelgroep dan alleen blanke mannen.” [projectleider, Ministerie van Financiën]

De integration & learning interventies betroffen trainingen aan selecteurs.

“Het is belangrijk dat selecteurs goed opgeleid worden om talenten binnen te halen dat aanvullend is aan de zittende teams.” [projectleider, Ministerie van Financiën]

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kent uiteenlopende interventies, zoals het behalen van streefcijfers tot 2015 (discrimination & fairness), trainingen aan leidinggevenden voor de bewustwording over diversiteit (access & legitimacy), het benutten van verschillen en waardevrij selecteren (integration & learning).

De sector politie bouwt voort op de koers 2015 (www.politieacademie.nl) uit de kabinetsperiode Rutte-Verhagen waarbij de access & legitimacy en integration & learning perspectieven van diversiteit tot uiting komen. De interventies binnen de sector politie betreffen dezelfde interventies als in de kabinetsperiode Rutte-Verhagen, namelijk expertgroepen en de aandacht voor competentie multicultureel vakmanschap. Deze competentieontwikkeling kan bijdragen aan bewustwording en het inzetten van verschillen binnen de organisatie waardoor diversiteit eerder benaderd kan worden vanuit het integration & learning perspectief.

De bevindingen laten zien dat door het niet expliciteren van een benadering van diversiteit de access & legitimacy en integration & learning perspectieven binnen de kabinetssectoren in stand zijn gebleven. De nadruk is wel komen te liggen op de arbeidsmarkt. Gesteld kan worden dat het denken over diversiteit binnen de kabinetssectoren benaderd wordt als een business case. De perspectieven komen echter in tegenstelling tot de vorige kabinetsperiodes minder nadrukkelijk naar voren in verschillende beleidsdocumenten en het aantal interventies is bovendien ook afgenomen. Kennelijk biedt de afwezigheid van een kabinetsperspectief enerzijds ruimte voor de vormgeving van het eigen perspectief van kabinetssectoren. Anderzijds blijkt dat beperkte bevordering van diversiteit voor afname van ook de business case interventies zorgt.

Zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's)

In geen van de onderzochte ZPW's kwam uit beleidsdocumenten een expliciet diversiteitsspectief naar voren. Het access & legitimacy perspectief met nadruk op de arbeidsmarkt werd slechts in interviews door één waterschap en één gemeente genoemd. Net als bij het Rijk speelt hier de persoonlijke affiniteit van de ambtenaar met diversiteit een rol.

“Wij zien diversiteit niet als etnisch en zijn per toeval bij etniciteit gekomen door de interventies die we inzetten. (...). Om de monocultuur te doorbreken wilden we meer jongeren aannemen en daar horen ook allochtone jongeren bij. (...). De arbeidsmarkt verandert en daar willen we als waterschap ook op inspelen. In de toekomst zullen we te maken hebben met heel veel tekorten. We waren dus al bezig met organisatieverandering, en de subsidiemogelijkheid van het eerdere kabinet hebben we als kans gezien om brede interventies in te zetten.” [senior P&O adviseur, waterschap Hollandse Delta]

“Het meest leidende doel van het beleid is het verkrijgen van betere organisatieprestaties. Daarnaast gaat het erom dat je je profileert als aantrekkelijk werkgever waarvoor je kwalitatief goede medewerkers kunt boeien en binden.” [beleidsadviseur, gemeente Enschede]

Het access & legitimacy perspectief is niet doorvertaald naar interventies. De interventies die gestart waren in de kabinetsperiode Balkenende IV en gefinancierd werden door het ministerie van BZK zijn in 2012 geëvalueerd (Frouws & Honcoop, 2012). Daarna zijn er geen nieuwe interventies ingezet. Dit bekrachtigt dat de interventies van ZPW's direct beïnvloed werden door het kabinet en dit indirect invloed heeft gehad op het diversiteitsperspectief van de ZPW's. Blijkbaar dienden de perspectieven van vorige kabinetten van ZPW's vooral als legitimering van interventies die werden ingezet.

4.6 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De diversiteitsperspectieven van de laatste drie kabinetten waren verschillend. Kenmerkend voor het kabinet Balkenende IV waren een drietal perspectieven: gelijkheid (discrimination & fairness), legitimiteit (access & legitimacy) en productiviteit (integration & learning). Het kabinet Rutte-Verhagen legde de nadruk op legitimiteit (access & legitimacy) en het kleurenblinde perspectief. Voor het kabinet Rutte-Asscher was diversiteit minder prioritair waardoor geen specifiek beleid is geformuleerd voor diversiteit. Wel is er aandacht voor gelijke behandeling en bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt (discrimination & fairness) en voor de meerwaarde van diversiteit voor het personeelsbestand (business case). De perspectieven van de kabinetten wijzen op de aanwezigheid van de business case in het denken over diversiteit. Dat het discrimination & fairness perspectief weer opduikt is te verklaren doordat het gelijkheidsdenken impliciet aanwezig is binnen Nederland en vastgelegd is in artikel 1 van de grondwet. Hierdoor kan er een spanning zijn in het kleurenblinde perspectief dat gelijke behande-

ling van personen in de organisatie als uitgangspunt neemt en het discrimination & fairness perspectief dat (positieve) discriminatie suggereert om gelijkheid te realiseren.

Met uitzondering van de sector provincies kenden alle onderzochte sectoren binnen de drie kabinetsperiodes een vorm van business case (access & legitimacy en/of integration & learning). Hoewel er accentverschillen zijn tussen en binnen sectoren is de focus steeds meer komen te liggen op de arbeidsmarkt als business case om een aantrekkelijke werkgever te kunnen blijven voor een brede groep (access & legitimacy). De verklaringen voor het access & legitimacy perspectief zijn uiteenlopend. Voor de sectoren Rijk en politie geldt dat zij vanuit hun voorbeeldrol voor andere werkgevers een langere historie kennen wat betreft het voeren van diversiteitsbeleid waardoor het business case denken meer ingebed is in de organisatie. Voor de sectoren politie en gemeenten geldt dat deze zich dicht bij de diverse samenleving bevinden, daarop willen inspelen en daardoor de noodzaak voelen voor diversiteit. Per slot van rekening gaat het bij de business case om het vinden van aansluiting bij de burgers en het beter inspelen op de diversiteit in de samenleving. Bij de sector waterschappen is de noodzaak van diversiteit ingegeven door het verjongingsvraagstuk. Gesteld kan worden dat het denken over diversiteit een ontwikkeling heeft doorgemaakt naar een business case.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de business case beperkt doorvertaald is naar interventies in de praktijk. De business case interventies doemen vooral op binnen de kabinetssectoren en de discrimination & fairness interventies blijken de overhand te hebben binnen publieke organisaties. Een kanttekening hierbij is wel dat interventies in dit onderzoek geassocieerd worden met perspectieven. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. Het is gebleken dat dezelfde interventies voort kunnen komen uit verschillende perspectieven en een ander doel dienen. Een voorbeeld is het hanteren van streefcijfers (discrimination & fairness). Een organisatie met weinig etnisch divers personeel kan de behoefte hebben beter in te willen spelen op de diversiteit in de omgeving vanuit de legitimiteitsgedachte (access & legitimacy). Om diversiteit te kunnen benutten is de eerste stap het diverser maken van de organisatie middels streefcijfers (discrimination & fairness). De classificatie van de interventies is daarmee een methodologische kanttekening bij dit onderzoek, maar tegelijkertijd ook een belangrijke bevinding. Door te vragen naar het doel van interventies en het bestuderen van meerdere kabinetsperiodes is meer inzicht gekregen in de relevantie van de motivatie waarmee interventies worden ingezet.

De dominante discrimination & fairness interventies komen waarschijnlijk door extra stimulering van specifieke interventies door het kabinet Balkenende IV, die publieke organisaties hebben overgenomen. De discrimination & fairness perspectieven van publieke sectoren blijken hoofdzakelijk een legitimering geweest te zijn van discrimination & fairness interventies die werden ingezet. De verdwijning van niet alleen discrimination & fairness interventies maar ook discrimination & fairness perspectieven

komt waarschijnlijk door de beëindiging van de stimulering van de discrimination & fairness interventies door het kabinet Rutte-Verhagen. De bestaande perspectieven (business case) bleven in stand. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het bevorderen van specifieke interventies door het kabinet, de interventies van publieke organisaties en daarmee indirect de diversiteitsperspectieven kan beïnvloeden. Tegelijkertijd blijkt dat door het niet sturen op interventies de aandacht voor diversiteit vervaagt waardoor ook het aantal business case interventies afneemt. Dit laat zien dat het onderstrepen van het belang van diversiteit door het kabinet de publieke organisaties kan stimuleren om business case interventies in te zetten.

Uit het onderhavige onderzoek valt te concluderen dat het kabinet invloed heeft gehad op de ontwikkeling van diversiteitsperspectieven en -interventies binnen de publieke sectoren. De mate van invloed verschilt echter per sector. De sectoren die zich dicht bij het kabinet bevinden, zoals de kabinetssectoren Rijk en de politie, laten hun perspectieven en interventies het sterkst beïnvloeden door het kabinet. Dit geldt in mindere mate ook voor de sector gemeenten (ZPW). De kabinetten kennen immers als sectorwerkgever directe sturingsmogelijkheden voor de twee kabinetssectoren. De invloed van het kabinet op gemeenten heeft kennelijk te maken met de bestuurlijke afspraken tussen het kabinet Balkenende IV en ZPW's. Deze invloed is beperkter dan voor kabinetssectoren waarschijnlijk doordat gemeenten met hun lokaal bestuur een eigen politieke context kennen en daarmee iets verder afstaan van het landelijke politiek. Dit impliceert dat de complexe bestuurlijke verhoudingen tussen centrale en decentrale overheid gemeenten ervan niet weerhouden een eigen invulling te geven aan een personeels- en diversiteitsbeleid. De gemeentelijke organisatie heeft daarmee voldoende ruimte het beleid toe te spitsen op de eigen lokale omgeving en diversiteit te benaderen vanuit de meerwaarde voor de organisatie. Echter, geconcludeerd wordt dat de stimulering van de discrimination & fairness interventies door het kabinet de stap van gemeenten naar business case interventies in de weg kan zitten.

Een kanttekening die bij dit onderzoek geplaatst kan worden, is dat met dit onderzoek geen feitelijke beïnvloeding door het kabinet op publieke organisaties is vastgesteld. Invloed is vastgesteld op twee manieren. Enerzijds door na te gaan in hoeverre de diversiteitsperspectieven van het kabinet overeenstemmen met de perspectieven van de onderzochte publieke organisaties. Anderzijds door aan de respondenten expliciet te vragen in hoeverre de publieke organisatie zich heeft laten beïnvloeden door het diversiteitsbeleid van het kabinet. Strikt wetenschappelijk genomen worden de resultaten toegeschreven aan de eigen ervaringen van de respondenten over de kabinetsinvloed. Voor het duiden van de feitelijke beïnvloeding is het aan te bevelen om in toekomstig onderzoek theorieën over beleid mee te nemen, in het bijzonder over agendavorming, beleidsvorming en -uitvoering. Dat is in onderhavige studie niet gebeurd, omdat de focus op een managementbenadering ligt. Centraal staan in deze studie de motieven

van publieke organisatie om te streven naar een etnisch divers personeelsbestand en hoe dit uitwerkt in beleid en interventies. Dit is geanalyseerd op basis van de literatuur over diversiteit.

Al met al levert dit onderzoek inzichten op voor de bestuurspraktijk. Uiteraard zijn er tal van verklaringen te geven voor de vormgeving van diversiteitsbeleid bij medeoverheden. Dit onderzoek legt de focus op de verhoudingen tussen centrale overheid en medeoverheden. Daarmee draagt het bij aan de discussie over interbestuurlijke verhoudingen in het bijzonder voor het gedecentraliseerde HRM-beleid.

Diversiteitsvraagstukken hangen samen met de omgeving waarin de organisatie opereert. Steeds meer is de trend dat voor het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland taken worden gedecentraliseerd vanuit de gedachte dat taken van de overheid beter het beste dicht bij de burgers kunnen worden geëffectueerd. De bevindingen van dit onderzoek suggereren meer beleidsvrijheid voor HRM en minder beperking door landelijke beleidsregels. Dit betekent een minder sturende rol van het kabinet en meer ruimte voor de eigen business case van publieke organisaties om interventies te kunnen inzetten die daarmee corresponderen. Tegelijk kan het kabinet met het uitdragen van de business case gedachte publieke organisaties aansporen interventies in te zetten die daarmee samenhangen. Dit vraagt nader inzicht in de betekenis van de business case voor publieke organisaties en is daarmee een suggestie voor vervolgonderzoek.

4.7 RESUMÉ

De focus van het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector is de afgelopen decennia verschoven. Daar waar in de jaren tachtig het bieden van gelijke kansen voor verschillende doelgroepen centraal stond, veranderde dit na het millennium in het effectief en efficiënt managen van een divers personeelsbestand voor een beter presterende publieke sector, ook wel de business case van diversiteit genoemd. Nagegaan is in hoeverre het diversiteitsbeleid van publieke organisaties beïnvloed is door het kabinet. De constatering is dat in beperkte mate de argumenten voor diversiteit en in grotere mate de diversiteitsinterventies van publieke organisatie beïnvloed zijn door het kabinet, vooral binnen de sectoren Rijk, gemeenten en politie. De invloed op interventies van medeoverheden is het gevolg van stimulering van specifieke interventies door het kabinet. De ingezette interventies weerspiegelen daardoor in mindere mate de business case van diversiteit en blijven steken in het doelgroepenbeleid. Publieke organisaties die een langere historie kennen met diversiteitsbeleid en die dichter bij de samenleving opereren en de noodzaak van diversiteit voelen, omarmen meer de business case en zetten interventies in die hiermee samenhangen.

Hoofdstuk 5

De business case van diversiteit in de publieke context

De verbindende overheid



SYNOPSIS

Het vorige hoofdstuk geeft de verschuiving weer naar de business case van diversiteit in de publieke sector. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe medewerkers en 'gebruikers' (zoals burgers en studenten) van publieke organisaties de business case van diversiteit ervaren. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie business cases, namelijk access & legitimacy (legitimiteit), integration & learning (creativiteit en innovatie) en de arbeidsmarkt. Verder laat dit hoofdstuk nieuwe business cases zien die betrekking hebben op maatschappelijke motieven en het streven naar duurzame verbinding tussen overheid en de samenleving. Hieruit vloeit het verbindingsperspectief van diversiteit voor de publieke sector voort.

Dit hoofdstuk is een aangepaste versie van het artikel: Çelik, S. (2015). De business case van diversiteit in de publieke context: de verbindende overheid. *Tijdschrift voor HRM*, 3 (2), 1-33.

5.1 INLEIDING

Diversiteitsbeleid binnen de overheid kent een lange geschiedenis. Geruime tijd was dit beleid gericht op het verkleinen van de ondervertegenwoordiging van allochtonen in het personeelsbestand van publieke organisaties. Allochtonen waren naast vrouwen de belangrijkste doelgroep in het diversiteitsbeleid van de overheid (SER, 2009). In de jaren tachtig werd aandacht voor diversiteit gemotiveerd vanuit het belang van het creëren van gelijke kansen voor etnische minderheidsgroepen, ook wel het doelgroepenbeleid genoemd (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979). In de afgelopen twee decennia heeft er een kentering plaatsgevonden in het denken over diversiteit en de doelen die zouden moeten worden nagestreefd. Diversiteitsbeleid richtte zich, mede door de steeds diverser wordende arbeidsmarkt, hoe langer hoe meer op de opbrengsten van allochtonen voor de organisatie (Çelik, 2014; Groeneveld & Steijn, 2013). Na het jaar 2000 kwam er een verbinding tussen diversiteit binnen de organisatie en de doelen van de organisatie om beter te presteren. Dit wordt aangeduid als de business case van diversiteit (Herring, 2009; Kochan et al., 2003; Richard, 2000).

Een business case van diversiteit expliciteert waarom een organisatie(onderdeel) baat heeft bij het bevorderen van diversiteit. De term business case is afkomstig van de private sector en heeft betrekking op de positieve effecten van diversiteit voor de winstgevendheid van de organisatie (Thomas et al., 2004). Het heeft betrekking op motieven van bedrijfseconomische aard zoals het verhogen van de efficiëntie, het aantrekken van de juiste mensen, het verhogen van de creativiteit in de organisatie, de klantgerichtheid en het probleemoplossend vermogen (Human, 2005). De diversiteit in personeel kan kortom een concurrentievoordeel met zich meebrengen (Herring, 2009; Kochan et al., 2003; Richard, 2000). Er zijn tal van onderzoeken die zich richten op de meerwaarde van diversiteit voor de organisatie (Gonzalez & DeNisi, 2009; Homan et al., 2008). Deze onderzoeken richten zich echter op de private sector en dit roept vragen op over de invulling van business case in de publieke sector.

Bij de business case in een publieke context staat onder meer het beperken van de kloof tussen de overheid en de burgers centraal om beter in te spelen op de vraag van de veranderende samenleving. Daarbij spelen overwegingen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid en legitimiteit van de overheid een belangrijke rol (De Ruijter & Groeneveld, 2011). De politieorganisatie heeft bijvoorbeeld een belangrijke maatschappelijke taak om als bindmiddel te fungeren en veiligheid te waarborgen. De gemeente kan gezien worden als eerste aanspreekpunt van de burger en als toegangspoort voor de overheid. Hiervoor wordt het belangrijk gevonden dat de overheid goede voelsprietten heeft en in contact staat met de veranderende omgeving. Deze noodzaak vormt de business case om diversiteitsbeleid op te stellen. De motieven die

overheidsorganisaties doorgaans gebruiken voor diversiteitsbeleid zijn het verbeteren van de dienstverlening, de reputatie en het imago van de overheid, het benutten van de toenemende diversiteit in arbeidsmarktpotentie en het ontwikkelen van beleid door meerdere gezichtspunten uit de samenleving te betrekken (Kamerstukken II 2006/07, 30801-6; 2010/11, 32 500VII-62). Kortom overheidsorganisaties hebben verschillende beweegredenen om met diversiteit aan de slag te gaan maar welke duiding ze geven aan de business case van diversiteit binnen publieke organisaties is niet bestudeerd. Dit roept de volgende onderzoeksvraag op: *Welke invulling wordt er gegeven aan de business case van diversiteit van publieke organisaties?*

Onder diversiteit wordt in dit onderzoek etnisch culturele diversiteit verstaan. De business case verwijst naar de meerwaarde van etnisch culturele diversiteit voor publieke organisaties. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat in theorie de business case is van diversiteit en in hoeverre deze wordt herkend in de praktijk van de publieke sector. In de volgende paragrafen volgen eerst de conceptualisering van de business case van diversiteit op basis van diversiteitsperspectieven uit de literatuur en een uiteenzetting van de onderzoeksaanpak. Daarna worden de bevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en reflecties.

5.2 THEORETISCH KADER

De business case

Bij de business case gaat het om de bijdrage van diversiteit aan het zo efficiënt en effectief mogelijk realiseren van organisatiedoelstellingen (Groeneveld & Van der Voet, 2009; SER, 2009; Kamerstuk II 2007/2008, 30985-3). Door de toenemende complexiteit van de omgeving wordt diversiteit gezien als een bron voor nieuwe perspectieven voor de organisatie. De business case van diversiteit wordt beschouwd als een motivatie voor het voeren van diversiteitsbeleid. Deze motivatie kan verschillend zijn voor verschillende publieke organisaties (Çelik, 2014; Hofhuis & Van 't Hoog, 2010; SER, 2009). Ely en Thomas (2001) classificeren drie diversiteitsperspectieven. Deze perspectieven beschrijven de doelen voor diversiteitsbeleid en weerspiegelen als het ware de overtuigingen van organisaties en verwachtingen over het effect van diversiteit (Stevens et al., 2008). Onderzoek naar diversiteitsperspectieven zowel binnen de private als publieke sector laat zien dat ze belangrijke voorspellers zijn van organisatorische besluitvormingsprocessen, zoals de selectie van personeel en het opleiden van medewerkers over omgaan met diversiteit (Ely & Thomas, 2001; Hicks-Clarke & Iles, 2000). Hoewel de perspectieven geen beleid inhouden, zijn er dus wel bepaalde beleidslijnen uit af te leiden.

Het eerste perspectief is *discrimination & fairness*. Dit perspectief richt zich op de toegang tot de organisatie, het bevorderen van gelijke kansen en het tegengaan van dis-

criminatie van minderheidsgroepen in de werving en selectieprocessen (Ely & Thomas, 2001; Selden & Selden, 2001). Dit perspectief was lange tijd dominant in de Nederlandse publieke sector. Het doelgroepenbeleid waarbij vanuit het gelijkheidsdenken gestreefd wordt naar een afspiegeling van de samenleving wordt vooral gemotiveerd vanuit dit perspectief. Binnen dit perspectief speelt de legitimiteit van overheidsorganisaties een rol, maar dat is niet de voornaamste drijfveer. Dit perspectief verwijst dan ook niet naar een business case. Zo heeft het discrimination & fairness perspectief niet tot doel om het werk of taken binnen de organisatie fundamenteel te beïnvloeden. Ook worden de culturele verschillen binnen dit perspectief niet meegenomen in werkprocessen en wordt diversiteit in personeel niet geïntegreerd in de werktaken en de organisatie. Desalniettemin is het discrimination & fairness perspectief belangrijk geweest voor de publieke sector in haar voorbeeldrol voor andere werkgevers om een verandering te brengen in de eenzijdige personeelssamenstelling van de overheid.

In tegenstelling tot het discrimination & fairness perspectief zijn de twee andere perspectieven, *access & legitimacy* en *integration & learning*, nadrukkelijk verbonden met de business case van diversiteit. Daardoor ligt het accent in dit onderzoek op deze twee perspectieven. Beide perspectieven gaan ervan uit dat diversiteit een bijdrage kan leveren aan de organisatieprestaties. Diversiteit wordt bij deze perspectieven gezien als strategische meerwaarde om beter in te spelen op de wensen en verwachtingen van de omgeving waarin de organisatie opereert.

Bij het *access & legitimacy* perspectief vormen economische motieven de leidraad om te komen tot een betere aansluiting op de markt. In tegenstelling tot het discrimination & fairness perspectief stelt het access & legitimacy perspectief de relatie tussen de organisatie en haar omgeving centraal. De samenleving diversifieert waardoor verscheidenheid in het personeelsbestand als meerwaarde wordt gezien omdat het de mogelijkheid biedt daarop in te spelen. Organisaties willen diversiteit benutten om de legitimiteit en prestaties van de organisatie te vergroten. Voor de publieke organisaties betekent dit dat zij herkenbaar zijn ook bij etnische groepen in de samenleving. Wanneer het personeelsbestand een weerspiegeling is van klanten of burgers, zijn werknemers beter in staat met burgers te communiceren en hen beter te begrijpen. Daarmee draagt een diversiteit aan personeel bij aan de aansluiting van de organisaties bij de wensen en verwachtingen van groepen in de samenleving (Ely & Thomas, 2001; Herring, 2009; Selden & Selden, 2001).

De achterliggende gedachte van de access & legitimacy en discrimination & fairness perspectieven is dat verschillende groepen uit de samenleving in organisaties gerepresenteerd worden. Deze gedachte vertoont ook gelijkenis met theorie over representatieve bureaucratie (Kingsley, 1944). Het begrip representatieve bureaucratie kent een lange geschiedenis en richtte zich in eerste instantie op morele argumenten, zoals het voorkomen van uitsluiting, het bieden van gelijke kansen en de voorbeeldrol van de

overheid daarbij. Deze argumentatie past bij het discrimination & fairness perspectief van diversiteit van Ely en Thomas (2001). Het begrip is in de loop der jaren geëvolueerd. De toenemende aandacht voor diversiteitsmanagement in de bestuurlijke context heeft hieraan bijgedragen (Groeneveld & Van de Walle, 2010). De redenering werd dat een representatieve overheid beter kan inspelen op publieke belangen waardoor de legitimiteit en effectiviteit van het overheidshandelen verbeteren (Groeneveld, 2011; Groeneveld & Van de Walle, 2010). Burgers die zich in de overheid herkennen, zullen de overheidsprestaties hoger waarderen, waardoor het aanzien van de overheid bij de burgers stijgt. Een representatieve overheid kan daarnaast beschouwd worden als een middel om het eigen beleidsproces te bevorderen door verschillende belangen te waarborgen in de formulering en uitvoering van beleid en programma's en kan door managers benut worden om de organisatieprestaties te verbeteren (Andrews et al., 2005; Bradbury & Kellough, 2011; Selden et al., 1998; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Kennedy, 2012; Selden & Selden, 2001).

In de wetenschappelijke literatuur over representatieve bureaucratie wordt onderscheid gemaakt tussen passieve en actieve representatie (Selden et al., 1998; Dolan & Rosenbloom, 2003; Mosher, 1968). Passieve representatie heeft betrekking op de achtergrondkenmerken van het ambtelijk apparaat en de mate waarin dit een afspiegeling vormt van de maatschappij. Passieve representatie laat zien dat de overheidsbureaucratie voor iedereen toegankelijk is en geen groepen uitsluit en verwijst naar de wijze waarop het ambtelijk apparaat demografisch een afspiegeling vormt van de samenstelling van de bevolking (Groeneveld & Steijn, 2013). Passieve representatie hangt daarmee samen met het discrimination & fairness perspectief van diversiteit. Actieve representatie veronderstelt dat de ambtenaar in zijn functioneren belangen en wensen van de groep die hij of zij vertegenwoordigt zal bevorderen. Hierdoor ontstaat er aansluiting van de publieke dienstverlening op wat er leeft onder de bevolking. Actieve representatie sluit daarmee aan bij het access & legitimacy perspectief van diversiteit. Studies naar de representatieve bureaucratie concentreren zich vooral op de Amerikaanse context en de resultaten zijn niet eenvoudig te vertalen naar de Nederlandse overheid. Dit onderzoek draagt bij aan inzicht in de representatieve bureaucratie binnen de Nederlandse context.

Naast het legitimiteitsargument wordt er binnen het access & legitimacy perspectief verondersteld dat een divers personeelsbestand bijdraagt aan positieve beeldvorming over verschillen onder medewerkers en dat contact met elkaar vooroordelen en weerstand over diversiteit wegneemt. Dit kan dan bijdragen aan het open staan voor en benutten van verschillen tussen medewerkers (Çelik, Luijters, Van Oudenhoven-van der Zee, 2010). Het access & legitimacy perspectief is echter gericht op de verbinding met de externe omgeving en niet op de organisatieprocessen. Hierdoor is er bij het access & legitimacy perspectief geen sprake van cultuurverandering binnen de organisatie, waardoor de dominante cultuur gehandhaafd blijft. Slechts bij uitvoerende taken komt

de culturele identiteit van werknemers tot uiting om een betere aansluiting te vinden bij de burgers (Ely & Thomas, 2001). Allochtone medewerkers binnen de organisatie worden ingezet voor de aansluiting met de samenleving. Dit maakt dat dit perspectief kan leiden tot ontevredenheid bij allochtone medewerkers omdat een lange termijn erkenning ontbreekt.

In het *Integration & Learning* perspectief is er juist aandacht voor inbedding van diversiteit in de organisatie. Het gaat om het benutten van verschillen en het integreren van diversiteit in de cultuur en het management van de organisatie. Het integration & learning perspectief heeft betrekking op organisatieprocessen en diversiteit wordt gezien als bron van creativiteit en innovatie voor verbetering van organisatieprestaties (Van Knippenberg & Schippers, 2007), waarbij de nadruk ligt op het leren van elkaar en het ontwikkelen van competenties die relevant zijn voor het werk (Ely & Thomas, 2001). Werknemers kunnen onderling voordeel halen uit de verschillende invalshoeken en inzichten die voortvloeien uit een divers personeelsbestand. Het gaat onder meer om de verbetering van creativiteit, stimulering van innovatie, verhoging van het probleemoplossend vermogen, flexibiliteit en klantgerichtheid van werknemers (Robinson & Dechant, 1997). Er is beperkt literatuur over de aspecten van integration & learning als business case en de verwachting is dat de invulling ervan overeenkomt met onderzoeken in de private sector. Wel wordt dit perspectief binnen de publieke sector beschouwd als een manier voor het bevorderen van een inclusieve organisatiecultuur en daarmee het beperken van de uitstroom onder allochtonen binnen de publieke sector (Çelik, Ashikali & Groeneveld, 2013; Hofhuis & Van 't Hoog, 2010). Met inclusiviteit wordt bedoeld dat alle werknemers zich betrokken voelen bij de organisatie, ongeacht leeftijd, sekse of culturele achtergrond (Van der Zee & van Oudenhoven, 2006).

Naast access & legitimacy en integration & learning perspectieven bestaat er een *arbeidsmarktperspectief* waaraan een business case van diversiteit ontleend kan worden (Ashikali et al., 2013; Kochan et al., 2003; SER, 2009). De arbeidsmarkt als business case kan deels geschaard worden onder het access & legitimacy perspectief. Streven naar diversiteit van het personeelsbestand vanuit het arbeidsmarktperspectief komt voort uit de behoefte van organisaties om beter aan te sluiten bij de veranderende arbeidsmarkt en samenleving. Vanuit de organisatie wordt de noodzaak gevoeld om te anticiperen op (te ontstane) personeelstekorten als gevolg van vergrijzing en ontgroening van het personeel. Het streven is het menselijk kapitaal beter te benutten voor de organisatie. Voor publieke organisaties is het een uitdaging, door te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt, om voldoende gekwalificeerd personeel te binden en te boeien voor de overheid (Kwakkelstein & Roelse, 2011). Een diverse opbouw van het personeelsbestand werkt positief voor het aantrekken van een diversiteit aan medewerkers op de arbeidsmarkt (Van Hooft, 2005). Het gaat om de profilering van de organisatie als aantrekkelijke werkgever en het vinden en behouden van divers personeel (Çelik et al.,

2014). Uit onderzoek komt naar voren dat in een ruime arbeidsmarkt, bezuinigingen in organisaties, een lage vervangingsvraag en weinig vacatures de arbeidsmarkt als business case van diversiteit minder relevant gevonden wordt (Ashikali et al., 2013). Dit terwijl het vinden en binnenhalen van divers talent juist in een ruime arbeidsmarkt extra inspanning vraagt. Publieke organisaties die oog hebben voor de meerwaarde van diversiteit zouden zo in een ruim aanbod aan medewerkers op de arbeidsmarkt op zoek moeten gaan naar talent dat anders niet gevonden zou zijn. In een krappe arbeidsmarkt is het zoekproces naar de juiste persoon op de juiste plaats vanzelfsprekender door de concurrentiestrijd op de arbeidsmarkt.

De access & legitimacy en integration & learning perspectieven en de arbeidsmarkt als business case staan centraal in dit onderzoek. De wijze waarop diversiteitsbeleid vorm krijgt, hangt af van de business case (De Vries, Vos & Çelik, 2013). Publieke organisaties kunnen meerdere business cases tegelijk hanteren (Çelik, 2014; Tanghe et al., 2010). Een organisatie kan zo streven naar een afspiegeling van de samenleving in het personeelsbestand (access & legitimacy) en gelijktijdig de creativiteit van de aanwezige diversiteit benutten voor de organisatie (integration & learning).

Ook is het mogelijk dat organisaties geen perspectieven hebben voor diversiteitsbeleid (Dass & Parker, 1999). De afwezigheid van perspectieven kan een argument zijn om de status-quo te handhaven en daarmee mogelijk ook de bestaande discriminatoire praktijken. Organisaties kunnen ook een perspectief hebben dat tegenover diversiteit staat zoals het streven naar homogeniteit en daarmee een divers personeelsbestand vermijden (Podsiadlowski et al., 2013). De organisatie stelt dan overeenkomsten tussen werknemers centraal met als uitgangspunt dat organisaties beter functioneren wanneer medewerkers aansluiting hebben bij de dominante cultuur en waarden van de organisatie.

De meerwaarde van diversiteit voor de organisatie kan bestaan uit verschillende elementen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op specifieke kenmerken van het werk en de organisatie die een bepaalde business case meer of minder relevant maken.

Kenmerken van werk en organisatie

Er zijn verschillende condities die een rol kunnen spelen bij de meerwaarde van diversiteit voor organisaties (Andrews et al., 2005; Jehn & Bezrukova, 2004; Kochan et al., 2003). In onderhavig onderzoek worden de condities uitgelicht, waarvan bekend is dat ze relevant zijn voor de publieke context en van invloed kunnen zijn op de access & legitimacy, integration & learning perspectieven en arbeidsmarkt. Het betreffen kenmerken die betrekking hebben op het type organisatie (Ely & Thomas, 2001), het soort werk en de mate van aanbod van personeel (Ashikali, Erradouani & Groeneveld, 2012).

Publieke organisaties hebben op de eerste plaats te maken met politieke invloeden. Bekend is dat publieke organisaties die dicht bij het kabinet staan eerder de diversi-

teitsperspectieven van het kabinet overnemen (Çelik, 2014). Met de eerste deelvraag wordt onderzocht of dit ook naar voren komt in onderhavig onderzoek. Deze luidt als volgt.

Draagt de afstand van publieke organisaties tot het kabinet bij aan de mate waarin organisaties diversiteitsperspectieven van het kabinet overnemen?

Daarnaast zien publieke organisaties met geringe afstand tot de samenleving eerder de meerwaarde van een divers personeelsbestand (Çelik, 2014). Dit heeft te maken met de mate van interactie met de burgers. Organisaties waarbij het contact met de burger relevant gevonden wordt, zullen een divers personeelsbestand bevorderen vanuit het access & legitimacy perspectief om aan te kunnen sluiten bij de veranderende samenleving (Herring, 2009). De mate van interactie zal niet alleen verschillend zijn tussen publieke organisaties maar ook binnen één organisatie. Zo heeft een medewerker aan een loket meer interactie met de samenleving dan een medewerker met bedrijfsvoeringstaken. Organisaties of hun afdelingen waarbij minder interactie nodig is met klanten of stakeholders, zoals bij productiewerk, zullen minder belang hechten aan diversiteit. In een dergelijke situatie is er geen instrumentele link tussen diversiteit en het werk van medewerkers waardoor een business case benadering van diversiteitsbeleid ontbreekt. Indien dit soort organisaties of hun afdelingen alsnog diversiteitsbeleid voeren, zal dat waarschijnlijk gemotiveerd zijn door het bevorderen van gelijke kansen en het tegengaan van discriminatie van minderheidsgroepen (discrimination & fairness) (Ely & Thomas, 2001). De tweede deelvraag dat betrekking heeft op de mate van contact met burgers luidt als volgt.

Draagt het contact van publieke organisaties met burgers bij aan de access & legitimacy als business case?

Bij het soort werk valt verder te denken aan behoeften van verscheidene niveaus binnen een organisatie (Hite & McDonald, 2006; Sanchez & Medkik, 2004). Zo kan vanwege het type taak verwacht worden dat in een onderzoeksafdeling meer ruimte is voor diversiteit in werkwijzen en diversiteit daarmee een bijdrage kan leveren aan productieve processen dan bij een afdeling die routinematig werk verricht. Wanneer het werken in teamverband voorop staat om te komen tot creatieve en innovatieve oplossingen, zal er immers meer nadruk liggen op het integration & learning perspectief. Dit kunnen groepsprestaties zijn bij complexe niet-routinematige informatie- en besluitvormingstaken (Van Knippenberg, et al, 2004). Diversiteit wordt van belang geacht voor het realiseren van organisatiedoelen door samen te werken aan collectieve doelen binnen teams (Van den Bossche, Gijsselaers, Segers & Kirschner, 2006). Het integration & learning perspectief manifesteert zich ook bij organisaties die met diversiteit nieuwe inzichten willen opdoen voor het aanboren van nieuwe markten en het veranderen van de strategie om tot betere prestaties te komen (Ely & Thomas, 2001). Hieruit vloeit de derde deelvraag over de integration & learning als business case.

Draagt de teamsamenwerking bij aan de mate waarin publieke organisaties de integration & learning als business case vertonen?

Tot slot kan de mate van aanbod van personeel van invloed zijn op de invulling van de business case. De mate van aanbod van personeel wordt relevanter gevonden als er sprake is van een vervangingsvraag door (te verwachten) personeelstekorten of vergrijzing van personeel (Ashikali et al., 2013; Çelik, 2014). Wanneer openstaande vacatures moeizaam ingevuld kunnen worden, zal de organisatie aanspraak doen op een bredere, diversere (regionale) arbeidsmarkt. Op deze manier kan de organisatie groepen bereiken die normaal niet zichtbaar zijn voor de organisatie (Kochan et al., 2003). Hieruit wordt de vierde deelvraag over de arbeidsmarkt als business case afgeleid.

Is het aanbod op de arbeidsmarkt van invloed op de mate waarin publieke organisaties de arbeidsmarktmarkt als business case laten zien?

In Tabel 5.1 worden op basis van literatuur de business cases geresumeerd alsmede de condities die een bepaalde business case relevanter maken. De deelvragen 2, 3 en 4 zijn respectievelijk verbonden aan de condities van de access & legitimacy, integration & learning en arbeidsmarkt als business case.

Tabel 5.1 Business cases en condities

Sector	Access & Legitimacy	Integration & Learning	Arbeidsmarkt
Motief	Aansluiting vinden bij verschillende groepen in de samenleving	Diversiteit als waardevolle bron voor nieuwe inzichten	Diversiteit als waardevolle bron voor nieuwe inzichten
Conditie	Contact met de samenleving Diverse klantengroepen of stakeholders	Werken in teamverband Veranderende diensten & markten Complexe niet-routinematige informatie- en besluitvormingstaken	Grote vervangingsvraag Veel openstaande vacatures Breed arbeidsaanbod

5.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor dit kwalitatieve onderzoek zijn drie publieke sectoren als cases bestudeerd. Bij de selectie van cases is rekening gehouden met de mate van afstand van de publieke sectoren tot de politiek (kabinet) en de samenleving (burger) omdat deze twee dimensies belangrijk blijken te zijn bij de vormgeving van diversiteit (Çelik, 2014). In dit onderzoek zijn de sectoren gemeenten, hoger onderwijs en waterschappen betrokken. Bij het be-

palen van de mate van afstand tot het kabinet zijn in dit onderzoek de inrichting van het openbaar bestuur en de relatie tot de medeoverheden als leidraad genomen. Het hoger onderwijs maakt geen onderdeel uit van het openbaar bestuur en bevindt zich daarmee verder van het kabinet. Van de onderzochte sectoren staan de gemeenten het dichtst bij het kabinet. Bekend is dat de lokale beleidsruimte ingeperkt wordt door de ambities van het kabinet, die tot uiting komen in wet- en regelgeving en in beleidsinterventies. Gemeenten zijn bovendien sterk financieel afhankelijk van de nationale overheid (Hoogerwerf, 1980; Raad voor de financiële verhoudingen [Rfv], 2011). De waterschappen kennen als onderdeel van het openbaar bestuur daarentegen een eigen belastinggebied en zijn daardoor minder financieel afhankelijk. Ook met de toenemende decentralisaties van rijkstaken naar gemeenten blijft het kabinet invloed uitoefenen (Boogers, Denters & Reussing, 2010). Het kabinet blijft immers verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het systeem als geheel (Kamerstuk II 2012/13, 33400VII-59).

Bij het bepalen van de afstand van de organisatie tot de samenleving lag de focus op de mate van contact en interactie van de publieke organisatie met burgers. Hierbij is noemenswaardig dat in principe alle publieke organisaties op een of andere manier met burgers te maken hebben. Hoewel elke overheidsorganisatie ten dienste staat van de burgers en de samenleving is er verschil in de mate van contact met de burgers (Ashikali et al., 2013; Van Gerven, Ramcharan, Hamaker & De Vries, 2010). De gemeenten hebben dagelijks contact met burgers en hoger onderwijsinstellingen met studenten en bevinden zich daardoor in tegenstelling tot de waterschappen dicht bij de samenleving. Het contact van waterschappen met burgers is geringer.

De perspectieven op diversiteit werden binnen publieke organisaties vertaald naar concrete diversiteitsprojecten of -programma's. Deze projecten en programma's kunnen zicht geven op de wijze waarop publieke organisaties invulling geven aan de business case. Daarom is het zinvol om in deze studie te richten op organisaties waarvan bekend is dat zij een kijk hebben op de business case van diversiteit. Hierom is de aanwezigheid van concrete diversiteitsprojecten als criterium gehanteerd bij de selectie van de organisatie. Dit resulteerde in een vijftal organisaties uit drie publieke sectoren. Bij de keuze van de organisaties speelden praktische overwegingen een rol zoals gevorderde diversiteitsprojecten en organisaties die bereid waren mee te werken. Tabel 5.2 geeft de vijf organisaties weer. Gezien het feit dat er een beperkt aantal waterschappen gevonden is met concrete diversiteitsprojecten, is er bij het bestuderen van de business case van diversiteit van publieke organisaties slechts één waterschap meegenomen.

Tabel 5.2 Casestudies

		Afstand tot Kabinet	
Afstand tot burger	Klein		Groot
	Klein	2 Gemeenten	2 hoger onderwijsinstellingen
	Groot	-	1 Waterschap

De bestudeerde organisaties worden per sector hierna beschreven.

Gemeenten

In totaal zijn er twee gemeenten onderzocht: Enschede en Leeuwarden.

Enschede

De gemeente Enschede streeft naar een organisatie met een inclusieve en respectvolle cultuur, waarin ruimte is voor het benutten van diverse talenten en kwaliteiten. Daarnaast wil de gemeentelijke organisatie herkenbaarder en toegankelijker zijn voor meer diverse doelgroepen in de stad en op de arbeidsmarkt. Hiermee wil de gemeente haar dienstverlening kwalitatief verbeteren zodat deze aansluit op de veranderende vraag van de diverse burgers in Enschede. Om dit te realiseren is in 2011 het project 'kracht van het verschil opgezet' (Gemeente Enschede, 2011).

Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden streeft naar een afspiegeling van de maatschappij in het personeelsbestand. Met een divers samengestelde organisatie wil de gemeente beter inspelen op veranderingen in de samenleving en betere dienstverlening bieden. Dienstverlenende overheid is een van de speerpunten van de gemeente. Men ziet diversiteit als een stuk gezonde bedrijfsvoering, omdat er een concurrentieslag zal plaatsvinden op het moment dat er krapte op de arbeidsmarkt is. Deze motieven leidden binnen de gemeente Leeuwarden tot het project 'Diversiteitsbeleid naar etniciteit' (Gemeente Leeuwarden, 2011).

Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs is zich steeds meer bewust van hoe de toenemende diversiteit in de samenleving de onderwijsinstellingen beïnvloedt (De Jong, 2014; Howard, 2010). De studentenpopulatie is diverser geworden (Rijkschroeff, Ten Dam, Duyvendak, De Gruijter & Pels, 2005) en toekomstige werkgevers hebben steeds meer behoefte aan studenten die in staat zijn om te gaan met de diverse en internationale samenleving. Het hoger onderwijs staat daarmee midden in de samenleving. De Hogeschool Utrecht en de Haagse Hogeschool vormen de twee cases in de sector hoger onderwijs.

Hogeschool Utrecht

De hogeschool Utrecht streeft naar meer diversiteit in het studenten- en personeelsbestand om de creativiteit en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. De twee pijlers daarbij zijn het werven en behouden van medewerkers van niet-Nederlandse afkomst door de omgevingsfactoren te beïnvloeden. Voor het bevorderen van studiesucces en het tegengaan van studie-uitval is er aandacht voor rolmodellen en persoonlijke relaties met studenten. Om dit te realiseren is het project 'Diversiteit werkt' opgezet (Hogeschool Utrecht, 2012).

De Haagse Hogeschool

De Haagse Hogeschool wil met aandacht voor diversiteit de bewustwording, weerbaarheid en deskundigheid van de medewerkers van de hogeschool op het gebied van (etnische) diversiteit en discriminatie vergroten. Verder streeft de hogeschool naar betere bescherming tegen discriminatie-ervaringen. Een van de programma's van de Haagse Hogeschool is 'Diversity of Talent Community (DOTcom)'. Dit programma bestaat uit 40 hogerejaarsstudenten van de opleiding Bouwkunde die als mentor fungeren voor eerstejaars studenten. Het doel van het project is aansluiting creëren tussen studenten en hun opleiding. De studenten krijgen de ruimte om zichzelf te ontplooien en zichzelf te zijn met het idee dat dit bijdraagt aan het herkenbaar maken van hun talenten voor de opleiding. Diversiteit heeft binnen dit programma betrekking op de samenstelling van de leeromgeving bestaande uit docenten en studenten. Aan dit programma namen zowel allochtone als autochtone studenten en docenten deel.

Waterschap

De vergrijzing binnen de sector waterschappen maakt het noodzakelijk alle segmenten van de arbeidsmarkt te benutten. De sector waterschappen wil aansluiting bij de afzetmarkt en vindt het belangrijk dat burgers die gebruik maken van de diensten van het waterschap zich in de organisatie herkennen (A&O fondsen, 2011). Het personeel van het Waterschap Hollandse Delta bestaat grotendeels uit oudere autochtone medewerkers terwijl jong technisch talent in toenemende mate een allochtone achtergrond zal

hebben. Het streven was om meer jonge en allochtone medewerkers binnen te halen (Waterschap Hollandse Delta, 2010). Dit kreeg vorm met het project 'Verjongen en Verkleuren', waarbij de focus vooral lag op de te verwachten arbeidsmarktontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening.

Voor dit onderzoek zijn eerst beleidsdocumenten van de organisaties onderzocht. Verder zijn secundaire analyses uitgevoerd op een deel van de onderzoeksdata van een onderzoek naar de meerwaarde van diversiteit in de publieke sector dat plaats vond in de periode augustus 2012 tot en met december 2012 (Ashikali et al., 2013). Dit betreffen in totaal 18 semi-gestructureerde interviews waarvan acht met externen. Per organisatie zijn gemiddeld drie tot vijf interviews gehouden, waarvan de resultaten zijn geanonimiseerd. De geïnterviewden betroffen vijf projectleiders diversiteit (werkzaam binnen een HRM-afdeling), twee docenten, vier studenten van niet-Nederlandse komaf (waarvan twee een dag stage gelopen hebben bij het waterschap), drie medewerkers en vier burgers, waarvan drie burgers van niet-Nederlandse komaf. De projectleiders gaven inzicht in de vertaling van het perspectief op diversiteit van de organisatie naar concrete acties. De docenten en medewerkers gaven een beeld van de mate van interactie en aansluiting met de omgeving. De burgers en studenten spiegelde in welke mate er aansluiting was met de organisatie en in hoeverre de meerwaarde van diversiteit herkend werd of aansloot bij de behoeften. Op deze wijze zijn verschillende invalshoeken over de meerwaarde van diversiteit in het onderzoek betrokken. Deze veelzijdige aanpak gaf een beeld van de uitwerking van de business case voor verschillende betrokkenen bij de organisatie waardoor aanbevelingen gedaan kunnen worden aan publieke organisaties bij de vormgeving van diversiteitsbeleid als onderdeel van het HRM-beleid. In Tabel 5.3 is weergegeven hoe de geïnterviewden verdeeld zijn over de cases. Vanwege de vertrouwelijkheid worden enkel de functiebenaming en soort organisatie gepresenteerd.

De getranscribeerde interviews zijn in eerste instantie gesloten gecodeerd.⁷ Om de verschillende business case concepten en argumenten uit de interviews en documenten te achterhalen zijn de verschillende theoretische concepten geoperationaliseerd. In Tabel 5.4 zijn op basis van de theorie de business case indicatoren weergegeven. Op deze wijze kon achterhaald worden welke business cases volgens de theorie (access & legitimacy integration & learning en arbeidsmarkt) voorkwamen. Vervolgens is nagegaan hoe deze gevonden business cases beschreven werden door de geïnterviewden en of er per business cases ook andere kenmerken naar voren kwamen die niet in de theorie genoemd werden.

Vervolgens is opnieuw naar alle interviewdata gekeken. Daarbij is gebruikgemaakt van open en axiaal coderen (Boeije, 2014). Het open coderen houdt in dat het interviewmateriaal met een open blik regel voor regel bestudeerd is. Als eerst is gekeken of er nog

7 De codelijst en de interviewleidraad zijn op te vragen bij de auteur.

Tabel 5.3 Respondenten per case

Organisatie	Internen	Externen
Enschede	Projectleider diversiteit Medewerker diversiteit	Burger 1 Burger 2 Burger 3
Leeuwarden	Projectleider diversiteit Medewerker	Burger 4
Hogeschool Utrecht	Projectleider diversiteit Docent	Student 1
De Haagse Hogeschool	Projectleider diversiteit Docent	Student 2
Waterschap Hollandse Delta	Projectleider diversiteit Medewerker	Student 3 (stagiair) Student 4 (stagiair)

andere typen meerwaarde genoemd waren die niet geschaard kunnen worden onder de theorie en elke nieuwe meerwaarde kreeg een code toegekend. Hierdoor ontstond er per sector een lijst met codes. Daarna heeft axial codering plaatsgevonden. Dit is een methode om systematisch onderlinge relaties te zoeken tussen de codes. Met behulp van axial codering is gekeken hoe de losse nieuwe codes met elkaar samenhangen en of ze samengevoegd kunnen worden tot een betekenisvolle variabele (Boeije, 2014).

Tabel 5.4 Indicatoren business cases

Acces & Legitimacy	Integration & Learning	Arbeidsmarkt
Legitimiteit, afspiegeling	Creativiteit, innovativiteit	Bereiken/benutten arbeidsmarkt
Imago van de organisatie	Veranderende diensten & markten	Vergrijzing
Meer rolmodellen	Waardering en benutting verschillen	Verjonging
Contact met de samenleving	Integreren verschillen in organisatie(cultuur)	Personeelstekorten
Breder bereik (klanten)groepen	Betere besluitvorming en/of prestaties	Aantrekkelijke werkgever

5.4 RESULTATEN

Deze paragraaf presenteert de analyses van de interviews met vijf organisaties en bespreekt de vier deelvragen. Het accent ligt op de argumenten van ambtenaren en burgers voor de meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties.

Deelvraag 1: Draagt de afstand van publieke organisaties tot het kabinet bij aan de mate waarin organisaties diversiteitsperspectieven van het kabinet overnemen?

Uit het onderzoek komt, in lijn met eerder onderzoek (Çelik, 2014), naar voren dat de kleine afstand van de gemeenten tot het kabinet (landelijke politiek) een belangrijke conditie is bij de invulling van de business case door publieke organisaties. Dit betekent dat uitspraken vanuit de landelijke politiek over de meerwaarde van diversiteit een rol spelen bij de invulling van de business case van gemeenten. Onderstaande citaten illustreren dit.

“Diversiteit werd ingezet vanuit dienstverlenende gemeente en was een speerpunt omdat het in de [landelijke] politiek hoog op de agenda stond. Diversiteit is een beetje als een verplicht nummer opgepakt en dat is ook de beleving er achter geweest en gebleven.” [projectleider gemeente]

“We voerden acties om allochtone mensen binnen de organisatie te krijgen, zodat we tegen de politiek kunnen zeggen dat we ons doel behaald hebben. (...). Het topmanagement stond er niet achter. Het was opgelegd door de politiek en dat was de reden om er beleid van te maken.” [medewerker gemeente]

Deelvraag 2: Draagt het contact van publieke organisaties met burgers bij aan de access & legitimacy als business case?

Ook de mate van contact met burgers blijkt een rol te spelen bij de invulling van de business case van diversiteit. De lokale overheid krijgt door decentralisaties meer en meer taken, waardoor de afstand tot de samenleving steeds kleiner wordt. Hierdoor interacteren ambtenaren van de gemeente meer met burgers. De veronderstelling is dat de mate van contact met diversiteit aan burgers een rol speelt in de mate waarin organisaties diversiteit in het personeelsbestand als meerwaarde zien. De citaten hierna duiden de meerwaarde van diversiteit door beperkte afstand tot de burgers waarbij het eerste citaat een relatie legt tussen de samenstelling van de bevolking en de aandacht voor de meerwaarde van diversiteit.

“De gemeente (...) is natuurlijk een hele blanke gemeente, dat kun je niet vergelijken met de Randstad (...). En daar zit denk ik wel het verschil in met een Randstad, waar gewoon de verhouding allochtoon en autochtoon, natuurlijk hier heel erg anders is.”
[projectleider gemeente]

Ondanks het gegeven dat waterschappen een grotere afstand hebben tot burgers in vergelijking tot de andere onderzochte twee sectoren in dit onderzoek, wordt de meerwaarde van diversiteit vooral wenselijk gevonden in uitvoerende taken bij waterschappen vanwege het contact met burgers.

“We hebben handhavingsafdelingen en er zijn nog andere afdelingen die in direct contact staan met burgers, bedrijven en andere groepen. Juist bij uitvoerende taken is een zeker mate van diversiteit nodig.” [projectleider waterschap]

In feite heeft elke publieke organisatie een bepaalde mate van contact met burgers. Overheidsorganisaties staan immers ten dienste van burgers in de samenleving. De mate van contact met burgers blijkt doorslaggevend te zijn voor de access & legitimacy als business case. Er zijn echter accentverschillen waar te nemen bij de invulling van de access & legitimacy als business case voor onderzochte sectoren.

Het accent binnen de *gemeenten* ligt op access & legitimacy als business case en heeft betrekking op het streven van gemeenten een afspiegeling te willen zijn van de diversiteit aan burgers in de stad. De achterliggende gedachte is dat een divers personeelsbestand bijdraagt aan de herkenbaarheid richting de burgers en klanten van de gemeente. Herkenbaarheid heeft hier betrekking op zowel zichtbaarheid door burgers als op één-op-één contact met de burger in een uitvoerende functie. Door etnisch culturele diversiteit in de organisatie te bevorderen willen gemeenten de communicatie met burgers van verschillende etnische achtergronden verbeteren. Hierna wordt met

twee citaten van medewerkers uit verschillende gemeenten de herkenbaarheid als meerwaarde van diversiteit voor het contact met de burgers geïllustreerd.

“Het is natuurlijk wel zo dat bij de afdeling waar die paspoorten uitgegeven worden, daar komt heel de maatschappij langs. Dus dan is het goed dat je niet alleen maar type veertig jaar, blanke vrouw achter die balie hebt staan, die er vroeger wel standaard zat.” [medewerker gemeente]

“De gemeente is een publiek orgaan en als je daar verschillende soorten culturen hebt werken, krijg je ook verschillende culturen binnen op verschillende soorten afdelingen. De andere persoon kun je dan ook veel beter begrijpen.” [medewerker gemeente]

Daarnaast komt uit de interviews met burgers naar voren dat er verschil is in de invulling van de access & legitimacy als business case tussen autochtone en allochtone burgers. De autochtone burgers in dit onderzoek ervaren geen verschil in dienstverlening tussen ambtenaren van verschillende afkomst. Zij gaan ervan uit dat elke ambtenaar competent genoeg is om de taken uit te voeren. Onderstaand citaat verwoordt dit.

“Ik merk geen verschil tussen allochtoon en autochtoon. Ze zijn allemaal even klantvriendelijk. (...). De allochtonen kunnen ook prima begrijpen wat ik bedoel. Ze verstaan allemaal goed Nederlands en zitten daar omdat ze hun diploma hebben gehaald.” [autochtone burger]

De allochtone burgers benadrukken daarentegen het belang van diversiteit in de gemeentelijke organisatie ter verbetering van het contact tussen burgers en gemeenten. Dit betekent dat access & legitimacy als business case beargumenteerd wordt vanuit het idee van actieve representatie. Het idee is dat allochtone medewerkers zich kunnen inleven in de leefwereld van de allochtone burgers. Hierbij treden de medewerkers op als pleitbezorgers voor de belangen van groepen waartoe ze zelf ook behoren en nemen daarmee discriminerende belemmeringen weg. Allochtone burgers geven aan zich beter begrepen te voelen door allochtone ambtenaren waardoor het contact met de gemeente positiever ervaren wordt. Het maakt voor de allochtone burger niet uit of de allochtone ambtenaar dezelfde etnische achtergrond heeft. Kennelijk zorgt diversiteit in het gemeentelijk apparaat voor een gevoel van verbondenheid en identificatie bij de burger. Allochtone burgers vinden allochtone ambtenaren, in vergelijking tot autochtone, cultureel sensitiever, ervaren een opener houding, waardoor het gevoel van uitsluiting afneemt. Het type dienst bepaalt door wie de allochtone burger geholpen wil worden. Voor een algemene dienst zoals een afgifte van een paspoort maakt het minder

uit geholpen te worden door een allochtoon of autochtoon. Terwijl voor iets complexere vragen zoals aanvraag van een uitkering de voorkeur gegeven wordt aan een allochtone medewerker, omdat de allochtone burger het gevoel heeft dat een medewerker met een niet-Nederlandse afkomst zich beter kan inleven in de situatie, en daardoor de juiste vragen kan stellen voor een betere beoordeling bij een toekenning. Het type dienst kan toegevoegd worden als een nieuw kenmerk van werk en organisatie en speelt een rol in de meerwaarde van diversiteit voor de organisatie.

Voor het *hoger onderwijs* is een kenmerk van access & legitimacy als business case het verbeteren van het imago van vooral onbekende of minder populaire opleidingen onder allochtonen en daarmee de studentaanmeldingen vergroten. De gedachte is dat een gevarieerde docentenpopulatie er aan bijdraagt dat allochtone studenten zich eerder herkennen en meer interesse krijgen voor een bepaalde opleiding. Een ander kenmerk van access & legitimacy is dat de hogeschool met een divers personeelsbestand beter wil aansluiten bij een gevarieerde studentenpopulatie en daarmee het contact en de communicatie met studenten verbeteren. De veronderstelling is enerzijds dat docenten met verschillende achtergronden rolmodellen kunnen zijn voor de hogeschool om zich beter te profileren als een diverse organisatie en anderzijds kan met de diversiteit aan docenten beter ingespeeld worden op de behoeften van studenten. De onderstaande citaten verwoorden de betere aansluiting tussen docenten en studenten.

“We merken dat we veel uit diversiteit halen, ook naar onze klanten en studenten natuurlijk. Die hebben daar ook behoeften aan. (...) We kunnen veel meer inspelen op leefwerelden, op wat er speelt, op situaties.” [projectleider hogeschool]

“Als je de leeromgeving diverser maakt dan kun je de student beter prikkelen om de leerdoelen eigen te maken.” [projectleider hogeschool]

Door allochtone studenten wordt bevestigd dat de diversiteit aan docenten bijdraagt aan betere aansluiting en allochtone docenten worden gezien als een rolmodel. Hoewel allochtone studenten aangeven even goed les of hulp te krijgen van een allochtone of autochtone docent kan de etnische achtergrond van de docent een rol spelen bij het gevoel beter begrepen te worden. Dit werkt drempel verlagend voor het stellen van vragen of het aankaarten van problemen. Net als voor de relatie burger en gemeente hoeft de etnische afkomst van de student niet hetzelfde te zijn als de docent. Het zijn van niet-Nederlandse afkomst zorgt voor een gevoel van verbinding bij de student.

“Ik denk dat wij als allochtonen elkaar beter kunnen begrijpen. Ik heb gemerkt bij sommige culturen dat wij op dezelfde manier dingen zien en beleven.” [allochtone student hogeschool]

“Allochtone docenten kunnen een voorbeeld zijn voor ons en misschien helpen in het geven van adviezen in vervolgstudies of carrière stappen in de toekomst. Ik denk dat zij opener staan om ons te helpen (...). Ik denk dat ik eerder een klik heb met een allochtone docent omdat je dan toch een soortgelijke achtergrond hebt.” [student hogeschool]

Net als bij de sector gemeenten wordt door allochtone studenten verwezen naar actieve representatie. Allochtone studenten geven aan dat allochtone docenten vanwege hun achtergrond beter in kunnen zien waar ze tegenaan lopen en daarom meer bereid zijn te ondersteunen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de invulling van access & legitimacy als business case voor het hoger onderwijs vooral betrekking heeft op direct contact van docenten en mentoren met studenten. Er is ook aandacht voor de access & legitimacy als business case bij beleidsafdelingen en ondersteunende diensten die wat verder afstaan van de diversiteit aan studenten maar wel beleid daarvoor ontwikkelen. Onderkend wordt echter dat concretisering van deze gedachte in de praktijk ontbreekt. Het volgende citaat gaat in op de meerwaarde van diversiteit voor afdelingen die niet direct in contact staan met studenten.

“Je hebt ook diversiteit nodig in de hele organisatie, want wie maakt het beleid waar onze studenten mee te maken hebben? Wie bepaalt hoeveel contacturen een docent heeft en hoe het onderwijs is ingericht? Als je dat alleen door een homogene groep laat doen is er geen aansluiting. (...). Het is dus belangrijk dat die laag ook divers is. Ik vind die groep nog vrij wit.” [projectleider hogeschool]

Een nieuw kenmerk van access & legitimacy als business case binnen het hoger onderwijs is het inzicht over verschillende culturen ook onder allochtone studenten, dat zorgt voor betere verbinding. Door samenwerking met een diverse groep studenten en docenten raken allochtone en autochtone studenten bekend met elkaars cultuur en de verwachtingen daarbinnen. Dit kan gezien worden als het verbeteren van de aansluiting van toekomstige professionals met de diversiteit in hun beroepspraktijk.

Bij het *waterschap* heeft de access & legitimacy als business case betrekking op de sterke behoefte een aantrekkelijke werkgever te willen zijn door het bevorderen van de naamsbekendheid en daarmee het imago van de organisatie. Jongeren van allochtone afkomst zijn relatief onbekend met waterschappen. Een divers personeelsbestand draagt er aan bij dat het netwerk van allochtonen beter bereikt worden.

“Een allochtone medewerker heeft LinkedIn, praat met mensen over zijn werk et cetera. En zorgt voor de naamsbekendheid bij voor ons nog onvoldoende bereikte netwerken. Daar doen we het voor.” [projectleider]

Het wordt als een risico gezien dat door beperkte aandacht voor diversiteit de waterschappen los raken van de buitenwereld. In onderstaande citaten wordt door respondenten gedoeld op het imago van het waterschap en het afspiegelingsmotief.

“Als je denkt aan een waterschap, dan denk je meteen dat het heel saai is en niet echt een organisatie is waar je wilt gaan werken. Als je een aantrekkelijke werkgever wilt worden, dan zou je toch ook een afspiegeling moeten zijn van de samenleving, dus je zou ook allochtone jongeren moeten aannemen.” [allochtone student]

“Aandacht voor diversiteit draagt bij aan de naamsbekendheid en vervolgens aan een zodanig sterk en positief imago dat wij over tien jaar sollicitanten hebben (...). Dus het is wel belangrijk in ons personeelsbestand een maatschappelijke afspiegeling te zijn om legitimiteit te verkrijgen.” [projectleider]

Door allochtone studenten die stage gelopen hebben bij het waterschap worden voor de aansluiting met waterschappen diverse argumenten van actieve representatie genoemd. Studenten leggen zo eerder contact met iemand met een etnische achtergrond binnen waterschappen, vanwege het gevoel beter door hen begrepen te worden. Ze hebben het idee meer zichzelf te kunnen zijn en durven meer en andere type vragen te stellen aan allochtone medewerkers dan aan autochtone.

Deelvraag 3: Draagt de teamsamenwerking bij aan de mate waarin publieke organisaties de integration & learning als business case vertonen?

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat integration & learning als business case binnen publieke organisaties betrekking heeft op de samenwerking binnen teams, het realiseren van veranderingen en vernieuwingen voor de organisatie. De verschillen die er zijn per onderzochte publieke sector worden hierna uiteengezet.

Gemeenten

Bij integration & learning als business case is in één van de onderzochte *gemeenten* het accent gelegd op de samenwerking in gevarieerde teams en de bijdrage van nieuwe inzichten voor het verbeteren van de dienstverlening. Dit wordt uitgedrukt met onderstaand citaat.

“Als je allemaal dezelfde poppetjes hebt zitten, dan doet iedereen hetzelfde, werkt iedereen op dezelfde manier. En dan komt er weinig creativiteit of beweging in het

team. Men zoekt de discussie met elkaar op, andere beelden krijg je. (...). Verschillende persoonlijkheden, dat werkt gewoon heel goed in een team en iedereen vult elkaar aan. Uiteindelijk wordt door diversiteit het team productiever, omdat je elkaar versterkt op verschillende punten.” [medewerker gemeente]

Een typerende invulling die aan integration & learning als business case wordt gegeven binnen gemeenten is de bewustwording van medewerkers over verschillen tussen collega's, daarmee om kunnen gaan en de bijdrage van diversiteit aan de beeldvorming. Gesuggereerd wordt dat integration & learning als business case leidt tot betere aansluiting (access & legitimacy). Onderstaand citaat illustreert de verwantschap tussen integration & learning en access & legitimacy als business case.

“De meerwaarde van diversiteit zit vooral in het bewustwordingsproces. Dat je dus moet oppassen om niet te snel een beeldvorming te hebben, dat je leert te luisteren naar andere manieren van benaderen of andere waarden en normen, andere culturele verschillen. Dat betekent dat je in het frontoffice mensen op een andere manier weet te benaderen.” [projectleider gemeente]

Hoewel deze meerwaarde raakvlakken heeft met een inclusieve organisatie brengt een divers samengestelde groep volgens een respondent onbewust leren met zich mee op de werkvloer. Hierdoor ontstaat er onderling meer begrip op de werkvloer wat een positieve invloed heeft op het contact met de burgers.

Hoger onderwijs

Integration & learning als business case verwijst bij het *hoger onderwijs* naar het vernieuwen van het onderwijs en het bevorderen van nieuwe innovatieve leervormen door het diversifiëren van de leeromgeving van de studenten. Diversiteit onder docenten zorgt voor het bevorderen van nieuwe ideeën, kennis en kunde. Dit zorgt voor creativiteit in teams en een andere kijk op lesstijl en probleemoplossing. Een respondent omschrijft dit als volgt.

“Een divers team brengt meer verschillende perspectieven op het lesgeven en probleemoplossing met zich mee. Hierdoor kunnen docenten veel diverser reageren op de leefwerelden en situaties van studenten. Daarbij hebben docenten de mogelijkheid om breder onderwijs aan te bieden dat aansluit bij de wensen van de student.(...). Ik geloof dus dat er meer geëxperimenteerd mag gaan worden met nieuwe concepten van leren en implementeren van diversiteit en betrokkenheid van studenten om te denken over projecten. Je moet studenten co-creators maken om dichterbij de essen-

tie te komen van het product, dus dat het beter aansluit bij de klanten (studenten)."
[projectleider hogeschool]

De integration & learning als business case kent binnen het hoger onderwijs een verdere verdieping. Naast het divers samenstellen van het docentencorps is er aandacht voor het ontwikkelen van competenties voor alle docenten ongeacht de etnische achtergrond. Het uitgangspunt is dat alle docenten en leidinggevenden om moeten kunnen gaan met verschillen in het onderwijs. Dit is in lijn met de eigentijdse visie op de business case binnen de politieorganisatie, waarbij voor iedere politieambtenaar de competentie multicultureel vakmanschap een vereiste is (Çelik, 2014).

"Als een docent voor de klas staat, dan heeft hij te maken met een diversiteit aan studenten en de docent moet bewust zijn van wat er in de klas speelt." [projectleider hogeschool]

"Een doelstelling is het divers competent maken van de hele organisatie. Het gaat er om dat mensen diversiteit competent zijn en weten wat diversiteit met teams kan doen, wat het doet met jezelf en hoe je mensen selecteert." [projectleider hogeschool]

Waterschap

De integration & learning als business case gaat bij het waterschap over de verandering van dominante werkwijzen mede veroorzaakt door het feit dat werknemers langdurig werkzaam zijn binnen deze sector. Het waterschap streeft naar verandering van de organisatiecultuur door verjonging en verkleuring van het personeel. Het idee daarbij is dat diversiteit voor verschillende inzichten kan zorgen door betere groepsprocessen. Op deze manier komt er meer creativiteit omdat diversiteit de heersende manier van werken van lang zittende werknemers doorbreekt. Doordat mensen anders kijken ontstaan er meerdere inzichten om taken effectiever uit te voeren. Een ander argument dat daarmee samenhangt, is het leren van elkaar om tot innovatieve ideeën te komen. De onderstaande citaten zeggen iets over de meerwaarde van diversiteit voor het doorbreken van de organisatiecultuur en het gezamenlijk leerproces, dat bijdraagt aan nieuwe inzichten.

"Lang zittende werknemers denken niet eens aan een verandering, omdat het volgens hen ook allemaal goed gaat. In een hele witte organisatie een aantal biculturelen laten binnenstromen is een goede zaak. Je leert van elkaar. Die leerpunten kan je meenemen in je eigen werk, waardoor je misschien beter je werk uitvoert."
[medewerker waterschap]

"Diversiteit leidt tot verschillende inzichten door de verschillende achtergronden van personen.

Het voordeel is dat mensen daardoor beter leren om met elkaar samen te werken vanuit verschillen. (...). Omdat we van elkaar kunnen leren en dit misschien leidt tot besluiten en oplossingen waar we normaal gesproken niet voor zouden hebben gekozen." [projectleider waterschap]

Een indicator voor de integration & learning als business case binnen het waterschap is de bijdrage van diversiteit aan de interne bewustwording en daarmee aan een betere beeldvorming over diversiteit in de samenleving. Bewustwording wordt gezien als een stimulans voor een betere samenwerking in de organisatie.

"Collega's die in hun normale leven weinig in aanraking komen met biculturelen hebben eerder vooroordelen (...). Door diversiteit binnen waterschappen worden collega's zich steeds bewuster van de diverser wordende maatschappij." [medewerker waterschap]

Deelvraag 4: Is het aanbod op de arbeidsmarkt van invloed op de mate waarin publieke organisaties de arbeidsmarkt als business case laten zien?

De arbeidsmarkt als business case wordt gerelateerd aan (toekomstige) personeelstekorten binnen de organisatie en de positie van de arbeidsmarkt. De onderzochte sectoren duiden de arbeidsmarkt als business case als volgt.

Gemeenten

Arbeidsmarkt als business case krijgt minder aandacht bij *gemeenten* vanwege de kleiner wordende organisatie, de vacaturestop en de ruime arbeidsmarkt tijdens de periode van de onderhavige studie. Desalniettemin is er het besef dat inspelen op toekomstige personeelstekorten nodig is, onder meer gelet op de vergrijzing binnen de organisatie, om een aantrekkelijke werkgever te kunnen blijven.

Hoger Onderwijs

Arbeidsmarkt als business case heeft binnen het *hoger onderwijs* de minste aandacht vanwege de economische crisis, een ruime arbeidsmarkt, een kleine vervangingsvraag en door afname van het aantal studenten.

"Er is wel oorspronkelijk een insteek dat die krapte op de arbeidsmarkt eraan gaat komen door vergrijzing et cetera. Er gaat een grote groep uitstromen binnen nu en tien of vijf jaar. En dan moeten we kunnen vervangen. We moeten die doelgroep

vinden, bereiken, want we hebben ze nodig straks. En dat argument is nu een beetje wankel, omdat de markt niet meer krap is.” [projectleider hogeschool]

Dit is een beperkte opvatting van arbeidsmarkt als business case en gaat uit van de kwantiteit van aanbod en minder om de kwaliteit. In een krappe arbeidsmarkt is het eenvoudiger om de meest geschikte persoon te selecteren voor een functie dan in een ruime arbeidsmarkt.

Waterschap

Aandacht voor de arbeidsmarkt als business case is bij het waterschap gegroeid door de toenemende vergrijzing van het personeelsbestand. Daarnaast kent het waterschap specialistische functies die moeilijk te vervullen zijn door een tekort aan technisch geschoold personeel. Vanwege de te verwachten krapte op de arbeidsmarkt wil het waterschap een aantrekkelijke werkgever blijven en tijdig inspelen op de divers wordende arbeidsmarkt door na te denken over strategische personeelsplanning.

Publiekspecifieke business cases

Verder komen uit dit onderzoek publiekspecifieke business cases naar voren die niet direct te scharen zijn onder access & legitimacy, integration & learning en arbeidsmarkt als business case. Deze worden successievelijk uiteengezet voor de sectoren gemeenten, hoger onderwijs en het waterschap.

Gemeenten

Doordat gemeenten niet achter willen blijven op de diverse personeelssamenstelling van de private sector wordt de *voorbeeldfunctie* van de overheid als een belangrijke business case gezien.

“Wij stralen uit dat we het belangrijk vinden en vinden het belangrijk dat onze partners in de stad ook met dit thema bezig zijn. En dat kan je pas serieus doen als je zelf ook echt serieus ermee bezig bent. Dat is dus vooral onze voorbeeldfunctie.” [projectleider gemeente]

“(…). Bovendien heb je als lokale overheid een voorbeeldfunctie te vervullen. Je kunt natuurlijk niet als organisatie, als werkgever achterblijven.” [projectleider gemeente]

“Een gemeente is toch een voorbeeldorgaan. Als zij het goede voorbeeld geven, dan zullen andere bedrijven misschien ook dat voorbeeld volgen.” [medewerker gemeente]

Als een tweede publieksspecifieke business case wordt in de sector gemeenten de *dienstbaarheid* van de overheid richting de burgers genoemd. Hier wordt invulling aan gegeven door het verbeteren van de *burgertevredenheid en het verminderen van de klachten van burgers* over de lokale overheid. Deze business case kent een relatie met de access & legitimacy als business case. Een betere aansluiting met de samenleving (access & legitimacy), kan van invloed zijn op de burgertevredenheid. Het volgende citaat verwijst naar de klanttevredenheid als business case.

"(...). We zijn nu goed bezig met onze dienstverlening. We kunnen onze allochtone klant goed helpen. We hebben geen klachten liggen van de allochtone burgers of dat we merken dat wij ze niet goed helpen." [projectleider gemeente]

Een derde business case voor de gemeentelijke organisatie is de meerwaarde van diversiteit voor een *optimale informatiepositie* van de overheid. Allochtone burgers blijken meer bereid te zijn informatie te delen met allochtone ambtenaren dan met autochtone. Een burger verwoordt dit als volgt.

"Mijn maatschappelijk werkster is half Turks, half Marokkaans en dat vind ik veel beter. Ik kan alles tegen haar zeggen. Die dingen zou ik niet aan een autochtone medewerker zeggen." [allochtone burger]

Meer informatie kan bijdragen aan een kwalitatieve dienstverlening en een tevreden burger. Het verbeteren van de informatiepositie zegt bovendien iets over de meerwaarde van diversiteit voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Hoger onderwijs

Voor het hoger onderwijs wordt diversiteit als meerwaarde gezien voor het *beperken van uitval* onder allochtone studenten. Dit vraagt om een flexibele overheid die zich kan aanpassen aan de veranderende studentenpopulatie. Bovendien kost schooluitval geld, dus hoe meer studenten er afstuderen hoe meer geld dat oplevert voor het hoger onderwijs en daarmee aan de samenleving. Hoewel het verminderen van schooluitval raakvlakken kent met het access & legitimacy perspectief gaat het hierbij niet alleen om het economisch belang en de aansluiting van de organisatie bij de wensen en verwachtingen van groepen maar heeft het vooral betrekking op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het hoger onderwijs. Het gaat om het bieden van goed onderwijs en het opleiden van gekwalificeerde professionals voor de samenleving. De respondenten duiden dit als volgt waarbij net als bij gemeenten de *tevredenheid van studenten* (burgers) wordt aangestipt als business case.

"Je levert goed onderwijs als je je aanpast aan de groep aan wie je onderwijs geeft. Je kunt inspelen op de problematiek en ervoor zorgen dat er zo min mogelijk studie-uitval is. Daar win je gewoon heel veel mee, want we hebben dan meer afgestudeerden. We doen dit omdat dit het beste is voor de organisatie en voor onze maatschappij."
[projectleider hogeschool]

"We willen met diversiteit uitval verminderen. Ik geloof dat aanpakken van het studiesucces leidt tot tevredenheid van de student en tevredenheid van de medewerker."
[projectleider hogeschool]

Waterschap

Een typerende business case voor het waterschap is de *duurzame relatie* met alle burgers. Waterschappen zijn relatief onbekend bij inwoners en bij groepen met een andere culturele achtergrond is dat nog sterker. Autochtonen hebben eerder binding met waterschappen en zetten zich eerder in voor vrijwilligerswerk. Meer diversiteit binnen waterschappen kan de relatie met allochtonen versterken.

"Wij hebben natuurlijk een calamiteitenorganisatie en die bestaat uit medewerkers en vrijwilligers. (...). Een diversere organisatie kan ook betekenen dat allochtonen zich meer verbonden voelen met waterschappen en zich inzetten als vrijwilliger. (...). Als wij daar geen aandacht aan besteden dan raken we gewoon los van de buitenwereld." [projectleider waterschap]

Uit de bovenstaande bevindingen kan opgemaakt worden dat alle deelvragen bevestigend worden beantwoord. Verder valt op dat binnen de onderzochte publieke sectoren gemeenten, hoger onderwijs en het waterschap de verschillende business cases tegelijk kunnen voorkomen. Dit is in lijn met eerder onderzoek (Çelik, 2014; Tanghe et al., 2010). Het accent bij deze sectoren ligt op de access & legitimacy als business case en bij de waterschappen ook op de arbeidsmarkt als business case. Bij de sector gemeenten gaat het bijvoorbeeld bij de business case om het bevorderen van de creativiteit en een innovatieve organisatie (integration & learning). Anderzijds is de gedachte dat diversiteit bijdraagt aan de herkenbaarheid richting de burgers (access & legitimacy).

In het hoger onderwijs zit de meerwaarde van diversiteit in het bevorderen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Kwaliteit heeft betrekking op het voorbereiden van studenten op hun maatschappelijke taak en het voorkomen van uitval onder studenten. Bij het waterschap gaat het om het verbeteren van het imago van de organisatie en het aantrekken van nieuw personeel door toenemende vergrijzing in de organisatie.

5.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Publieke organisaties vertonen verschillende business cases tegelijk. Hoewel er accentverschillen in de business cases zijn, blijkt de access & legitimacy als business case het sterkst naar voren te komen binnen de onderzochte organisaties. Verder is gevonden dat er business cases zijn met een publiekspecifiek karakter. De belangrijkste conclusies worden hierna weergegeven.

De afstand tot het kabinet en de samenleving beïnvloeden de business cases

Dit onderzoek laat zien dat de mate van de afstand van publieke organisaties tot het kabinet de wijze van invulling van de business case beïnvloedt. De gemeentelijke organisaties die zich dicht bij het kabinet bevinden, blijken de druk te voelen de business cases van het kabinet over te nemen. Dit zou betekenen dat in geval van sterke sturing vanuit het kabinet de eigen invulling van de business case niet voldoende naar voren kan komen. Binnen het hoger onderwijs en de waterschappen doet dit zich niet expliciet voor, wellicht doordat deze sectoren verder afstaan van het kabinet in vergelijking tot gemeenten en daardoor meer autonoom zijn.

Daarnaast laat dit onderzoek zien dat de afstand tot de samenleving een rol speelt bij de invulling van de access & legitimacy als business case. Gemeenten en hoger onderwijsinstellingen kennen een beperkte afstand tot de samenleving. Zij hebben dagelijks te maken met studenten of burgers. Hierdoor leggen de gemeenten het accent op de herkenbaarheid van de organisatie bij de burgers. In het hoger onderwijs ligt de nadruk op de aansluiting van de organisatie met de diverse studentenpopulatie. Het hoger onderwijs ziet het als zijn maatschappelijke opdracht om het onderwijs te verbinden met het werkveld. Dit draagt er aan bij dat studenten als toekomstige professionals beter om kunnen gaan met een verscheidenheid aan burgers in de beroepspraktijk. Bij de waterschappen die wat verder afstaan van de samenleving gaat het bij de access & legitimacy als business case om het verbeteren van het imago en de naamsbekendheid bij burgers en toekomstige werknemers. Voor alle drie de onderzochte sectoren geldt dat access & legitimacy als business case gerelateerd wordt aan zichtbaarheid bij burgers en aan één-op-één contact met burgers of studenten. Daarbij wordt access & legitimacy als business case door allochtone burgers en studenten gekoppeld aan actieve representatie, omdat men zich beter begrepen en vertegenwoordigd voelt door een allochtoon dan een autochtoon. Door diversiteit binnen het publiek domein kunnen allochtone burgers zich beter identificeren met de overheid. Daardoor is het gevoel van verbondenheid groter. Het idee van actieve representatie wordt echter genuanceerd voor de gemeentelijke organisatie. Het type dienst blijkt daarbij een rol te spelen. Er wordt belang gehecht aan actieve representatie bij gemeenten, vooral bij complexere

diensten waarbij inleving in de situatie van de allochtone burger belangrijk kan zijn voor de besluitvorming. Een voorbeeld is een aanvraag voor zorg of een uitkering.

Type werk en de conjunctuur van de arbeidsmarkt spelen een rol bij de invulling van de business cases

Daarnaast is te zien dat de integration & learning als business case voor de onderzochte organisaties anders wordt ingevuld. Bij de gemeenten en het waterschap gaat het om de interne bewustwording en de bijdrage daarvan aan de beeldvorming over diversiteit wat weer zorgt voor betere aansluiting (access & legitimacy) met de samenleving. Het waterschap, dat kampt met het vergrijzingsvraagstuk, voegt daar aan toe dat diversiteit in de organisatie bijdraagt aan het verbeteren van groepsprocessen en daarmee aan het veranderen van werkwijzen en de dominante organisatiecultuur. In het hoger onderwijs heeft integration & learning betrekking op nieuwe inzichten om te komen tot innovatieve leervormen. Ook is dit van belang voor de toerusting van onderwijzend personeel met de nodige competenties om beter in te kunnen spelen op de verschillen in het onderwijs.

Voor de arbeidsmarkt als business case is er minder aandacht bij de onderzochte organisaties. Verklaard wordt dat dit te maken heeft met een krimpende arbeidsmarkt, vacaturestops en de economische recessies. De arbeidsmarkt als business case manifesteerde zich vooral binnen de sector waterschappen. Dit heeft te maken met de toeneemende vergrijzing van het personeelsbestand en moeilijk te vervullen specialistische functies.

Verbindingsperspectief als nieuwe business case van diversiteit

Verder is er een set van nieuwe business cases voor de onderzochte organisaties gevonden. De gemeenten voeren taken uit die direct van belang zijn voor haar inwoners. Hierdoor worden de *voorbeeldfunctie*, *dienstbaarheid* van de overheid en daarmee samenhangend *de burgersveerbaarheid* beschouwd als business cases. Verder is het *versterken van de informatiepositie* van de gemeenten een business case, die betrekking heeft op de betrouwbaarheid van de overheid. Bij het hoger onderwijs ligt het accent op het *beperken van uitval* van studenten en daarmee samenhangend het bevorderen van de *studententevredenheid*. De business cases van het hoger onderwijs zijn gebaseerd op de maatschappelijke opgave om steeds meer hoogopgeleiden te laten afstuderen. Dit heeft ook betrekking op de verbindende rol van het hoger onderwijs met het werkveld. De business case van het waterschap is het streven naar een *duurzame relatie* met de gevarieerde samenleving.

De nieuwe business cases in het publiek domein vertonen overeenkomsten. Ze hebben betrekking op maatschappelijke motieven en het streven naar duurzame verbinding tussen overheid en de samenleving. Dit duidt op een *verbindingsperspectief*

van diversiteit voor de publieke sector. Het verbindingsperspectief vertoont raakvlakken met het access & legitimacy perspectief maar is in feite een nieuw onderscheidend perspectief. Bij het access & legitimacy perspectief gaat het om het vergaren van kennis over verschillende groepen en hier aansluiting bij vinden. Het gaat om het vergroten van de legitimiteit en herkenbaarheid van organisaties bij etnische groepen in de samenleving en op deze wijze het vergroten van de organisatieprestaties. De gedachte is dat als de overheid herkenbaar is bij de burgers zij de burgers beter kan begrijpen. Het verbindingsperspectief gaat verder en richt zich op het bevorderen van de ontmoeting tussen overheid en de samenleving. Door ontmoetingen te stimuleren tussen ambtenaren en met de diversiteit aan burgers ontstaat er meer interactie tussen overheid en samenleving. Hierdoor krijgen de burgers meer ruimte om invloed uit te oefenen op de vormgeving van overheidsbeleid. Dit zorgt voor meer draagvlak van burgers voor het overheidshandelen en stimuleert het vertrouwen van burgers in de overheid. Een ander onderscheid is dat het bij het access & legitimacy perspectief gaat om de economische motieven en de legitimiteit van de organisatie ter verbetering van prestaties. Het verbindingsperspectief kent daarentegen maatschappelijke doelstellingen van overheidsorganisaties en stelt de langetermijnrelatie tussen overheid en burger centraal. De achterliggende gedachte van het verbindingsperspectief is de bijdrage van diversiteit aan het draagvlak van burgers voor het overheidshandelen en daarmee aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Hierdoor wordt de overheid toegankelijker voor iedereen en de overheid kan zo beter haar verbindende rol vervullen en haar maatschappelijke opgaven realiseren. Door het betrekken van burgers bij overheidsbeleid voorkomt het verbindingsperspectief dat bepaalde groepen zich terugtrekken uit de samenleving doordat de overheid zich beter kan inleven in de problemen van haar burgers en inzicht heeft in de realiteit van maatschappelijke problemen. Dit maakt dat de overheid alle groepen in de samenleving moet kunnen bedienen om de kloof tussen overheid en burger te dichten. Bovendien past het verbindingsperspectief bij de gedachte van de participatiesamenleving waarbij de overheid en burgers samen bijdragen aan het publiek belang (Kamerstuk II 2013/14, 29538-173; Putters, 2014). Een duurzame relatie tussen overheid en burgers kan dit bevorderen.

Bijdrage aan de praktijk

Deze studie verschaft inzichten voor de HRM- en beleidspraktijk. Er is een verschil in business cases te zien tussen en binnen publieke sectoren. Daarmee kan gesteld worden dat er geen blauwdruk bestaat van een business case van diversiteit voor de hele publieke sector of voor één bepaalde sector. De eerste afweging voor HRM'ers aler ze met diversiteitsbeleid aan de slag gaan is het inzichtelijk maken van de motieven voor de organisatie als geheel en de afdelingen daarbinnen. De motieven kunnen per slot van rekening verschillend zijn voor de organisatieonderdelen. Op basis daarvan kunnen

passende interventies ingezet worden. Tegelijkertijd is te zien dat de meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties vooral ligt in de verbindende rol van de overheid met de samenleving. Het is daarom raadzaam dat de HRM'ers aandacht besteden aan de elementen van verbinding met de samenleving bij de vormgeving van diversiteitsbeleid. Hiervoor is inzicht nodig in de specifieke bindingselementen van de betreffende publieke organisaties met de burgers. Dit biedt kansen voor HRM afdelingen voor de verankering van diversiteitsbeleid in de strategische doelen van publieke organisaties, waarbij het in essentie gaat om het dienen van het publiek belang. Door de doelgerichte aanpak en het benaderen van diversiteit als een organisatievraagstuk kan dit thema aan draagvlak winnen.

Kanttekeningen

Deze studie kent ook kanttekeningen. Ten eerste zijn voor dit onderzoek organisaties geselecteerd met diversiteitsprojecten en daarmee een kijk hebben op de business case van diversiteit. Deze selectie kan echter de bevindingen kleuren. Publieke organisaties zetten namelijk diversiteitsprojecten in vanuit bepaalde motieven. Dit kan tot gevolg hebben dat het selecteren van projecten het selecteren van bepaalde motieven betekent. Om deze kleuring te beperken zijn verschillende typen organisaties (gemeenten, hoger onderwijs en het waterschap) gekozen waarvan de projecten verschillende accenten kenden. Een tweede kritiekpunt is dat de tien interne respondenten vooral ambtenaren zijn die zich bezig houden met diversiteit. Strikt wetenschappelijk genomen schrijven deze geïnterviewden de resultaten toe aan hun eigen ervaringen met diversiteitsbeleid en diversiteitsontwikkeling binnen publieke organisaties. Om alle mogelijke soorten meerwaarde te achterhalen is gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie aan gezichtspunten in het onderzoek. Daarom zijn naast ambtenaren ook verschillende stakeholders (burgers en studenten) bevroegd. Afgezien daarvan zou in een vervolgonderzoek onderscheid gemaakt kunnen worden in beleidsmakers van Nederlandse en niet-westerse origine en leidinggevenden zonder takenpakket diversiteit. Dit kan andere inzichten verschaffen in de meerwaarde van diversiteit bijvoorbeeld voor beleidsvorming of in leidinggevende functies binnen de organisatie. Ten derde worden conclusies getrokken over de mate van afstand van publieke organisaties tot het kabinet. Een krachtige onderbouwing dat deze variabele samenhangt met verschillende business cases ontbreekt. Deze conditie is vooral meegenomen bij de case selectie als bevestiging van eerder onderzoek. Het is dan ook buiten de scope van dit onderzoek om hierover omstandig te rapporteren. Een vervolgonderzoek met daarbij het betrekken van meer organisaties uit de onderzochte sectoren en een sector die nog dichter bij het kabinet staat zoals het Rijk en meerdere waterschappen die wat verder afstaan van samenleving en kabinet is dan ook aan te bevelen. Ook het betrekken van enkele zelfstandige bestuursorganen (Zbo's) zoals de belastingdienst kan tot meer inzichten leiden

over de invulling van de business case in verschillende type publieke organisaties. Ten vierde is op te merken dat dit onderzoek gaat over de invulling van de business case. Dit impliceert niet dat de onderzochte organisaties ook een dergelijk beleid voeren. Tot slot wordt aangestipt dat dit onderzoek exploratief van aard is. Follow-up studies zouden moeten uitwijzen of de resultaten ook herkenbaar zijn voor andere publieke organisaties. Al met al is dit wel een van de eerste onderzoeken naar de business case van diversiteit binnen de Nederlandse publieke context. De onderzoeksresultaten zijn van meerwaarde voor zowel de theorieontwikkeling over de meerwaarde van diversiteit als de praktische invulling daarvan binnen publieke organisaties.

5.6 RESUMÉ

De business case van diversiteit oftewel het verbinden van diversiteit en diversiteitsbeleid aan de kerndoelen van de organisatie met het streven beter te presteren, heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen van publieke organisaties. Dit hoofdstuk maakt duidelijk hoe medewerkers en 'gebruikers' (zoals burgers en studenten) van publieke organisaties de business case van diversiteit ervaren.

Hierbij is onderscheid gemaakt in drie business cases, namelijk access & legitimacy (legitimiteit), integration & learning (creativiteit en innovatie) en de arbeidsmarkt. Verschillende business cases blijken voor te komen binnen publieke organisaties. De accenten per business case zijn echter verschillend en access & legitimacy als business case blijkt het sterkst naar voren te komen binnen de onderzochte organisaties.

Verder toont dit hoofdstuk een nieuwe publiekspecifieke business case die gebaseerd is op maatschappelijke motieven en het streven naar duurzame verbinding tussen de overheid en de samenleving. Hieruit vloeit het verbindingsperspectief van diversiteit voor de publieke sector voort. Dit is een nieuwe benadering op de business case van diversiteit in een publieke context.

Hoofdstuk 6

De invloed van diversiteitsinterventies op de binding van werknemers in de publieke sector

De rol van transformationeel leiderschap



SYNOPSIS

Uit de hoofdstukken 4 en 5 komt naar voren dat ondanks de verschuiving naar de business case van diversiteit in de publieke sector nog beperkt interventies voorkomen die hiermee samenhangen. De effecten van de ingezette interventies zijn bovendien onbekend. Omdat binding een aandachtspunt is van de onderzochte kabinetten gaat hoofdstuk 6 in op de invloed van de ingezette diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers. Dit hoofdstuk legt het accent op de rol van de leidinggevende, met in het bijzonder aandacht voor de betekenis van een transformationeel leiderschap.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op het artikel: Çelik, S. Ashikali, T.S. & Groeneveld, S.M. (2011). De invloed van diversiteitsmanagement op de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van transformationeel leiderschap. *Tijdschrift voor HRM*, 14 (4), 32-57.

6.1 INLEIDING

De laatste jaren is de aandacht voor diversiteitsbeleid in de Nederlandse publieke sector toegenomen. Mede door sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, groeit de diversiteit van het personeelsbestand. Het diversiteitsbeleid van de publieke sector heeft zich lange tijd vooral gekenmerkt door het streven naar een evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand naar geslacht, etnische herkomst en leeftijd (Groeneveld & Steijn, 2013). Hoe langer hoe meer gaat de aandacht echter ook uit naar het management van de diversiteit die al aanwezig is (De Ruijter & Groeneveld, 2011). Gezien de te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt is het voor overheidsorganisaties een uitdaging om voldoende gekwalificeerd personeel te binden en te boeien voor de overheid (Kwakkelstein & Roelse, 2011).

Verschillende redenen kunnen aan het voeren van een diversiteitsbeleid ten grondslag liggen. Het doelgroepenbeleid dat gericht is op de vertegenwoordiging van een bepaalde groep of categorie in de samenleving, gaat doorgaans uit van moreel-ethische en juridische argumenten met als doel gelijke kansen te creëren voor minderheidsgroepen en hun (achtergestelde) positie te verbeteren (Groeneveld & Steijn, 2013). De nadruk ligt tegenwoordig echter meer op economische motieven, ook in het beleid in de publieke sector. Een eerste economisch motief betreft de toenemende diversiteit op de arbeidsmarkt. Om zo veel mogelijk talenten te werven, is het noodzakelijk dat het wervings- en selectiebeleid erin slaagt om verschillende groepen aan te spreken, mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen. Dit is des te meer van belang gezien de te verwachten arbeidsmarkt-krapte op de middellange termijn. In de tweede plaats is het voor een goed imago en bevordering van de legitimiteit van belang dat het personeelsbestand van de overheid een afspiegeling van de samenleving is (Groeneveld & Steijn, 2013; Kamerstuk II 2010/11, 32501-9; SER, 2009). Bovendien zou een representatieve overheid een betere aansluiting op de praktijk hebben waardoor het beleid meer zal corresponderen met maatschappelijke vraagstukken. Het gaat dan om via diversiteit te komen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke realisatie van organisatiedoelstellingen (Groeneveld & Van der Voet, 2009; SER, 2009). Hiermee verbonden is een derde economisch motief, namelijk de creativiteit, innovativiteit en het probleemoplossende vermogen die door middel van diversiteit in het personeelsbestand vergroot kunnen worden (Groeneveld & Steijn, 2013; SER, 2009).

De voordelen die diversiteit en diversiteitsbeleid met zich zouden meebrengen, zijn echter niet altijd zichtbaar. Zo identificeren verschillende studies naar de effecten van diversiteit zowel positieve als negatieve werkgerelateerde uitkomsten (Ely & Thomas, 2001; Milliken & Martins, 1996; Thomas, 1999; Van Knippenberg et al., 2004). Over de effecten van diversiteitsbeleid is daarnaast maar weinig bekend. Er zijn empirische studies die wijzen op positieve effecten voor werkgerelateerde uitkomsten, maar die zijn vaak

beperkt tot enkele organisaties (Benschop, 2001; Pitts, 2009) of tot een bepaald type beleid (Kellough & Naff, 2004).

Dat er nog maar weinig inzicht bestaat in de effecten van diversiteitsbeleid, heeft onder meer te maken met de grote verscheidenheid aan beleid dat onder deze noemer valt. Zo bestaat er een verscheidenheid in visies alsook in de implementatie van diversiteitsbeleid in de publieke sector (Kellough & Naff, 2004) met uiteenlopende gevolgen voor werkgerelateerde uitkomsten. Ely en Thomas (2001) onderscheiden drie diversiteitsperspectieven. Het eerste perspectief *discrimination & fairness* heeft een moreel uitgangspunt dat een ieder gelijk is en ook zo behandeld moet worden. Het doelgroepenbeleid is ontwikkeld vanuit dit perspectief op diversiteit met het oog op de bevordering van evenredige vertegenwoordiging van verschillende sociaal-demografische groepen in organisaties. *Access & legitimacy* is het tweede perspectief en gaat vooral uit van de kansen die diversiteit biedt voor de markt, zoals het vergaren van kennis over verschillende groepen in de samenleving en hier aansluiting bij vinden. Het laatste perspectief, *integration & learning*, ziet diversiteit als een interne bron van productiviteit. Deze beide laatste perspectieven verwijzen naar de economische motieven en effectief management van diversiteit. Het is dan ook te verwachten dat beleid dat vanuit deze twee laatste invalshoeken wordt geformuleerd een gunstiger invloed heeft op werkgerelateerde uitkomsten dan beleid geformuleerd vanuit het eerste perspectief. Veel bewijs voor deze stelling is er echter nog niet.

Dit onderzoek draagt dan ook bij aan de wetenschappelijke literatuur over de effecten van diversiteitsinterventies door voor de Nederlandse publieke sector systematisch de invloed van verschillende typen diversiteitsinterventies op werkgerelateerde uitkomsten na te gaan. Een tweede lacune in de literatuur betreft de rol van de leidinggevende die in de dagelijkse organisatiepraktijk het diversiteitsbeleid zal uitdragen en implementeren. De manier waarop diversiteit wordt gemanaged in de organisatie is van belang voor het behalen van positieve werkgerelateerde uitkomsten (Pitts, 2009; Purcell & Hutchinson, 2007).

Dit onderzoek naar de invloed van leiderschap op werkgerelateerde uitkomsten sluit nauw aan bij het onderzoek naar de relatie tussen HRM en organisatieprestaties (Benschop, 2001; Paauwe & Richardson, 1997). In de literatuur worden uiteenlopende werkgerelateerde uitkomsten besproken, zoals baantevredenheid, motivatie, betrokkenheid en vertrekgeneigdheid (Paauwe & Richardson, 1997). Gekozen is voor de laatste twee, omdat betrokkenheid en vertrekgeneigdheid refereren aan de binding van medewerkers met de organisatie. Binding van medewerkers met de organisatie draagt bij aan het vergroten van organisatieprestaties (Goud-Williams & Davies, 2005; Leisink, 2005). Ook is bekend dat werknemers die een hoge mate van betrokkenheid hebben, minder geneigd zullen zijn de organisatie te verlaten (Gould-Williams & Davies, 2005). Het kiezen van binding als werkgerelateerde uitkomst wordt ook gerechtvaardigd door-

dat binding van medewerkers een belangrijke doelstelling was en nog steeds is van het diversiteitsbeleid in de publieke sector (Kamerstuk II 2010/11, 32501-9).

De voorgaande aspecten geven input voor de centrale onderzoeksvraag: *Welke rol heeft de leidinggevende binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?*

Onder diversiteitsinterventies worden activiteiten en middelen verstaan om diversiteit te bevorderen en te managen. In dit proefschrift wordt de term interventie gehanteerd en daarmee het woordgebruik van Ely en Thomas (2001) gevolgd en ook dat van de beleidspraktijk binnen de publieke sector (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010).

De volgende paragraaf behandelt de theorie, op basis waarvan de hypothesen zijn geformuleerd. Vervolgens komt in de derde paragraaf de methodologie van het onderzoek aan bod. In paragraaf vier worden de resultaten van het onderzoek besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies en een discussie van het onderzoek.

6.2 THEORETISCH KADER

Diversiteitsinterventies en werkgerelateerde uitkomsten

Kenmerkend voor het diversiteitsbeleid van de laatste jaren in de Nederlandse publieke sector is dat dit steeds meer verschuift van een doelgroepgerichte benadering naar aandacht voor het managen van diversiteit (De Ruijter & Groeneveld, 2011). In tegenstelling tot de traditionele (doelgroep) benaderingen waar de nadruk ligt op legalistische en normatieve mechanismen, ligt steeds meer het accent op het benutten van diversiteit als resource en concurrentiemiddel. In andere woorden, het discrimination & fairness perspectief boet aan belang in ten gunste van het access & legitimacy en het integration & learning perspectief. Het inzetten van diversiteit voor organisatiedoelinden lijkt echter nog weinig te gebeuren (Groeneveld & Verbeek, 2012) en de interventies in de publieke sector richten zich nauwelijks op het profiteren van voordelen (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010).

Door werving en selectie een belangrijk onderdeel te maken voor het bevorderen van diversiteit in de organisatie, heeft de organisatie de mogelijkheid om de organisatieprestaties te verbeteren (Pitts, 2005; Wise & Tschirhart, 2000). Het doel van het verhogen van diversiteit onder het personeel, is te komen tot meer innovatieve oplossingen en creativiteit (Milliken & Martins, 1996; Van Knippenberg et al., 2004). In andere woorden, aan deze doelgroepgerichte aanpak liggen economische motieven ten grondslag en deze aanpak wijkt op dat punt af van de meer traditionele visie op doelgroepgericht diversiteitsbeleid (Pitts, 2009).

Uit onderzoek blijkt dat het managen van diversiteit een positieve invloed heeft op de werktevredenheid van werknemers en blijkt dus een rol te spelen bij het behalen van

betere HRM-uitkomsten en prestaties (Pitts, 2009). In dit onderzoek staat niet de tevredenheid maar de betrokkenheid (commitment) en de vertrekintentie van werknemers in de publieke sector centraal. Deze elementen blijken belangrijke determinanten te zijn voor organisatiesucces (Gould-Williams, 2004; Gould-Williams & Davies, 2005; Steijn & Leisink, 2006).

In dit onderzoek wordt de relatie tussen beleidsinterventies en de binding van medewerkers onderzocht. Voorbeelden van interventies die onder het integration & learning perspectief vallen zijn trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit en trainingen waarin medewerkers en leidinggevendens leren omgaan met culturele verschillen. Voorbeelden van interventies die onder het access & legitimacy perspectief vallen zijn het inzetten van specifieke groepen (zoals mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen/autochtonen) om doelgroepen binnen of buiten de organisatie beter te bereiken en het divers samenstellen van selectieteams om kwaliteiten bij sollicitanten met een andere achtergrond te herkennen. Naast beleid dat onder de noemer van het benutten van diversiteit als resource geschaard wordt, worden ook interventies meegenomen die vallen onder het doelgroepenbeleid en discrimination & fairness perspectief, zoals het formuleren van streefcijfers voor bepaalde groepen. De perspectieven access & legitimacy en integration & learning benaderen diversiteit als meerwaarde voor de organisatieprestaties. Bij het discrimination & fairness perspectief doen verschillen niet ter zake en het vertrekpunt is dat medewerkers zich aanpassen aan de organisatie met als gevolg dat medewerkers zich niet gewaardeerd of gerespecteerd voelen (Ely & Thomas, 2001). Daarom is te verwachten dat interventies behorend bij de access & legitimacy en integration & learning perspectieven een gunstiger uitwerking hebben op de binding van medewerkers dan interventies behorend bij het discrimination & fairness perspectief.

Op basis van het bovenstaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

Hypothese 1: De aanwezigheid van diversiteitsinterventies behorend bij het access & legitimacy en integration & learning perspectief beïnvloedt de binding van medewerkers met de organisatie positief in grotere mate dan interventies behorend bij het discrimination & fairness perspectief.

De rol van de leidinggevende

De rol van de leidinggevende krijgt in de literatuur over de relatie tussen HRM en prestaties steeds meer aandacht, in het bijzonder ook toegepast op de publieke sector (Steijn & Van der Voet, 2009; Purcell & Hutchinson, 2007). De leidinggevende blijkt van invloed te zijn op de houding en het gedrag van werknemers. Bovendien spelen leidinggevendens een belangrijke rol bij de implementatie van HRM-beleid (Purcell & Hutchinson, 2007). Hoe de leidinggevende hierop van invloed is, hangt af van zijn of haar leiderschapstijl.

In de literatuur passeren diverse stijlen en rollen van leiderschap de revue (Çelik, 2002). Dit onderzoek focust zich op transformationeel leiderschap (Steijn & Van der Voet, 2009), een leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende oog heeft voor individuele kenmerken. Transformationeel leiderschap kenmerkt zich door een betekenisvolle en creatieve ruil tussen leidinggevers en werknemers (Bass, Avolio, Jung & Berson, 2003; Burke, Stagl, Klein, Goodwin, Sales & Halpin, 2006). Leidinggevers die deze stijl van leidinggeven aanhouden, zijn meer bereid risico's te nemen om proactief problemen op te lossen en kansen te benutten. Hierdoor hebben zij een meer toekomstgerichte visie (Burke et al., 2006).

Transformationeel leiderschap kan men uiteenrafelen in vier dimensies. De eerste dimensie, *idealized influence* (charisma) gaat over een leidinggevende die gerespecteerd wordt door en vertrouwen heeft van zijn werknemers die zich identificeren met hun leidinggevende. De leidinggevende in deze dimensie stelt de behoefte van zijn werknemers boven die van zichzelf. Daarnaast is de leidinggevende consistent in het vertolken van ethiek, prioriteiten en waarden (Avolio, Bass, Jung, 1999; Bass et al., 2003; Burke et al., 2006). In de dimensie *inspirational motivation* geeft de leidinggevende betekenis aan werktaken en zorgt voor uitdaging in het werk. Hierdoor ontstaat er individuele en teamspirit. De leidinggevende vertoont enthousiasme en optimisme op het werk. Ook stimuleert de leidinggevende zijn werknemers om positieve doelen op te stellen, die zij in de toekomst kunnen behalen (Avolio et al., 1999; Bass et al., 2003; Burke et al., 2006). De derde dimensie omvat de *intellectual stimulation*. Hierbij stimuleren leidinggevers hun werknemers om innovatief en creatief te zijn, door verschillende standpunten ter discussie te stellen, het reframen van problemen en oude situaties op een nieuwe manier te benaderen (Bass et al., 2003). Werknemers worden niet afgerekend op hun fouten, maar worden betrokken bij het vinden van oplossingen voor problemen, zodat er een verscheidenheid aan ideeën en creativiteit ontstaat. De laatste dimensie betreft de *individualized consideration* (Avolio et al., 1999; Bass et al., 2003; Burke et al., 2006). Deze dimensie gaat in op individuele behoeften voor doelbereiking en groei door op te treden als coach of mentor. Hierbij zorgt de leidinggevende voor leermogelijkheden en een bevorderend klimaat voor groei. Daarnaast herkent hij verschillen in individuele behoeften (Bass et al., 2003). Door de focus die een transformationele leidinggevende legt op het motiveren, inspireren en ontwikkelen van werknemers, kan deze stijl worden gekenmerkt als een mensgerichte stijl van leidinggeven (Burke et al., 2006).

De stijl van leidinggeven heeft, zoals eerder al genoemd, invloed op hoe werknemers HRM percipiëren. Daarnaast kan de stijl van leidinggeven ook een directe invloed hebben op de HRM-uitkomsten die in dit onderzoek centraal staan (Gould-Williams & Davies, 2005; Purcell & Hutchinson, 2007; Steijn & Leisink, 2006; Steijn & Van der Voet, 2009). Leidinggevers met een transformationele leiderschapsstijl hebben meer oog voor individuele kenmerken en zullen deze gebruiken om werknemers te stimuleren en te

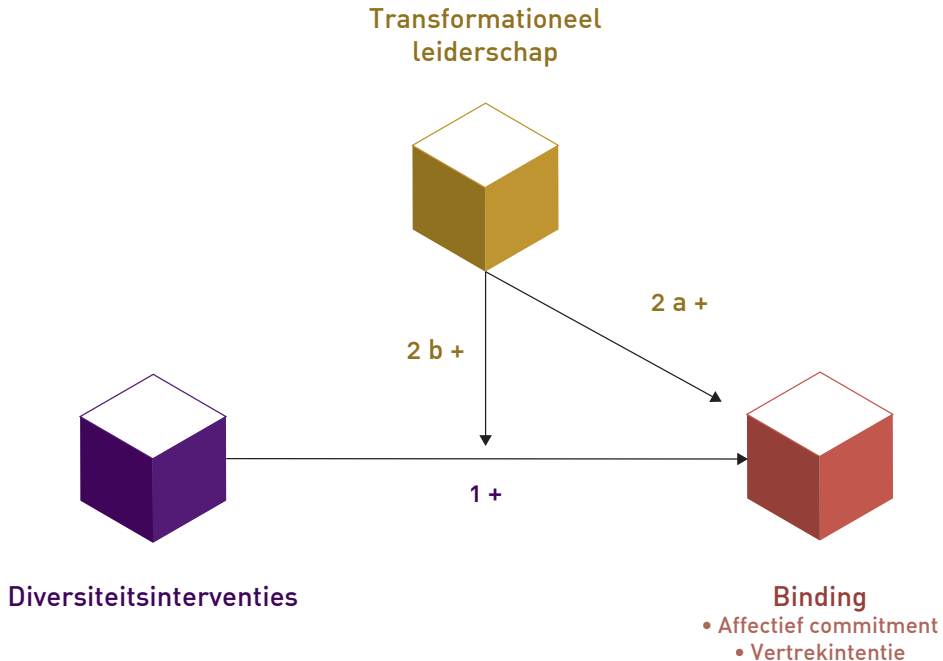
motiveren (Avolio et al., 1999; Bass et al., 2003; Burke et al., 2006). Bovendien ligt hierbij de nadruk op het vinden van nieuwe manieren van werken en het hanteren van verschillende perspectieven om tot een oplossing van problemen te komen (Bass et al., 2003). Omdat leidinggevend in de dagelijkse praktijk invulling geven aan het diversiteitsbeleid en de visie erachter uitdragen, is te verwachten dat de relatie tussen keuzes in het beleid en de uitkomsten sterker is in de aanwezigheid van een transformatieele leiderschapsstijl.

Gebaseerd op het bovenstaande volgen de onderstaande twee hypothesen:

Hypothese 2a: De aanwezigheid van een transformatieele leiderschapsstijl leidt tot meer binding van medewerkers met de organisatie.

Hypothese 2b: De positieve relatie tussen diversiteitsinterventies behorend bij het access & legitimacy en integration & learning perspectief en binding met de organisatie zal bij een transformatieele leiderschapsstijl versterkt worden.

De hypothesen 1, 2a en 2b zijn gevisualiseerd in onderstaand conceptueel model. Een positieve relatie met binding betekent een stijging van het affectief commitment en daling van de vertrekintentie.



Figuur 6.1 Conceptueel model

Legenda: (+) positief verband

6.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Het onderzoek is door middel van het flitspanel van overheidswerknemers uitgevoerd, een panel dat in opdracht van het Ministerie BZK wordt onderhouden. De werknemers die deelnemen aan het flitspanel, worden regelmatig (één keer per twee maanden) per e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan een web enquête die maximaal tien minuten duurt. De groep werknemers die deelnemen aan het flitspanel, is representatief voor het personeelsbestand van de gehele publieke sector (Ministerie van BZK, 2011). Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 12 april t/m 26 april 2011 en uitgezet onder 27.167 panelleden. De respons bedroeg 11.557 werknemers, dat is een responspercentage van 42,5 procent. Voor de analyse zijn slechts de respondenten gebruikt die geen ontbrekende scores hadden op de variabelen in de analyse. Na het verwijderen van de respondenten met ontbrekende waarden bleven er 4.130 respondenten over, dat is een uiteindelijke respons van 16 procent. Het relatief hoge aandeel ontbrekende scores komt door de onbekendheid van de respondenten met de voorgelegde diversiteitsinterventies.

De concepten die centraal staan in dit onderzoek zijn als volgt geoperationaliseerd.

Diversiteitsinterventies

De manier waarop overheidsorganisaties invulling geven aan hun diversiteitsbeleid, hangt af van de interventies die zij inzetten. Op basis van de verschillende visies op diversiteit kunnen interventies variëren. Daarom is op basis van de diversiteitsperspectieven en veel voorkomende diversiteitsinterventies (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010; Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1) een zevental interventies aan de respondenten voorgelegd. Voor deze vragen zijn er drie antwoordmogelijkheden. Met de antwoordmogelijkheden: (1) 'Ja', (2) 'Nee' en (3) 'Weet niet', konden respondenten aangeven of een interventie in de organisatie aanwezig is. Voor de multivariate analyses is de antwoordcategorie 'weet niet' niet meegenomen en als *missing* aangeduid. Dit omdat er geen conclusies getrokken kunnen worden over een groep die niet weet welke interventies door hun organisatie worden gebruikt. Vervolgens werden er dummy's gecreëerd voor elk van de interventies die aangeven 0 = niet aanwezig en 1 = wel aanwezig volgens de respondenten.

De volgende diversiteitsinterventies zijn aan de respondenten voorgelegd:

1. Voorkeursbeleid bij de instroom en doorstroom van specifieke groepen (zoals mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen/autochtonen) in de organisatie.
2. Streefcijfers voor instroom en doorstroom van specifieke groepen (zoals mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen/autochtonen) in de organisatie.
3. Specifieke groepen (zoals mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen/autochtonen) inzetten om doelgroepen binnen of buiten de organisatie beter te bereiken.
4. Het divers samenstellen van selectieteams om kwaliteiten bij sollicitanten met een andere achtergrond te herkennen.

5. Een netwerk van ondervertegenwoordigde groepen binnen de organisatie, bijvoorbeeld vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen.
6. Trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit.
7. Trainingen waarin medewerkers en leidinggevendenden leren omgaan met culturele verschillen.

De eerste twee interventies kunnen onder het discrimination & fairness perspectief worden geschaard omdat zij streven naar een toename van minderheidsgroepen in de organisatie. Interventies 3, 4 en 5 komen voort vanuit het access & legitimacy perspectief waarmee de organisatie bepaalde doelgroepen beter kan bereiken. De laatste twee interventies verwijzen naar het integration & learning perspectief waar leren van diversiteit centraal staat. Overigens is dit slechts een selectie van een aantal veel voorkomende interventies. Hierdoor kan het zijn dat organisaties interventies inzetten die niet in dit onderzoek aan bod komen.

Binding

Om binding van medewerkers binnen de organisatie te meten, zijn aan respondenten vragen voorgelegd over affectieve betrokkenheid en retentie van medewerkers. *Affectieve betrokkenheid* gaat over een emotionele band die de werknemer heeft met de organisatie en wordt gevormd door persoonlijke en structurele kenmerken en werkervaring (Haar & Spell, 2004). Bovendien identificeren werknemers zich dan met de organisatie, zijn betrokken en willen zich inzetten om organisatiedoelen te behalen (Gould-Williams & Davies, 2005; Kim, 2005; Steijn & Leisink, 2006). Om de affectieve betrokkenheid te meten, is een gevalideerde schaal uit eerder onderzoek gebruikt (Kim, 2005). Deze schaal bestaat uit de volgende drie vragen: 1) 'Ik voel mij een deel van de organisatie', 2) 'Deze organisatie is van persoonlijke betekenis voor mij' en 3) 'Ik heb een sterk gevoel van verbondenheid met de organisatie'. Hierbij kan de respondent door middel van een 5-punts Likertschaal aangeven in hoeverre hij/zij het eens is met de stelling. Hierbij staat (1) voor 'Helemaal mee eens' en (5) voor 'Helemaal mee oneens'. Om de output van de analyses beter te kunnen interpreteren, zijn de scores gehercodeerd naar "helemaal mee oneens" (1) tot "helemaal mee eens" (5). Dit betekent hoe hoger de scores hoe hoger de betrokkenheid van medewerkers. De Cronbach's α van deze schaal bedraagt ,91.

De *vertrekintentie* van werknemers is een belangrijke uitkomst om te meten, omdat dit weergeeft of werknemers eraan denken de organisatie te verlaten. Vertrekintentie van werknemers is gemeten door aan hen de volgende stelling voor te leggen: 'Ik ben van plan om het komende jaar werk bij een andere organisatie te zoeken' (Groeneveld, 2011). De respondent kan door middel van een 5-punts Likertschaal aangeven in hoeverre hij/zij het eens is met de stelling. Hierbij staat (1) voor 'Helemaal mee eens' en (5) voor 'Helemaal mee oneens'. Om deze variabele in de analyse mee te kunnen nemen, is er vervolgens een dummy gemaakt, waarbij de oorspronkelijke scores (1) 'Helemaal mee eens' en (2)

'Enigszins mee eens' aangeven dat de respondent vertrek geneigd is. De overige scores geven aan dat de respondent niet vertrek geneigd is. De dummy variabelen zijn als volgt aangemaakt 1= niet vertrek geneigd en 0= wel vertrek geneigd. In termen van binding betekent 1 dus hoge binding met de organisatie en 0 lage binding met de organisatie.

Transformationeel leiderschap

Voor elke dimensie van transformationeel leiderschap zijn er drie items gebruikt die het construct zou kunnen meten (Bass et al., 2003). De respondent kon door middel van een 5-punts Likertschaal aangeven in hoeverre hij/zij het eens is met de stelling. Hierbij staat (1) voor 'Helemaal mee eens' en (5) voor 'Helemaal mee oneens'. De stellingen zijn:

1. Mijn leidinggevende stelt mijn behoefte boven die van zichzelf.
2. Ik heb vertrouwen in mijn leidinggevende.
3. Mijn leidinggevende is consistent in het uitdragen van normen, waarden en ethiek.
4. Mijn leidinggevende legt de nadruk op collectieve doelen.
5. Mijn leidinggevende spreekt optimistisch en enthousiast en zorgt voor een prettig werkklimaat.
6. Mijn leidinggevende brengt belangrijke onderwerpen onder de aandacht en schept bewustzijn over belangrijke issues.
7. Mijn leidinggevende stimuleert verschillende standpunten en manieren van werken.
8. Mijn leidinggevende zorgt voor verschillende perspectieven.
9. Mijn leidinggevende wijst op nieuwe manieren van werken.
10. Mijn leidinggevende heeft aandacht voor verschillen tussen individuen.
11. Mijn leidinggevende legt de nadruk op mijn sterke aspecten.
12. Mijn leidinggevende heeft aandacht voor individuele groei en ontwikkeling en stelt zich op als mentor/coach.

Voor de interpretatie van analyse zijn de scores voor transformationeel leiderschap net als betrokkenheid gehercodeerd naar "helemaal mee oneens" (1) tot "helemaal mee eens" (5). Dit betekent hoe hoger de scores hoe hoger transformationeel leiderschap. De Cronbach's α van deze schaal bedraagt ,96. De schaal is vervolgens geconstrueerd als de schaal transformationeel leiderschap. De afzonderlijke dimensies van deze schaal blijken na het uitvoeren van een factoranalyse veel met elkaar verweven te zijn. Daarom is hier gekozen om transformationeel leiderschap als één schaal te gebruiken en geen onderscheid te maken tussen de verschillende dimensies.

Controlevariabelen

Ten slotte zijn aan de multivariate analyses twee controlevariabelen toegevoegd, te weten de etnische herkomst en het geslacht van de respondent. In Tabel 6.1 zijn de Cronbach's α , gemiddelden, standaarddeviaties en correlaties van de onderzoeksvariabelen gepresenteerd.

Tabel 6.1 Gemiddelden, standaarddeviaties en Pearson correlaties

α	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Voorkeursbeleid	,32	,47	1	,62**	,42**	,26**	,39**	,29**	,25**	,07**	,06**	,02	,01	-,09**
2. Streecijfers	,32	,47	,62**	1	,49**	,31**	,47**	,33**	,31**	,09**	,08**	,01	,01	-,08**
3. Specifieke groepen	,28	,47	,42**	,49**	1	,37**	,40**	,41**	,36**	,14**	,11**	,05**	,01	-,06**
4. Diverse selectieteams	,22	,41	,26**	,31**	,37**	1	,30**	,36**	,28**	,19**	,15**	,06**	-,01	-,03*
5. Netwerk	,24	,43	,39**	,47**	,40**	,30**	1	,36**	,33**	,08**	,06**	,01	,01	-,07**
6. Trajecten	,37	,48	,29**	,33**	,41**	,36**	,36**	1	,49**	,26**	,21**	,11**	-,01	-,06**
7. Trainingen	,43	,43	,25**	,31**	,36**	,28**	,33**	,49**	1	,16**	,12**	,07**	,01	-,06**
8. Transformationeel leiderschap	,96	3,41	,95	,07**	,14**	,19**	,08**	,26**	,16**	1	,47**	,25**	-,02	,00
9. Betrokkenheid	,91	3,98	,98	,06**	,08**	,15**	,06**	,21**	,12**	,47**	1	,29**	-,02*	,00
10. Vertrekintentie	-,82	,38	,38	,02	,01	,05**	,06**	,11**	,07**	,25**	,29**	1	-,03**	-,02
11. Etnische herkomst	-,08	,27	,01	,01	,01	-,01	,01	-,01	,01	-,02	-,02*	-,03**	1	,03**
12. Geslacht	-,41	,49	-,09**	-,08**	-,06**	-,03*	-,07**	-,06**	-,06**	,00	,00	-,02	,03**	1

$N=4.310$. * $p < ,05$; ** $p < ,01$

6.4 RESULTATEN

Deze paragraaf geeft de resultaten van de multivariate analyses weer. In de analyse wordt de invloed van de diversiteitsinterventies en transformationeel leiderschap op de werkuitkomsten besproken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de analyses van affectieve betrokkenheid en vertrekintentie. Als analyse technieken is gekozen voor lineaire regressie en logistische regressie. Lineaire regressieanalyse is gebruikt voor betrokkenheid als afhankelijke variabele en logistische regressieanalyse is gebruikt voor vertrekintentie. Het verschil in analysetechnieken heeft te maken met het meetniveau van de afhankelijke variabelen. Betrokkenheid is namelijk gemeten met een samengestelde schaal (interval meetniveau). Vertrekintentie is in de analyse als dummy meegenomen (0= wel vertrek geneigd en 1= niet vertrek geneigd). Bij dichotome variabele is een lineaire analyse ongeschikt en daarom is de logistische regressieanalyse gebruikt.

Diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers

Voor deze analyse zijn de verschillende interventies als onafhankelijke variabelen in een multivariate analyse meegenomen met als afhankelijke variabele affectieve betrokkenheid. Om de resultaten te interpreteren moet in acht worden genomen dat een toename op de schaal een toename van affectieve betrokkenheid betekent.

Tabel 6.2 Invloed van interventies en transformationeel leiderschap op affectieve betrokkenheid (lineaire regressie)

	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	Std. Error	Beta	B	Std. Error	Beta	B	Std. Error	Beta
Etnische herkomst	-,034*	,015	-,034	-,023	,013	-,023	-,022	,013	-,022
Geslacht	,008	,015	,008	,005	,013	,005	,006	,013	,006
Voorkeursbeleid	,028	,021	,024	,030	,019	,026	,029	,019	,025
Streecijfers	-,006	,022	-,005	,001	,019	,001	,001	,019	,001
Specifieke groepen	,013	,021	,012	-,018	,018	-,015	-,016	,018	-,014
Divers selectieteam	,081***	,018	,074	,033*	,016	,030	,038*	,018	,035
Netwerken	-,021	,020	-,018	-,004	,017	-,004	-,001	,018	,001
Trajecten	,178***	,019	,163	,081***	,017	,074	,090***	,018	,082
Trainingen	,026	,019	,023	,010	,017	,009	,009	,017	,008
Transformationeel leiderschap				,457***	,013	,479	,442***	,014	,463
InteractieTLxDiverse Sel.teams							-,007	,015	-,007
Interactie TLxTraject							-,039*	,016	-,037
Constante	4,067***	,015		4,070***	,014		4,083***	,015	
R ²		,219			,512			,513	
N		4.310			4.310			4.310	

(Z-scores) * = $p < ,05$; ** = $p < ,01$; *** = $p < ,001$

Tabel 6.2 geeft de resultaten weer van de multivariate analyse van affectieve betrokkenheid. Model 1 verklaart 22 procent van de variantie in affectieve betrokkenheid ($R^2 = ,219$). In model 2 is de variabele transformationeel leiderschap toegevoegd aan de analyse. De verklaarde variantie in dit model bedraagt 51 procent ($R^2 = ,512$). Om het interactie-effect tussen de diversiteitsinterventies en transformationeel leiderschap te meten zijn voor de interventies die een significant effect vertoonden in model 2 interactievariabelen aangemaakt en aan de analyse toegevoegd. In model 3 treedt er geen verandering op in de verklaarde variantie.

De interventie diverse selectieteams ($B = ,081$; $p < ,001$) en trajecten voor het creëren van een open cultuur ($B = ,178$; $p < ,001$) blijken een significant positief effect te hebben op de affectieve betrokkenheid van werknemers in de publieke sector. De verwachting dat de interventies behorend bij het integration & learning en access & legitimacy perspectief de HRM- uitkomsten positiever beïnvloeden dan discrimination & fairness interventies (hypothese 1) wordt hierbij bevestigd voor betrokkenheid voor twee interventies.

In model 2 is transformationeel leiderschap aan de analyse toegevoegd. Transformationeel leiderschap blijkt een sterk positief effect te hebben op betrokkenheid ($B = ,457$; $p < ,001$). Dit betekent hoe meer de leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert, hoe hoger de betrokkenheid van medewerkers is. De invloed van de interventie 'diverse selectieteams' ($B = ,033$; $p < ,005$) en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' ($B = ,081$; $p < ,001$) blijken te verzwakken door de opname van transformationeel leiderschap. Verder laat model 3 zien dat er alleen een zwak en negatief interactie-effect is tussen transformationeel leiderschap de interventie trajecten ($B = -,039$; $p < ,05$). Dit betekent dat het effect van de diversiteitsinterventies op betrokkenheid van medewerkers niet versterkt wordt, zoals de verwachting was, maar juist zwakker wordt naarmate de leidinggevende meer transformationeel leiderschap vertoont. Hiermee wordt hypothese 2b voor betrokkenheid als uitkomstvariabele verworpen.

Ten behoeve van de interpretatie van het negatieve interactie-effect is gekeken naar de bandbreedte van de scores op de variabelen. Om die te toetsen zijn drie dummy's aangemaakt (hoog, middel en laag) om transformationeel leiderschap te categoriseren in drie evenredige groepen (Hainmueller, Mummolo & Xu, 2016). Met deze dummy variabelen zijn drie interactietermen gemaakt met het instrument trajecten. In een OLS regressieanalyse is het effect van de drie dummy's en de interactietermen getest op betrokkenheid. Hieruit blijkt dat geen van de interactietermen significant is. Het negatief interactie-effect tussen de interventie trajecten en transformationeel leiderschap was al klein en bij verder toetsen blijkt deze interactie-effect te verdwijnen. Dit betekent dus dat wanneer transformationeel leiderschap en de interventie 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' tegelijk in de organisatie voorkomen de betrokkenheid van medewerkers met de organisatie niet minder wordt.

Een andere uitkomst is de vertrekintentie van werknemers en geeft aan of werknemers de intentie hebben om de organisatie te verlaten. In Tabel 6.3 zijn de resultaten van de logistische regressie opgenomen met als onafhankelijke variabele de interventies en als afhankelijke variabele vertrekintentie.

Tabel 6.3 Invloed van interventies en transformationeel leiderschap op vertrekintentie (logistische regressie)

	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	Wald	Exp (B)	B	Wald	Exp (B)	B	Wald	Exp (B)
Etnische herkomst	-,121***	12,949	,886	-,113**	10,446	,893	-,113**	10,297	,894
Geslacht	-,084*	5,036	,919	-,092*	5,537	,912	-,092*	5,559	,912
Voorkeursbeleid	-,001	,001	,999	,001	,000	1,001	-,002	,001	,998
Streefcijfers	-,057	1,068	,945	-,052	,798	,950	-,052	,824	,949
Specifieke groepen	,002	,001	1,002	-,044	,645	,957	-,052	,958	,949
Diverse selectieteams	,100*	4,849	1,113	,047	,849	1,048	,043	,731	1,044
Netwerken	-,016	,092	,985	,008	,023	1,008	,005	,010	1,005
Trajecten	,211***	17,038	1,234	,081	2,286	1,084	,083	2,399	1,087
Trainingen	,026	,263	1,026	,004	,005	1,004	,003	,004	1,003
Transformationeel leiderschap				,599***	261,250	1,820	,587***	207,811	1,799
Interactie TLx Sel. Teams							-,052	1,301	,949
Interactie LeiderschTrajecten							-,005	,013	,995
Constante	1,376***	1099	3,901	1,480***	1110	4,374	1,487***	1093	4,425
R ²		,02			,11			,12	
N		4.310			4.310			4.310	

(Z-scores) * = $p < ,05$; ** = $p < ,01$; *** = $p < ,001$

Model 1 verklaart 2 procent van de variantie in vertrekintentie ($R^2 = ,02$). In model 2 is transformationeel leiderschap aan de analyse toegevoegd en in model 3 de interactie van transformationeel leiderschap en de interventies. In model 2 wordt de verklaarde variantie 11 procent ($R^2 = ,11$) en in model 3 treedt er nauwelijks verandering in de verklaarde variantie.

Uit Tabel 6.3 is af te leiden dat ook hier alleen de diversiteitsinterventies 'diverse selectieteams' ($B = ,100$; $p < ,05$) en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' ($B = ,211$; $p < ,001$) een significant effect hebben op vertrekintentie. Dit betekent dat wanneer een organisatie gebruik maakt van deze interventies werknemers minder vertrek geneigd zijn. De binding van werknemers met de organisatie wordt bij de inzet van deze interventies dus versterkt. Model 2 laat zien dat transformationeel leiderschap een sterk effect heeft op vertrekintentie ($B = ,599$; $p < ,001$). Hoe meer transformationeel

leiderschap, des te minder werknemers vertrek geneigd zullen zijn. Dus hoe meer transformationeel leiderschap hoe hoger de binding van werknemers in de organisatie. Net als bij betrokkenheid speelt dus ook bij de vertrekintentie van werknemers de leidinggevende een cruciale rol. Model 2 laat verder zien dat de invloed van de interventies 'diverse selectieteams' en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' verdwijnt door de opname van transformationeel leiderschap. Mogelijk heeft dit te maken met overlappende activiteiten tussen de interventies en transformationeel leiderschap. In model 3 is bovendien te zien dat er geen interactie-effecten zijn van transformationeel leiderschap en de twee interventies. Hiermee wordt hypothese 2b dat transformationeel leiderschap de positieve relatie tussen diversiteitsinterventies en binding van medewerkers versterkt, ook verworpen voor vertrekintentie als uitkomstvariabele.

Conclusies ten aanzien van de hypothesen

De analyses laten zien dat de interventies 'diverse selectieteams' (access & legitimacy) en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' (integration & learning perspectief) de affectieve betrokkenheid en vertrekintentie positief beïnvloeden. Daarmee is hypothese 1 bevestigd. Ook de hypothese die een positieve invloed van transformationeel leiderschap op de werkgerelateerde uitkomsten veronderstelde (hypothese 2a), wordt in de analyses bevestigd.

De verwachte positieve invloed van de interactie tussen diversiteitsinterventies en een transformationele leiderschapsstijl op de werkgerelateerde uitkomsten is echter niet gevonden (hypothesen 2b). Voor het bevorderen van de betrokkenheid van medewerkers blijken de interventies 'diverse selectieteams' en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' samen te kunnen gaan met een transformationele leiderschapsstijl. Het effect van beide interventies wordt wel verzwakt door een transformationeel leiderschapsstijl. Voor wat betreft de vertrekgeneigdheid van medewerkers blijkt een transformationele leiderschapsstijl de twee interventies tegen te werken. Wellicht dat hier sprake is van overlappende activiteiten, al blijkt dit niet uit de correlaties. Geconcludeerd zou kunnen worden dat de twee interventies geen waarde hebben voor het beperken van de vertrekintentie als de leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert. Hoewel dit onderzoek niet enkel gericht is op werknemers van allochtone afkomst, sluit de bevinding wel aan bij de conclusie van een eerder onderzoek onder allochtone werknemers binnen de Rijksoverheid (Hofhuis et al., 2008). Daaruit is gebleken dat de leidinggevende een belangrijke rol kan spelen bij de vertrekreden van allochtone werknemers.

6.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Uit het onderzoek valt te concluderen dat de interventies 'divers samengestelde selectieteams' (access & legitimacy perspectief) en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' (integration & learning perspectief) de binding van medewerkers met de organisatie positief beïnvloeden. Dit geldt alleen niet voor alle interventies die onder het integration & learning en access & legitimacy perspectief vallen. Interventies gericht op het voorkeursbeleid en het behalen van streefcijfers blijken geen effect te hebben op de affectieve betrokkenheid en vertrekgeneigdheid van medewerkers.

De rol van de leidinggevende is van groot belang en heeft een sterke invloed op de betrokkenheid en vertrekgeneigdheid van werknemers. Hoe meer een leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert, hoe hoger de affectieve betrokkenheid en hoe minder de vertrekgeneigdheid. Dit is te verklaren uit het gegeven dat de leidinggevende in direct contact staat met de werknemer en de vertolker is van het HRM- en organisatiebeleid. Een transformationele leiderschapsstijl zorgt er daarnaast voor dat er aandacht is voor individuele verschillen. Er zijn aanwijzingen dat het effect van de business case interventies op de binding van medewerkers geringer wordt wanneer de leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert. Het positief effect van de interventies 'diverse samengestelde selectieteams' en 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' op de betrokkenheid van medewerkers verzwakken en het effect van deze interventies op de vertrekintentie verdwijnen bij tussenkomst van een transformationeel leiderschapsstijl. Een leidinggevende met oog voor de individuele verschillen tussen zijn of haar medewerkers is dan ook cruciaal voor een effectief management van een divers personeelsbestand.

De data bevatten geen gegevens over de diversiteit van de teams, afdelingen of organisaties. Dit raakt een van de tekortkomingen van dit onderzoek. Of de gevonden relaties afhankelijk zijn van de mate waarin het personeelsbestand divers is samengesteld, kon daarom niet worden nagegaan. Zonder meer is er weinig informatie voorhanden over de organisatiecontext die van invloed kan zijn op de relaties die hier zijn onderzocht. Een tweede kanttekening kan geplaatst worden bij de metingen van de interventies. Aan de respondenten is gevraagd of de interventies aanwezig waren binnen de organisatie. Het gaat dus om de perceptie van de respondenten met als risico dat er door respondenten consistent geantwoord wordt op de antwoordcategorieën. Bovendien zijn bij dit onderzoek alleen respondenten meegenomen die bekend waren met de voorgelegde diversiteitsinterventies. Hierdoor is uiteindelijk 37 procent van de respondenten bij de analyse meegenomen.

Een derde kanttekening bij dit onderzoek is dat in het model diverse concepten met elkaar in verband worden gebracht met de veronderstelling dat er een causale relatie tussen de variabelen bestaat. Met dit cross-sectionele onderzoeksdesign is dit echter

niet aan te tonen. Zo zou de betrokkenheid bij de organisatie ook de perceptie van de interventies en van het gedrag van de leidinggevende kunnen beïnvloeden. Het kan ook zo zijn dat andere factoren, zoals werkklimaat of sociale omgeving, een invloed hebben op zowel de perceptie van het management als op de werkgerelateerde uitkomsten.

Wanneer we de resultaten in het licht plaatsen van diversiteitsbeleid binnen de publieke sector, dan kunnen we verder concluderen dat de nadruk minder moet liggen op het hanteren van streefcijfers en voorkeursbeleid (discrimination & fairness perspectief) indien het uitgangspunt van beleid het bevorderen de binding van het personeel is. In het huidige diversiteitsbeleid van de publieke sector staat steeds meer het efficiënt en effectief managen van een divers personeelsbestand centraal (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010). Vanuit deze invalshoek wordt beleid gezien als een verandering binnen de organisatie als geheel, in plaats van enkel het ondersteunen van ondervertegenwoordigde groepen. In dit onderzoek zijn betrokkenheid en vertrekgeneigdheid (binding) van medewerkers als werkgerelateerde uitkomsten onderzocht. Gesteld kan worden dat organisaties die de binding van een divers personeelsbestand willen bevorderen, beter gebruik kunnen maken van interventies die behoren bij het integration & learning of access & legitimacy perspectief. Deze interventies kunnen ook van meerwaarde zijn voor het bevorderen van de organisatieprestaties omdat werkuitskomsten als betrokkenheid en vertrekgeneigdheid belangrijke voorspellers zijn van prestaties (Gould-Williams & Davies, 2005; Steijn & Leisink, 2006).

Bovendien zal de inzet van concrete interventies verschillend zijn voor publieke organisaties, omdat elke organisatie zich in een andere context bevindt. Publieke organisaties zouden duidelijk moeten definiëren welk doel zij nastreven met het beleid en op basis hiervan de interventies onderscheiden. Zo zal een organisatie die erg weinig diversiteit heeft in het personeelsbestand, zich eerst focussen op de werving en selectie van diverse groepen. Organisaties die al enige variëteit in het personeelsbestand hebben, kunnen meer interventies inzetten die ingaan op het goed en betekenisvol managen van een divers personeelsbestand. Daarbij valt te denken aan trajecten om een open cultuur en waardering van diversiteit te creëren.

Voorts leert het onderzoek dat de interventies als 'divers samengestelde selectieteams' (access & legitimacy) en 'trajecten gericht op het creëren van een open cultuur' (integration & learning) belangrijk zijn wanneer publieke organisaties diversiteit willen benaderen vanuit hun kwaliteitsbeleid en talentmanagement. Voor publieke organisaties die werken met deze interventies, zijn werknemers vaker affectief betrokken en minder vertrek geneigd. Met de interventie 'divers samengestelde selectieteams' is er meer aandacht voor kwaliteiten die diverse sollicitanten bezitten. Bij kwaliteitsbeleid gaat het om het benutten van verschillen die een divers personeelsbestand met zich meebrengt en dat begint bij de selectie van medewerkers. Organisaties die al over een divers personeelsbestand beschikken, kunnen gebruik maken van de interventie 'trajec-

ten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit'. Op deze wijze kan het draagvlak ten aanzien van diversiteit worden vergroot.

Tot slot maar niet in de laatste plaats wijst dit onderzoek op de cruciale rol van de leidinggevende. Een leidinggevende met een transformatieel leiderschapsstijl richt zich op het opbouwen van vertrouwensrelaties met medewerkers, motiveert en inspireert hen. De leidinggevende stelt zich proactief op en tracht het beste uit de werknemer te halen. Diversiteitsbeleid zou zo moeten worden ingericht dat het de direct leidinggevende ondersteunt bij het management van divers samengestelde teams en afdelingen en de ontwikkeling van een transformatieel leiderschapsstijl.

6.6 RESUMÉ

In reactie op de ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt voeren publieke organisaties vaak diversiteitsbeleid. Er is weinig bekend over de effectiviteit van de concrete diversiteitsinterventies die in dat kader worden ingezet. In dit hoofdstuk is de invloed van enkele diversiteitsinterventies op de binding van werknemers in de Nederlandse publieke sector onderzocht en wordt nagegaan wat daarbij de rol is van leiderschap. De interventies zijn onderverdeeld volgens de typologie van Ely en Thomas (2001): discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning. De twee interventies, namelijk het divers samenstellen van selectieteams (access & legitimacy perspectief) en de trajecten die zich richten op het creëren van een open cultuur (integration & learning perspectief), blijken een positieve invloed te hebben op de binding van medewerkers. Transformatieel leiderschap blijkt echter belangrijker te zijn voor de binding van personeel. Wat betreft de rol van leiderschap bij het succesvol implementeren van het beleid zijn de bevindingen niet eenduidig.

Diversiteitsinterventies en de binding van werknemers in de publieke sector

De rol van een inclusieve organisatiecultuur



SYNOPSIS

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op de rol van de leidinggevende in de relatie tussen de diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers. Naar voren kwam de relevantie van de rol van de leidinggevende. Transformationeel leiderschap blijkt van belang te zijn voor de binding van medewerkers. Dit hoofdstuk focust op de betekenis van een inclusieve organisatiecultuur in de relatie tussen interventies en binding van medewerkers in de publieke sector.

Dit hoofdstuk is een bewerkte versie van het artikel: Çelik, S., Ashikali, T.S. & Groeneveld, S.M. (2013). Diversiteitsinterventies en de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van een inclusieve organisatiecultuur. *Gedrag en Organisatie*, 26 (3), 329-352.

7.1 INLEIDING

De veranderende samenleving heeft zijn weerslag op het personeelsbestand van publieke organisaties. Vanuit haar voorbeeldrol als werkgever besteedt de publieke sector sinds de jaren '80 aandacht aan het bevorderen van diversiteit. Diversiteit behelst alle aspecten waarop medewerkers van elkaar kunnen verschillen. Het gaat daarbij zowel om zichtbare als om niet zichtbare verschillen, zoals normen, waarden, overtuigingen, behoeften, werkstijlen en karaktereigenschappen (Van Knippenberg et al., 2004). In dit onderzoek volgen we echter de operationalisering van diversiteit zoals die in het beleid van de overheid centraal heeft gestaan, namelijk diversiteit naar etnische herkomst en geslacht. Er werden de afgelopen decennia tal van diversiteitsinterventies ingezet gericht op de instroom, doorstroom en het behoud van vrouwen en personen van niet-Nederlandse origine in publieke organisaties (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010; Verbeek, 2012). Diversiteitsinterventies betreffen activiteiten en middelen om diversiteit te bevorderen en te managen (Ely & Thomas, 2001; Hofhuis & Van 't Hoog, 2010).

In de afgelopen jaren zorgden de ingezette diversiteitsinterventies binnen de publieke sector niet voor de stijging van het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse afkomst binnen publieke organisaties, voornamelijk als gevolg van de hoge uitstroom. Dat was aanleiding om in de loop van de tijd de aandacht te verschuiven van instroom naar het behoud van medewerkers (Kamerstuk II 2010/11, 32 500VII-62). Het vertrek van medewerkers betekent immers niet alleen dat streefcijfers niet worden behaald, maar kan ook leiden tot een verlies van specifieke kennis en ervaring en vermindering van organisatieflexibiliteit en innovatie (De Dreu & West, 2001; Van Knippenberg & Schippers, 2007). Er werden verschillende ad hoc interventies ingezet om naast instroom ook de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie te vergroten en vertrek te verminderen. Te denken valt aan managementinterventies als socialisatietrajecten voor nieuwe medewerkers, het definiëren van kernwaarden voor de organisatie en trainings- of bewustwordingsbijeenkomsten over het omgaan met – of leiding geven aan – een divers team.

Ondanks alle inspanningen is er weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de ingezette diversiteitsinterventies binnen de publieke sector (De Vries & Dekker, 2007). Het is van belang om te onderzoeken wat de invloed is van de interventies op de binding van medewerkers, omdat binding van medewerkers een belangrijke doelstelling was en nog steeds is van het diversiteitsbeleid in publieke organisaties.

Als vertrekpunt voor het onderscheid tussen verschillende soorten interventies hanteren we in dit onderzoek de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) die als rode draad door dit proefschrift lopen. Zij onderscheiden drie perspectieven, namelijk *discrimination & fairness*, *access & legitimacy* en *integration & learning*. Deze perspectieven verbinden diversiteit met respectievelijk gelijkheid, legitimiteit en productiviteit

van de organisatie. Het is te verwachten dat interventies gebaseerd op verschillende perspectieven tot verschillende uitkomsten zullen leiden, ook met betrekking tot de binding van werknemers aan de organisatie. Zo is uit het onderzoek van Çelik, Ashikali en Groeneveld (2011) gebleken dat interventies gebaseerd op gelijkheid geen invloed hebben op de binding, terwijl beleidsinterventies die tot de andere twee perspectieven behoren, namelijk 'het divers samenstellen van selectieteams' en 'trajecten die zich richten op het creëren van een open cultuur' de binding van medewerkers positief beïnvloeden. Dit hoofdstuk gaat na hoe de invloed van de verschillende interventies op de binding van werknemers kan worden verklaard.

Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de rol van organisatiecultuur die in eerder onderzoek als een belangrijke voorwaarde is gezien voor de binding van personeel en de identificatie van diverse groepen werknemers met de organisatie (Hofhuis, Van der Zee & Otten, 2008; Hersovitch, 2001; Van Knippenberg et al., 2004; Wolfson, Kraiger & Finckelstein, 2011). Een open organisatiecultuur wordt belangrijk geacht voor het succesvol omgaan met diversiteit op de werkvloer (Hofhuis et al., 2011). Er is sprake van een open organisatiecultuur als medewerkers een eenheid vormen, maar binnen die eenheid ook de ruimte krijgen op hun eigen manier te werken, ook wanneer de werkwijze afwijkt van de heersende norm. Dit wordt ook wel de 'inclusieve organisatiecultuur' genoemd (Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006). Uitgangspunt van inclusie is dat werknemers zich gewaardeerd, gerespecteerd en erkend voelen (Pless & Maak, 2004). De gedachte is dat een inclusieve organisatiecultuur verschillen als uitgangspunt neemt en minder druk geeft om je als individu aan te passen, waardoor het gevoel van veiligheid stijgt (Scott & Bruce, 1994; Van Dam, Oregis & Schyns, 2008). Werknemers die werkzaam zijn in een inclusieve organisatie zijn sterker betrokken bij de organisatie (Mor Barak, 2000) en de intentie om de organisatie te verlaten ligt daarnaast lager (Shore et al., 2011). De verwachting is dan ook dat een inclusieve organisatiecultuur een verklarende rol speelt bij de positieve invloed van diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers. Er is echter nog weinig onderzoek verricht naar de gevolgen van een inclusieve organisatiecultuur (Nishii, 2012) en de invloed van diversiteitsbeleid op de organisatiecultuur en de binding van medewerkers (Shore et al., 2011). De centrale vraagstelling van dit hoofdstuk luidt dan ook als volgt: *Welke rol heeft de cultuur binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?*

7.2 THEORETISCH KADER

In dit theoretisch kader worden de verwachte verschillen onderbouwd in de mate waarin verschillende soorten diversiteitsinterventies de inclusiviteit van de organisatiecultuur en daarmee de binding van werknemers aan de organisatie beïnvloeden. Binding

behelst in dit onderzoek het behoud oftewel de retentie van medewerkers binnen de publieke sector en in hoeverre medewerkers betrokken zijn bij de organisatie (Gould-Williams & Davies, 2005; Meyer, Becker & Vandenberghe, 2004). Betrokkenheid blijkt een belangrijke voorspeller te zijn voor motivatie van werknemers en hun prestaties (Gould-Williams & Davies, 2005; Steijn & Leisink, 2006). Daarbij zorgt betrokkenheid met de organisatie ervoor dat de intentie van medewerkers om de organisatie te verlaten wordt gereduceerd (Meyer, Stanley, Herscovitch & Topolnytsky, 2002).

Voorbeelden van interventies zijn het hanteren van streefcijfers, een ambassadeurs-netwerk om diversiteit op een hoger niveau te agenderen en een multicultureel netwerk voor rijksambtenaren (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010). In dit onderzoek staan de meest voorkomende diversiteitsinterventies in de publieke sector centraal. Er is nauwelijks theorievorming over de invloed van specifieke diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers. Wel kunnen de interventies op basis van de doelen die met de interventie nagestreefd worden, onderverdeeld worden volgens de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) om zo hun invloed op de binding te beargumenteren. Bij het discrimination & fairness perspectief gaat het om het creëren van toegang en gelijke kansen voor minderheidsgroepen in werving en selectieprocessen (Selden & Selden, 2001) en gaat het dus voornamelijk om de toename van diversiteit in het personeelsbestand. Culturele verschillen worden volgens dit perspectief niet meegenomen in de werkprocessen, waardoor het werk en de taken in de organisatie niet fundamenteel worden beïnvloed. Hierbij verandert de organisatiecultuur en structuur niet of nauwelijks (Groeneveld & Steijn, 2013; Kellough & Naff, 2004; Pitts, 2007, 2009). De veronderstelling dat iedereen gelijk is, zorgt ervoor dat de dominante cultuur afwijkingen niet tolereert waardoor diverse minderheidsgroepen zich aanpassen aan de heersende cultuur (Ely & Thomas, 2001). Het doelgroepenbeleid, waarbij met behulp van positieve actie wordt gestreefd naar het verbeteren van de positie van minderheidsgroepen, is ontwikkeld vanuit dit perspectief. Een concrete interventie is het hanteren van streefcijfers voor het bevorderen van de instroom, doorstroom en behoud van doelgroepen als vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen, et cetera. (Groeneveld, 2011).

Deze interventie was gedurende de jaren 1994 tot heden regelmatig onderdeel van het overheidsbeleid. Er bestond ook veel weerstand tegen dit type interventies. Positieve actie zorgde er bijvoorbeeld voor dat de leden van de meerderheidsgroep zich bedreigd voelden in hun carrièrekansen (Hofhuis et al., 2011). Meer in het algemeen is uit de literatuur bekend dat doelgroepenbeleid eraan bijdraagt dat onderscheid tussen groepen in de organisatie verder wordt benadrukt en daarmee aangescherpt wordt (Kirton & Greene, 2010; Kravitz, 2008; Schaafsma, 2008). Identificatie met de groep zal daardoor zwaarder gaan wegen dan de identificatie met de organisatie. De verwachting is dan ook dat doelgroepenbeleid, in dit onderzoek de aanwezigheid van streefcijfers

(discrimination & fairness perspectief), een negatieve invloed zal hebben op de inclusiviteit van de organisatiecultuur.

Het access & legitimacy perspectief gaat uit van de kansen die diversiteit biedt voor de markt, zoals het vergaren van kennis over verschillende groepen in de samenleving en hier aansluiting bij vinden. Volgens dit perspectief draagt diversiteit bij aan de legitimiteit van de organisatie omdat beter wordt ingespeeld op de samenleving. Ook onder dit perspectief komen organisaties niet tot een cultuurverandering. De dominante cultuur zal blijven heersen, met uitzondering van de culturele identiteit die zichtbaar wordt onder werknemers die belast zijn met uitvoerende taken (Ely & Thomas, 2001). Een interventie die typerend is voor het access & legitimacy perspectief, is het divers samenstellen van selectieteams om de kwaliteiten bij sollicitanten met andere achtergronden te herkennen (Çelik et al., 2011). Deze interventie steunt op de gedachte dat het selectieproces onder de loep genomen kan worden met als streven het aannamebeleid zoveel mogelijk 'waardevrij' te maken (Schneider, Goldstein & Smith, 1995). En zo draagt deze interventie er aan bij dat er mensen aangenomen worden voor een betere aansluiting met de samenleving. De focus van de interventie 'divers samenstellen van selectieteams' is het benutten van mannelijke, vrouwelijke, autochtone en allochtone selecteurs bij het selectieproces om de herkenning van kwaliteiten van divers talent te vergroten. Op deze manier probeert men de natuurlijke neiging van organisaties te doorbreken om kandidaten te selecteren die lijken op hen of op zittende werknemers. Het werken aan beeldvorming tijdens het selectieproces en medewerkers aannemen vanwege het verschil en de toegevoegde waarde kan bijdragen aan het benutten van verschillen en daarmee aan de inclusiviteit van de organisatiecultuur.

Het integration & learning perspectief ziet diversiteit als een interne bron van productiviteit. Diversiteit wordt daarbij gezien als een resource voor leren, verandering en vernieuwing, met als doel het verbeteren van kerntaken en werkprocessen. Dit perspectief legt de nadruk op het verkennen van standpunten en inzichten die kunnen bijdragen aan het werk. Diversiteit wordt daarbij als het ware geïntegreerd in de cultuur van de organisatie waarbij openheid ten aanzien van verschillen als basis wordt genomen (Ely & Thomas, 2001). Binnen de publieke sector zijn er nog in beperkte mate interventies gebaseerd op het integration & learning perspectief (De Ruijter & Groeneveld, 2011). Opkomende interventies zijn trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit (Çelik et al., 2011). Daarbij valt te denken aan het definiëren, uitdragen en expliciet promoten van diversiteitsgerelateerde kernwaarden als openheid en waardering. Dit biedt medewerkers ruimte om te werken op de eigen manier. Deze interventie beoogt expliciet de organisatiecultuur te beïnvloeden. De twee interventies 'divers samenstellen van selectieteams' en 'trajecten gericht op het creëren van een open cultuur' stellen het waarderen en benutten van verschillen centraal en spelen in op het gedrag van medewerkers binnen de organisatie. Hierom wordt verwacht dat deze

interventies de inclusiviteit van de organisatiecultuur positief zullen beïnvloeden. Verwacht wordt ook dat dit voor de interventie vanuit het access & legitimacy perspectief in mindere mate het geval is dan voor de interventie vanuit het integration & learning perspectief. Deze laatste beoogt immers de openheid van de organisatiecultuur rechtstreeks te beïnvloeden.

Hypothese 1

De diversiteitsinterventie 'streefcijfers voor het bevorderen van de instroom, doorstroom en behoud van doelgroepen' (discrimination & fairness perspectief) heeft een negatieve invloed op de inclusiviteit van de organisatiecultuur, terwijl de interventies 'divers samenstellen van selectieteam' (access & legitimacy perspectief) en de 'trajecten voor het creëren van een open cultuur' (integration & learning perspectief) de inclusiviteit van de organisatiecultuur positief beïnvloeden.

De inclusiviteit van de organisatiecultuur is in eerder onderzoek regelmatig in verband gebracht met positieve werkgerelateerde uitkomsten, zoals een hoger welbevinden in teams (Postmes, Spears, Lea, & Novak, 2005), een hogere werktevredenheid van werknemers (Hofhuis et al., 2008) en meer productiviteit en vertrouwen op de werkvloer (Çelik, 2007; De Vries, 2012). Een organisatiecultuur waarin geen sprake is van openheid en waardering van verschillen, kan daarentegen leiden tot daling van de betrokkenheid en motivatie bij het werk en de organisatie (Shim, 2010).

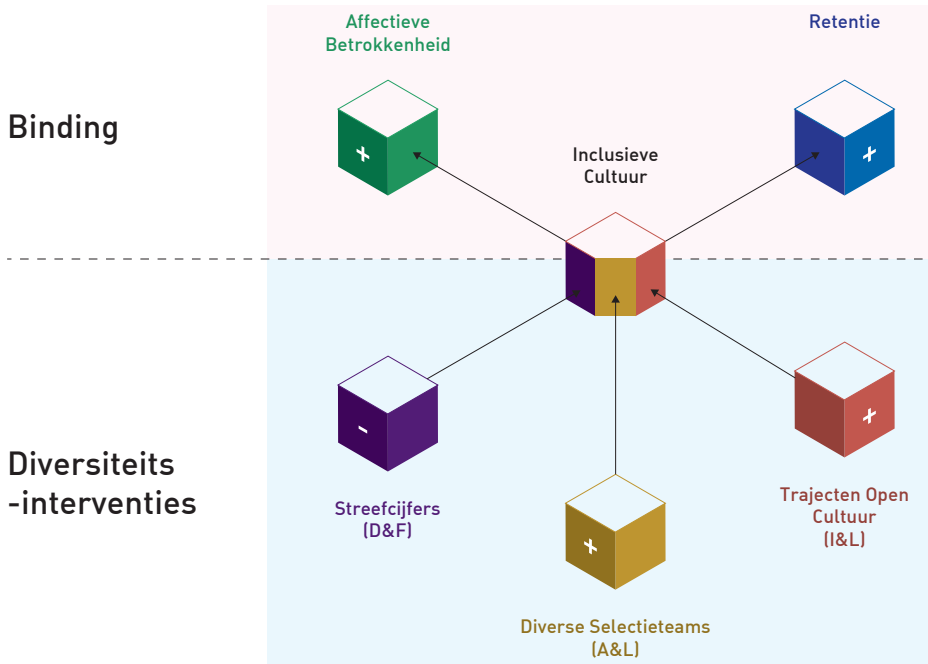
Behalve dat de binding van werknemers samenhangt met deze uitkomsten, zijn er in de literatuur ook aanwijzingen voor een rechtstreekse invloed van de inclusiviteit van de organisatiecultuur op betrokkenheid en retentie. Bekend is dat openheid en waardering voor diversiteit in de organisatie gepaard gaan met meer betrokkenheid onder werknemers (Meyer & Hescovitch, 2001). Specifiek blijkt uit de meta-analyse van Meyer et al. (2002) dat affectieve betrokkenheid gerelateerd is aan inclusiviteit binnen de organisatie. Evelein (2005) toont daarnaast aan dat de intentie om de organisatie te verlaten (het omgekeerde van behoud), beperkt kan worden door een organisatiecultuur die in staat stelt om te werken volgens waarden die dicht bij de eigen waarden van de betreffende persoon liggen. Ook Hofhuis et al. (2008) komen tot deze bevinding wanneer zij concluderen dat een inclusieve organisatiecultuur het vertrek van medewerkers kan beperken. Het bovenstaande wijst erop dat een open organisatiecultuur een positieve invloed heeft op de binding van medewerkers (Van Knippenberg et al., 2004; Wolfson et al., 2011).

Het is vervolgens aannemelijk dat de interventie 'streefcijfers' die een negatieve invloed zou hebben op de inclusiviteit van de organisatiecultuur, om die reden ook de binding van medewerkers negatief beïnvloedt. Voor de andere twee interventies is juist wel een positieve invloed op binding te verwachten, omdat ze positief zouden uitpak-

ken voor de inclusiviteit van de organisatiecultuur. Op basis van het bovenstaande volgt de tweede hypothese.

Hypothese 2

De inclusiviteit van de organisatiecultuur heeft een mediërende rol in de relatie tussen be-



Figuur 7.1 Het conceptueel model met de diversiteitsinterventies als onafhankelijke variabele, inclusieve cultuur als mediërende variabele en de variabelen affectieve betrokkenheid en retentie de afhankelijke variabelen die samen de binding van werknemers binnen de publieke sector vormen.

leidsinterventies en de binding van medewerkers.

Gebaseerd op het theoretische kader wordt het onderzoeksmodel in Figuur 7.1 gevisualiseerd.

In dit onderzoek zijn enkele controlevariabelen meegenomen. Uit eerder onderzoek blijkt in de eerste plaats dat leiderschapstijl een belangrijke rol speelt bij de binding van medewerkers (Çelik et al., 2011; Gould-Williams & Davies, 2005; Purcell & Hutchinson, 2007; Steijn & Leisink, 2006; Steijn & Van der Voet, 2009) en bij het werkklimaat (Luijters, Van der Zee & Otten, 2008). Een organisatiecultuur wordt gevormd door leiderschaps-gedragingen (Schein, 2004). Dit maakt het relevant om in dit onderzoek leiderschap als controlevariabele mee te nemen. Specifiek wordt ingezoomd op transformationeel leiderschap. Een transformationele leider is charismatisch, herkent verschillen, stelt het

individueel centraal en verhoogt de motivatie, het vertrouwen en de tevredenheid van medewerkers door het samenbrengen van mensen en het veranderen van hun gedachtegoed (Avolio et al., 1999; Burke et al., 2006). Leidinggevers met een transformatieve stijl hebben meer oog voor individuele kenmerken en zullen op grond daarvan werknemers stimuleren en motiveren (Avolio et al., 1999; Bass et al., 2003; Burke et al., 2006). Transformationeel leiderschap past daarmee goed bij het leidinggeven aan divers samengestelde groepen (Ashikali & Groeneveld, 2012; De Vries & Homan, 2008).

In de tweede plaats zijn geslacht en etnische herkomst als controlevariabelen opgenomen. Allochtonen en vrouwen zijn in de publieke sector oververtegenwoordigd in de uitstroom wat eerder is toegeschreven aan hun verschillende waardering van het werkklimaat (Groeneveld, 2011). Daarentegen blijkt een sterker diversiteitsklimaat de verschillen in werktevredenheid tussen allochtonen en autochtonen te verkleinen (Hofhuis et al., 2011).

7.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Data

De gegevens van dit onderzoek zijn afkomstig uit het zogenaamde flitspanelonderzoek, een internetenquête onder een representatieve steekproef van medewerkers binnen de Nederlandse publieke sector. De enquête werd uitgezet in de periode van 12 april tot met 26 april 2011 (www.flitspanel.nl). Het flitspanelonderzoek betreft een panel bestaande uit overheidswerknemers dat in opdracht van het Ministerie van BZK wordt onderhouden. De werknemers die deelnemen aan het Flitspanel, worden regelmatig (één keer per twee maanden) per e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan een webenquête die maximaal tien minuten duurt. Het totale aantal panelleden dat werd uitgenodigd om deel te nemen, bedroeg 27.167. De respons voor dit onderzoek bedroeg 11.557 werknemers (responspercentage 42,5 procent). Voor de analyse in dit onderzoek zijn slechts de respondenten gebruikt die geen ontbrekende scores hadden op de variabelen. De uiteindelijke database bestond daarmee uit 4.310 respondenten. Dit betekende een uiteindelijke respons van 16 procent. Het relatief hoge aandeel missings was vooral te wijten aan de onbekendheid van de respondenten met de voorgelegde diversiteitsinterventies.

8,2 procent van de 4.310 respondenten was allochtoon. Van deze totaal aantal respondenten betroffen 5,4 procent westerse allochtonen en 2,4 procent niet-westerse allochtonen. Van 0,4 procent was de etnische herkomst onbekend, omdat respondenten niet verplicht waren hun etnische herkomst kenbaar te maken. Het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector was in 2011 6 procent, en het aandeel westerse allochtonen 9 procent. 40 procent van de 4.310 respondenten was

vrouw, terwijl het aandeel vrouwen in de publieke sector in 2011 52 procent bedroeg. Allochtonen en vrouwen waren daarmee ondervertegenwoordigd in de uiteindelijke dataset. De gemiddelde leeftijd van de respondenten was 50 jaar, terwijl de gemiddelde leeftijd van werknemers in de publieke sector 44 jaar was (CBS, 2015). 37 procent van de respondenten was werkzaam binnen het openbaar bestuur, 54 procent binnen onderwijs en wetenschap en 9 procent in de veiligheidssector. Het percentage werknemers in 2011 in de verschillende publieke sectoren was respectievelijk 33 procent, 54 procent en 13 procent.

In een Independent-Samples T-test zijn de onderzoeksvariabelen uit de steekproef waarop de analyses zijn gedaan ($N = 4.310$) vergeleken met de respondenten die missings hadden op de diversiteitsinterventies. In de analyse is gekeken naar de verschillen tussen de twee groepen op de onderzoeks- en achtergrondvariabelen. De resultaten toonden dat er geen significante verschillen waren tussen de twee groepen op de achtergrondvariabelen geslacht en etnische herkomst van de respondenten. Daarentegen waren er wel significante verschillen voor inclusieve cultuur, betrokkenheid, retentie en transformationeel leiderschap. Echter, door de hoge N in het onderzoek was de kans op een statistisch significant verschil erg hoog. Bij vergelijking van de twee steekproeven, hadden de steekproefrespondenten met missende waarden op de diversiteitsinterventies een gemiddelde score op inclusieve cultuur van 3,61, op betrokkenheid 3,97, op retentie 3,93 en op leiderschap 3,46. Voor de steekproef waar de analyses op zijn gedaan, had inclusieve cultuur een gemiddelde van 3,56, betrokkenheid 4,02, retentie 3,77 en transformationeel leiderschap 3,35. De verschillen tussen de gemiddelden van de onderzoeksvariabelen waren relatief klein wat de resultaten van het onderzoek niet of nauwelijks zouden hebben beïnvloed.

Operationalisering

De concepten die centraal staan in dit onderzoek zijn als volgt geoperationaliseerd.

Diversiteitsinterventies

Per diversiteitsperspectief van Ely en Thomas (2001) werd één diversiteitsinterventie onderzocht. De selectie van deze diversiteitsinterventies is gebaseerd op eerder onderzoek (Çelik et al., 2011) en de veelvoorkomende interventies binnen publieke organisaties (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010; Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1. De interventie volgens het discrimination & fairness perspectief is "streefcijfers voor instroom en doorstroom van specifieke groepen (zoals mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, allochtonen/ autochtonen) in de organisatie. Als access & legitimacy en integration & learning interventie is gekozen voor "het divers samenstellen van selectieteams om kwaliteiten bij sollicitanten met een andere achtergrond te herkennen" (access & legitimacy perspectief) en "trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van

diversiteit" (integration & learning perspectief). De respondenten hadden keuze uit de volgende drie antwoordmogelijkheden om aan te geven of deze beleidsinterventies aanwezig waren binnen de organisatie: (1) 'Ja', (2) 'Nee' en (3) 'Weet niet'. Het ging hierbij om percepties van respondenten of specifieke beleidsinterventies toegepast werden. De antwoordcategorie 'weet niet' was voor het samenstellen van het databestand als missing aangeduid en kwam zodoende ook niet voor in de dataset die gebruikt is voor dit onderzoek. Dit omdat er geen conclusies getrokken konden worden over een groep die niet wist welke interventies door hun organisatie werd gebruikt. Vervolgens werden er dummy's gecreëerd voor elk van de interventies die aangeven 0 = niet aanwezig en 1 = wel aanwezig volgens de respondenten.

Inclusieve organisatiecultuur

Om de inclusiviteit van de cultuur (IC) te meten is gebruik gemaakt van een bestaande set van zes niet eerder gevalideerde vragen die door de Rijksoverheid gebruikt werd in medewerkertevredenheidsonderzoeken om inzicht te krijgen in de mate van ervaren inclusiviteit en sociale veiligheid door medewerkers. Deze zes vragen zijn afgeleid uit vijf sleutelvragen van Shell over hoe inclusief de medewerkers zich voelen in de organisatie (Bell, 2007).

Omdat de vragen betrekking hebben op de mate waarin medewerkers zich binnen de organisatie gewaardeerd en veilig voelen, spreken we hier van een inclusieve organisatiecultuur. Bij een inclusieve organisatiecultuur gaat het immers om de combinatie van veiligheid (Scott & Bruce, 1994; Van Dam et al., 2008) en waardering (Pless & Maak, 2004).

De volgende zes vragen over inclusieve organisatiecultuur werden voorgelegd aan de respondenten⁸: "Waar ik werk word ik met respect behandeld" (IC1), "Ik kan openlijk mijn mening uiten zonder angst voor negatieve gevolgen" (IC2), "Mijn organisatie heeft een werkomgeving waarin verschillende denkbeelden en perspectieven worden gewaardeerd" (IC3), "Mijn organisatie heeft een werkomgeving waar discriminatie niet voorkomt" (IC4), "Mijn organisatie heeft een werkomgeving die vrij is van intimidatie" (IC5), "De beslissingen die leiders in mijn organisatie maken betreffende werknemers zijn eerlijk" (IC6). De antwoordcategorieën zijn in de oorspronkelijke vragenlijst bevraagd op basis van een 5-punts Likertschaal variërend van "helemaal mee eens" (1) tot "helemaal mee oneens" (5). Om de output van de analyses beter te kunnen interpreteren, zijn de scores gehercodeerd naar "helemaal mee oneens" (1) tot "helemaal mee eens" (5). Hoe

8 Omdat in een van de vragen zowel naar discriminatie als naar intimidatie gevraagd wordt en dit mogelijk twee verschillende constructen meet, is deze vraag gesplitst in twee afzonderlijke vragen. Het gaat om de twee vragen; "mijn organisatie heeft een werkomgeving waar discriminatie niet voorkomt" en "mijn organisatie heeft een werkomgeving die vrij is van intimidatie."

hoger de scores hoe meer de organisatiecultuur als inclusief wordt gepercipieerd. De Cronbach's alpha van deze schaal was ,90.

Binding

Om binding van medewerkers binnen de organisatie te meten, zijn vragen gesteld over de affectieve betrokkenheid en retentie van medewerkers. *Affectieve betrokkenheid* gaat over een emotionele band die de werknemer heeft met de organisatie (Haar & Spell, 2004) waarbij werknemers zich met de organisatie identificeren en zich willen inzetten om organisatiedoelen te behalen (Gould-Williams & Davies, 2005; Kim, 2005; Steijn & Leisink, 2006). Om de affectieve betrokkenheid te meten, is een gevalideerde schaal uit eerder onderzoek gebruikt (Kim, 2005). Deze schaal bestaat uit de volgende drie vragen: "Ik voel mij een deel van de organisatie" (B1), "Deze organisatie is van persoonlijke betekenis voor mij" (B2) en "Ik heb een sterk gevoel van verbondenheid met de organisatie" (B3). De antwoordcategorieën zijn net als de vorige schaal in de oorspronkelijke vragenlijst bevraagd op basis van een 5-punts Likertschaal variërend van "helemaal mee eens" (1) tot "helemaal mee oneens" (5). Om de output van de analyses beter te kunnen interpreteren, zijn de scores gehercodeerd naar "helemaal mee oneens" (1) tot "helemaal mee eens" (5). De Cronbach's alpha van deze schaal bedroeg 0.91.

Retentie van werknemers is gemeten door aan hen de volgende stelling voor te leggen: "Ik ben van plan om het komende jaar werk bij een andere organisatie te zoeken" (Groeneveld, 2011). De respondent kon door middel van een 5-punts Likertschaal aangeven in hoeverre men het eens is met de stelling. Hierbij staat voor "Helemaal mee eens" (1) en voor "Helemaal mee oneens" (5). Terwijl het item verwijst naar de vertrekintentie van werknemers, geeft de antwoordschaal de mate van retentie aan. Retentie is slechts gemeten met een item, wat consequenties kan hebben voor de validiteit en de betrouwbaarheid.

Transformationeel leiderschap

Aan de respondenten is gevraagd naar de leiderschapsstijl van hun directe leidinggevende. De items van transformationeel leiderschap (TL) zijn ontleend aan de operationalisering van Bass et al. (2003). Zij onderscheiden vier dimensies van transformationeel leiderschap: *idealized influence* (charisma), *inspirational motivation*, *intellectual stimulation* en *individualized consideration*. Met het oog op de lengte van de vragenlijst is er een selectie van twaalf items gemaakt uit het oorspronkelijke meetinstrument. Dit resulteerde in drie items per dimensie. De items zijn letterlijk uit het Engels vertaald. De twaalf items zijn in de oorspronkelijke vragenlijst bevraagd op basis van een 5-punts Likertschaal variërend van "helemaal mee eens" (1) tot "helemaal mee oneens" (5). Ook hier zijn de categorieën gehercodeerd naar "helemaal mee oneens" (1) tot "helemaal mee eens" (5). Naarmate de score toeneemt, hoe meer werknemers een transformationele

leiderschapsstijl ervaren. De eerste dimensie bevat de stellingen: "Mijn leidinggevende stelt mijn behoefte boven die van zichzelf" (TL1), "Ik heb vertrouwen in mijn leidinggevende" (TL2), "Mijn leidinggevende is consistent in het uitdragen van normen, waarden en ethiek" (TL3). De dimensie *inspirational motivation* houdt de volgende stellingen in: "Mijn leidinggevende legt de nadruk op collectieve doelen" (TL4), "Mijn leidinggevende spreekt optimistisch en enthousiast en zorgt voor een prettig werkklimaat" (TL5), "Mijn leidinggevende brengt belangrijke onderwerpen onder de aandacht en schept bewustzijn over belangrijke issues" (TL6). De dimensie *intellectual stimulation* bevat de stellingen: "Mijn leidinggevende stimuleert verschillende standpunten en manieren van werken" (TL7), "Mijn leidinggevende zorgt voor verschillende perspectieven" (TL8), "Mijn leidinggevende wijst op nieuwe manieren van werken" (TL9). De laatste dimensie *individualized consideration* bevat de stellingen: "Mijn leidinggevende heeft aandacht voor verschillen tussen individuen" (TL10), "Mijn leidinggevende legt de nadruk op mijn sterke aspecten" (TL11), "Mijn leidinggevende heeft aandacht voor individuele groei en ontwikkeling en stelt zich op als mentor/coach" (TL12).

De items van deze schaal bleken te laden op een gemeenschappelijke factor. Daarom werd gekozen om transformationeel leiderschap als één schaal te gebruiken en geen onderscheid te maken tussen de verschillende dimensies. De Cronbach's alpha van deze schaal bedroeg ,96.

7.4 RESULTATEN

Descriptieve statistische analyse en correlaties

Voor de statistische analyses is gebruik gemaakt van de programma's SPSS en AMOS. Met behulp van SPSS zijn allereerst de gemiddelden, standaarddeviaties, Cronbach's alpha coëfficiënten en bivariate correlaties berekend.

In Tabel 7.1 zijn de Cronbach's alpha, gemiddelden, standaarddeviaties en correlaties van de onderzoeksvariabelen gepresenteerd. De interventie "trajecten voor een open cultuur" werden gemiddeld het meest waargenomen door de respondenten. De diversiteitsinterventies "divers samenstellen van selectieteams" en "trajecten voor een open cultuur" correleerden positief met organisatiecultuur. Organisationscultuur correleerde weer positief met de binding van medewerkers. Uit de correlaties valt daarnaast op te maken dat transformationeel leiderschap samenhangt met de twee beleidsinterventies, de organisatiecultuur en de binding van medewerkers. De schalen transformationeel leiderschap en de organisatiecultuur blijken hoog te correleren (.66). Mogelijk is dit voor een deel toe te schrijven aan de items van transformationeel leiderschap die betrekking hebben op diversiteit (TL7, TL8, TL10). De items lagen inhoudelijk soms dichtbij elkaar. Niettemin bleek uit een exploratieve factoranalyse dat de items laadden op de beoogde

Tabel 7.1 Gemiddelden, standaarddeviaties en Pearson correlaties

	α	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Streefcijfers (0 = niet, 1 = wel aanwezig)	-	,32	,47	1								
2. Diverse selectieteams (0 = niet, 1 = wel aanwezig)	-	,22	,41	,34**	1							
3. Trajecten open cultuur (0 = niet, 1 = wel aanwezig)	-	,37	,48	,33**	,36**	1						
4. Inclusieve cultuur	,90	3,58	,92	,02	,15**	,22**	1					
5. Affectieve betrokkenheid	,91	3,98	,98	,08**	,15**	,21**	,49**	1				
6. Retentie	-	3,8	1,37	,13	,05**	,11**	,23**	,29**	1			
7. Transformationeel leiderschap	,96	3,41	,95	,09**	,19**	,23**	,26**	,47**	,25**	1		
8. Etnische herkomst (0 = autochtoon, 1 = allochtoon)	-	,08	,27	,01	-,01	-,01	-,03**	-,02*	-,03**	-,02	1	
9. Geslacht (0 = man, 1 = vrouw)	-	,41	,49	-,08**	-,03*	-,06**	,00	,00	-,02	,00	,03**	1

$N=4.310$. * $p < ,05$; ** $p < ,01$

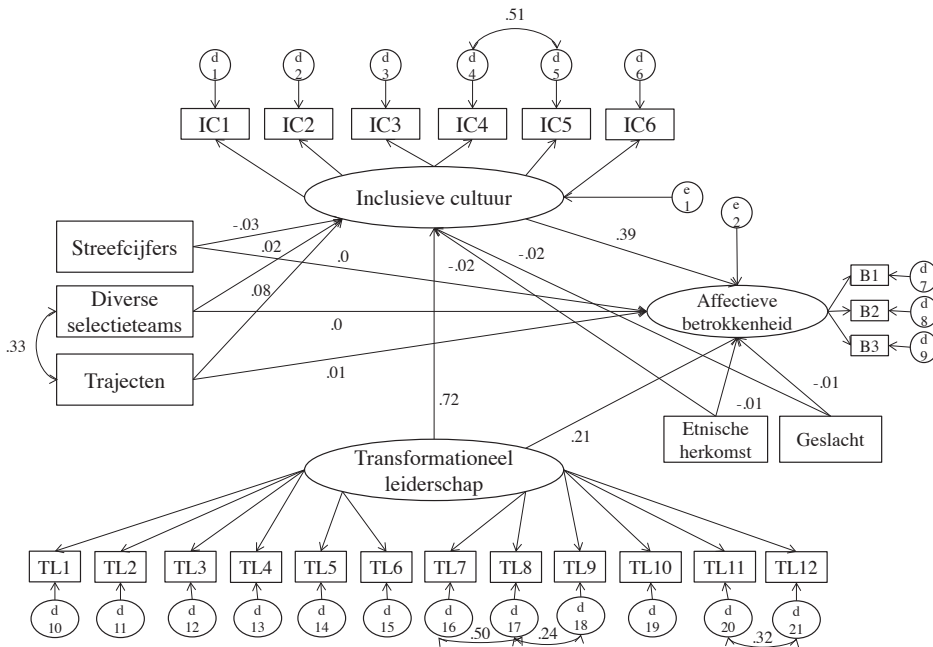
constructen. Ook de correlatie van ,52 tussen organisatiecultuur en affectieve betrokkenheid is hoog te noemen.

Sem analyse

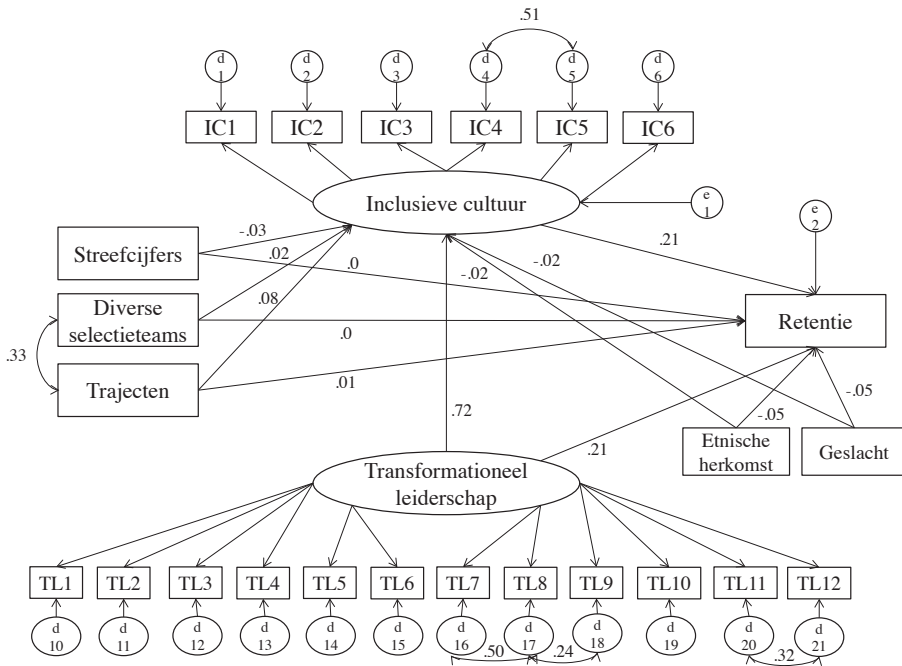
Voor dit onderzoek is met behulp van AMOS gebruik gemaakt van Structural Equation Modeling (SEM). De SEM analyse is een kwantitatieve statistische methode die twee statistische analyses in één keer combineert te weten de padanalyse en de factoranalyse. In AMOS zijn niet de geconstrueerde schalen gebruikt voor organisatiecultuur, affectieve betrokkenheid en transformationeel leiderschap, maar zijn de variabelen opnieuw geschat in een meetmodel met behulp van een Confirmatieve Factor Analyse (CFA). Op deze wijze is de constructvaliditeit van de constructen in het model getoetst.

Het eerste model met affectieve betrokkenheid als uitkomstmaat toonde de volgende goodness of fit statistics: (CMIN) $\chi^2 = 7909,50$, $df. = 291$, $p < .00$, $\chi^2/df. = 27,18$; *Comparative Fit Index* (CFI) = ,90; en *Root Mean Squared Error of Approximation* (RMSEA) = ,08. Vanwege de hoge N was de χ^2 geen goede maat om de fitheid van het model te bepalen. De CFI en RMSEA waarden laten zien in hoeverre het model bij de data past (Byrne, 2010). De CFI voldeed niet aan de eis van een waarde $> ,95$, en ook de RMSEA voldeed niet aan de waarde $< ,06$ (Hu & Bentler, 1999; Byrne, 2010). Hieruit kon geconcludeerd worden dat er nog verbeteringen mogelijk waren in het model. Zo bleken een aantal storingsvarianties met elkaar te correleren. Deze correlaties gaven aan dat de items onverklaarde variantie met elkaar gemeen hadden. Voor de leiderschapsschaal was dat het geval voor de varianties van de items behorend bij de dimensie *intellectual stimulation* (items TL7,

TL8 en TL9) en twee items van de dimensie *individualized consideration* (items TL11 en TL12). Daarnaast hadden ook twee items van de schaal inclusieve cultuur onverklaarde variantie met elkaar gemeen (items IC4 en IC5). In Figuur 7.2 is het model weergegeven waarin deze correlaties zijn toegevoegd. Dit tweede model toonde een betere fit met $\chi^2 = 4288,16$, $df = 286$, $p < .00$; $\chi^2/df = 14,99$; CFI = ,95; RMSEA = ,06. Het model met retentie als afhankelijke variabele toonde de volgende fitmaten: $\chi^2 = 3701,17$, $df = 240$, $p < .00$; $\chi^2/df = 15,42$; CFI = ,95; RMSEA = ,06 en voldeed hiermee eveneens aan de vereisten voor een fittend model (Hu & Bentler, 1999). Figuur 7.3 toont het model met retentie als afhankelijke variabele. De figuren 7.2 en 7.3 geven de relaties tussen de latente constructen en indicatoren (meetmodel) en de relaties tussen de latente constructen (sturctuurmodel) weer. Dit wordt weergegeven met de pijlen, tussen de constructen waarbij de regressiecoëfficiënten zijn vermeld. Dit zijn de pijltjes tussen de indicatoren.



Figuur 7.2 SEM model met betrokkenheid als afhankelijke variabele, inclusieve cultuur als mediërende variabele en transformationeel leiderschap, etnische herkomst en geslacht als controlevariabelen. Het model heeft de volgende fitmaten: $\chi^2 = 4288,16$; $df = 286$; $p < .00$; $\chi^2/df = 14,99$; CFI = ,95; RMSEA = ,06. In Figuur 7.2 zijn de gestandaardiseerde directe regressiecoëfficiënten en toegevoegde correlaties te zien.



Figuur 7.3 SEM model met retentie als afhankelijke variabele, inclusieve cultuur als mediërende variabele en transformationeel leiderschap, etnische herkomst en geslacht als controlevariabelen
 Het model heeft de volgende fitmaten: $\chi^2 = 3701,17$; $df = 240$; $p < ,00$; $\chi^2/df = 15,42$; CFI = ,95; RMSEA = ,06.
 In Figuur 7.3 zijn de gestandaardiseerde directe regressiecoëfficiënten en toegevoegde correlaties te zien.

De CFA die voor de variabelen organisatiecultuur, transformationeel leiderschap en affectieve betrokkenheid zijn uitgevoerd, liet zien dat alle items significant ($p < ,00$) bijdroegen en dat alle factorladingen boven de ,5 waren. De factorladingen en de gestandaardiseerde padcoëfficiënten die de sterkte van het verband tussen de variabelen weergeven, zijn te zien in Tabel 7.2. De resultaten voor het model met retentie als afhankelijke variabele zijn weergegeven in Tabel 7.3.

Tabel 7.2 Resultaten SEM analyse affectieve betrokkenheid

Gestandaardiseerde regressie-effecten		
Meetmodel (CFA)		
IC1	← Inclusieve cultuur	,81 ^{NVT}
IC2	← Inclusieve cultuur	,87***
IC3	← Inclusieve cultuur	,85***
IC4	← Inclusieve cultuur	,55***
IC5	← Inclusieve cultuur	,73***
IC6	← Inclusieve cultuur	,81***
TL1	← Transformationeel leiderschap	,68***
TL2	← Transformationeel leiderschap	,88***
TL3	← Transformationeel leiderschap	,85***
TL4	← Transformationeel leiderschap	,72***
TL5	← Transformationeel leiderschap	,88***
TL6	← Transformationeel leiderschap	,84***
TL7	← Transformationeel leiderschap	,79***
TL8	← Transformationeel leiderschap	,82***
TL9	← Transformationeel leiderschap	,72***
TL10	← Transformationeel leiderschap	,84***
TL11	← Transformationeel leiderschap	,82***
TL12	← Transformationeel leiderschap	,83 ^{NVT}
B1	← Affectieve betrokkenheid	,81 ^{NVT}
B2	← Affectieve betrokkenheid	,90***
B3	← Affectieve betrokkenheid	,93***
Structureel padmodel		
Inclusieve cultuur	← Streefcijfers	-,03**
Inclusieve cultuur	← Trajecten	,08***
Inclusieve cultuur	← Divers selectieteam	,02
Affectieve betrokkenheid	← Streefcijfers	,03*
Affectieve betrokkenheid	← Trajecten	,05***
Affectieve betrokkenheid	← Divers selectieteam	,03
Affectieve betrokkenheid	← Inclusieve cultuur	,39***
Affectieve betrokkenheid	← Geslacht (vrouw)	,01
Affectieve betrokkenheid	← Etnische herkomst (allochtoon)	-,01
Affectieve betrokkenheid	← Transformationeel leiderschap	,21***
Inclusieve cultuur	← Transformationeel leiderschap	,72***
Inclusieve cultuur	← Geslacht (vrouw)	-,02
Inclusieve cultuur	← Etnische herkomst (allochtoon)	-,02
Indirecte effecten		
Affectieve betrokkenheid	← Inclusieve cultuur ← Streefcijfers	-,01**
Affectieve betrokkenheid	← Inclusieve cultuur ← Trajecten	,03***
Affectieve betrokkenheid	← Inclusieve cultuur ← Divers selectieteam	,01
Affectieve betrokkenheid	← Inclusieve cultuur ← Transformationeel leiderschap	,28***
R²	Inclusieve cultuur	,52
	Affectieve betrokkenheid	,32

$N = 4.310$ * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,00$, NVT = Niet van toepassing (vastgestelde parameter)

Tabel 7.3 Resultaten SEM analyse retentie

Gestandaardiseerde regressie-effecten

Meetmodel (CFA)

IC1	← Inclusieve cultuur	,81 ^{NVT}
IC2	← Inclusieve cultuur	,87***
IC3	← Inclusieve cultuur	,85***
IC4	← Inclusieve cultuur	,55***
IC5	← Inclusieve cultuur	,73***
IC6	← Inclusieve cultuur	,81***
TL1	← Transformationeel leiderschap	,68***
TL2	← Transformationeel leiderschap	,88***
TL3	← Transformationeel leiderschap	,85***
TL4	← Transformationeel leiderschap	,72***
TL5	← Transformationeel leiderschap	,88***
TL6	← Transformationeel leiderschap	,84***
TL7	← Transformationeel leiderschap	,79***
TL8	← Transformationeel leiderschap	,82***
TL9	← Transformationeel leiderschap	,72***
TL10	← Transformationeel leiderschap	,84***
TL11	← Transformationeel leiderschap	,82***
TL12	← Transformationeel leiderschap	,83 ^{NVT}

Structureel padmodel

Inclusieve cultuur	← Streefcijfers	-,03**
Inclusieve cultuur	← Trajecten	,08***
Inclusieve cultuur	← Divers selectieteam	,02
Retentie	← Streefcijfers	,0
Retentie	← Trajecten	,01
Retentie	← Divers selectieteam	-,0
Retentie	← Inclusieve cultuur	,18***
Retentie	← Geslacht (vrouw)	-,05***
Retentie	← Etnische herkomst (allochtoon)	-,05***
Retentie	← Transformationeel leiderschap	,21***
Inclusieve cultuur	← Transformationeel leiderschap	,72***
Inclusieve cultuur	← Geslacht (vrouw)	-,02
Inclusieve cultuur	← Etnische herkomst (allochtoon)	-,02

Indirecte effecten

Retentie	← Inclusieve cultuur ← Streefcijfers	-,01**
Retentie	← Inclusieve cultuur ← Trajecten	,01***
Retentie	← Inclusieve cultuur ← Divers selectieteam	,0
Retentie	← Inclusieve cultuur ← Transformationeel leiderschap	,13***

R²	Inclusieve cultuur	,52
	Retentie	,14

$N = 4.310$ * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,00$, NVT = Niet van toepassing (vastgestelde parameter)

De beleidsinterventie "streefcijfers" (discrimination & fairness perspectief) had een zeer zwakke negatieve relatie met de ervaren inclusieve cultuur ($\beta = -.03, p < .01$). Een verklaring hiervoor kan zijn dat het hanteren van streefcijfers verschillen in organisaties onderstrepen en daarmee de categorisatie kan vergroten (Ely & Thomas, 2001). Dit kan de mate waarin de organisatiecultuur als inclusief wordt ervaren en daarmee ook de mate waarin men zich opgenomen voelt in de organisatie hinderen. De interventie "trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit" (integration & learning perspectief) had een zwak positief effect ($\beta = .08, p < .00$) op de organisatiecultuur. De beleidsinterventie "divers samenstellen van selectieteams" – het access & legitimacy perspectief – had echter in dit model geen significante relatie met de organisatiecultuur. Op basis van deze bevindingen kan hypothese 1 die een negatieve relatie veronderstelt tussen de interventie "streefcijfers" en organisatiecultuur worden aangenomen en de positieve relatie tussen de interventies en een inclusieve organisatiecultuur, alleen voor de interventie "het creëren van een open cultuur". De aanname dat beleidsinterventies passend bij het access & legitimacy perspectief de inclusiviteit van de organisatiecultuur in mindere mate beïnvloeden dan beleidsinterventies behorende bij het integration & learning perspectief wordt in dit onderzoek overigens bevestigd.

De inclusiviteit van cultuur bleek een belangrijke rol te spelen bij de toename van binding van medewerkers met de organisatie. Een inclusieve cultuur had een direct positief invloed op de affectieve betrokkenheid ($\beta = .39, p < .00$) en een positief invloed op de retentie ($\beta = .18, p < .00$) van werknemers. Naarmate werknemers een organisatiecultuur ervaren waarin zij zich binnen de organisatie gewaardeerd en veilig voelen, neemt de binding van hen met de organisatie toe. Deze resultaten tonen dat een inclusieve organisatiecultuur een belangrijke voorwaarde is voor de binding van werknemers.

De interventie "streefcijfers" had een direct, maar zeer zwak positief effect op de affectieve betrokkenheid van werknemers ($\beta = .03, p < .05$) en een zeer zwak negatief indirect effect ($\beta = -.01, p < .01$) via een inclusieve organisatiecultuur. Het directe positieve effect van streefcijfers op affectieve betrokkenheid is lastig te verklaren. Wellicht heeft het voeren van streefcijfers in ieder geval een positieve uitwerking in de organisatie, maar was de uitwerking van het beleid uiteindelijk niet significant doordat dit beleid negatief uitpakte voor de inclusiviteit van de organisatiecultuur. De interventie "trajecten gericht op het creëren van een open cultuur en waardering van diversiteit" (integration & learning perspectief) had een direct zwak positief effect op de affectieve betrokkenheid van werknemers ($\beta = .05, p < .00$). Voor deze interventie gold een zwak indirect significant positief effect via organisatiecultuur op de affectieve betrokkenheid van medewerkers ($\beta = .03, p < .00$).

De beleidsinterventie "divers samenstellen van selectieteams" – het access & legitimacy perspectief – had daarentegen geen direct en geen indirect effect op de affectieve betrokkenheid van medewerkers. Hypothese 2 dat een inclusieve cultuur een medië-

rende rol heeft in de relatie tussen beleidsinterventies en binding van medewerkers kan alleen worden aangenomen voor de interventies “streefcijfers” en “het creëren van een open cultuur” en de affectieve betrokkenheid van medewerkers.

De resultaten van de SEM analyse (zie Tabel 7.3) toonden dat geen van de interventies een significant direct effect op de retentie van werknemers hadden. Dit in tegenstelling tot eerder onderzoek dat een directe positieve relatie liet zien tussen de interventies ‘trajecten gericht op het creëren van een open cultuur’ en ‘divers samenstellen van selectieteams’ en vermindering van vertrek van medewerkers (Çelik et al., 2011). Waarschijnlijk wordt het effect van deze interventies op de retentie volledig weg verklaard door hun bijdrage aan de inclusiviteit van organisatiecultuur. Het bleek dat de interventie “streefcijfers” een zeer zwak negatief indirect effect via de inclusiviteit van de organisatiecultuur had op de retentie van werknemers ($\beta = -.01, p < .01$). Dit betekent dat de interventie “streefcijfers” de mate waarin werknemers een inclusieve cultuur ervaren vermindert, waardoor de retentie van medewerkers enigszins afneemt. De interventie “trajecten” had daarentegen een zeer zwak positief indirect effect via de inclusiviteit van de cultuur op retentie ($\beta = .01, p < .00$). Deze interventie bevordert de mate waarin werknemers een inclusieve cultuur ervaren. Dit draagt bij aan retentie van werknemers. De coëfficiënten waren echter zeer laag; dit komt in de discussie verder aan bod.

Transformationeel leiderschap blijkt van belang te zijn voor de binding van medewerkers. Uit de resultaten kwam naar voren dat transformationeel leiderschap in lijn met het vorige hoofdstuk sterk positief samenhangt met de affectieve betrokkenheid van medewerkers ($\beta = .21, p < .00$) en sterk positief samenhangt met de retentie ($\beta = .21, p < .00$). Een transformationele leiderschapsstijl hangt bovendien sterk samen met de inclusiviteit van de organisatiecultuur ($\beta = .72, p < .00$). Daarnaast toonden de resultaten ook een significant indirect effect van transformationeel leiderschap via inclusieve cultuur op de affectieve betrokkenheid ($\beta = .28, p < .00$) en retentie ($\beta = .13, p < .00$) van werknemers. Dit benadrukt opnieuw het belang van een inclusieve organisatiecultuur.

7.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Uit het onderzoek blijkt dat een inclusieve organisatiecultuur zorgt voor een toename van binding van medewerkers met de organisatie. Dit bevestigt eerdere onderzoeksresultaten waaruit bleek dat een cultuur waarin ruimte is voor uniciteit van medewerkers de binding positief beïnvloedt (Hofhuis et al., 2008; Meyer & Hersovitch, 2001; Van Knippenberg et al., 2004; Wolfson, et al., 2011). In dit onderzoek was de veronderstelling dat de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers (Çelik et al., 2011) zou verlopen via een inclusieve organisatiecultuur. Op basis van de resultaten wordt dit bevestigd voor de interventies “streefcijfers” (discrimination & fairness per-

spectief) en “trajecten voor het creëren van een open organisatiecultuur” (integration & learning perspectief), waarbij de invloed van streefcijfers op binding zeer zwak negatief was en die van de trajecten zwak positief.

Het hanteren van streefcijfers heeft niet tot doel het veranderen van cultuur (Selden & Selden, 2001). De mediërende rol van organisatiecultuur verklaart waarom de invloed van streefcijfers op de binding van medewerkers uiteindelijk neutraal uitpakt: de indirecte invloed van streefcijfers op betrokkenheid is negatief, terwijl de directe invloed zwak positief is. Streefcijfers onderstrepen namelijk dat er verschillende groepen in de organisatie zijn en vergroten daarmee de categorisatie (Ely & Thomas, 2001). Dat kan de mate waarin de organisatiecultuur als inclusief wordt ervaren, hinderen en daarmee ook de mate waarin men zich opgenomen voelt in de organisatie.

De diversiteitsinterventie “het divers samenstellen van selectieteams” (access & legitimacy perspectief) had geen significant invloed op inclusieve organisatiecultuur en geen op de binding van medewerkers. Dit kan verklaard worden doordat deze interventie net als streefcijfers niet rechtstreeks de organisatiecultuur beoogt te beïnvloeden (Ely & Thomas, 2001).

De positieve directe en indirecte invloed van de integration & learning interventie, “trajecten voor het creëren van een open organisatiecultuur”, op binding is te verklaren door de focus van deze interventie op verandering van cultuur. Net als trainingen (Chavez & Weisinger, 2008) blijken dit soort trajecten van invloed te zijn op de cultuur binnen de organisatie en daarmee samenhangend het gedrag van medewerkers (Anderson & West, 1998; Rashid, Sambasivan & Johari, 2003). Deze resultaten wijzen er op dat interventies gebaseerd op het integration & learning perspectief de meeste potentie hebben bij het bevorderen van een inclusieve organisatiecultuur en daarmee de binding van medewerkers. Er worden binnen de publieke sector echter nog in beperkte mate interventies ingezet die geschaard kunnen worden onder het integration & learning perspectief (De Ruijter & Groeneveld, 2011; Hofhuis & Van 't Hoog, 2010). Desondanks wordt in dit onderzoek deze interventie gemiddeld het meest waargenomen binnen de publieke sector. Kennelijk omdat deze interventie zich richt op integratie in de gehele organisatie en daarmee op alle medewerkers (Ely & Thomas, 2001). De bevindingen van dit onderzoek nodigen publieke organisaties uit om bij het versterken van de binding van medewerkers interventies primair te richten op het bevorderen van een inclusieve organisatiecultuur. Dit bekrachtigt tevens het pleidooi om in het HRM-beleid aandacht te hebben voor de bevordering van de inclusiviteit van de organisatiecultuur. Er is hier immers nog veel te winnen. Daarnaast brengen deze resultaten de discussie met zich mee over de effectiviteit van in de toekomst in te zetten interventies. Dat er geen significante verschillen bestaan naar etniciteit en geslacht in inclusieve organisatiecultuur en binding wijst er op dat iedereen gebaat is bij inclusiviteit en interventies voor het bevorderen van binding.

Tot slot laten de resultaten zien dat er een sleutelpositie is weggelegd voor leidinggevendenden. Zo is uit de correlaties en de padmodellen af te leiden dat de samenhang tussen interventies en affectieve betrokkenheid kleiner is wanneer gecontroleerd wordt voor transformationeel leiderschap. Dit zou er op kunnen wijzen dat transformationeel leiderschap de zwakke effecten van de interventies voor een deel verklaart. Ook zou de verminderde samenhang tussen interventies en affectieve betrokkenheid door de komst van transformationeel leiderschap er op kunnen wijzen dat het vooral transformationele leiders zijn die diversiteitsinterventies inzetten en tegelijkertijd voor een grotere affectieve betrokkenheid zorgen. Daarnaast kunnen we concluderen dat transformationeel leiderschap belangrijker is voor de binding en een inclusieve organisatiecultuur dan de diversiteitsinterventies. Het belang van een transformationele leiderschapsstijl wordt benadrukt doordat deze stijl naast een directe positieve invloed op de inclusiviteit van de organisatiecultuur en de binding van medewerkers ook een indirect invloed heeft op de binding van medewerkers, via een inclusieve organisatiecultuur. Deze leiderschapsstijl stelt individuen centraal en is kennelijk een geschikte stijl voor het creëren van een inclusieve organisatie. Bekend is dat de leidinggevende invloed heeft op de houding en het gedrag van werknemers en een belangrijke rol speelt bij de implementatie van HRM-beleid (Purcell & Hutchinson, 2007) en bij het leidinggeven aan divers samengestelde teams (Ashikali & Groeneveld, 2012). Deze conclusies bekrachtigen het nut van het sturen op de leiderschapskwaliteiten binnen de publieke sector en zwingelen de discussie aan welk type leiders binnen de publieke sector nodig zijn om de brede verscheidenheid aan personeel te kunnen managen.

Bij het onderzoek kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Op de eerste plaats zijn twee tot drie diversiteitsinterventies onderzocht die behoren tot drie verschillende perspectieven: het discrimination & fairness, integration & learning en access & legitimacy perspectief. Dit betreft een selectie van veelvoorkomende interventies binnen de publieke sector en is daarmee niet uitputtend. Verder betreffen de metingen van interventies geen objectieve metingen, maar percepties van respondenten. De wijze waarop de interventies zijn gemeten zijn toe te schrijven aan de bekendheid van interventies onder de respondenten. Er is gevraagd naar de aanwezigheid van de interventies binnen de organisatie. Het risico bestaat dat respondenten dan consistent gaan antwoorden op het gebied van antwoordvariantie. Door de beperkte bekendheid van de respondenten met de interventie is uiteindelijk 63 procent van de respondenten niet in de analyse meegenomen. Bovendien is slechts een item gebruikt voor het meten van een type interventie dat de betrouwbaarheid van het meetinstrument niet ten goede komt. In vervolgonderzoek is meer aandacht gewenst voor de meting van diversiteitsinterventies. Bij het gebruik van werknemerssurveys zou dat kunnen door meer items per interventie te formuleren. Een andere weg is om de interventies niet alleen onder werknemers te meten maar ook onder leidinggevendenden en HR professionals. Op die

wijze wordt niet het effect van de interventies zoals die door werknemers zijn ervaren, gemeten, maar ook het effect van de interventies zoals deze door het management zijn ingezet.

Verder is voor toekomstig onderzoek aan te bevelen longitudinaal onderzoek te doen, waarbij de meting op een aantal achtereenvolgende tijdstippen worden herhaald. Strikt wetenschappelijke genomen zijn namelijk op basis van cross-sectionele data in dit onderzoek de gevonden relaties lastig te interpreteren als causale verbanden, omdat niet bekend is of de onafhankelijke variabelen voorafgaan aan de afhankelijke variabelen. Een bijkomende beperking is de mogelijke common method bias. Dit houdt in dat de data voor zowel de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen verkregen zijn bij dezelfde respondenten met één vragenlijst. Bovendien zijn de variabelen gemeten op grond van de percepties van werknemers (Meier & O'Toole, 2013). De waargenomen verschillen kunnen deels het gevolg zijn van het feit dat de informatie over de verschillende variabelen steeds verkregen is bij een gemeenschappelijk respondent. Het is daarom aan te bevelen om in toekomstig onderzoek meerdere bronnen te gebruiken om de nadelen van common method bias te verminderen.

Een ander aandachtspunt bij de gevonden resultaten is de validiteit van de meting rond organisatiecultuur. Ondanks de zeer hoge betrouwbaarheid van de schaal voor het meten van een inclusieve organisatiecultuur is onbekend hoe deze samenhangt met eerder gebruikte gevalideerde schalen (Hofhuis, 2012). Ook de correlatie tussen organisatiecultuur en transformationeel leiderschap is voor discussie vatbaar. De hoge correlatie is mogelijk mede toe te schrijven aan de items van transformationeel leiderschap die samenhangen met inclusiviteit. Bekend is dat organisatiecultuur en leiderschapsgedragingen samenhangen (Schein, 2004). Tot slot kan er een laatste kritiekpunt geplaatst worden bij het gebruik van de schaal transformationeel leiderschap. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er conceptueel overlap is in de verschillende dimensies van transformationeel leiderschap. Daarnaast blijkt de meting van deze schaal sterk gebaseerd te zijn op wat transformationeel leiderschap beoogt te bereiken in plaats van op de leiderschapsactiviteiten zelf (Van Knippenberg, & Sitkin, 2013).

Ondanks deze kanttekeningen is dit een van de weinige studies naar de invloed van interventies op de binding van medewerkers binnen de publieke sector en de rol van de organisatiecultuur daarbij. Dit onderzoek helpt publieke organisaties bij het voeren van diversiteitsbeleid met het oog op het behoud van werknemers. Het belang van interventies gericht op een inclusieve organisatiecultuur alsmede de rol van transformationeel leiderschap wordt daarbij onderstreept. Daarmee biedt dit onderzoek aangrijpingspunten voor het management van diversiteit in de publieke sector.

7.6 RESUMÉ

Eerder onderzoek heeft laten zien dat diversiteitsinterventies kunnen bijdragen aan de binding (d.w.z. de betrokkenheid en retentie) van werknemers in de publieke sector aan hun organisatie. Er is echter nog weinig bekend over hoe de invloed van deze interventies op binding precies tot stand komt. In dit hoofdstuk is aangetoond dat een inclusieve organisatiecultuur waarin ruimte is voor verscheidenheid daarbij een rol speelt. De relatie tussen de interventie voor het creëren van een open cultuur en de binding van medewerkers blijkt te verlopen via een inclusieve organisatiecultuur. Dit bevestigt het belang van het werken aan een inclusieve organisatiecultuur.

Hoofdstuk 8

Slotbeschouwing



SYNOPSIS

In deze slotbeschouwing vindt een terugkoppeling naar de centrale vraagstelling plaats. Eerst worden de voorname conclusies van de vier deelstudies samengevat. Vervolgens wordt er een discussie gevoerd over de verworven inzichten. Tot slot komen in dit hoofdstuk implicaties voor theorie en praktijk aan bod.

8.1 INLEIDING

Nederlandse publieke organisaties voeren decennialang beleid voor het bevorderen van de instroom, doorstroom en het behoud van etnisch culturele diversiteit in het personeelsbestand. Er zijn verschillende motieven voor publieke organisaties om aan de slag te gaan met diversiteitsbeleid. Deze motieven waren echter in de loop van de jaren aan verandering onderhevig. Zo was tot ongeveer het nieuwe millennium het uitgangspunt het bestrijden van discriminatie en het bieden van gelijke kansen aan minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt. Diversiteit werd toen door publieke organisaties benaderd als een sociaal issue. Dit is de achterliggende gedachte van het doelgroepenbeleid uit die tijd. De jaren daarna kantelde dit naar de veronderstelde meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties. Diversiteit in het personeelsbestand van de publieke sector werd daarmee gekoppeld aan het verbeteren van de organisatieprestaties. Deze benadering wordt ook wel de business case van diversiteit genoemd en vormt de kern van dit proefschrift.

De verschuiving van de motieven voor diversiteit van een sociaal vraagstuk naar een business issue roept echter vragen op. De business case, afkomstig uit de private sector, refereert aan de winstgevendheid van organisaties. De term business case wordt ook gebezigd in beleidsdocumenten van publieke organisaties, maar het blijft onduidelijk naar welke meerwaarde de business case van diversiteit in de publieke context verwijst.

Organisaties zetten verder interventies in om beleidsdoelen te realiseren. Deze beleidsdoelen zijn een afgeleide van de motieven van organisaties voor het voeren van bepaald beleid (Hoogerwerf, 1993). De vraag is hoe de ingezette diversiteitsinterventies binnen publieke organisaties afgeleid zijn van motieven van de organisatie voor het voeren van diversiteitsbeleid. De samenhang tussen interventies en motieven is immers van belang voor de beoordeling van de effectiviteit van interventies. Een andere vraag is dan ook of de ingezette interventies effectief zijn. Ondanks de vele interventies die publieke organisaties hebben ingezet de afgelopen jaren is het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse origine in de publieke sector beperkt gestegen, mede als gevolg van de hoge uitstroom onder deze groep. Daarom werd binding een van de belangrijkste doelstellingen van het diversiteitsbeleid in publieke organisaties en er werden interventies ingezet om de binding te vergroten (Kamerstukken II 2010/11, 32 500VII- 62; 2009/10, 32124-2; 2007/08, 31201-42). Bekend is dat de binding met de organisatie de prestaties van de organisatie kan beïnvloeden (Gould-Williams & Davies, 2005; Steijn & Leisink, 2006). Dit proefschrift gaat na in hoeverre en op welke wijze de business case van diversiteit vorm heeft gekregen in het beleid en de interventies van publieke organisaties en wat de invloed is van de ingezette interventies op de binding van medewerkers?

Voor de beantwoording van deze tweeledige centrale vraagstelling zijn allereerst in de hoofdstukken 1 tot en met 3 de achtergronden van het onderzoek, de publieke context van diversiteit en het theoretische kader uiteengezet. Vervolgens is in de opvolgende hoofdstukken verslag gedaan van de vier deelstudies. De hoofdstukken 4 en 5 zijn gericht op het eerste deel van de vraagstelling en gaan over de analyse van de business case motieven en interventies binnen de publieke sector. De eerste deelstudie gaat in op de verschuiving naar een business case benadering van diversiteit in de publieke sector en de mate waarin beleid en interventies van publieke organisaties beïnvloed zijn door het kabinet. In de tweede deelstudie is de invulling van de business case van diversiteit binnen een publieke context onderzocht. De hoofdstukken 6 en 7 geven antwoord op het tweede deel van de centrale vraagstelling en bespreken de invloed van de ingezette interventies op de binding van medewerkers met de organisatie. De laatste twee deelstudie bespreken respectievelijk de rol van de leidinggevende en de organisatiecultuur in de invloed van interventies op de binding van medewerkers.

8.2 CONCLUSIES

Het onderzoek voor dit proefschrift is uitgevoerd binnen de Nederlandse publieke sector. De publieke sector telt ongeveer één miljoen werknemers en kan onderverdeeld worden in veertien overheidssectoren. Deze veertien sectoren kunnen weer gecategoriseerd worden in: het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, rechterlijke macht, waterschappen), onderwijs en wetenschap (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstituten, universitair medisch centra), en veiligheid (defensie en politie). De publieke sector voert vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw beleid voor het bevorderen van de vertegenwoordiging van medewerkers van niet-westerse origine in het personeelsbestand. Uit de cijfers van het ministerie van BZK blijkt dat in 15 jaar tijd (1999-2013) het aandeel medewerkers van niet-westerse afkomst toegenomen is met 2,5 procentpunt van 4 naar 6,5 procent. Tegelijk is te zien dat medewerkers van niet-westerse afkomst in vergelijking tot medewerkers van Nederlandse origine frequenter de publieke sector verlaten. De binding van medewerkers van niet-westerse afkomst met de organisatie blijft een punt van zorg en is daarmee een aandachtspunt geworden in het diversiteitsbeleid. Daarom is in dit proefschrift onder andere bestudeerd hoe beleid en interventies bijgedragen hebben aan de binding van medewerkers met de organisatie.

Om daartoe te komen is allereerst het diversiteitsbeleid binnen de publieke sector onderzocht. De business case van diversiteit kreeg steeds meer de nadruk in het beleid van publieke organisaties rond de millenniumwisseling. Het diversiteitsbeleid is onder-

zocht met behulp van de drie diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001): *discrimination & fairness*, *access & legitimacy* en *integration & learning*. Deze perspectieven verbinden diversiteit met achtereenvolgens gelijkheid, legitimiteit en productiviteit van de organisatie. Deze perspectieven kunnen beschouwd worden als motieven waarom organisaties naar een divers personeelsbestand streven. Bij het *discrimination & fairness* perspectief gaat het om het bieden van gelijke kansen bij selectie en promotie en het onderdrukken van vooroordelen en discriminatie ten opzichte van meerderheidsgroepen. Een perspectief dat hierop lijkt en later in de literatuur is toegevoegd is het perspectief van kleurenblindheid (Podsiadlowski et al., 2009). Kleurenblindheid heeft betrekking op de gelijke behandeling en beoordeling van iedereen ongeacht achtergrond of etniciteit (Plaut et al., 2009). Het verschil met het *discrimination & fairness* perspectief is dat bij kleurenblindheid geen rekening gehouden wordt met de culturele achtergrond van personen, waarbij het uitgangspunt het aannemen van de juiste persoon op de juiste plaats is, ongeacht zijn of haar achtergrond.

De *access & legitimacy* en *integration & learning* perspectieven kunnen gezien worden als business case perspectieven omdat deze de voordelen van diversiteit voor de organisatie centraal stellen. Bij het *access & legitimacy* perspectief gaat het om het vergroten van de legitimiteit en herkenbaarheid van organisaties bij etnische groepen in de samenleving. Het *integration & learning* perspectief richt zich op de organisatieprocessen. Diversiteit in het personeelsbestand wordt bij dit perspectief gezien als een manier om de creativiteit en innovativiteit van de organisatie te verbeteren en daarmee bij te dragen aan de organisatieprestaties.

Deze perspectieven worden in deze dissertatie aangevuld met twee andere brillen waarmee naar diversiteitsbeleid gekeken kan worden. Dit betreffen respectievelijk de theorie over representatieve bureaucratie uit de bestuurskunde en literatuur over HRM. De bestuurskundige insteek laat met de theorie over representatieve bureaucratie zien dat deze meerwaarde verschillend kan uitpakken voor publieke organisaties, legt de relatie tussen de overheid en de burger en benadrukt het belang van de afspiegeling van de samenleving. De gedachte achter de theorie over representatieve bureaucratie is dat de afspiegeling van de demografische kenmerken van de bevolking in het personeelsbestand de effectiviteit van de overheid bevordert (Bailey, 2004; Groeneveld & Van de Walle, 2010). Deze theorie raakt daarmee de business case gedachte van diversiteit. Het *access & legitimacy* perspectief laat onder meer samenhang zien met het idee van actieve representatie in de theorie over representatieve bureaucratie uit de bestuurskunde. Actieve representatie houdt in dat door weerspiegeling van de samenleving in het ambtelijk apparaat beter ingespeeld kan worden op de diversiteit in de maatschappij. Ambtenaren treden daarbij op als pleitbezorgers voor de belangen van etnisch culturele groepen waartoe zij zelf behoren.

Het integration & learning perspectief heeft raakvlakken met de HRM-literatuur. De HRM-bril voor diversiteit is diversiteitsmanagement, waarbij diversiteit in het personeelsbestand verbonden wordt aan de strategische doelen van de organisatie (Andrews et al., 2015). Ook hierin komt de business case gedachte naar voren. Bij zowel het integration & learning perspectief als diversiteitsmanagement staat het managen van verschillen ten behoeve van de organisatieprestaties centraal. In beide gevallen gaat het om het benutten van de verschillen tussen medewerkers om de creativiteit en de innovativiteit te stimuleren ten behoeve van het organisatiesucces.

Dit proefschrift bestudeert de business case van diversiteit in de publieke sector vanuit drie theoretische vakgebieden: diversiteit, bestuurskunde en HRM. Zowel de invalshoeken van Ely en Thomas (2001) als de theorieën van representatieve bureaucratie en HRM komen aan bod in de deelstudies. Hierna worden de voornaamste conclusies van de vier deelstudies weergegeven.

Deelstudie 1

De eerste deelstudie gaf antwoord op de volgende vraag: *In hoeverre zijn de perspectieven op diversiteit binnen publieke organisaties alsmede de ingezette interventies beïnvloed door het kabinet?* Hiervoor is onderzocht welke perspectieven en interventies gehanteerd werden door drie achtereenvolgende kabinetten in de periode 2009 tot 2013 en in de verschillende publieke sectoren. De twee conclusies van de eerste deelstudie luiden als volgt.

1. *De business case staat centraal in de perspectieven van publieke organisaties op diversiteit maar komt in beperkte mate voor in interventies.*

Het diversiteitsdenken binnen de onderzochte publieke organisaties heeft een transformatie doorgemaakt naar het benaderen van diversiteit als business case. Waar voorheen het accent lag op het bieden van gelijke kansen is steeds meer aandacht gekomen voor het belang van een divers personeelsbestand voor de organisatieprestaties. Daarnaast valt te concluderen dat kabinetten uiteenlopende diversiteitsperspectieven hebben gehanteerd. Het creëren van gelijkheid (discrimination & fairness), het vergroten van de herkenbaarheid en legitimiteit van de organisatie (access & legitimacy) en het vergroten van de productiviteit van de organisatie (integration & learning) kwamen even sterk voor tijdens het kabinet Balkenende IV (2007-2010). Gedurende het kabinet Rutte-Verhagen (2010-2012) lag de nadruk op legitimiteit (access & legitimacy) en het kleurenblinde perspectief, dat gelijkheid zonder specifieke aandacht voor etnische herkomst centraal stelt. Door het kabinet Rutte-Asscher (november 2012-heden) is er geen specifiek beleid geformuleerd voor meer diversiteit in het personeelsbestand van de publieke sector. Wel is er binnen de verschillende publieke organisaties oog voor de meerwaarde van

diversiteit voor de organisatie. Dit verwijst naar de business case van diversiteit. Hoewel er geen specifiek beleid is geformuleerd, is te zien dat het kabinet in de loop van de tijd aandacht heeft ontwikkeld voor diversiteit. Het kabinet Rutte-Asscher legt de nadruk op gelijke behandeling en bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt (discrimination & fairness). Zo is in 2015 de Charter diversiteit gelanceerd met als doel het beperken van de discriminatie op de arbeidsmarkt, het bijstaan van private en publieke organisaties bij het inzetten van diversiteitsbeleid en het creëren van ruimte voor verschillen in het personeelsbestand (Kamerstuk II, 2014/15, 29544-649).

Geconcludeerd wordt dat het gelijkheidsdenken een terugkerend thema is in het beleid van verschillende kabinetten, doordat het geworteld is in de Nederlandse samenleving en vastgelegd is in artikel 1 van de grondwet. Daarin staat dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, niet is toegestaan. Gelijkheidsbenadering is ook het uitgangspunt bij het discrimination & fairness perspectief en het kleurenblinde perspectief. Het verschil is dat bij het discrimination & fairness perspectief doelgroepenbeleid gevoerd wordt om achterstanden van minderheidsgroepen te beperken en daarmee gelijkheid te creëren, terwijl bij het kleurenblinde perspectief geen specifiek beleid gehanteerd wordt. Bij het kleurenblinde perspectief doet de achtergrond van mensen er niet toe en het uitgangspunt is dat iedereen gelijk behandeld hoort te worden.

Verder kan vastgesteld worden dat de kabinetten aandacht hadden voor de business case van diversiteit. Ze richten zich vooral op access & legitimacy en integration & learning perspectieven. Dit is ook terug te zien in de onderzochte publieke sectoren. Met uitzondering van de sector provincie laten alle onderzochte sectoren binnen de drie kabinetsperiodes een business case perspectief zien. De nadruk ligt daarbij op het access & legitimacy perspectief. De argumenten daarvoor zijn echter uiteenlopend. Bij de Rijksoverheid gaat het om het benutten van het arbeidsmarktpotentieel ten behoeve van de organisatie. Het uitgangspunt is dat een divers samengesteld personeelsbestand bijdraagt aan de legitimiteit van de Rijksoverheid en daarmee het imago verbetert. Ook draagt het bij aan de kwaliteit en herkenbaarheid van de Rijksoverheid. Binnen de sector politie werd vooral de noodzaak gevoeld om beter in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de diverse samenleving. De achterliggende gedachte is dat diversiteit in de personeelssamenstelling kennis en inzicht brengt over verschillende culturen waardoor problemen in de samenleving beter opgelost kunnen worden. De sectoren gemeenten en waterschappen streefden met diversiteit naar betere aansluiting bij de samenleving om de dienstverlening te verbeteren. Diversiteit had ook als doel het verbeteren van het imago als werkgever op de arbeidsmarkt.

De business case benadering van diversiteit is echter beperkt terug te vinden in de interventies. De business case interventies waren net als de business case perspectieven

het meest zichtbaar binnen de sectoren Rijk en politie. Deze sectoren kennen een langere historie met diversiteitsbeleid. De business case interventies van de sector Rijk betroffen trainingen voor leidinggevendenden voor het omgaan met culturele verschillen, het divers samenstellen van selectieteams (access & legitimacy) en leiderschapstrainingen voor cultuurverandering op de werkvloer (integration & learning). De sector politie hanteerde bijvoorbeeld de volgende business case interventies: het trainen van leidinggevendenden voor het omgaan met culturele verschillen, het inzetten van doelgroepen voor werving (access & legitimacy) en het inzetten van divers samengestelde expertgroepen bij het oplossen van politievraagstukken (integration & learning). De meest voorkomende interventie binnen gemeenten en waterschappen was het organiseren van werkbezoeken en cursussen voor studenten en alumni van niet-Nederlandse origine. Binnen de sector provincies werden nauwelijks interventies ingezet, kennelijk door afwezigheid van een diversiteitsperspectief.

Ondanks de aandacht voor het business case perspectief in de publieke sector hadden discrimination & fairness interventies de overhand vooral in de kabinetsperiode Balkenende IV (2007-2010). Hoezeer ook dit kabinet diversiteitsbeleid motiveerde vanuit alle drie de diversiteitsperspectieven (discrimination & fairness, access & legitimacy en integration & learning), werd er sterk gestuurd op discrimination & fairness interventies. Sturing van het kabinet op discrimination & fairness interventies had als gevolg dat deze interventies ook het meest zichtbaar waren binnen de onderzochte sectoren. Voorbeelden van discrimination & fairness interventies waren wervingsactiviteiten gericht op specifieke doelgroepen, banenbeurzen voor divers talent, streefcijfers en het beschikbaar stellen van formatieplaatsen voor vrouwen en medewerkers van niet-westerse afkomst. De focus op discrimination & fairness interventies is verklaarbaar doordat dergelijke interventies eenvoudig meetbaar zijn gecombineerd met het politieke doel dat deze interventies dienden. Discrimination & fairness interventies zijn namelijk een uitwerking van het doelgroepenbeleid en pasten bij het politieke belang van het toenmalige kabinet.

2. De mate van afstand van publieke sectoren tot het kabinet is bepalend voor in hoeverre sectoren beïnvloed worden door het kabinet.

Hierna wordt als eerst beschreven in hoeverre publieke organisaties beïnvloed zijn door het kabinet. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen in de invloed voor de publieke sectoren die veroorzaakt worden door de afstand van de sectoren tot het kabinet.

Uit het onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van de perspectieven op diversiteit van publieke organisaties beïnvloed zijn door het kabinet. Deze invloed was groter op de interventies die ingezet werden dan op de perspectieven van publieke organisaties. De dominantie van discrimination & fairness interventies is het gevolg van stimulering van

specifieke interventies door het kabinet Balkenende IV hierop. Publieke organisaties hebben hun diversiteitsperspectieven hierdoor laten beïnvloeden. Dit was te zien aan de verdwijning van de discrimination & fairness perspectieven in verschillende sectoren na de beëindiging van de sturing op discrimination & fairness interventies door het daaropvolgend kabinet. De discrimination & fairness perspectieven lijken daarmee een legitimering geweest te zijn voor ingezette discrimination & fairness interventies.

De stopzetting van de stimulering van discrimination & fairness interventies door het Kabinet Rutte-Verhagen (2010-2012) zorgde voor de afbouw van discrimination & fairness interventies binnen de sectoren Rijk, politie en gemeenten. Slechts binnen de sector waterschappen bleef er aandacht voor discrimination & fairness interventies. Dit komt doordat deze sector in wilde spelen op het vergrijzingsvraagstuk en werkte aan het verbeteren van haar imago op de arbeidsmarkt. De discrimination & fairness interventies die ingezet werden betroffen vooral het organiseren van werkbezoeken voor specifieke groepen om de bekendheid met de organisatie te vergroten. Een ander argument voor het in stand blijven van discrimination & fairness interventies is dat het beleid van de sector waterschappen in vergelijking tot de sectoren Rijk, politie en gemeenten minder beïnvloed wordt door het kabinet. Ook de sector provincies wordt beperkt beïnvloed door het kabinet. Deze sector kende geen discrimination & fairness interventies, ook niet in de periode dat daarop gestuurd werd door het kabinet.

De publieke sectoren blijken in verschillende mate beïnvloed te worden door het kabinet. Verder is te zien dat de perspectieven en interventies van sectoren die zich dicht bij het kabinet bevinden het sterkst beïnvloed worden door het kabinet. Het dichtst bij het kabinet bevinden de kabinetssectoren. In dit proefschrift zijn dat de sectoren Rijk en politie. De sectorwerkgever, het kabinet, kent directe sturingsmogelijkheden voor deze twee kabinetssectoren. Ook het openbaar bestuur kan als dicht bij het kabinet beschouwd worden. In dit proefschrift zijn dat naast de sectoren Rijk ook de provincies, waterschappen en gemeenten. De afstand van deze drie sectoren tot het kabinet is groter dan de sector Rijk, omdat ze een eigen verantwoordelijkheid kennen en dus meer vrijheid hebben bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Deze sectoren worden ook wel zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's) genoemd. De ZPW's laten zich minder beïnvloeden door het kabinet. Bovendien kennen het provinciaal en lokaal bestuur een eigen politieke context en staan daarmee iets verder af van de landelijke politiek. De aanwezige, maar beperkte invloed, vond zijn oorsprong in de bestuurlijke afspraken over diversiteitsbeleid tussen het kabinet Balkenende IV en de zelfstandige publieke werkgevers.

Geconcludeerd wordt dat de complexe bestuurlijke verhoudingen in het openbaar bestuur de medeoverheden er niet van weerhouden een eigen invulling te geven aan het diversiteitsbeleid. De HRM-taken zijn gedecentraliseerd naar de medeoverheden. Dit biedt ruimte voor differentiatie tussen HRM-beleid van publieke sectoren. Dit geldt ook

voor het diversiteitsbeleid dat in de praktijk doorgaans geplaatst wordt onder het HRM-beleid. Het gaat immers zowel bij HRM-beleid als bij diversiteitsbeleid om het in dienst nemen en houden van personeel en het inzetten van het menselijk kapitaal voor de organisatiedoelen. De medeoverheden hebben daarmee voldoende ruimte het beleid toe te spitsen op de eigen omgeving en diversiteit te benaderen vanuit de meerwaarde voor de organisatie. Deze studie wijst er op dat een minder sturende rol van het kabinet meer ruimte kan geven aan publieke organisaties om vorm te geven aan de eigen business case van diversiteit en het ontwikkelen en inzetten van interventies die daarmee corresponderen. Het kabinet kan hierbij een stimulerende en agenderende rol vervullen en zo de business case gedachte uitdragen. Dit vraagt aandacht voor interbestuurlijke samenwerking waarbij de centrale overheid en medeoverheden op basis van gedeelde belangen een diverse samenstelling van het personeel stimuleren.

Deelstudie 2

De tweede deelstudie is verder ingegaan op de invulling van de business case in de publieke sector. De business case is een gangbaar begrip voor de private sector. Publieke en private organisaties kunnen diversiteit en daarmee de business case van diversiteit anders benaderen (Groeneveld & Verbeek, 2012; Kirton & Greene, 2010). Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling: *Hoe geven publieke organisaties invulling aan de business case van diversiteit?* Uit de tweede deelstudie is het volgende geconcludeerd.

3. *De business case perspectieven kennen een publiekspecifieke invulling met accentverschillen tussen de sectoren.*

Bij de business case van diversiteit staan de voordelen van diversiteit voor de organisatie centraal. Het business case perspectief bestaat in dit proefschrift uit een combinatie van de *access & legitimacy* en *integration & learning* perspectieven (Ely & Thomas, 2001). Deze perspectieven verbinden een divers personeelsbestand aan de kerndoelen van de organisatie met het streven beter te presteren. Een onderdeel van het access & legitimacy perspectief is het arbeidsmarktperspectief. Dit heeft betrekking op het willen anticiperen van organisaties op (toekomstige) personeelstekorten door in te spelen op de diverser wordende arbeidsmarkt (Ashikali et al., 2013; Kochan et al., 2003).

Uit dit proefschrift blijkt dat publieke organisaties verschillende business cases tegelijk kunnen nastreven. Daarbij komt de access & legitimacy als business case het sterkst naar voren. Verder geven publieke organisaties een publiekspecifieke invulling aan de business case. Er zijn accentverschillen waarneembaar tussen de verschillende sectoren. De sector gemeenten benadert de access & legitimacy als business case vooral vanuit het idee van actieve representatie. Dit betekent dat medewerkers van niet-Nederlandse afkomst de belangen van groepen waartoe ze zelf ook behoren aankaarten. Binnen het

hoger onderwijs richt de access & legitimacy als business case zich op het verbeteren van het imago van opleidingen onder (toekomstige) studenten met een niet-Nederlandse afkomst. De achterliggende gedachte daarbij is dat een gevarieerde docentenpopulatie bijdraagt aan herkenning van het onderwijs door studenten van niet-Nederlandse origine waardoor ze meer interesse krijgen voor een bepaalde opleiding. Bij de sector waterschappen heeft de access & legitimacy als business case betrekking op de sterke behoefte een aantrekkelijke werkgever te willen zijn.

De integration & learning als business case binnen publieke organisaties heeft betrekking op de samenwerking binnen teams en op het realiseren van veranderingen voor de organisatie. Ook de integration & learning als business case vullen publieke organisaties verschillend in. Bij de sector gemeenten is de gedachte dat de integration & learning als business case bijdraagt aan de bewustwording van medewerkers over verschillen waardoor meer onderling begrip ontstaat. Dit zou weer een positieve invloed hebben op het contact met de burgers. Voor het hoger onderwijs betekent de integration & learning als business case het aanmoedigen van vernieuwende leervormen. Verder wordt de integration & learning als business case ingevuld met het competent maken van docenten en leidinggevendenden zodat ze kunnen omgaan met verschillen in het onderwijs. Bij het waterschap heeft de integration & learning als business case betrekking op het veranderen van dominante werkwijzen. Een andere insteek van het waterschap is dat diversiteit in het personeelsbestand bijdraagt aan de interne bewustwording en daarmee aan de beeldvorming over diversiteit in de samenleving.

Ook de invulling van de arbeidsmarkt als business case verschilt per publieke sector. De arbeidsmarkt als business case komt het minst voor binnen de onderzochte publieke organisaties mede door het ruime aanbod op de arbeidsmarkt. Tegelijk is er wel het besef van het belang van aantrekkelijk werkgeverschap voor een brede beroepsbevolking. De arbeidsmarkt als business case krijgt de meeste aandacht binnen het waterschap, vanwege de toenemende vergrijzing en toekomstige personeelstekorten binnen de sector voor specialistische en technische functies. Het waterschap geeft daardoor invulling aan de arbeidsmarkt als business case door middel van lang termijn planning over de gewenste samenstelling van het personeel.

4. *De business case van diversiteit wordt binnen de publieke sector ingevuld met het verbindingsperspectief naast de access & legitimacy en integration & learning perspectieven.*

Naast de access & legitimacy, arbeidsmarkt en integration & learning als business case is in dit proefschrift een vierde publieksspecifieke business case gevonden: *het verbindingsperspectief*. Het verbindingsperspectief heeft betrekking op maatschappelijke motieven en streeft naar duurzame verbinding tussen overheid en de gevarieerde samenleving. Dit perspectief uit zich in het centraal stellen van de voorbeeldfunctie,

dienstbaarheid van de overheid en daarmee samenhangend de burgers tevredenheid. Bij het onderwijs gaat het om de maatschappelijke opgave om steeds meer hoogopgeleiden te laten afstuderen door uitval te beperken en te werken aan studententevredenheid.

Het verbindingsperspectief vertoont raakvlakken met het access & legitimacy perspectief en de actieve en passieve representatie van de theorie over de representatieve bureaucratie. Deze invalshoeken gaan er allemaal van uit dat de weerspiegeling van demografische kenmerken van de bevolking in de personeelssamenstelling bijdraagt aan de effectiviteit van de overheid. De aanname is steeds dat met diversiteit beter aangesloten kan worden bij de wensen en behoeften uit de samenleving. Hoewel er raakvlakken lijken te liggen met het access & legitimacy perspectief van Ely en Thomas (2001) gaat het verbindingsperspectief verder dan het vergroten van de legitimiteit en herkenbaarheid. Bij het verbindingsperspectief is het object de relatie en de interactie tussen de overheid en de burger en gaat het om het bevorderen van de duurzaamheid van de relatie terwijl het bij access & legitimacy perspectief de nadruk ligt op de organisatie zelf en het verkrijgen van toegang tot diverse groepen in de samenleving. De duurzaamheid van de relatie en de interactie doen daarbij niet ter zake. Volgens deze visie kunnen burgers meer ruimte ervaren om invloed uit te oefenen op de vormgeving van overheidsbeleid. De veronderstelling is dat door ontmoetingen te stimuleren tussen ambtenaren en burgers er meer interactie kan ontstaan tussen overheid en samenleving. Het verbindingsperspectief stelt dat het bevorderen van de ontmoeting tussen overheid en de samenleving bijdraagt aan de effectiviteit van de overheid.

De samenhang tussen het verbindingsperspectief en de passieve representatie is dat diversiteit binnen de publieke context een symbolische functie heeft en naar burgers uitstraalt dat de overheid toegankelijk is voor iedereen. Dat betekent dat een afspiegeling van de samenleving binnen de overheid een gevoel van verbondenheid teweeg kan brengen bij burgers. Dit versterkt het vertrouwen van burgers in de overheid. Zo zijn zij sneller bereid samen te werken met de overheid. Actieve representatie gaat, net als het verbindingsperspectief, ervan uit dat een divers samengestelde ambtenarij beter in staat is de burgers te begrijpen.

Het verbindingsperspectief onderscheidt zich echter deels van de theorie over de representatieve bureaucratie. Het verbindingsperspectief gaat er niet alleen van uit dat de ambtenaar rekening houdt met de belangen en wensen van de groep die hij of zij vertegenwoordigt. Het verbindingsperspectief stelt ook dat het omgaan met de verschillen binnen de organisatie op den duur alle medewerkers, los van hun etnische achtergrond, in staat stelt verbanden te leggen met de diversiteit aan burgers in de samenleving. Dit ondersteunt het mechanisme dat representatie binnen de overheid indirect voordeel oplevert omdat bij iedereen een gevoel wordt ontwikkeld voor verschil en anders zijn waardoor het gedrag van de meerderheid binnen de organisatie

wordt beïnvloed (Andrews et al., 2015; Groeneveld, 2016). Verder benadrukt het verbindingsperspectief de maatschappelijke doelstellingen van overheidsorganisaties en investeert daarvoor actief in de langetermijnrelatie tussen overheid en burger. Actief betekent hier dat een divers samengesteld ambtelijk apparaat in dialoog staat met de samenleving, de verschillende belangen en verwachtingen inventariseert en begrijpt en dit vertaalt naar overheidsbeleid. Op deze manier worden andere geluiden gehoord uit de samenleving en meegenomen bij de beleidsvorming en -uitvoering.

Het verbindingsperspectief past bij het actuele maatschappelijke debat over de participatiesamenleving waarbij de overheid en de burgers met elkaar in verbinding staan en in gezamenlijkheid het publieke belang dienen. Het verbindingsperspectief sluit daarmee aan bij het idee van een responsieve overheid, die het belang van burgers centraal stelt en hoogwaardige dienstverlening biedt aan haar burgers (Bekkers, 2007; Rob, 2015; Van Montfort, 2004). Responsiviteit gaat over de effectiviteit en kwaliteit van de overheid (Hood, 1991). Een effectieve overheid kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid (Rob, 2009). Dit staat in overeenstemming met de achterliggende gedachte van het verbindingsperspectief dat de diversiteit binnen de overheid bijdraagt aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Hierdoor wordt de overheid toegankelijker voor iedereen en kan zo beter haar verbindende rol vervullen en haar maatschappelijke opgaven realiseren. Het verbindingsperspectief voorkomt dat bepaalde groepen zich terugtrekken uit de samenleving en benadrukt de rol van de overheid om in verbinding te staan met alle bevolkingsgroepen in de samenleving.

5. *De mate van afstand van publieke organisaties tot de samenleving beïnvloedt de invulling van de business case van diversiteit.*

Uit de eerste deelstudie is gebleken dat de mate van afstand van publieke organisaties tot het kabinet van invloed is op de invulling van de business case. Uit de tweede studie blijkt dat ook de afstand van de publieke organisaties tot de samenleving een rol speelt bij de vormgeving van de business case. Dit hangt vaak samen met het type taak dat publieke organisaties uitvoeren. De lijn is steeds meer dat bepaalde taken gedecentraliseerd worden naar publieke organisaties die dichterbij de burgers staan. De aandacht voor de business case van diversiteit is dan groter. De afstand tot de samenleving betreft hier de mate van contact van publieke organisaties met burgers.

In feite heeft elke publieke organisatie contact met burgers, echter de frequentie en de aard kunnen uiteenlopen. Zo hebben gemeenten en politie dagelijks contact met burgers, en de hoger onderwijsinstellingen met studenten. De intensiviteit van het contact van het waterschap met burgers is minder. Wanneer er meer contact is met burgers wordt de noodzaak voor diversiteit in de organisatie meer gevoeld om beter in te kunnen spelen op de ontwikkelingen en de vraagstukken in de diverse samenleving.

Ook de aard van het contact van publieke sectoren met de burgers is verschillend. De burgerzaken van een gemeente levert ander soortige diensten aan burgers zoals de aanvraag van een rijbewijs of paspoort dan de politie die slachtoffers, verdachten en getuigen spreekt voor het oplossen van strafbare feiten. Dit is een ander type contact. De verwachtingen van burgers in deze voorbeelden zijn verschillend. In het voorbeeld van de politie is de meerwaarde van een divers personeelsbestand de bijdrage aan het oplossen van strafbare feiten en raakt het veiligheidsgevoel van burgers. Bij de burgerzaken van de gemeente gaat het om het verbeteren van de dienstverlening.

De organisaties die dicht bij de samenleving staan, relateren diversiteit aan de herkenbaarheid, legitimiteit en het imago van de organisatie. In het onderhavige onderzoek refereert dit aan de access & legitimacy als business case. Burgers en studenten koppelen diversiteit aan actieve representatie. Dit houdt in dat burgers van niet-Nederlandse origine zich beter begrepen kunnen voelen door een ambtenaar van niet-Nederlandse afkomst. Door diversiteit binnen het publiek domein kunnen deze burgers zich beter identificeren waardoor het gevoel van verbondenheid met de publieke organisaties groter is. Een nuancering bij deze constatering is dat actieve representatie vooral relevant is bij complexere diensten waarbij de inleving in de persoonlijke achtergrond van de burger van belang is voor de besluitvorming.

Daarnaast is op te merken dat wanneer publieke organisaties wat verder afstaan van de samenleving en geen frequent contact hebben met burgers niet wil zeggen dat deze organisaties geen perspectief kennen voor diversiteit of geen interventies inzetten. Deze publieke organisaties zullen minder de access & legitimacy als business case hanteren. Daarentegen kunnen deze organisaties werk maken van diversiteit vanuit andere motieven. Een voorbeeld is het waterschap dat in vergelijking tot politie en gemeente wat verder afstaat van burgers maar diversiteit in het personeelsbestand bevordert om een aantrekkelijke werkgever te blijven voor de veranderende samenstelling in de beroepsbevolking. Een ander voorbeeld is de sector Rijk dat steeds meer de nadruk is gaan leggen op het creëren van een inclusieve organisatiecultuur (integration & learning), waarbij ruimte is voor verschillen tussen medewerkers. De volgende deelstudie zoekt hierop in.

Deelstudie 3

In derde deelstudies is gekeken naar de relatie tussen diversiteitsinterventies binnen de publieke sector en de binding van medewerkers met de organisatie. Er is sprake van binding met de organisatie wanneer de betrokkenheid van medewerkers met de organisatie hoog en de intentie om de organisatie te verlaten laag is. Binding van medewerkers met een niet-westerse afkomst met de organisatie blijft een aandachtspunt voor publieke organisaties. Deze medewerkers blijken namelijk onevenredig vaker de publieke organisatie te verlaten dan medewerkers van Nederlandse origine. Daarom

besteedt de publieke sector aandacht om de uitstroom onder medewerkers van niet-westerse afkomst te beperken (Kamerstuk II 2010/11, 32 500VII-62).

In de derde deelstudie staat de rol van de leidinggevende centraal. Gegeven dat de leiderschapsstijl de implementatie van personeelsbeleid beïnvloedt (Purcell & Hutchinson, 2007; Steijn & Van der Voet, 2009) is in de derde deelstudie antwoord gezocht op de volgende vraag: *Welke rol heeft de leidinggevende binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?* Dit heeft geleid tot de volgende conclusie.

6. *Het effect van business case interventies op de binding van medewerkers wordt geringer wanneer de leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert.*

Uit het onderzoek blijkt dat business case interventies de binding van medewerkers binnen publieke organisaties positief beïnvloeden. Voorbeelden van business case interventies zijn het divers samenstellen van selectieteams om kwaliteiten van sollicitanten beter te herkennen en trajecten voor het creëren van een open cultuur.

Interventies die gestoeld zijn op het doelgroepenbeleid, zoals het hanteren van streefcijfers en voorkeur geven aan kandidaten die in de etnische minderheid zijn binnen de organisatie, blijken in tegenstelling tot de business case interventies, geen invloed te hebben op de binding van medewerkers. Dit wil niet zeggen dat streefcijfers niet nuttig zijn. Ze kunnen wel positief uitpakken, bijvoorbeeld ter bevordering van de bewustwording over diversiteit binnen de organisatie en in het bijzonder bij selectiecommissies of om het aandeel in de instroom te vergroten. Dat het hanteren van streefcijfers geen invloed heeft op de binding van medewerkers is niet merkwaardig, omdat streefcijfers ook niet bedoeld waren voor het vergroten van de binding van medewerkers met de organisatie. Het voorname doel van het hanteren van streefcijfers was het vergroten van het aandeel ondervertegenwoordigde groepen in het personeelsbestand.

Uit het onderzoek is verder op te maken dat hoe meer een transformationele leiderschapsstijl gehanteerd wordt, hoe sterker de binding van medewerkers met de organisatie is, ongeacht hun herkomst. Medewerkers zijn dan meer betrokken bij de organisatie en minder geneigd de organisatie te verlaten. Transformationele leiders hebben oog voor de individuele verschillen. Dit kan ten goede komen aan het beter benutten van verschillen in de organisatie. Dit benadrukt het nut van het sturen op de leiderschapskwaliteiten binnen de publieke sector en draagt bij aan de discussie over welke stijl van leidinggeven binnen de publieke sector nodig is om de verscheidenheid aan personeel adequaat te managen.

De aanname in deze deelstudie was dat transformationeel leiderschap de relatie tussen business case interventies en de binding van medewerkers zou versterken. Dit blijkt niet het geval te zijn. Geconcludeerd wordt dat een transformationele leiderschapsstijl

het effect van business case interventies voor het bevorderen van de binding van medewerkers met de organisatie, zoals trajecten voor het creëren van een open cultuur, kan verzwakken. Dit kan komen doordat verschillende eigenschappen van een transformationele leider, zoals het inspelen op individuele behoeften en het bevorderen van een betere organisatieklimaat overlappen met activiteiten van de business case interventie. Deze deelstudie benadrukt het belang van interventies gericht op leidinggevend en hun leiderschapstijl. Ook bieden deze resultaten perspectief voor nader onderzoek naar de relatie tussen de effectiviteit van interventies en een transformationele leiderschapstijl.

Deelstudie 4

De vierde deelstudie bouwt voort op deelstudie drie en legt het accent op de rol van de organisatiecultuur. Eerdere onderzoeken hebben aangetoond dat er een relatie bestaat tussen de organisatiecultuur en vertrek van medewerkers uit de organisatie (Evelien, 2005; Meyer & Hescovitch, 2001; Van Knippenberg et al., 2004). Wanneer in de organisatiecultuur ruimte is voor de eigenheid van werknemers en verschillen gewaardeerd worden, identificeren werknemers zich meer met de organisatie (Van Knippenberg et al., 2004) en stijgt het gevoel van veiligheid (Van Dam et al., 2008). De organisatiecultuur hangt samen met werkgerelateerde uitkomsten, zoals het welbevinden van werknemers (Postmes et al., 2005) en werknemerstevredenheid (Hofhuis et al., 2008). Daarom is bij het bestuderen van de invloed van interventies op de binding van medewerkers ingegaan op de rol van organisatiecultuur. De vraagstelling van de vierde deelstudie luidt als volgt: *Welke rol heeft de cultuur binnen publieke organisaties in de relatie tussen diversiteitsinterventies en de binding van medewerkers?* Uit deze deelstudie blijkt het volgende:

7. *Business case interventies bevorderen een inclusieve organisatiecultuur en zijn daardoor effectiever voor de binding van medewerkers dan interventies gestoeld op het doelgroepenbeleid.*

Deze deelstudie wijst er op dat de business case interventies de binding van medewerkers binnen publieke organisaties beïnvloeden, doordat met behulp van deze interventies een inclusieve organisatiecultuur gecreëerd wordt. De interventie het creëren van een open cultuur blijkt de binding van medewerkers met de organisatie te versterken door tussenkomst van een inclusieve organisatiecultuur. Deze interventie besteedt aandacht aan verschillen tussen medewerkers, tracht het gedrag van medewerkers te beïnvloeden en daarmee ook de cultuur binnen de organisatie. Een inclusieve organisatiecultuur is dus een belangrijke voorwaarde voor de binding van medewerkers. Verder laat deze studie zien dat een inclusieve organisatiecultuur en een transformationele

leiderschapsstijl een belangrijkere rol spelen voor de binding van medewerkers dan de diversiteitsinterventies zelf.

Terugkoppeling naar de centrale vraagstelling

De conclusies van de deelonderzoeken genereren input om de centrale vraagstelling van dit proefschrift te beantwoorden.

In hoeverre en op welke wijze heeft de business case van diversiteit vorm gekregen in het beleid en de interventies van publieke organisaties en wat is de invloed van de ingezette interventies op de binding van medewerkers?

Uit dit proefschrift blijkt dat Nederlandse publieke organisaties diversiteitsbeleid voornamelijk motiveren vanuit de meerwaarde van verschillen voor de organisatie. Dit is kenmerkend voor de business case van diversiteit en is daarmee geworteld in het denken over diversiteit binnen publieke organisaties.

De business case van diversiteit binnen de publieke sector kan vier verschillende vormen aannemen. Deze lopen uiteen tussen en binnen publieke sectoren. De eerste business case heeft betrekking op het bevorderen van de legitimiteit van de organisatie en het vinden van aansluiting bij een steeds diverser wordende samenleving. Deze wordt getiteld als *access & legitimacy als business case*. Hier ligt de nadruk op binnen de publieke sector. Een tweede business case die daarmee samenhangt, is de *arbeidsmarkt als business case*. Dit houdt in dat de overheid door het aantrekken van diversiteit enerzijds de volledige potentie op de arbeidsmarkt wil benutten om in te kunnen spelen op de (toekomstige) personeelstekorten en anderzijds haar imago op de arbeidsmarkt wil verbeteren om daarmee een aantrekkelijke werkgever te blijven. Een derde business case is *integration & learning als business case*. Daarbij is het uitgangspunt dat een divers personeelsbestand kan bijdragen aan de creativiteit en productiviteit van de organisatie. De vierde business case heeft een publiekspecifiek karakter en refereert aan de *verbinding als business case*. Daarbij ligt het accent op het werken aan duurzame verbinding tussen overheid en burger. Het verbindingsperspectief geeft meer ruimte aan de burger om invloed uit te oefenen op de vormgeving van overheidsbeleid. Dit kan zorgen voor meer draagvlak van burgers voor het overheidshandelen en het vertrouwen van burgers in de overheid stimuleren. De verbinding als business case is gericht op het bedienen van de samenleving en het dichten van de kloof tussen overheid en burger. Door het betrekken van burgers bij overheidsbeleid kan het verbindingsperspectief voorkomen dat bepaalde groepen zich terugtrekken uit de samenleving doordat de overheid zich kan inleven in de problemen van haar burgers en inzicht heeft in de realiteit van maatschappelijke problemen. Het verbindingsperspectief vertoont raakvlakken met de access & legitimacy als business case. In beide gevallen gaat het om de aansluiting van publieke organisaties met de samenleving. Bij het verbindingsperspectief ligt de nadruk op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen van de organisatie door

het onderhouden van een langetermijnrelatie tussen de overheid en de burger. Voor het onderhouden van deze langetermijnrelatie kunnen volgens dit perspectief ontmoetingen tussen overheid en de samenleving bevorderd worden, waardoor er meer interactie ontstaat en burgers meer ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Daarvoor is het nodig dat het ambtelijk apparaat voortdurend inventariseert wat de verschillende belangen en verwachtingen zijn in de samenleving en dit vertaalt naar overheidsbeleid.

Hoewel publieke organisaties diversiteit benaderen vanuit een business case gedachte wordt deze in beperkte mate vertaald naar praktijkinterventies. Interventies die samenhangen met het voorkeursbeleid, zoals het hanteren van streefcijfers voor instroom en doorstroom van specifieke groepen, hebben nog steeds de overhand. Dit komt doordat publieke organisaties hun interventies laten beïnvloeden door het beleid van het kabinet. De kabinetsinvloed is groter bij sectoren waarbij het kabinet directe sturingsmogelijkheden kent, zoals de sectoren Rijk en politie. Daartegenover is te zien dat sectoren die zich dichter bij de samenleving bevinden, eerder geneigd zijn verbinding te leggen met de burgers en business case interventies in te zetten.

Hoewel business case interventies beperkt zichtbaar zijn, blijken ze de binding van medewerkers met de organisatie positief te beïnvloeden. Een inclusieve organisatiecultuur speelt een belangrijke rol bij de invloed van business case interventies op de binding van medewerkers. Dit proefschrift toont aan dat een transformationele leiderschapsstijl de binding van medewerkers met de organisatie versterkt. Meer business case interventies met aandacht voor de organisatiecultuur en de leiderschapsstijl dragen bij aan het behoud van medewerkers. De wijze waarop dit gestalte kan krijgen in de praktijk wordt uitgewerkt in paragraaf 8.4.

8.3 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

In deze paragraaf worden de verworven inzichten en de bijdrage ervan aan de theorie bediscussieerd. Dit proefschrift roept daarnaast ook nieuwe vragen op. Die vragen worden geformuleerd als suggesties voor vervolgonderzoek. Ook worden er methodologische kanttekeningen geplaatst.

Hoe is de discrepantie tussen de motieven en interventies te verklaren?

Organisaties kennen verschillende perspectieven om met diversiteit aan de slag te gaan. De aanwezigheid van een diversiteitsperspectief binnen een organisatie wil nog niet zeggen dat deze ook vorm krijgt in interventies. Onderzoek naar de relatie tussen diversiteitsperspectieven en -interventies is gelimiteerd. Dit proefschrift laat een discrepantie zien tussen de motieven voor het voeren van diversiteitsbeleid en de

interventies die worden ingezet. Hoewel diversiteitsbeleid voornamelijk gemotiveerd wordt als toegevoegde waarde voor het verbeteren van de legitimiteit (access & legitimacy perspectief), innovativiteit en creativiteit (integration & learning perspectief) van de organisatie, komen in de praktijk vooral interventies voor die passen bij het bieden van gelijke kansen voor etnische minderheidsgroepen. Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor de gevonden discrepantie. Eén daarvan is dat bepaalde interventies eenvoudiger meetbaar zijn. Het hanteren van streefcijfers is bijvoorbeeld gemakkelijker te meten dan de toename van een inclusieve organisatiecultuur. Voor de politieke verantwoording over de vorderingen door beleid worden daardoor eerder streefcijfers gehanteerd. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk ook doelgericht gestuurd wordt op streefcijfers. Een tweede verklaring is dat interventies die de meerwaarde van diversiteit voor organisatieresultaten beogen, een langere adem vragen en minder zichtbare resultaten opleveren binnen een bepaalde kabinetsperiode en daarom achterwege gelaten worden. Een derde verklaring is dat er geen één-op-één relatie bestaat tussen de onderzochte interventies en de motieven van publieke organisaties. Zo kan een organisatie die niet etnisch-cultureel divers is in haar personeelssamenstelling maar diversiteit wil benutten voor de organisatiedoelen eerst investeren in het verhogen van het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse afkomst binnen de organisatie door middel van streefcijfers. Het motief voor het hanteren van streefcijfers is in dit geval niet het bieden van gelijke kansen. Dit betekent dus dat eenzelfde interventie omwille van verschillende motieven kan worden ingezet. Vervolgonderzoek kan nagaan wat de motieven van een organisatie zijn om te kiezen voor één specifieke interventie. Ook is het interessant om te onderzoeken of de motivatie van de organisatie van invloed is op de invloed van de interventie.

Hoe kan de effectiviteit van interventies beter worden onderzocht?

In dit proefschrift ligt de focus op de invloed van verschillende diversiteitsinterventies op de binding van medewerkers met de organisatie. De effectiviteit van onderzochte interventies in de publieke sector is onderbelicht gebleven. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om de effectiviteit van verschillende interventies te bestuderen op werkuitskomsten die ze beogen te beïnvloeden. Bijvoorbeeld het effect van het aanbieden van speciale management development programma's op de loopbaantevredenheid van medewerkers. Op deze wijze kan nagegaan worden of gestelde doelen met de interventie ook behaald worden. Omdat een interventie meerdere doelen en doelgroepen kan hebben, is aan te bevelen om in vervolgonderzoek meerdere interventies en meerdere werkuitskomsten te bestuderen om inzicht te krijgen in de veelzijdige effecten van interventies. In dit proefschrift zijn diversiteitsinterventies op organisatie- en medewerkersniveau bestudeerd. Het bestuderen van interventies op verschillende niveaus, zoals voor leidinggevend en beleidsmakers, geeft een completer beeld over de effectiviteit van

interventies. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat trajecten voor het creëren van een open cultuur andere effecten kennen voor beleidsmedewerkers dan voor leidinggevenden. Verder kan het ook zijn dat specifieke interventies in de ene context effectiever zijn dan in een andere context. Zo kan een bepaalde interventie anders uitpakken voor publieke organisaties met meer beleidstaken dan met uitvoerende taken. Onderzoek naar de effectiviteit van interventies in relatie tot de aard van het werk is zodoende interessant voor vervolgonderzoek.

In hoeverre is het verbindingsperspectief doorvertaald naar interventies in de publieke sector?

Dit onderzoek introduceert het verbindingsperspectief als een business case voor publieke organisaties. Willen publieke organisaties een langdurige relatie opbouwen met burgers dan is het aan te bevelen diversiteit binnen de organisatie te benaderen vanuit een verbindingsperspectief. Dit betekent ook dat publieke organisaties interventies inzetten die daarvoor dienen. Dergelijke interventies komen nog onvoldoende voor binnen de publieke sector. Hoewel de overheid beleid kent voor het bevorderen van het contact met burgers, zijn er geen specifieke interventies bekend voor het benutten van een divers personeelsbestand ter bevordering van een duurzame verbinding tussen overheid en haar burgers. Vervolgstudies kunnen concentreren op de praktijkinterventies die het verbindingsperspectief centraal stellen.

Sluit het verbindingsperspectief aan bij de veranderingen in de publieke sector?

Dit proefschrift genereert inzicht in het verbindingsperspectief en voegt dit perspectief als nieuwe publiekspecifieke business case toe aan de theorie. Bij deze publiekspecifieke business case staat het aanmoedigen van de ontmoetingen, wederkerige en duurzame relatie tussen overheid en burger centraal. Een belangrijk uitgangspunt van het verbindingsperspectief is dat een divers samengesteld personeelsbestand hieraan bijdraagt. Dit perspectief sluit aan bij de wens van de overheid om in te spelen op het groter wordende afstand tussen overheid en burger. De overheid wil het vertrouwen van burgers in de overheid en andersom verbeteren (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2012). Hierdoor denkt de overheid na over de legitimiteit van het overheidshandelen en het dichten van de kloof tussen de burgers en de overheid. Overheidsorganisaties zijn daardoor steeds meer aandacht gaan besteden aan het herstellen van het contact met de burgers. Daarbij wordt, net zoals gepretendeerd bij het verbindingsperspectief, het belang van een duurzame relatie benadrukt (Rob, 2014).

Een andere beweging die de urgentie van de aansluiting van de overheid met de samenleving onderstreept, is de toenemende betrokkenheid van burgers bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Verschillende ontwikkelingen zoals een

kritischere burger, individualisering en informatisering hebben gezorgd dat er nieuwe verhoudingen zijn ontstaan tussen overheid en samenleving (Putters, 2014; Rob, 2012; Sociaal en Cultureel Planbureau [SCP], 2004). Burgers willen steeds meer zeggenschap in het beleid van de overheid. Dit betekent niet alleen in toenemende mate inspraak in overheidsbesluiten, maar ook meer verantwoordelijkheid voor burgers door als coproductent op te treden met de overheid (Van Houweling, Boele & Dekker, 2014; WRR, 2012). Er worden inmiddels voor de aanpak van problemen op talloze terreinen zoals leefbaarheid, veiligheid, welzijn, zorg, gezondheid, integratie, radicalisering en werkloosheid coproductie-arrangementen afgesloten tussen overheid en burgers. Daarbij wordt gestreefd naar een representatieve afspiegeling van burgers, zodat de opvattingen van verschillende groepen uit de samenleving worden meegenomen in de beleidsontwikkeling. Bij de coproductie is een belangrijke rol weggelegd voor medewerkers binnen de organisatie. Zij leggen immers de verbinding met burgers, bieden passende ondersteuning en begeleiden het proces van coproductie. Er is echter nog beperkt aandacht voor de bijdrage van een divers samengesteld personeelsbestand aan dergelijke coproductie-arrangementen. Dit proefschrift benadrukt het belang van de bijdrage van een divers samengesteld personeelsbestand aan beleidsontwikkeling en koppelt dit aan de theorie over de verbinding van de overheid met de samenleving. In dit kader is een suggestie om in toekomstige onderzoeken naar effectiviteit van coproductie-arrangementen de meerwaarde van een divers personeelsbestand te belichten. Dit kan inzicht geven in het ontwikkelen en inzetten van nieuwe interventies alsmede de bijdrage van diversiteit aan de realisatie van organisatiedoelen binnen de publieke sector. De veronderstelling is dat hiermee meer draagvlak gecreëerd kan worden voor diversiteit binnen en buiten de publieke organisaties omdat de meerwaarde van diversiteit voor de organisatiedoelen zo zichtbaarder wordt.

Pakken diversiteitstheorieën anders uit voor publieke dan voor private organisaties?

Bekend is dat de invulling van diversiteitsbeleid anders kan uitpakken voor publieke en private organisaties (Groeneveld & Verbeek, 2012). De domein van de organisatie blijkt belangrijk te zijn bij de invulling van diversiteitsbeleid. Publieke organisaties kennen geen winstoogmerk en hebben te maken met burgers die geen keuze hebben en soms gedwongen klant zijn. Voor een nieuw paspoort moet de burger bijvoorbeeld bij de eigen gemeente zijn of als de burger verdachte is van een strafbaar feit, dan komt deze persoon in contact met de politie. Daarnaast worden publieke organisaties bij de invulling van diversiteitsbeleid sterk beïnvloed door politieke keuzes. De politieke en publieke omgeving kunnen per sector verschillen. De ene sector heeft te maken met studenten, zoals in het hoger onderwijs, terwijl een andere sector, zoals bij de politie, de taak heeft om de maatschappelijke problemen op te lossen die burgers ondervinden.

Er is dus geen sprake van één publieke sector. Daarom is het van belang om bij nader onderzoek naar diversiteitsbeleid de publieke en politieke context te schetsen.

Dit proefschrift heeft zich gericht op de variatie aan motivaties en uitkomsten van diversiteit in publieke organisaties. Daarvoor zijn de twee diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) als business cases toegepast. Het zijn *access & legitimacy* en *integration & learning* en deze zijn aangevuld met de *arbeidsmarkt als business case* (Ashikali et al., 2013). Het onderzoek van Ely en Thomas (2001) is gestoeld op de private sector. Dit proefschrift toont aan dat de diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001) ook relevant zijn voor de publieke sector. Tegelijk is te zien dat er verschillen zijn in de invulling van deze perspectieven in publieke organisaties. De *access & legitimacy* als business case heeft in de ene publieke sector betrekking op het imago van de organisatie, terwijl het bij een andere publieke sector het verbeteren van de legitimiteit van de organisatie betreft. Dit proefschrift bevestigt dat diversiteitstheorieën anders uitpakken voor publieke en private organisaties. Er kunnen hierbij echter ook kanttekeningen geplaatst worden. Het onderzoek van Ely en Thomas (2001) gericht op de private sector is inmiddels 15 jaar oud. De vraag is wat de resultaten zouden zijn als het onderzoek opnieuw in de private sector wordt uitgevoerd. Het onderscheid tussen de private en publieke sector wordt immers steeds kleiner (Truss, 2008; Boyne, 2002). Nader vergelijkend onderzoek naar de toepassing van diversiteitstheorieën in publieke en private organisaties kan hier meer inzicht in geven. Daarbij kan ook bekeken worden in hoeverre het verbindingsperspectief voorkomt in de private sector.

Vraagt de leiderschapsstijl nader onderzoek?

In dit onderzoek is de rol van de leidinggevende meegenomen als een facet dat de effectiviteit van interventies kan beïnvloeden. De gevonden resultaten over de invloed van een transformationele leiderschapsstijl op het succesvol implementeren van het beleid zijn niet eenduidig. Zo laat het onderzoek zien dat het hanteren van een transformationele leiderschapsstijl het effect van business case interventies verzwakt. De vraag of diversiteitsinterventies nog nodig zijn als er leidinggevendenden met bepaalde eigenschappen worden ingezet, vergt nader onderzoek. Daarnaast kunnen andere leiderschapsstijlen onderzocht worden of die de effectiviteit van diversiteitsinterventies al dan niet bevorderen. Verder is het essentieel om ook naar het leiderschapsgedrag te kijken. Want de eerste stap bij interventies is het creëren van cognitief bewustzijn over het belang van diversiteit. Het affectieve volgt echter niet noodzakelijkerwijs en de échte uitdaging zit in het structureel veranderen van het gedrag en het handelen (Meerman, Van den Broek & Çelik, 2016). Interventies dienen zich daardoor meer te richten op het gedrag van leidinggevendenden. Toekomstige onderzoeken kunnen zich richten op (de effectiviteit van) dergelijke interventies.

Is de rol van een inclusieve organisatiecultuur voldoende belicht?

Een ander facet in dit onderzoek is de organisatiecultuur. Een inclusieve organisatiecultuur heeft niet alleen positieve invloed op de binding van werknemers maar de invloed van de business case interventie op de binding van medewerkers blijkt ook te lopen via een inclusieve organisatiecultuur. Van de zeven onderzochte business case interventies in dit proefschrift is dit slechts voor één business case interventie aangetoond. Daarom is het aan te bevelen om de rol van de inclusieve organisatiecultuur bij meerdere diversiteitsinterventies te toetsen.

Verder is het interessant om te onderzoeken wat de rol van een inclusieve organisatiecultuur is bij interventies die inspelen op de relatie tussen overheid en haar burgers. Zo intervenueert de overheid om te komen tot een inclusieve samenleving en arbeidsmarkt (SER, 2014). Een inclusieve samenleving houdt in dat iedereen meetelt in de maatschappij en de mogelijkheid heeft om eigen bijdrage te hebben en deel te nemen aan de samenleving. Arbeidsmarktparticipatie wordt daarbij gezien als middel om binding en betrokkenheid in de samenleving te bewerkstelligen (Kamerstuk II, 2012/13, 33400VII-59). De gedachte van de inclusieve samenleving vertoont verbintenis met een inclusieve organisatiecultuur. Een inclusieve organisatie wordt van meerwaarde gezien voor het functioneren van de overheid en de diensten die geleverd worden aan burgers (SER, 2009). Het onderzoeken van de bijdrage van een inclusieve organisatiecultuur aan het bevorderen van de inclusiviteit van de samenleving kan nieuwe perspectieven bieden.

In hoeverre zijn de onderzoeksresultaten intern en extern valide?

Er kunnen methodologische kanttekeningen geplaatst worden bij de interne validiteit. De interne validiteit gaat over oorzaak-gevolg relatie. Het beoogde effect van de interventie is met dit proefschrift niet gemeten. Zo zijn streefcijfers aanvankelijk ook niet bedoeld om de binding van medewerkers te vergroten maar meer om het aandeel medewerkers van niet-Nederlandse herkomst in het personeelsbestand te verhogen. Verder is er geen sprake van een effectmeting van de onderzochte interventies. Het onderzoeksdesign van dit proefschrift was niet goed geschikt voor een effectmeting. Aan de respondenten is gevraagd of ze ervaring hebben met een interventie en onderzocht is of dit van invloed is op de binding van medewerkers. Om het daadwerkelijke effect van een interventie te meten is een andere onderzoeksdesign geschikter, waarbij respondenten die de interventie hebben ondervonden, met een controlegroep, worden vergeleken. Een andere kanttekening is dat er slechts een selectie is gemaakt van de meest voorkomende interventies binnen de publieke sector. Met andere woorden, de onderzochte interventies waren niet uitputtend. In een vervolgonderzoek naar het effect van diversiteitsinterventies kan onder meer aandacht besteed worden aan deze aspecten.

Een andere methodologische kanttekening betreft de externe validiteit die aan de generaliseerbaarheid van de resultaten refereert. Dit onderzoek is uitgevoerd in de Nederlandse context, terwijl de diversiteitsperspectieven ontleend zijn aan Amerikaanse literatuur en onderzocht zijn in de Amerikaanse context. Uitspraken in dit proefschrift zijn gedaan voor de Nederlandse context en pretenderen niet dat de resultaten algemeen geldig zijn in een internationale context. Een internationaal vergelijkend onderzoek kan daarom van meerwaarde zijn. Al met al is dit proefschrift theoretisch van belang en geeft inzicht in hoe Amerikaans onderzoek uitpakt in een andere context. Zo is aangetoond dat diversiteittheorieën uit Amerikaans onderzoek deels ook gelden voor de Nederlandse context, maar dat er ook verschillen zijn in de invulling ervan.

8.4 PRAKTISCHE IMPLICATIES

Dit proefschrift levert ook inzichten voor de praktijk op. Opgedane inzichten zijn bruikbaar voor leidinggevendenden, HRM'ers, beleidsmakers, politici en adviseurs bij de besluitvorming, ontwikkeling en implementatie van diversiteitsbeleid. De belangrijkste implicaties vloeien voort uit de publieke context van de onderzochte organisaties: de politieke en maatschappelijke omgeving van publieke organisaties en de bestuurlijke verhoudingen tussen medeoverheden zijn over het algemeen doorslaggevend. Dit zorgt voor publiekspecifieke aandachtspunten die relevant kunnen zijn voor private organisaties. Zij nemen immers steeds meer publieke taken over en de verwevenheid tussen publieke en private organisaties blijft groeien. Dit heeft tot gevolg dat de business case voor diversiteit van publieke en private organisaties steeds meer gaat overlappen. Daarnaast is, wegens veranderingen in de omgeving van organisaties, de invulling van de business case van diversiteit aan het verschuiven.

Strategische aanpak van diversiteit zorgt voor draagvlak van beleid en interventies.

Hoewel in dit onderzoek het accent ligt op de business case benadering van diversiteit binnen de publieke organisaties, biedt het geen blauwdruk voor één business case. Net als dat private organisaties de business cases baseren op de organisatiedoelen, is het nodig dat publieke organisaties nagaan welke strategische doelen zij willen nastreven met een divers personeelsbestand. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor HRM'ers, beleidsmakers en adviseurs. Wat een divers personeelsbestand toevoegt aan de organisatiedoelen kan variëren per sector en organisatieonderdeel. Zo kan het divers samenstellen van politieteam van andere meerwaarde zijn dan het divers samenstellen van de politietop of een HRM-afdeling van een gemeente. Bij de politieteam zit de meerwaarde van diversiteit bijvoorbeeld in het vergroten van de legitimiteit of het

aangaan van een duurzame verbinding met een variëteit aan burgers. Voor de politietop of voor een HRM-afdeling kan de meerwaarde van diversiteit gericht zijn op het komen tot vernieuwende en innovatieve aanpakken. Om diversiteit mee te nemen op alle beleidsterreinen doen publieke organisaties er goed aan om de diversiteitsperspectieven te verankeren in de strategische doelen van de organisatie. De business case van diversiteit blijft dan geen issue van uitsluitend het personeelsbeleid en vormt, net als bij strategisch HRM, een onderdeel van het primaire proces en de lange termijn doelstellingen van de organisatie. Diversiteitsbeleid is in de praktijk pas kansrijk als het een vast onderdeel is van de totale organisatieontwikkeling en van het strategische HRM-beleid van organisaties. Zo wordt diversiteitsbeleid in nauwe samenhang met de organisatie ontwikkeld en geëffectueerd waardoor draagvlak kan ontstaan voor een divers personeelsbestand en de interventies die worden ingezet.

Aandacht voor leiderschap en organisatiecultuur is essentieel.

Dit proefschrift beklemtoont de relevantie van transformationeel leiderschap en een inclusieve organisatiecultuur. Deze dragen bij aan de binding van medewerkers met de organisatie. De rol van de leidinggevendenden is van betekenis bij de implementatie van beleid en bij de bevordering van een inclusieve organisatiecultuur. Zij zien er op toe dat er ruimte is voor verschillen die benut kunnen worden voor de organisatie. Een transformationele leiderschapsstijl benadrukt dat leidinggevendenden om kunnen gaan met verschillen en deze ook kunnen benutten voor hun organisatie. Uit dit proefschrift komt naar voren dat door een transformationele leiderschapsstijl het nut en de noodzaak van business case interventies op de binding van medewerkers kunnen verdwijnen. Hierdoor is het aan te raden binnen publieke organisaties aandacht te besteden aan het type leider en in het bijzonder aan de transformationele leiderschapsstijl. Een visie op leiderschap in een divers samengestelde publieke organisatie en daarop toegespitste leiderschapsprogramma's kunnen hieraan bijdragen.

Representatieve bureaucratie past bij de huidige benadering van de publieke sector.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgers van niet-westerse afkomst de diversiteit aan ambtenaren zien als een goede vertegenwoordiging van hen zelf. Een divers samengesteld personeelsbestand wordt daarmee verbonden aan toegankelijkheid en legitimiteit van de publieke sector. Binnen het openbaar bestuur worden overheidslegitimiteit en de relatie tussen overheid en burger over het algemeen gekoppeld aan democratisch gekozen politieke vertegenwoordigers (representatieve democratie). De burgers kiezen daarbij de volksvertegenwoordigers en de belangrijkste bestuurders waardoor verschillende belangen van burgers (indirect) vertegenwoordigd kunnen worden in politieke besluitvorming.

Steeds meer is te zien dat burgers geen onderscheid maken in politieke of ambtelijke vertegenwoordiging. Hoe langer hoe meer zien burgers niet alleen de politici maar ook ambtenaren als vertegenwoordiger van hun belangen bij een gemeente. Burgers vragen om een ambtelijk apparaat dat oprecht in hun geïnteresseerd is en de dialoog met hun aangaat (Wallage, 2001). Daarnaast is in toenemende mate de cocreatie van beleid aan de orde. De overheid werkt daarbij samen met burgers om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Op deze wijze raken burgers direct betrokken bij besluitvormingsprocessen. Door het partnerschap tussen overheid en burgers kan er meer draagvlak ontstaan voor besluiten omdat er verschillende belangen erkend worden (Rob, 2012). Deze ontwikkelingen wijzen op het belang van vertegenwoordigers van de diversiteit aan burgers niet alleen in de politiek maar ook in de ambtenarij. Dit onderstreept de resultaten van dit proefschrift dat actieve representatie van de theorie over de representatieve bureaucratie door de toenemende verwevenheid tussen politici, ambtenaren en burgers van belang is voor publieke organisaties.

De theorie over representatieve bureaucratie paste voorheen niet bij het Weberiaanse overheidsmodel, waarbij van ambtenaren wordt verwacht dat zij zich gedragen volgens voorgeschreven regels en als onderdeel van een mechanisch systeem (Dolan & Rosenbloom, 2003). Tegenwoordig is het accent meer verschoven naar een flexibele en innovatieve overheid, waarbij ruimte gecreëerd wordt voor ambtenaren, voor het nemen van beslissingen en daarbij rekening te houden met wensen uit de samenleving. De theorie over representatieve bureaucratie, met name actieve representatie, past daardoor juist meer bij de huidige overheidsbenadering. Actieve representatie betekent dat door de aanwezigheid van een variëteit aan achtergronden in de ambtenarij een grotere affiniteit kan ontstaan met verschillende groepen uit de samenleving. De overheid is dan beter in staat om alle in de samenleving bestaande waarden, normen en belangen beter te duiden en te dragen waardoor overheidsbeleid beter aan kan sluiten bij de verwachtingen in de samenleving. Het is daarom aan te bevelen meer nadruk te leggen op de representativiteit van overheidsorganisaties voor het vertrouwen van burgers in de overheid en om meer draagvlak te creëren voor het overheidsbeleid.

Sturen op verbinden is de nieuwe route voor de publieke sector.

Het leggen van verbinding tussen overheid en burgers is in dit proefschrift gevonden als een nieuwe business case van diversiteit. Uit dit nieuwe verbindingsperspectief kunnen implicaties afgeleid worden voor beleid. Zo vraagt het verbindingsperspectief om nieuwe sturingsconcepten. Het sturen alleen op het aandeel medewerkers van niet-westerse komaf in het personeelsbestand door middel van streefcijfers is niet voldoende. Volgens dit perspectief is het van belang dat de ontmoetingen tussen overheid en de samenleving bevorderd worden omdat meer ontmoetingen meer interactie en meer verbondenheid kunnen genereren. Bij het vaststellen van de organisatiedoelen

en perspectieven is het raadzaam aandacht te besteden aan de verbindende rol van publieke organisaties richting de samenleving. Dit betekent meer sturen op het verbinden met burgers.

Van de overheid wordt steeds verwacht dat zij ten dienste staat van de samenleving en een verantwoordelijkheid kent voor het leggen van een voortdurende verbinding met haar burgers. Deze verbindende rol zou aandacht kunnen krijgen in alle geledingen van de organisatie en niet alleen in organisatieonderdelen die direct contact hebben met burgers, zoals medewerkers aan de balie van een gemeente, de politiemensen op straat of docenten voor de klas. De verbindende rol is ook weggelegd voor beleidsmakers, leidinggevend en bestuurders. Zij zijn de voornaamste verbinders met de samenleving in de fase van beleidsvorming en -uitvoering. Bestuurders en leidinggevend lopen voorop. Ze zijn de overheidsverantwoordelijken bij het dichten van de kloof tussen de overheid en de samenleving. Ze zijn tegelijk de sleutelfiguren om de ambtenaren te begeleiden en te stimuleren in de verbindende rol van de overheid.

Voor het kabinet is een agenderende rol weggelegd.

Dit onderzoek kent ook aanbevelingen voor politici en bewindspersonen. Hoewel zij niet de focus waren van deze dissertatie is gebleken dat zij belangrijke spelers zijn bij de bepaling en vormgeving van beleid binnen een publieke context. Politieke keuzes kunnen zo de invulling van beleid beïnvloeden. De landelijke en lokale politiek kunnen de realisatie van de business case gedachte bemoeilijken of juist uitdragen en ruimte bieden aan publieke organisaties om interventies in te zetten die passen bij de eigen business case. Dit betekent dan ook minder een sturende en meer een agenderende rol voor het kabinet.

Diversiteitsbeleid is ook van substantiële waarde.

De focus van dit proefschrift is de meerwaarde van diversiteit voor publieke organisaties. Diversiteitsbeleid wordt echter niet altijd en ook niet alleen gemotiveerd vanuit deze meerwaarde. In de benadering van diversiteit als business case kent diversiteit louter een instrumentele waarde. Max Weber maakt onderscheid tussen doelrationaliteit, die verwijst naar de instrumentele waarde, en waarderationaliteit, die verwijst naar de substantiële waarde. De instrumentele waarde heeft betrekking op het behalen van resultaten en refereert aan het geheel van berekenbare en beheersbare principes waarmee een doel verwezenlijkt wordt. De substantiële waarde verwijst daarentegen naar de intentie dat besloten ligt in de handeling zelf. Diversiteit kan in de praktijk ook aandacht krijgen vanuit deze substantiële waarde. Dit betekent oog hebben voor diversiteit als waarde op zich. Op deze wijze wordt de meerwaarde van diversiteit niet afhankelijk gemaakt van de positief verwachte effecten voor de prestaties van de organisatie. Diversiteit kan nog steeds van waarde zijn, ook al werkt diversiteit binnen groepen soms negatief uit voor

de prestaties (Van Dijk, Van Engen & Van Knippenberg, 2012; King, 2011). Publieke organisaties kunnen bij de vormgeving van diversiteitsbeleid dus ook deze morele waarde als uitgangspunt nemen. Het bevorderen van diversiteit vanuit deze morele waarde is een kenmerk van het discrimination & fairness perspectief (Ely & Thomas, 2001). In feite kan dus gesteld worden dat het discrimination & fairness perspectief het dichtst bij de substantiële waarde van diversiteit ligt. Dit rechtvaardigt de inzet van diversiteitsinterventies die gebaseerd zijn op dit perspectief zoals het hanteren van streefcijfers.

De uitdaging van het diversiteitsbeleid ligt in de verschuivingen van het maatschappelijk klimaat.

Het verbindingsperspectief dat met dit proefschrift wordt onderstreept, bevat ook een sociaal aspect. Het gaat om het bevorderen van diversiteit binnen publieke organisaties voor het versterken van de relatie tussen overheid en samenleving en het bewerkstelligen van een inclusieve samenleving. Het paradoxale daarbij is echter dat het algemene maatschappelijke klimaat onmiskenbaar is verruwd, niet alleen door veranderingen in de politieke arena maar ook door verschuiving van integratievraagstukken naar het maatschappelijk debat over diversiteit in de samenleving (Wallage, 2010). Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat er minder ruimte is voor verschillen in de samenleving (Vrooman, Gijsberts, Boelhouwer, 2014). Concrete uitingen daarvan zijn de nadruk op mono-culturele definities van integratie (Dagevos & Grundel, 2013) en het gebrek aan ruimte voor meervoudige identiteiten (Sleegers, 2007). De vormgeving maar ook de effectiviteit van (diversiteits)beleid zijn onlosmakelijk verbonden met wat er zich in de loop van de jaren in de samenleving heeft voltrokken. Door al deze veranderingen is het overheidsbeleid geen constante (Wallage, 2010). In de praktijk kan dit betekenen dat het inzetten van business case interventies, die uitgaan van de kracht van verschillen, in contrast staan met de afgenomen waardering voor die verschillen. Tegelijkertijd liggen er ook legio aan kansen, omdat de roep voor het investeren in een inclusieve samenleving toeneemt. En dat vraagt om een publieke sector die voor verbinding kan zorgen.

Summary

Aiming to connect

The business case for diversity
in public organisations



INTRODUCTION AND BACKGROUND

For several decades, the policy in the Netherlands' public sector has been to stimulate and leverage ethnic cultural diversity in the workforce. Although there are numerous motives for public organisations to take up the challenge of implementing a diversity policy, these motives are subject to change over time. Prior to the new millennium, for example, the main goal was to combat discrimination and to offer equal opportunities in the labour market to minority groups. At the time, public organisations tended to regard diversity as a social issue, and the target-group approach of those earlier days must be understood against that background. Subsequently, however, the balance would swing towards the inherent assumption that a diversity policy would add value to public organisations. For that reason, the arguments used to promote diversity became more commercial and more business-like. Within the public sector, diversity in the workforce came to be associated with improved performance levels across the organisation as a whole. This approach, also known as the business case for diversity, forms the basis of the present research.

The very concept of the business case has its origins in the private sector as a point of reference or a benchmark for the profitability of private enterprise. Although the term is also in current use in the policy documents of public organisations, the added value of the business case for diversity in a public context remains unclear. Another as yet unexplored area is how underlying motives translate into daily practice. As a rule, the motives for a diversity policy are linked to organisational targets, to be realised using the instrument of intervention.

One overall objective of Dutch public organisations has been to increase the proportion of employees of non-Western descent in their workforce. Examples of such interventions include the introduction of a quota system and the use of various recruitment and selection methods. Interestingly, these interventions have not led to more proportionate representation of employees of non-Western descent in public organisations relative to the total Dutch labour force. In fact, figures show that the proportion has gone up by 2.5 percentage points in the last 15 years (1999–2014), from 4 to 6.5 percent, as compared to 9.5 percent in the total active labour force in 2014.

The figures also show that more employees of non-Western descent are leaving the public sector than those of Western descent. In 2014, 9.6 percent of employees of non-Western descent left the public sector, as compared to 6.8 percent of Dutch descent. Over a period of 15 years, the overall outflow of employees of Dutch descent has decreased by approximately 0.7 percentage points while the outflow of employees of non-Western

descent has increased by approximately 0.2 percentage points. In other words, recruiting and retaining employees of non-Western descent has proved challenging.

Over time, public organisations have also deployed interventions as an instrument to improve their overall performance. These interventions were based on business case motives, including the deliberate use of differences. However, it is only in a limited number of cases that these were used. Within the public sector, hardly anything is known about the extent to which diversity interventions have contributed to the realisation of organisational targets, as their influences on the binding of employees with the organisation have not been investigated.

All the above considerations serve to inform the central question of the present study: *How and to what extent has the business case for diversity been incorporated in and shaped public organisations' policies and interventions, and what is the influence of those interventions on the binding of employees with the organisation?*

Theoretical framework

In this article, the notion of a diversity policy is approached from a number of angles. Theories of diversity have been developed within three separate disciplines: diversity, public administration, and human resource management (HRM). The present study examines connections with and between these three theoretical fields in greater detail. The three diversity perspectives described by Ely and Thomas (2001) run as a common thread through this research. Within the perspectives they describe—*discrimination & fairness*, *access & legitimacy* and *integration & learning* — the concept of diversity is respectively associated with elements such as equality, legitimacy and productivity within an organisation. These may therefore be regarded as motives for organisations to strive for diversity in their workforce.

The discrimination and fairness perspective focuses on providing equal opportunities in selection and promotion processes, as well as suppressing prejudice and discrimination by majority groups. One such approach is colour blindness (Podsiadlowski, Otten & Van der Zee, 2009), based on the concept of equality in the treatment and assessment of all individuals, irrespective of their background or ethnicity (Plaut, Thomas & Goren, 2009). This differs from discrimination and fairness to the extent that colour blindness takes no account of the individual's cultural background and is based only on the premise that the right person be hired in the right place, irrespective of his or her background.

The access and legitimacy and integration and learning perspectives can both be regarded as representing the business case for diversity, as both place strong emphasis on

the advantages of diversity for the organisation as a whole. The access and legitimacy perspective is primarily aimed at increasing the legitimacy and public profile of an organisation in a diverse society so as to be able to better meet the needs of the people within that society. From the integration and learning perspective, diversity contributes to increasing creativity and innovation within an organisation, and so also contributes to and stimulates that organisation's success.

Another area of clear overlap with the business case for diversity is the theory of representative bureaucracy from the field of public administration, in which the added value of diversity is linked to the organisation's relationship with society at large and the people who live in it. In the academic literature on representative bureaucracy, a distinction is drawn between passive and active representation (Coleman Selden, Brudney & Kellough, 1998; Dolan & Rosenbloom, 2003; Mosher, 1968). Passive representation relates to the characteristic features of civil service at all levels of public administration and refers to how, demographically speaking, the civil service is a reflection of society as a whole (Groeneveld & Steijn, 2013). Passive representation is closely connected to the discrimination and fairness perspective on diversity; in both cases, the focus is purely on the incidence among government personnel of people with certain demographic features that are characteristic of the community they serve.

In both discrimination and fairness and passive representation, emphasis is placed on offering equal opportunities. Elements of the access and legitimacy perspective are also embedded in passive representation, embodying the idea that government bureaucracies are accessible to all and that no group is excluded. Be that as it may, the access and legitimacy perspective is much closer in spirit to active representation, which sees a representative civil service workforce as a tool for responding appropriately to diversity in the wider society (Bailey 2004; Groeneveld & Van de Walle, 2010). Active representation assumes that, by actively seeking to represent different groups in society, it will be easier when developing new policy to incorporate the different values and norms held by those groups (Denhardt & DeLeon, 1995; Sowa & Selden, 2003). Active representation and the access and legitimacy perspective share the underlying idea that diversity will allow governments to better anticipate different public interests, thus improving the legitimacy and effectiveness of government action.

A third and final area of evident overlap with the business case for diversity is the field of HRM. On the whole, the HRM literature offers little on the topic of diversity or more generally on the socio-demographic differences among people. Within HRM, personnel are regarded as the human capital needed for organisational success, to be used for their specific knowledge, skills and competencies (Boselie, 2002). This view aligns with the idea of managing differences within an organisation and underpins the business

case philosophy. Increasingly, the HRM literature has focused on managing differences within the organisation, and on introducing the concept of diversity management (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Pitts 2009), which is defined as the deliberate and conscious effort to stimulate a diverse workforce and to manage differences in order to achieve better organisational results (Ely & Thomas, 2001; Groeneveld, 2011; Pitts 2009). Like the integration and learning perspective, diversity management is based on the idea that differences between employees should be put to good use to allow for more creativity and innovation in the organisation (Çelik, Vos & De Vries, 2014).

Research design and methods

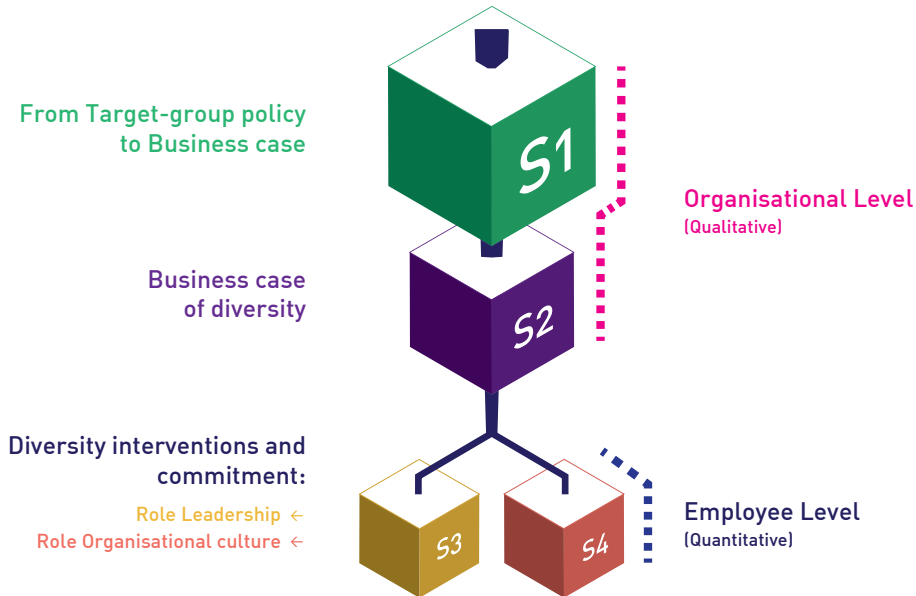
This dissertation is composed of four empirical studies which together attempt to answer the central research question. The first two of these studies focus on the organisational level. The first study addresses the shift within the Dutch public sector, away from a target-group approach to diversity policy towards a business case approach, discussing the extent to which, at a national level, the Dutch cabinet has influenced policies and interventions in public organisations. The second study focuses on how the business case for diversity tends to be staged in the public domain. The other two studies relate to the second part of the central question, and illuminate the influence of diversity interventions on levels of commitment and engagement among public sector employees. These third and fourth studies respectively address the role of leadership and organisational culture in the effectiveness of intervention on staff commitment.

The first two studies used the case study research method and included a total number of 31 semi-structured qualitative interviews with civil servants and a number of citizens in the Netherlands. These two studies were performed at the organisational level. Studies three and four were carried out at the employee level and concern a large-scale survey conducted across the fourteen different areas of the Dutch public sector, involving 27,167 employees during the period from 12 April 2011 to 26 April 2011. Of these, 11,557 participants completed the questionnaire, thus giving a response rate of 42.5 percent. Only the respondents who had no missing scores on the variables have been included in the analyses. After the removal of the respondents with missing values a total number of 4,310 respondents remained. This resulted in a final response rate of 16 percent.

Approximately one million people work across the different areas of the Dutch public sector. These fourteen areas can be divided into three main categories: public administration (national government, municipalities, provinces, judiciary, water boards); education and science (primary education, secondary education, vocational education,

professional higher education, academic higher education, research institutes, university medical centres); and security (defence and police).

The following figure illustrates the research model used for present purposes.



Findings

There follows below an overview of the main results of the four studies.

STUDY 1

For the first study, the main question was as follows: *To what extent are the perspectives on diversity within public organisations influenced by the Dutch cabinet as well as the diversity interventions used?* To address this question, the study focused on the perspectives and interventions introduced by three consecutive cabinets in the Netherlands during the period 2009–2013 and the public sector areas concerned. It emerged that ways of thinking about diversity within the public sector have undergone a huge transformation. Whereas before the emphasis would have been on providing equal opportunities, the focus now is increasingly on ensuring diversity in the workforce and leveraging organisational performance — in other words, on diversity as a business case. Another conclusion that can be drawn is that the Dutch public organisations have no more than a marginal influence (if any) on the arguments in support of diversity in public organisations with their official government policy. Official policy does, however, influence the nature of any interventions, especially in the areas of national government, muni-

cipalities and the police. The influence of interventions by fellow public organisations, if any, is informed by a strong focus imposed by the present government, and no past intervention reflects a business case for diversity. Rather, past interventions primarily reflect the target-group policy introduced and/or pursued by the cabinet. Public organisations with a slightly longer history in the area of diversity, and those that engage with the concept of diversity (or have been caused to), tend to embrace the business case for diversity and to use the accompanying instruments of intervention.

STUDY 2

The second study elaborates how the business case for diversity is actually implemented within the public sector. For instance, because public and private organisations may have entirely different ideas of the concept of diversity, they may therefore differ in their approach to the business case for diversity. Private organisations tend to place more emphasis on economic motivations, while public organisations are more likely to see diversity in terms of their organisation's legitimacy. By comparison with private organisations, public organisations tend increasingly to inhabit a more diverse spectrum of diversity policy, thus generating the following question beyond the central theme of this study: *How do public organisations in practice implement the concept of the business case for diversity?*

This study also establishes that the distance between public organisations and society determines the influence that a business case will have. In line with this, the business case for diversity is likely to receive more attention in public organisations that operate closer to society. The study also found that some public organisations may strive to implement several business cases at the same time. In this respect, the access and legitimacy concept (i.e. an organisation's legitimacy and public profile) is the most prominent business case, although the emphasis may differ across public sector areas. At the level of national government, for example, the main focus is on making the best possible use of the available labour market resources for the benefit of the organisation and on ensuring that diversity contributes to the quality and public profile of government. Within the police sector, the stated need was primarily to be able to respond more swiftly to change in a diverse society.

The second study also found evidence for the existence of a wholly new, public-specific business case motivated by social responsibility and a desire to establish a sustainable relationship between government and society. From this has evolved the public sector 'relationship perspective' on diversity, emphasising socially responsible objectives introduced in government organisations and characterised by active investment in long-term relationships between the government and citizens. Within this relationship

perspective, it is assumed that by acknowledging the differences within an organisation, all its employees — irrespective of their ethnic background — will ultimately be better able to connect with a wide and diverse range of people in society, making this a new perspective on the business case for diversity in a public context.

STUDY 3

The third study focuses on the influences of the most commonly used diversity interventions in the public sector on employee engagement and commitment to their organisation. For the purposes of this study, commitment to an organisation was assessed in terms of their intention to leave. It is a well-known fact that leadership style influences how any personnel policy is implemented (Purcell & Hutchinson, 2007). The third study centres on the following question: *What is the role of managers in public organisations, especially in relation to diversity interventions and degree of employee commitment?*

This study results in an idea that the more transformational the leadership style in an organisation, the stronger its employees' commitment to the organisation will be. Managers with a transformational style of leadership are known to be more aware of and open to individual differences which means that the differences within an organisation are more likely to be put to better use. As a consequence, employees will be more engaged and committed, and less likely to leave, irrespective of ethnic background. Study 3 clearly shows that transformational leaders have a positive influence on the inclusiveness of the culture within an organisation, which is crucial for the effective management of a diverse workforce.

Based on this study, it is interesting to note that using a transformational leadership style means that business case interventions to stimulate employee engagement (including programmes to create an open culture) are becoming less needed. This may be because of the overlap between the characteristics of a transformational manager (e.g. allowing for individual differences and stimulating a better organisational culture) and certain activities associated with the business case for intervention — again highlighting the importance of interventions aimed at managers and their leadership style.

STUDY 4

The fourth study essentially elaborates on study three in that it also focuses on the effectiveness of the most common public sector diversity interventions; in study four, however, emphasis is placed on the role of the organisational culture. It is well-known that a relation exists between an organisation's culture and its staff turnover rates (Van Knippenberg, De Dreu & Homan, 2004). For that reason, emphasis was placed on examining the influence of organisational culture on the effectiveness of interventions in the

following research question: *What role does organisational culture play in public organisations, especially in relation to diversity interventions and degree of employee commitment?*

One of the findings from this fourth study is that business case interventions have proved to be more effective in terms of employee commitment than interventions based on target-group policy. One such business case intervention was the establishment of a diverse selection team in application processes to more easily recognise and appreciate applicants' qualities. Another instance was a programme designed to create an open organisational culture. One possible explanation for why these interventions tend to be more effective is that they significantly enhance the inclusivity of the organisational culture. Interventions of this sort were found to strengthen the bond between employees and their organisation, all the more so when facilitated by an inclusive organisational culture. That being so, it is reasonable to argue that an inclusive organisational culture is an important prerequisite for staff engagement and commitment.

Conclusion and discussion

One overall conclusion from the present study is that public organisations in the Netherlands primarily justify their diversity policies on the grounds that differences within organisations add value to those organisations. The business case for diversity is therefore securely rooted in these organisations' ways of thinking about diversity. Within the public sector, the business case for diversity can take any of the four forms discussed, although they may differ among and within the different public sectors. In summary, the first of these relates to efforts to enhance the legitimacy of organisations and connect with and anticipate an increasingly diverse population in society. This is known as the *access and legitimacy perspective*, which tends to be the most commonly used approach within the public sector. A second type of business case, directly related to the first, is the *labour market as business case*. Under this approach, the government aims to make the best possible use of the labour market potential by attracting a more diverse workforce, in anticipation of any possible (future) shortages in staff. At the same time, this approach also enables the government to improve its public image in the labour market, thus remaining an attractive employer. The third approach is known as the *integration and learning business case*. By allowing for diversity in the workforce, organisations adopting this perspective aim to enhance their levels of creativity and productivity. The fourth and final case is public-specific in nature, referring to '*connecting*' as a business case. Here, the emphasis is on establishing a sustainable relationship between the government and society, which in turn enhances the trust felt by citizens toward their government. This '*connection*' business case aims to prevent a rift between the government and society and, as such, overlaps with the access and legitimacy perspective. In both cases, the focus is on establishing a connection between a public organisation and society. More

specifically, the connection perspective emphasises achievement of the organisation's socially responsible aims by investing in long-term relationships between the government and society. To this end, the civil service must continually monitor the differing interests of various parties in society, analysing expectations and translating these into government policy.

Although public organisations tend to approach the concept of diversity from a business case perspective, this will only rarely be translated into actual interventions. As it turns out, interventions associated with an organisation's affirmative action policy — including the use of quota and/or targets for the inflow and internal mobility of staff from specific target groups — still predominate. This is primarily because interventions by public organisations are subject to, and must therefore comply with, cabinet policy and the tendency for cabinet to drive interventions of this type. This influence turns out to be greater in sectors where the cabinet has direct control, as in the case of national government and the police. At the same time, it is also true that sectors closer to society are more likely to seek to connect to that society and will more readily use the instrument of business case intervention.

However difficult it may be to identify business case interventions, they turn out to have a positive effect on employees' commitment to their organisations. An inclusive organisational structure was also found to be central to the effectiveness of business case interventions. In addition, the present research shows that a transformational leadership style will strengthen employee commitment levels. On that basis, it is reasonable to conclude that more business case interventions and increased attention to elements such as organisational culture and leadership style can contribute to staff retention.

A unique contribution of the present study to the body of scientific knowledge is the insight it provides into the organisational context surrounding diversity policy. As business cases, both access and legitimacy and integration and learning perspectives can be found in the Netherlands' public sector. At the same time, however, it was found that the implementation of access and legitimacy and integration and learning as business cases may differ in emphasis. Whereas the access and legitimacy concept may refer in one sector to an organisation's image, it may well be used elsewhere to harness an organisation's legitimacy. Another important contribution of this study is in identifying the connection perspective as a new public-specific form of business case. Future research may usefully focus on interventions carried out on the basis of this connection perspective.

In general, this research contributes to knowledge about the effectiveness of diversity policies and interventions in the public sector and shows that business case interventions can affect the commitment of employees to their organisation. Moreover, mediat-

ing elements such as a transformational leadership style and an inclusive organisational culture were also found to have an impact on the effectiveness of interventions. It would be interesting, then, to study the role of organisational culture and leadership in more detail across a range of diversity interventions.

Implications for aiming to connect

This research also provides insights of relevance to everyday practice. If public organisations wish to establish a long-term relationship with the community in which they operate, it is essential that these organisations approach the diversity issue from a connecting point of view, placing greater emphasis on connecting with people and ensuring the appropriateness of interventions. Government is always expected to be of service to the community and to realise this responsibility by actively seeking to connect with its citizens. This new trend of the dialogue with society means that the connecting role of the government should receive more attention at all levels of public administration, and not just in organisational units in direct contact with the community, such as staff at municipal service desks, or police officers patrolling the streets or teachers in front of a classroom. This connecting role is also the responsibility of policymakers, managers and directors. As linking pins, they must build a bridge between the government and society, not just during policy making but also during its implementation, by actively seeking interaction between the government and citizens. These agents are responsible for ensuring that the relationship between the government and citizens does not become aloof or distant. Within this role of connecting the government with society through civil servants, managers and directors are key players. Politicians can also support this effort, as political choices may affect the implementation of a diversity policy. National and local politics can propagate the connection perspective, enabling public organisations to implement the diversity policy in their own way. This also means a role for government that is less about steering and more about agenda-setting.

Shifts in the social climate present a challenge for diversity policy. The connection perspective that informs this study also includes a social aspect, concerned with promoting diversity within public organisations to strengthen the relationship between government and society, thus ensuring an inclusive society. The paradox is that while the general social climate has unmistakably coarsened — not only through changes in the political arena but also in shifting integration issues to public debate about diversity in society — these changes have left less room for difference in society. Concrete manifestations of this trend include an emphasis on monocultural definitions of integration and the lack of space for multiple identities. Both the design and the effectiveness of (diversity) policy are inseparable from changes in society over the years. Throughout these changes, government policy has not been constant (Wallage, 2010). In practice,

this may mean that the use of business case interventions, based on the power of difference, is set against a reduced appreciation of those differences. At the same time, with increasing calls for investment in an inclusive society, this situation presents countless opportunities, calling for a connected public sector.

Referenties



- Anderson, N., & West, M.A. (1998). Measuring climate for work group innovation: development and validation of the team climate inventory. *Journal of Organizational Behavior*, 19, 235-258.
- Andrews, R., & Ashworth, R. (2015). Representation and inclusion in public organizations: Evidence from the UK civil service. *Public Administration Review*, 75 (1), 1-24.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole Jr. L.J., & Walker, R.M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (4), 489-504.
- Andrews, R., Groeneveld, S.M., Meier, K.J., & Schröter, E. (2015). *Representative bureaucracy and public service performance: Where, why and how does representativeness work?* Paper prepared for the EGPA conference, SGIII Personnel Policies 26-28 august 2015, Toulouse France.
- Apfelbaum, E.P., Norton, M.I., & Sommers, S.R. (2012). Racial Color Blindness: Emergence, Practice, and Implications. *Current Directions in Psychological Science*, 21, 205-211.
- Ashikali, T., & S. Groeneveld (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35 (2), 146-168.
- Ashikali, T.S., Erradouani, F., & Groeneveld, S.M. (2013). *De meerwaarde van diversiteit in de publieke sector. De rol van diversiteitsbeleid, HRM en leiderschap*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- A&O fondsen (2011). *Concept eindrapportage van de aanpak 'impuls versterking culturele diversiteit binnen de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen 2010-2011*. Den Haag.
- Avolio, B.J., Bass, B.M., & Jung, D.I. (1999). Re-examining the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor Leadership Questionnaire. *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, 72 (4), 441-462.
- Bailey, M. (2004). Representative Bureaucracy: Understanding its past to address its future. *Public Administration Review*, 64 (2), 246-249.
- Bass, B.M., Avolio, B.J., Jung, D.I., & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88 (2), 207-218.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.
- Bell, M.P. (2007). *Diversity in Organizations*. Mason, OH: South-Western.
- Benschop, Y. (2001). Pride, prejudice and performance: relations between HRM, diversity and performance. *The International Journal of Human Resource Management*, 12 (7), 1166-1181.
- Berg, B.L. (2009). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Pearson.
- Berkhout A., Homburg, G.H.J., & Van Waveren, R.C. (1996) *Bereik en effecten WBEEA*. Amsterdam: Regio-plan.
- Bleker, H., & Van den Bremen, W. (1983). *Macht in het binnenlands bestuur: een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen*. Deventer: Kluwer.
- Blokland, J., Groenendijk, J.M., & De Heer. (2010). *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Evaluatie bestuursakkoorden*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Boogers, M., Denters, B., & Reussing, R. (2010). Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap. *Bestuurswetenschappen*, 64 (3), 6-28.
- Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Collignon, E.D., & Karsten, N. (2009). Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63 (1), 29-49.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Boselie, P. (2002), *Human resource management, work systems and performance; a theoretical-empirical approach*. Tinbergen Institute Rotterdam, Thela Thesis Research Series, no. 274, Erasmus.

- Boselie, P. (2010). *Strategic Human Resource Management. A Balanced Approach*. Berkshire: McGraw-Hill Higher Education.
- Boselie, P., Dietz, G., & Boon, C. (2005) Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal*, 15 (3), 67-94.
- Boselie, P., Leisink P., & Vandenabeele, W. (2011). Human resource management. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen, & A. Meijer (Eds.), *Handboek public management* (pp. 315-338). Den Haag: Boom/Lemma.
- Boyne, G. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of management studies*, 39 (1), 97 -122.
- Boyne, G., Poole, M., & Jenkins, G. (1999). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77 (2), 407-420.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2011). *Strategy and human resource management* (3rd ed.). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bradbury, M., & Kellough, E. (2011). Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. *The American Review of Public Administration*, 41 (2), 157-167.
- Burke, S.S., Stagl, K.C., Klein, C., Goodwin, G.F., Salas, E., & Halpin, S.M. (2006). What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. *Leadership Quarterly*, 17 (3), 288-307.
- Byrne, B.M. (2010). *Structural Equation Modeling with AMOS Basic Concepts, Applications, and Programming*. New York, NY: Routledge.
- Çelik, G. (2002). *Stapsgewijs naar een nieuwe cultuur- en leiderschapsstijl*. Hilversum: European Center for Servant Leadership.
- Çelik, G., Vos, M., & De Vries, S. (2014). Verschil benutten in het hoger onderwijs: een integrale, interactieve en iteratieve benadering van organisatieontwikkeling. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 32 (4), 305-318.
- Çelik, S. (2007). *Kleur in Blauw. Implicaties van acculturatie van allochtone politiemedewerkers op werkgerelateerde uitkomsten*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Çelik, S. (2014). Van doelgroepenbeleid naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren. *Bestuurswetenschappen*, 68 (4), 5-33.
- Çelik, S. (2015). De business case van diversiteit in een publieke context: de verbindende overheid. *Tijdschrift voor HRM*, 3 (2), 1-33.
- Çelik, S. Ashikali, T.S., & Groeneveld, S.M. (2011). De invloed van diversiteitsmanagement op de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van transformatieel leiderschap. *Tijdschrift voor HRM*, 14 (4), 32-57.
- Çelik, S., Ashikali, T.S., & Groeneveld, S.M. (2013). Diversiteitsinterventies en de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van een inclusieve organisatiecultuur. *Gedrag en Organisatie*, 26 (3), 329-352.
- Çelik, S., Luijters, K. & Van Oudenhoven-van der Zee, K.I. (2010). Kleurrijk Samenwerken. In S. de Vries (red.). *Diversiteit: hoofd, hart en buik, de inclusieve aanpak* (pp. 67-79). Assen: Van Gorcum.
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2014) *Begrippen*. Geraadpleegd op 10 december 2014, van www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=37
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2015). *CBS StatLine- Beroepsbevolking: kerncijfers naar geslacht en andere kenmerken 1996-2014*. Geraadpleegd op 2 mei 2015, van Statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71958ned&D1=5-48,57-73,75-77&D2=a&D3=0,16,18,21&D4=l&VW=T
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2013). *CBS StatLine- Beroepsbevolking; behaalde onderwijs naar persoonskenmerken 2001-2012*. Geraadpleegd op 28 april 2016, van <http://statline.cbs.nl/>

- StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71822NED&D1=0&D2=a&D3=0&D4=1%2c3-9&D5=0-2%2c4%2c8-10&D6=0&D7=l&HD=081216-1451&HDR=T%2cG6%2cG2%2cG5%2cG3&STB=G1%2cG4
- Chavez C.I., & Weisinger, J.Y. (2008). Beyond diversity training: a social infusion for cultural inclusion. *Human Resource Management*, 47 (2), 331-350.
- Choi, S., & Rainey, H.G. (2014). Organizational Fairness and Diversity Management in Public Organizations: Does Fairness Matter in Managing Diversity? *Review of Public Personnel Administration*, 34 (4), 307-331.
- Cox, T.H., Jr., & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *Academy of Management Executive*, 5 (3), 45-56.
- Cummings, T.G., & Worley, C.G. (2009). *Organization Development & Change*. 9th Edition. Mason, OH: Thomson/ South-Western.
- Dass, P., & Parker, B. (1999). Strategies for managing human resource diversity: From resistance to learning. *Academy of Management Executive*, 13 (2), 68-80. doi: 10.5465/AME.1999.1899550
- Dagevos, J., & Grundel, M. (2013). *Biedt het concept van integratie nog perspectief?* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Decicio. (2016). *Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen. Editie 2016*. Amsterdam.
- De Dreu, D.K., & West, M.A. (2001). Minority dissent and team innovation: The importance of participation in decision making. *Journal of Applied Psychology*, 86 (6), 1191-1201.
- De Jong, M. (2014). *Diversiteit in het hoger onderwijs. Over allochtoon en autochtoon*. Noordhoff Uitgevers: Groningen/Houten.
- De Jong, W. (2002). Drie WRR-rapporten vergeleken. *Migrantenstudies*, 18 (2), 78-86.
- De Graaf, P.M., Kalmijn, M., Kraaykamp, G., & Monden, C.W.S. (2011). Sociaal-culturele Verschillen tussen Turken, Marokkanen en Autochtonen: Eerste Resultaten van de Nederlandse LevensLoop Studie (NELLS), in: *Bevolkingstrends*. 4e kwartaal. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Denhardt, R., & deLeon L. (1995). Great thinkers in personnel management. In J. Rabin (Ed.), *Handbook of Public Personal Administration* (pp. 21-43), New York: Marcel Dekker.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- De Ruijter, S., & Groeneveld, S. (2011). *Diversiteit binnen de publieke sector. Een kwantitatief onderzoek naar de ervaringen van werknemers in de publieke sector met diversiteit en diversiteitsbeleid*. Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- De Vries, S. (2012). *Verscheidenheid maakt het verschil. Productiever en prettiger werken in organisaties door het benutten van sociale innovatie en verscheidenheid*. Lectorale rede. Hogeschool Windesheim: Zwolle.
- De Vries, S., & Dekker, D. (2007). *Diversiteit: investeren en rendement: Een hulpmiddel om te komen tot een verantwoorde afweging van investeringen bij diversiteitsbeleid*, TNO-rapport. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- De Vries, G., & Homan, A.C. (2008). Diversiteit en leiderschap: over de rol van transformationeel leiderschap bij het managen van diversiteit. *Gedrag en Organisatie*, 21 (3), 295-309.
- De Vries, S., Vos, M., & Çelik, G. (2013). Diversiteitsbeleid: het perspectief bepaalt de vorm. *Tijdschrift voor Ontwikkeling in Organisaties*, 3 (4), 58-63.
- Dickens, L. (1999). Beyond the business case: a three-pronged approach to equality action. *Human Resource Management Journal*, 9 (1), 9-19.
- Dolan, J., & Rosenbloom, D.H. (2003). *Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- Ely, R.J., & Thomas, D.A. (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46 (2), 229-273.

- Entzinger, H.B. (2014). *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Erradouani, F. (2012). *De kracht achter het diversiteitsbeleid in de publieke sector. Een longitudinaal onderzoek naar de relatie tussen het diversiteitsbeleid in de publieke sector en het integratiebeleid aan de hand van frames*. Master thesis Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Essed, P., & De Graaf, M. (2002). *De actualiteit van diversiteit. Het gemeentelijk beleid onder de loep*. Deventer: Salland de Lange.
- Essed, P., & Trienekens, S. (2008). Who wants to feel white? Race, Dutch culture and contested identities. *Ethnic and Racial Studies*, 31(1), 52-72.
- Evelein, F. (2005). *Psychologische basisbehoeften van docenten-in-opleiding*. Proefschrift. Utrecht: IVLOS.
- Farnham, D., & Horton, S. (Eds.). (1996). *Managing the new public services*. 2nd edition. Basingstoke: Macmillan.
- Fermin, A. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Dissertatie Amsterdam, Thela Thesis.
- Flentrop, L., & De Vries, S. (2011). Vakmanschap met een Plus. Denkbeelden op de Politieacademie over multicultureel vakmanschap en diversiteit. Apeldoorn: Politieacademie.
- Forum (2008). *Op zoek naar de kracht van het verschil. Verkenning naar diversiteitsbeleid bij provincies en grote gemeenten*. Utrecht: Forum Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
- Frouws, B., & Buiskool, B.J. (2010). Diversiteitsbeleid in internationaal perspectief. Een internationale vergelijking van diversiteitsbeleid in de publieke sector. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Frouws, B., & Honcoop, P. (2012). Onderzoek naar landelijke en lokale diversiteitsprojecten van de samenwerkende A+O Fondsen.
- Gemeente Enschede (2011). *Plan van aanpak. Talent naar de Top Gemeente Enschede 2011-2015*. Enschede.
- Gemeente Leeuwarden (2011). *Aanvraag stimuleringsregeling maatwerk in Diversiteit*. A&O fonds Gemeenten.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilbert, C., De Winne, S., & Sels, L. (2011). The influence of line managers and HR department on employees' affective commitment. *The International Journal of Human Resource Management*, 22, 1618-1637.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goldsmith, M. (2005). A new intergovernmentalism? Changing intergovernmental relations in federal and unitary states. In B. Denters, & L.E. Rose (Eds.), *Comparing local governance. Trends and developments* (pp. 228-245). Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, M., & Page, E. (Ed.) (2010). *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. Abingdon: Routledge.
- Gonzalez, J.A., & DeNisi, A.S. (2009). Cross-level effects of demography and diversity climate on organizational attachment and firm effectiveness. *Journal of Organizational Behavior*, 30 (1), 21-40.
- Greene, J.C., Caracelli, V.J., & Graham, W.F. (1989). Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11 (3), 255-274.
- Groeneveld, S.M. (2011). Diversity and employee turnover in the Dutch public sector. Does diversity management make a difference? *International Journal of Public Sector Management*, 24 (6), 594-612.
- Groeneveld, S.M. (2014). Diversiteitsmanagement. Een HRM-benadering. *Staat van de Ambtelijke Dienst 2013*. Den Haag: CAOP.
- Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Oratie. Universiteit Leiden.

- Groeneveld, S.M., & Steijn, B. (2013). Arbeidsmarkt, Werving en Selectie. In B. Steijn, & S.M. Groeneveld (Eds.). *Strategisch HRM in de Publieke Sector* (pp 77-102). Assen: Van Gorcum.
- Groeneveld, S., & Van der Voet, J. (2009). *Diversiteit in de uitstroom*. Rotterdam/Den Haag.
- Groeneveld, S.M., & Van de Walle, S. (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 239-258.
- Groeneveld, S., & Verbeek, S. (2012). Diversity policies in public and private sector organizations: an empirical comparison of incidence and effectiveness. *Review of Public Personnel Administration*, 32 (4), 353-381.
- Gould-Williams, J. (2004). The Effects Of 'High Commitment' HRM Practices on Employee Attitude: The Views Of Public Sector Workers. *Public Administration*, 82 (1), 63-81.
- Gould-Williams, J., & Davies, F. (2005). Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes. *Public Management Review*, 7 (1), 1-24.
- Haar, J.M., & Spell, C.S. (2004). Programme knowledge and value of work-family practices and organizational commitment, *International Journal of Human Resources Management*, 15 (6), 1040-1055.
- Hainmueller, J., Mummolo, J., & Xu, Y. (2016). How Much Should We Trust Estimates from Multiplicative Interaction Models? Simple Tools to Improve Empirical Practice. Working Paper. <http://ssrn.com/abstract=2739221>
- Hart, H. 't, Boeije, H.R., & Hox, J.J. (2010). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Harrison, D.A., & Klein, K.J. (2007). What's the difference? Diversity constructs as separation, variety, or disparity in organizations. *Academy of Management Review*, 32 (4), 1199-1228.
- Hendrikse, W., Van Doorne-Huiskes, A., & Schippers, J. (2007). *Diversiteit geïnventariseerd. Een onderzoek naar nieuwe bevindingen op het gebied van diversiteitsbeleid*. Van Doorne-Huiskes en partners, Utrecht.
- Herring, C. (2009). Does Diversity Pay?: Race, Gender, and the Business Case for Diversity. *American Sociological Review*, 74 (2), 208-224.
- Hicks-Clarke, D., & Iles, P. (2000). Climate for diversity and its effects on career and organisational attitudes and perceptions. *Personnel Review*, 29 (3), 324-345. doi: 10.1108/00483480010324689
- Hite, L.M., & McDonald, K.S. (2006). Diversity training pitfalls and possibilities: An exploration of small and mid-size US organizations. *Human Resource Development International*, 9 (3), 365-377. doi: 10.1080/13678860600893565
- Hofhuis, J. (2012). *Dealing with Differences. Managing the Benefits and Threats of Cultural Diversity in the Workplace*. (Proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen).
- Hofhuis, J., Van der Zee, K.I., & Otten, S. (2008). *Uitstroom van Allochtonen bij de Rijksoverheid*. Groningen.
- Hofhuis, J., Van der Zee, K.I., & Otten, S. (2011). *Cultuurverschillen op de werkvloer. Beeldvorming en interventies rondom culturele diversiteit bij de Rijksoverheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid.
- Hofhuis, J., & Van 't Hoog, M. (2010). *Succesvolle diversiteitsinterventies bij de Nederlandse overheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hogeschool Utrecht (2012). *Diversiteit Werkt. De HU midden in de samenleving van nu*. Projectplan. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Homan, A. C., Hollenbeck, J.R., Humphrey, S.E., Van Knippenberg, D., Ilgen, D.R., & Van Kleef, G.A. (2008). Facing differences with an open mind: Openness to experience, salience of intragroup differences, and performance of diverse work groups. *Academy of Management Journal*, 51, 1204-1222.
- Hondeghem, A. (2011). The national civil service in Belgium. In: F.M. Van der Meer, (Eds), *Civil service systems in Western Europe* (pp. 115-149). Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.

- Hoogerwerf, A. (1980). Relaties tussen centrale en lokale overheden in Nederland. *Beleid en Maatschappij* 7 (12), 330-346.
- Hoogerwerf, A. (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 3, 320-341.
- Hoogerwerf, A. (1993). Beleid, processen en effecten, in: A. Hoogerwerf (red.). *Overheidsbeleid*. Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Huijnk, W., & Dagevos, J. (2012). Dichter bij elkaar? *De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hu, L., & Bentler, P.M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling*, 6, 1-55.
- Human, L. (2005). *Diversity Management for business success*. Pretoria, Van Schaik Publishers.
- Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Howard, J. (2010). The value of ethnic diversity in the teaching profession: A New Zealand case study. *International Journal of Education*, 2 (1), 1-22.
- Ito, T.A., & Urland, G.R. (2003). Race and gender on the brain: Electro cortical measures of attention to the race and gender of multiply categorizable individuals. *Journal of personality and social psychology*, 85 (4), 616- 626.
- Jans, W., Denters, B., Need, A., & Van Gerven, M. (2013). Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda. *Bestuurswetenschappen* 67 (3), 21-44.
- Jehn, K.A., & Bezrukova, K. (2004). A field study of group diversity, workgroup context, and performance. *Journal of Organizational Behavior*, 25 (6), 703-729.
- Jonkers, A.P. (2003). Diskwalificatie van wetgeving. *De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kearney, E., & Gebert, D. (2009). Managing Diversity and Enhancing Team Outcomes: The Promise of Transformational Leadership. *Journal of Applied Psychology*, 94 (1), 77-89.
- Kennedy, B. (2012). Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. *Administration & Society*, October 1, DOI: 10.1177/0095399712459724.
- Kickert, W.J.M. (2000). *Public management reforms in the Netherlands. Social construction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft: Eburon.
- Kim, S. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 245-261.
- King, E.B. (2011). Why organizational and community diversity matter: representativeness and the emergence of incivility and organizational performance. *Academy of Management Journal*, 54 (6), 1103-1118.
- Kingsley, J., (1944). Representative bureaucracy. In J. Dolan, & D. Rosenbloom (Eds.), *Representative bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk, N.Y.: M.E. Scharpe.
- Kirton, G., & Greene, A. (2010). *The dynamics of managing diversity: A critical approach*. Oxford, Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Kirton, G., & Greene, A. (2005). *The dynamics of managing diversity: a critical approach*. Second edition. Amsterdam: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Kellough, J.E., & Naff, K.C. (2004). Responding to a wake-up call: An examination of federal agency diversity management programs. *Administration Society*, 36 (1), 62-90.
- Kochan, T., Bezrukova, K., Ely, R., Jackson, S., Joshi, A., Jehn, K., Leonard, J., Levine, D., & Thomas, D. (2003). The effects of diversity on business performance: Report of the diversity research network. *Human Resource Management*, 42 (1), 3-21.

- Koopmans, R., & Statham, S. (2000). Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. In R. Koopmans, & S. Statham (Eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics* (pp 13-56). Oxford: Oxford University Press.
- Kravitz, D.A. (2008). The diversity-validity dilemma: Beyond selection-the role of affirmative action. *Personnel Psychology* 61 (1), 173-193.
- Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Krislov, S., & Rosenbloom, D. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*, New York: Praeger.
- Kulik, C. T. (2014). Working below and above the line: The research-practice gap in diversity management. *Human Resource Management Journal*, 24, 129-144.
- Kwakkelstein, T., & Roelse, V.E. (2011). De Grote Uittocht en HRM: Van bedreiging naar kans. *Tijdschrift voor HRM*, 3, 7-26
- Lawrence, B.S. (1997). The black box of organizational demography. *Organization Science*, 8 (1), 1-22.
- Lievens, F. (2006). *Handboek Human Resource Management, Back to Basics*. Den Haag: LannooCampus / Academic Service.
- Landelijke Expertise Centrum Diversiteit [LECD]. (2009). Politie voor eenieder. *Een eigentijdse visie op diversiteit*. Politieacademie: Apeldoorn.
- Landelijke Expertise Centrum Diversiteit [LECD]. (2012). Op weg naar duurzame diversiteit in politievakmanschap. Jaarverslag Landelijke expertise centrum diversiteit 2011. Politieacademie: Apeldoorn.
- Leisink, P. (2005). *Organisaties en het maatschappelijke belang van personeelsbeleid*. Oratie. USBO. Universiteit Utrecht.
- Long, N. (1952). Bureaucracy and constitutionalism. *American Political Science Review* 46 (3), 808-818.
- Luijters, K., (2008). *Making diversity bloom: Coping effectively with cultural diversity at work*. Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.
- Luijters, K., Van der Zee, K.I., & Otten, S. (2008). Cultural diversity in organizations: Enhancing identification by valuing differences. *International Journal of Intercultural Relations*, 32, 154-163.
- Meerman, M., Van den Broek, L., & Çelik, G. (2016). De kracht van verschil. Van een rondetafelgesprek over methodieken naar een diversiteitsagenda. *Tijdschrift voor Management & Organisatie*, 70 (2), 101-114.
- Meier, K.J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analyses. *The American Political Science Review* 69 (2), 526-542.
- Meier, K.J., & Morton, T.S.M. (2015). Representative bureaucracy in a cross-national context: Politics, identity, structure and discretion, in: B.G. Peters, Von Maravić, P., & Schröter, E. (Eds.), *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy, Performance*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Meier, K.J., & O'Toole, L.J. (2013). Subjective organizational performance and measurement error: Common source bias and spurious relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (2), 429.
- Meyer, J.P., Becker, T.E., & Vandenberghe, C. (2004). Employee Commitment and Motivation: A Conceptual Analysis and Integrative Model. *Journal of Applied Psychology*, 89 (6), 991-1007.
- Meyer, J.P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11, 299-326.
- Meyer, J.P., Stanley, D., Herscovitch, L., & Topolnysky, L. (2002). Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior* 61 (1), 20-52.
- Milliken, F.J., & Martins, L.L. (1996). Searching for Common Threads: understanding the Multiple Effects of Diversity in Organizational Groups. *The Academy of Management Review*, 21 (2), 402-433.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2008). Factsheet Diversiteitsbeleid Rijk, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2010). *Kerngegevens personeel overheid en onderwijs* 2010. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2011). *Flitspanel*. Geraadpleegd op 12 april 2011, op http://www.flitspanel.nl/publicaties/factsheet/FS_flitspanel_090325.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken [BZ]. (2011). *Interne beleidsplan diversiteitsbeleid*, 5 oktober. Niet openbaar. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2012). *Het personeelsbeleid van het Rijk nu en straks, strategisch personeelsbeleid Rijk 2020*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2013). *Werken in de publieke sector 2014: Trends en Cijfers 2014, deel trends*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2011). *Interne memo inclusiviteit*. Directoraat Generaal Belastingdienst: Den Haag.
- Mor Barak, M.E. (2000). Beyond affirmative action: Toward a model of diversity and organizational inclusion. *Administration in Social Work*, 23 (3-4), 47-68.
- Mosher, F.C. (1968). *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Naff, K.C., & Kellough, J.E. (2003). Ensuring employment equity: Are federal diversity programs making a difference? *International Journal of Public Administration*, 26, 1307-1336.
- Nishii, L.H. (2012). The benefits of climate for inclusion for gender diverse groups. *Academy of Management Journal*, 55 (6), 1-56.
- Nishii, L.H., & Mayer, D.M. (2009). Do inclusive leaders help to reduce turnover in diverse groups? The moderating role of leader-member exchange in the diversity to turnover relationship. *Journal of Applied Psychology*, 94 (6), 1412.
- Nkomo, S.M. (1995). Identities and the complexity of diversity. In Jackson, S.E., & Ruderman, M.N. (1995). *Diversity in work teams: Research paradigms for a changing workplace* (pp. 247-253). Washington DC: American Psychological Association.
- Noort, L., & Pelgröm, C. (2008). *Op zoek naar de kracht van verschil. Verkenning naar diversiteitbeleid bij provincies en grote gemeenten*. Utrecht: Forum, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.
- OECD (2005). *Modernising government. The way forward*. Paris: OECD.
- O'Toole J., & Meier, K. (2008). The Human Side of Public Organizations: Contributions to Organizational Performance. *The American Review of Public Administration*, 20 (10), 1-20.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance. Achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press.
- Paauwe, J., & Boselie, P. (2003). Challenging 'strategic HRM' and the relevance of the institutional setting, *Human Resource Management Journal*, 13 (3), 56-70.
- Paauwe, J., & Richardson, R. (1997). Introduction. *The International Journal of Human Resource Management*, 8 (3), 257-262.
- Patrick, H.A., & Kumar, V.R. (2012). Managing Workplace Diversity: Issues and Challenges, *Sage Open*, 2, 1-15. DOI:10.117/2158244012444615.
- Peeters, N. (2011). *Beleidsruimte in personeelsaangelegenheden bij Vlaamse gemeenten: hoe vullen de gemeenten hun lokale beleidsruimte in? Maatwerk versus uniformiteit*. Proefschrift, Universiteit van Antwerpen.
- Pitts, D.W. (2005). Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (4), 615-631.
- Pitts, D.W. (2007). Implementation of Diversity Management Programs in Public Organizations: Lessons from Policy Implementation Research. *International Journal of Public Administration*, 30, 1573-1590.

- Pitts, D.W. (2009). Diversity management, job satisfaction, and performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. *Public Administration Review*, 69 (2), 328-338.
- Pitts, D.W. and Wise, L.R. (2010). 'Workforce diversity in the new millennium: prospects for research'. *Review of Public Personnel Administration*, 30 (1), 44-69.
- Pless, N.M., & Maak, T. (2004). Building an inclusive diversity culture: Principles, processes and practice. *Journal of Business Ethics*, 54 (2), 129-148.
- Plaut, V.C., Thomas, K.M., & Goren, M.J. (2009). Is Multiculturalism or Color Blindness Better for Minorities? *Psychological Science*, 20 (4), 444-446.
- Podsiadlowski, A., Gröschke, D., Kogler, M., Springer, C., & Van der Zee, K.I. (2013). Managing a culturally diverse workforce: Diversity Perspectives in Organizations. *International Journal of Intercultural Research*, 37, 159-175.
- Podsiadlowski, A., Otten, S., & Van der Zee, K. (2009). Diversity perspectives. *Symposium on workplace diversity*. Groningen.
- Postmes, T., Spears, R., Lea, A.T., & Novak, R.J. (2005). Individuality and social influence in groups: Inductive and deductive routes to group identity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 89, 747-763.
- Purcell, J., & Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM performance causal chain: theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17 (1), 3-20.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag; Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rainey, H.G., & Chun, J.H. (2005). Public and private management compared. In E. Ferlie, L.E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 72-102). Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor de financiële verhoudingen. [Rfv]. (2011). *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. [Rob]. (2005). *Autonoom of automaat? Advies over de gemeentelijke autonomie*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. [Rob]. (2009). *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. [Rob]. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. [Rob]. (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. [Rob]. (2015). *Sturen én verbinden*. Den Haag.
- Rashid, Z.A., Sambasivan, M., & Johari, J. (2003). The influence of corporate culture and behaviour on commitment on performance. *The Journal of Management Development*, 22 (8), 708-728.
- Rees, T. (1998). Equal opportunities and social policy: issues of gender, race and disability. *Work Employment and Society*, 12 (4), 793-794.
- Rein, M., & Schön, D. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Rynes, S., & Rosen, B. (1995). A field survey of factors affecting the adoption and perceived success of diversity training. *Personnel Psychology*, 48 (2), 247-270.
- Riccucci, N.M., Van Ryzin, G.G., & Lavena, C.F. (2014). Representative Bureaucracy in Policing: Does It Increase Perceived Legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (3), 537-551.
- Richard, C. (2000). Racial Diversity, Business Strategy, and Firm Performance: A Resource-Based View. *The Academy of Management Journal*, 43 (2), 164-177.

- Richeson, J.A., & Nussbaum, R. J. (2004). The impact of multiculturalism versus color-blindness on racial bias. *Journal of Experimental Social Psychology*, 40, 417-423.
- Robinson, G., & Dechant, K. (1997). Building a Business Case for Diversity. *Academy of Management Executive*, 11 (3), 21-31.
- Robson, C. (2002). *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers: second edition*. Malden. Blackwell Publishers.
- Rosenbloom, D.H., & Featherstonhaugh, J.G. (1977). Passive and active representation in the federal service: A comparison of Blacks and Whites. *Social Science Quarterly*, 57 (4), 873-882.
- Roosevelt Thomas. R. (1990). From affirmative action to affirming diversity. *Harvard Business Review*, 68 (March-April), 107-117.
- Rijkschroeff, R., Ten Dam, G., Duyvendak, J.W., Gruijter, M., & Pels, T. (2005). Education policy on migrants and minorities in the Netherlands. *Journal of Education policy*, 20 (4), 417- 435.
- Saltzstein, G.H. (1979). Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *Administration and Society*, 10 (1), 464-475.
- Sanchez, J.I., & Medkik, N. (2004). The effects of diversity awareness training on differential treatment. *Group & Organization Management*, 29 (4), 517-536. doi: 10.1177/1059601103257426
- Schaafsma, J. (2008). Interethnic relations at work: Examining ethnic minority and majority members' experiences in The Netherlands. *International Journal of Intercultural Relations*, 32, 453-465.
- Scott, S.G., & Bruce, R.A. (1994). Determinants of innovative behaviour: A path model of individual innovation in the workplace. *Academy of Management Journal*, 37 (3), 580-607.
- Selden, S.C., Brudney, J.L., & Kellough, J.E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory, *American Journal of Political Science* 42 (3): 719-744.
- Selden, S.C., & Selden, F. (2001). Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century: Moving toward a Multicultural Model. *Administration & Society*, 33 (3), 303-329.
- Schein, E.H. (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd ed). Edition. San Francisco: Jossey Bass.
- Schneider, B., Goldstein, H.W., & Smith, D.B. (1995). The ASA-framework: An update. *Personnel Psychology*, 48, 748-769.
- Scholten, P. (2007). *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Proefschrift, Universiteit Twente.
- Schröter, E. & Von Maravic, P. (2015). The 'Performance Claim' of Representative Bureaucracy: Can It Deliver? in: Peters, B. G., Von Maravic, P. and Schröter, E. (Eds). *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy, Performance*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Shim, M. (2010). Factors influencing child welfare employee's turnover: focusing on organizational culture and climate. *Children and Youth Services Review*, 32, 847-856.
- Shore, L.M., Randel, A.E., Chung, B.G., Dean, M.A., Ehrhart, K.H., & Singh, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of Management*, 37 (4), 1262-1289.
- Sleegers, F. (2007). *In debat over Nederland. Veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en nationale identiteit*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Snel, E., & Scholten, P. (2005). Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem. In M. Arentsen & W. Trommel (red.). *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Coutinho: Bussum.
- Sowa, J.E., & Selden, S.C. (2003). Administrative discretion and active representation. An expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 63 (6), 700-710.

- Steijn, B. (2000). Zullen door werkloosheid bedreigde leden van de middenklasse toetreden tot een vakbond? Klasse, werkonzekerheid en vakbondslidmaatschap nader onderzocht. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 16 (2), 136-146.
- Steijn, B., & Groeneveld, S. (red.) (2013). Strategisch HRM in de publieke sector. Assen: Koninklijke Van Gorcum (2e herziene editie).
- Steijn, B., Groeneveld S., & Van der Parre, P. (2010). Een vak apart? Dilemma's en uitdagingen voor Strategisch HRM in de publieke sector. *Tijdschrift voor HRM*, 13 (2), 29-49.
- Steijn, B., Kuipers, B., & De Witte, M. (2013). Human Resource Management in een publieke context. In B. Steijn, & S. Groeneveld (Eds.), *Strategisch HRM in de Publieke Sector* (pp. 4-27). Assen: Van Gorcum.
- Steijn, B., & Leisink, P. (2006). Organizational commitment among Dutch public sector employees. *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2), 187-201.
- Steijn, B., & Van der Parre, P. (2013). Veranderingen in de publieke sector in verleden en heden. In B. Steijn & S.M. Groeneveld (red.), *Strategisch HRM in de Publieke Sector* (pp. 30-49). Assen: Van Gorcum.
- Steijn, A.J., & Van der Voet, J. (2009). *Supervisors in the Dutch public sector and their impact on employees*. EGPA Conference: Malta (September 2-4).
- Steen, T., & Toonen, T.A.J. (2010). The Netherlands. In M. Goldsmith & E. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 145-162). Abingdon: Routledge.
- Steege, D., Van Groenningen, E., Kuijpers, R., & Cruchten, J. (2012). Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers, sociaal enonomische trends, 4^e kwartaal 2012. CBS.
- Stevens, F.G., Plaut, V.C., & Sanchez-Burks, J. (2008). Unlocking the benefits of diversity: All-inclusive multiculturalism and positive organizational change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 44 (1), 116-133. doi: 10.1177/0021886308314460
- Sociaal en Cultureel Planbureau [SCP]. (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad [SER]. (2009). *Diversiteit in het personeelsbestand*. Den Haag
- Sociaal-Economische Raad. [SER]. (2014). *Discriminatie werkt niet!*. Den Haag.
- Somech, A. (2006). The Effects of Leadership Style and Team Process on Performance and Innovation in Functionally Heterogeneous Teams. *Journal of Management*, 32 (1), 132-157.
- Soss, J., Schram S.F., Vartanian, T.P., O'Brien, O., Brien, E.O., & Mawr, B. (2001). Setting the terms of relief. Explaining state policy choices in the devolution revolution. *American Journal of Political Science*, 45 (2), 378-395.
- Sprengers, L.C.J. (2008). 25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 24 (12), 729 - 737.
- Stichting van de Arbeid (2015). *Diversiteit in bedrijf, projectnotitie*. Den Haag.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics*, 12 (3), 366-388.
- Tanghe, J., Van der Zee, K., & Postmes, T. (2010). Verkenning van effectieve interventies ter bevordering van arbeidsintegratie. In S. Otten, K. Van der Zee, & J. Tanghe (Eds.), *Werkt diversiteit? Arbeidsintegratie en vertrouwen in een kleurrijke samenleving* (pp. 71-87). Groningen: Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid.
- Thomas, D.A., & Ely, R.J. (1996). Making Differences Matter: A New Paradigm for Managing Diversity. *Harvard Business Review*, 74 (5), 79-90.
- Thomas, D.C. (1999). Cultural Diversity and Work Group Effectiveness: An Experimental Study. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 30 (2), 242-263.

- Thomas, K.M., Mack, D.A., & Montagliani, A. (2004). The arguments against diversity: Are they valid? In M.S. Stockdale, & F.J. Crosby (Eds.), *The psychology and management of workplace diversity* (pp. 31-52). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Toonen, T.A.J. (1981). Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden. *Beleid en Maatschappij* (11), 334-342.
- Toonen, T.A.J., & Hendriks, F. (1998). 'Gemeenten en hogere overheden'. In A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 122-134). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Toonen, T.A.J. (2000). Administrative conditions to institutional politics. Federalism in an unitary state. In O. van Heffen, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (Eds.), *Governance in modern society. Effects, change and formation of government institutions* (pp. 203-222). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Truss, C. (2008). Continuity and change: The role of the HR function in the modern public sector. *Public Administration*, 86 (4), 1071-1088.
- Uijlenbroek, J.J.M. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden*. CAOP, Den Haag.
- Van Beek, A., & Hendrikse, W. (2015). *Goede voorbeelden culturele diversiteit, En 'good principles' toegepast in de praktijk*. Zeist; VanDoorneHuisjes en partners.
- Van Dam, K., Van Oreg, S., & Schyns, B. (2008). Daily work contexts and resistance to organizational change: The role of leader-member exchange, development climate, and change process characteristics. *Applied Psychology: An International Review*, 57 (2), 313-334.
- Van den Bossche, P., Gijssels, W.H., Segers, M., & Kirschner, P.A. (2006). Social and cognitive factors driving teamwork in collaborative learning environments: Team learning beliefs and behaviors. *Small Group Research*, 37 (5), 490.
- Van der Meer, F.M., & Dijkstra, G.S.A. (2013). Representative bureaucracy and diversity in the Netherlands. In B.G. Peters, P. Von Maravič, & E. Schröter (Eds.), *Representative bureaucracy in action. Country profiles from the Americas, Europe, Africa, and Asia* (pp. 129-155). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van der Zee, K.I., & Van Oudenhoven, J.P. (2006). *Culturele diversiteit op het Werk*. Assen: Van Gorcum.
- Van de Walle, S., Groeneveld, S., & Vandenbussche, L. (2013). Power-sharing or diversity? Representative bureaucracy in Belgium, in P. Von Maravič, B.G. Peters, & E. Schröter (Eds.), *Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa, and Asia* (pp. 69-86). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., & Van Twist, M. (2016). *De som en de delen. In gesprek over de systeemverantwoordelijkheid*. NSOB: Den Haag.
- Van Dijk, H. (2013). Het managen van diversiteit in teams: een statusperspectief. *Tijdschrift voor HRM*, 4, 5-20.
- Van Dijk, H., Van Engen, M.L., & Van Knippenberg, D. (2012). Defying conventional wisdom: A meta-analytical examination of the differences between demographic and job-related diversity relationships with performance. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 119 (1), 38-53.
- Van Gerven, A., Ramcharan, R., Hamaker, D., & De Vries, S. (2010). Lessen over diversiteitsbeleid bij gemeenten, provincies en waterschappen. Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten, A&O Provincies en A&O-fonds Waterschappen.
- Van Hooft, E.A.J. (2005). Diversiteit op de arbeidsmarkt en effectieve personeelswerving. *Gids voor Personeelsmanagement*, 84 (3), 26-28.
- Van Houweling, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een bredere verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

- Van Knippenberg, D., De Dreu, C.K.W., & Homan, A.C. (2004). Work Group Diversity and Group Performance: An integrative Model and Research Agenda. *Journal of Applied Psychology*, 89 (6), 1008-1022.
- Van Knippenberg, D., & Ellemers, N. (2003). Social identity and group performance: Identification as the key to collective effort. In S.A. Haslam, D. van Knippenberg, M. Platow, & N. Ellemers (Eds.), *Social identity at work: developing theory for organizational practice* (pp. 29-42). New York: Psychology Press.
- Van Knippenberg, D., & Sitkin, S.B. (2013). A Critical Assessment of Charismatic—Transformational Leadership Research: Back to the Drawing Board?. *The Academy of Management Annals*, 7, 1-60.
- Van Knippenberg, D., & Schippers, M.C. (2007). Work group diversity. *Annual Review of Psychology*, 58, 515-541.
- Van Montfort, C. (2015). Ruimte voor goed bestuur. *Tussen prestatie, proces en principe*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Van Oudenhoven-Van der Zee, K.I. (2011). Tussen droom en daad? Dertig jaar diversiteitsbeleid bij de Rijksoverheid. *Staat van de ambtelijke dienst 2011*. CAOP, Den Haag.
- Van Twist, M.J.W., Karré, P.M., & Cels, S. (2010). *Beleidsdruk*. Een beschouwing. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Verbeek, S. (2012). *Diversity Policies and Ethnic Minority representation*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
- Verwey-Jonker Instituut (2004). *Onderzoek integratiebeleid*. Geraadpleegd op 20 maart 2012, op http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/bronnenonderzoek_sdu.pdf
- Vrooman, C., Gijsberts, M., & Boelhouwer, J. (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Von Maravic, P., Peters, G.B & Schröter, E., (2013). *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham and Northampton, Massachusetts: Edward Elgar.
- Vos, M., Çelik, G., & De Vries, S. (2016). Making cultural differences matter? Diversity perspectives in higher education. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35, (4), 254-266.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics*, 12 (3), 321-343.
- Wallace, W. (1971). *The logic of science in sociology*. Chicago: Aldine.
- Wallage, J. (2001). *In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Waterschap Hollandse Delta (2010). *Programma Verjongen en Verkleuren*. Ridderkerk.
- Wallage, J. (2010). Identiteit, drempel of drager. Over de betekenis van identiteit in het proces van integratie. *Oratie*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR]. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wise, L.R., & Tschirhart, M. (2000). Examining empirical evidence on diversity effects: How useful is diversity research for public-sector managers? *Public Administration Review*, 60, 386-94.
- Wilkins, V.M., & Williams, B.N. (2009). Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 68 (4), 654-664.
- Wilson, E.M., & Iles, P.A. (1999) 'Managing Diversity: An Employment and Service Delivery Challenge', *International Journal of Public Sector Management*, 12 (1), 27-49.
- Wolfson, N., Kraiger, K., & Finkelstein, L. (2011). The relationship between diversity climate perceptions and workplace attitudes. *The Psychologist Manager Journal*, 14 (3), 161-176.
- Wrench, J. (2007). *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*. Aldershot: Ashgate.

- Wright, P., & Boswell, W. (2002). Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human Resource Management Research. *Journal of Management*, 28 (3), 247-276.
- www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/ handreiking praktische diversiteitsbeleid gemeenten, geraadpleegd op 1 mei 2015.
- www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/ plan van aanpak impuls versterking culturele diversiteit binnen de sector gemeenten, provincies en waterschappen, geraadpleegd op 1 mei 2015.
- www.aenowaterschappen.nl//Diversiteit/Businesscase Diversiteit Handreiking voor diversiteitsbeleid sector Waterschappen, geraadpleegd op 1 mei 2015.
- Yin, R.K. (2009). Case study research. Design and methods. 4th edition. Newbury Park, CA: Sage.

GEBRUIKTE TWEEDE KAMERSTUKKEN

- Kamerstuk II 1978/79, 14398-3 *Positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Brief van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk.
- Kamerstuk II 1980/81, 16102-6 *Regeringsreactie op rapport Etnische minderheden*. Rapport.
- Kamerstuk II 1990/91, 21971-4 *Actieprogramma minderhedenbeleid 1991*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 1993/94, 23684-1 *Contourennota integratie minderheden*. Nota
- Kamerstuk II 1999/2000, 27223-1 *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003*. Brief van de ministers van sociale zaken en werkgelegenheid, voor grote steden- en integratiebeleid van onderwijs, cultuur en wetenschappen. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Kamerstuk II 2002/03, 28375-5 *Kabinetsformatie 2002*. Brief aan de informateur.
- Kamerstuk II 2003/04, 28689-9 *Onderzoek integratiebeleid*. Eindrapport.
- Kamerstuk II 2003/04, 29544-1 *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2005/06, 30300VII-34 *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2006/07, 30801-6 *Trendnota arbeidszaken overheid 2007*. Nota. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2006/07, 30891-4 *Kabinetsformatie 2006*. Brief van de informateur. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II, 2007/08, 31201-1 *Trendnota arbeidszaken overheid 2008*. Nota Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2007/08 32101-42 *Kwalitatieve rapportage: diversiteit maakt de overheid*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II, 2007/08, 30985-3 *Traag maar gestaag? Beleidsdoorlichting Diversiteitsbeleid Rijk*.
- Kamerstuk II 2008/09, 31701-2 *Trendnota arbeidszaken overheid 2009*. Nota. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2009/10, 29544-218 *Kabinetsreactie op SER-advies Diversiteit in het personeelsbestand*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Kamerstuk II 2009/10, 32123VII-2 *Vaststelling van de begrotingsstaat van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2010*. Memorie van toelichting.
- Kamerstuk II 2009/10, 32124-2 *Trendnota arbeidszaken overheid 2010*. Nota. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2010/11, 32 500VII-62 *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2010/11, 32501-9 *Trendnota arbeidszaken overheid 2011. Verslag van een schriftelijk overleg*. Vastgesteld 20 januari 2011. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2011/12, 32550-8 *Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2010/11, 32749-1 *Bestuursakkoord 2011- 2015*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstukken II 2012/13, 33400-57 *Actualisering Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2012/13, 33400VII-59 *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstukken II, 2013/14, 29628-464 *Politie*. Verslag van een algemeen overleg. Vastgesteld 15 augustus 2014. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2013/14, 32824-51 *Integratiebeleid*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2013/14 30950-68 *Rassendiscriminatie*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2013/14 29544-523 *Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2012/13, 33605VII-2 *Rapport bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II 2013/14, 25883-523 *Arbeidsomstandigheden*. Brief van de minister van Sociale zaken en werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Kamerstuk II 2014/15, 29538-173 *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Kamerstuk II 2014/15, 31490-49 *Vernieuwing van de rijksdienst*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Kamerstuk II, 2014/15, 29544-649 *Arbeidsmarktbeleid. Voortgangsrapportage actieplan arbeidsmarktdiscriminatie*. Brief van de minister van Sociale zaken en werkgelegenheid. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Curriculum vitae



Saniye Çelik (1974) is geboren in Heusden. Na de politieopleiding in Heerlen werkte ze ruim 17 jaar bij de politie, in zowel uniform- als adviserende functies. In 2007 rondde ze de studie personeelswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg af. Haar masteronderzoek resulteerde in de publicatie: 'Kleur in Blauw. Implicaties van acculturatie van allochtone politiemedewerkers op werkgerelateerde uitkomsten'.



In de 25 jaar dat Saniye Çelik in verschillende functies heeft gewerkt bij de overheid, heeft zij zich verdiept in vraagstukken die spelen binnen het publieke domein. Haar baan bij de politie heeft zij gecombineerd met die van onderzoeker aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Ze heeft een interventiemethodiek ontwikkeld en trainingen gegeven die de samenwerking en effectiviteit van divers samengestelde politieteams bevorderen.

In 2009 is Saniye Çelik overgestapt naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de coördinatie van het diversiteitsbeleid voor de publieke sector. Ze heeft er meegewerkt aan de decentralisaties van het sociaal domein naar gemeenten. Momenteel is zij senior-adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Het accent in haar huidige werk ligt op de relatie tussen overheid en burger, de veranderende politiek-bestuurlijke verhoudingen, publiek leiderschap en de competenties van politieke ambtsdragers.

Contactgegevens:

saniye.celik@minbzk.nl

0652627832

STUREN OP VERBINDEN

De business case van diversiteit van publieke organisaties

Al tientallen jaren streeft de Nederlandse overheid naar diversiteit binnen haar organisatie. Of het nu gaat om de politie of het onderwijs, de waterschappen of de departementen, nagenoeg alle onderdelen van de publieke sector willen de verschillen benutten om de effectiviteit van de overheid te vergroten. De business case van diversiteit zit dus geworteld in het denken binnen de publieke sector. Vreemd genoeg wordt dit bewustzijn slechts in beperkte mate omgezet in interventies die bijdragen aan een overheid die adequaat maatschappelijke problemen kan oplossen. De uitdaging voor publieke organisaties ligt vooral in het duurzaam verbinden van de overheid met de samenleving. Sturen op verbinden kan het vertrouwen van burgers in de overheid vergroten. Dat kan bijvoorbeeld door zo goed mogelijk in het personeelsbestand een weerspiegeling te creëren van de samenleving. Maar zeker ook door de wisselwerking tussen de overheid en burgers, én binnen de overheid te stimuleren. Bovendien vergroten de juiste business case interventies de binding van medewerkers met de publieke organisaties. Transformationeel leiderschap en een inclusieve organisatiecultuur spelen daarbij een cruciale rol. Dit proefschrift toont aan dat sturen op verbinden de nieuwe route is voor de publieke sector.

