

TRAAG MAAR GESTAAG?

BELEIDSDOORLICHTING DIVERSITEITSBELEID RIJK

MEI 2008

INLEIDING

Voor de periodieke beleidsdoorlichting binnen BZK is in 2007 onder andere het personeelsbeleid van het Rijk geselecteerd, zoals dat is vervat in artikel 11 van de Rijksbegroting:

“Het bevorderen van de kwaliteit van het personeel, het management en de organisatie van het Rijk en de informatievoorziening binnen het Rijk.”

De minister heeft besloten deze doorlichting toe te spitsen op het etnisch diversiteitsbeleid van het Rijk, waarbij over een langere periode wordt teruggekeken. Dit beleid maakt deel uit van de operationele doelstelling 11.6 van de BZK-begroting: *“Het bevorderen van de kwaliteit van het personeel van het Rijk”*.

Beleidsdoorlichting

In de ‘Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006’ (Staatscourant 28 april 2006, nr. 83) heeft de minister van Financiën het instrument beleidsdoorlichting geïntroduceerd en toegelicht. Het past in de aandacht die in de VBTB-cyclus uitgaat naar de resultaten en effecten van beleid en is bedoeld als één van de middelen die een impuls moeten geven aan het verantwoordingsgedeelte van de cyclus. In artikel 8 -1 van de genoemde regeling staat:

“Beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen wordt, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. (...)”. Dit betekent dat het instrument bedoeld is om te bezien in hoeverre uitgevoerd beleid zijn beoogde effect heeft gehad. En, aangezien de beleidsdoorlichting deel uitmaakt van de VBTB-cyclus is uiteraard ook de bedoeling om te bepalen of het met het bedoelde beleid gemoeide geld dientengevolge goed is besteed.

De regeling onderscheidt de volgende onderdelen:

- a. Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- b. Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- c. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- d. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de effecten daarvan;
- e. Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.
- f. Beschrijving van de resultaten en effecten.

Zoals aanbevolen, zijn deze vaste onderdelen beschreven aan de hand van een tiental vragen, dat in de toelichting op de regeling is opgenoemd.

Aanpak

BZK heeft de beleidsdoorlichting zelf uitgevoerd, zoals ook is aanbevolen in verband met het beoogde leereffect. De eigen bevindingen zijn daarna extern getoetst. Het proces is gestart met het analyseren van oude en recente (beleids)documenten, indrukken en ervaringen van POIR op dit punt. Voor de blik van buiten de rijksoverheid zijn (digitale) groepsdiscussies georganiseerd met stakeholders en externe deskundigen. Tenslotte is prof. dr. K.I. van Oudenhoven-van der Zee, directeur van het Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid van de Rijksuniversiteit Groningen, gevraagd om een laatste externe toets op de beleidsdoorlichting. Haar reactie is als bijlage bij dit stuk toegevoegd.

Leeswijzer

De opbouw van dit stuk is als volgt. Het eerste hoofdstuk gaat in op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid. Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de problematiek en het

derde hoofdstuk behandelt de rol van de rijksoverheid. Hoofdstuk 4, 5 en 6 gaan over de doelstellingen, de instrumenten en de effecten en neveneffecten van het beleid. Tenslotte de externe toets op de doorlichting, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 BELEIDSTHEORIE

Vooronderstellingen bij beleid

Onderzoek en evaluatie van overheidsbeleid richt en zich in veel gevallen (ook) op de 'beleidstheorie' die aan het beleid ten grondslag ligt. Dit concept uit de bestuurs- en beleidswetenschappen heeft betrekking op de vooronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd. Van Heffen definieert 'beleidstheorie' als: "Het geheel van argumentaties en kennis(elementen) waarop een beleid berust".¹ Deze vooronderstellingen kunnen afkomstig zijn van alle betrokkenen in het beleidsproces (beslissers, beleidsvoorbereiders, adviseurs) en vinden hun neerslag in de perceptie van de oorzaken en gevolgen van het probleem, evenals in de gekozen oplossingsrichting en daarmee in de doelstellingen en middelen die worden ingezet. Welke vooronderstellingen in een bepaalde periode dominant zijn, hangt natuurlijk af van verschillende factoren. Het maatschappelijke en politieke klimaat, de stand van onderzoek en kennis op een bepaald terrein en de invloed van belangengroepen en adviseurs zijn hiervoor mede bepalend.

Hoewel deze 'beleidstheorie' dus zeer sturend is in de beleidsontwikkeling, blijft deze doorgaans vooraf impliciet. De argumentaties en vooronderstellingen zijn echter wel achteraf te reconstrueren, door naar de inhoud van het beleid te kijken. Hoe wordt het probleem omschreven? Welke keuzes zijn gemaakt bij het bepalen van de prioriteiten, de doelstellingen en de middelen? Hieruit is de beleidstheorie af te leiden.

Een beleidstheorie bevat zowel een normatieve als een empirische component.² Met name de perceptie en beoordeling van de problematiek wordt immers bepaald door opvattingen wat wel en niet maatschappelijk geoorloofd is. Waar het gaat om de keuze voor oplossingsrichtingen en middelen is er doorgaans ook een empirische basis. Voor bepaalde middelen wordt gekozen omdat er bewijzen of indicaties uit de praktijk zijn dat deze een bijdrage leveren aan de geformuleerde doelstellingen.

Het op gezette tijden expliciet maken van de beleidstheorie biedt gelegenheid tot reflectie op het beleid. Zijn de vooronderstellingen waarop het is gebaseerd (nog) geldig? Worden deze nog steeds gedeeld in de actuele politieke en maatschappelijke context? En, is de keuze van doelen en middelen nog in lijn met de laatste stand van de kennis over de problematiek. Een beleidsdoorlichting zoals deze op het diversiteitsbeleid van de sectorwerkgever Rijk is één van de methoden voor deze reflectie.

Sturing

Een beleidstheorie bevat niet alleen vooronderstellingen over inhoud en beoordeling van een problematiek. Ook de rol die de (rijks)overheid hierin kan en moet spelen, maakt er deel van uit. Daarbij gaat het niet alleen om de visie op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar ook om de mogelijkheden en bevoegdheden die de rijksoverheid heeft om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Het gaat, kortom, om de mate en wijze van sturing die de rijksoverheid op het betreffende veld kan inzetten. De keuze voor beleidsinstrumenten zal immers grotendeels afhangen van de vraag of de rijksoverheid op het betreffende veld direct danwel indirect stuurt. Hoe directer de sturingsmogelijkheid, hoe eenzijdiger en dwingender de in te zetten instrumenten kunnen zijn. Wet- en regelgeving, dwingende voorschriften en

¹ O. van Heffen, *Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk*. In: A. Hoogerwerf en M. Herwijer (red), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003, p. 225 – 240.

² Idem.

andere vormen van regulering zijn daarvan voorbeelden. De overheid heeft dan ook de bijbehorende bevoegdheden van controle, handhaving en sanctionering. Naarmate de afstand van de rijksoverheid tot een bepaald domein groter is, worden de sturingsmogelijkheden indirecter. In plaats van de partij die bepaalt hoe de maatschappij eruit ziet, is de rijksoverheid dan één van de spelers in het maatschappelijk veld. De moderne samenleving is wel gekenschetst als een 'organisatiemaatschappij'.³ Deze bestaat niet in de eerste plaats uit autonome individuen, maar grote organisaties maken grotendeels de dienst uit. Van de organisatiemaatschappij maakt een grote hoeveelheid gemeenschappen deel uit, die soms kort en soms lang blijven bestaan. In deze vorm van samenleving is sprake van proliferatie van gemeenschappen en overheden: "De nationale staat is één gezagscentrum temidden van een bewegend veld van andere gezagscentra".⁴ Beleids- en besluitvorming in die maatschappij vindt plaats op een groot aantal (wisselende) locaties. Op allerlei terreinen kenmerkt de moderne beleidsvorming zich dan ook door samenwerkingsrelaties en wederzijdse afhankelijkheden. De vormen van sturing door de rijksoverheid die daarbij passen worden gekenschetst als netwerksturing. De overheid kan veranderingen en maatregelen niet eenzijdig opleggen, maar moet hiervoor samenwerken met andere partijen op basis van gedeelde of parallelle belangen. De instrumenten die de overheid daarbij tot zijn beschikking staan, geven uiting aan de tweezijdigheid van de relatie. Het gaat dan om zaken als convenanten of andere vormen van afspraken, om incentives zoals financiële of andere voordelen, om co-productie van beleid en om communicatieve instrumenten.

Als het gaat om het strategisch en praktisch personeelsbeleid van het Rijk, waarvan het diversiteitsbeleid deel uitmaakt, lijken bovenstaande noties niet relevant te zijn. Hoewel de term Rijk eenduidigheid suggereert, is dit echter verre van waar. In feite gaat het om een stelsel van aparte actoren met aparte benaderingen, doelen en belangen. 'Het' Rijk kan wel degelijk worden opgevat als een complex (beleids)netwerk. De omvang en autonomie van de verschillende partijen is groot en BZK als sectorwerkgever Rijk opereert in dit complexe netwerk, idealiter als spin in het web. Vormen van netwerksturing liggen daarmee in het verlengde van de stimulerende en coördinerende rol van BZK als sectorwerkgever. Deze sectorwerkgever verkeert daarbij echter wel in de paradoxale situatie dat die als eerstverantwoordelijke wordt aangesproken voor bijvoorbeeld de diversiteit in het personeel, terwijl de mogelijkheden voor directe sturing beperkt zijn.

³ *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, WRR, Den Haag, 1992.

⁴ Idem.

Hoofdstuk 2 Analyse: eenzijdige samenstelling Rijkspersoneel

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?

Probleemschets

Het personeelsbestand van de rijksoverheid kenmerkt zich door een eenzijdige samenstelling, in het bijzonder als er meer specifiek wordt gekeken naar bepaalde functies en rangen. In 2007 was het beeld als volgt.

Van het rijksoverheidspersoneel bestaat bijna 42% uit vrouwen en heeft 10% een allochtone achtergrond. De gemiddelde leeftijd is 43 jaar en stijgt ieder jaar gestaag, wat wijst op 'vergrijzing' van het personeelsbestand. Als meer specifiek wordt gekeken, is het gebrek aan diversiteit des te opvallender. Medewerkers van allochtone herkomst zijn sterk ondervertegenwoordigd in beleids- en managementfuncties (6% vanaf schaal 10) en, ondanks een opwaartse trend, geldt dat ook voor vrouwen in managementfuncties (18,3%). Het Rijk monitort de ontwikkeling van zijn personeelsopbouw jaarlijks in het Sociaal Jaarverslag Rijk.

Hoewel de rijksdienst dus op meerdere kenmerken van zijn personeelsopbouw weinig divers is, spitst deze beleidsdoorlichting zich toe op het aspect van de etnisch-culturele achtergrond. Dit is namelijk geruime tijd als zelfstandig thema behandeld binnen het strategisch personeelsbeleid van de rijksoverheid. Pas sinds enige jaren wordt een en ander in samenhang benaderd met het werken aan diversiteit in andere opzichten, met name geslacht en leeftijd. Waar dit het geval is komt dit verder in dit stuk aan de orde, maar de focus zal – conform de vraagstelling in de doorlichting – zich richten op de etnisch-culturele diversiteit.

Aandeel allochtone werknemers

Aandeel minderheden in dienst bij de ministeries						
Ministerie					aandeel in	
	2004	2005	2006	2007	instroom	uitstroom
AZ	15,7%	11,6%	13,8%	11,8%	12,1%	18,5%
BZK	15,2%	14,3%	14,7%	13,1%	5,0%	18,3%
BuiZa ¹		11,6%	11,6%	11,6%	15,1%	14,2%
EZ	6,9%	6,6%	6,4%	8,9%	7,5%	7,0%
FIN	8,6%	8,8%	9,1%	10,1%	20,5%	10,4%
JUS	8,5%	11,0%	11,4%	12,1%	20,8%	14,3%
LNV	4,5%	5,3%	5,3%	4,2%	7,1%	4,5%
OCW ²	14,5%		9,4%	12,3%	19,0%	17,9%
SZW	10,8%	11,3%	10,6%	10,3%	8,9%	13,0%
VenW	8,0%	8,0%	8,0%	8,1%	8,2%	7,1%
VROM	10,4%	10,5%	10,0%	11,1%	7,1%	11,8%
VWS ³	7,5%	7,8%		6,7%	7,9%	8,6%
Totaal	8,4%	9,3%	9,5%	10,0%	16,4%	11,5%

¹ geen opgave over 2004
² geen opgave over 2005
³ geen opgave over 2006

bron: enquête

Naar schaalniveau

<i>Aandeel minderheden naar schaalniveau</i>			
	2005	2006	2007
schaal 1-2	10,0%	11,8%	9,9%
schaal 3-5	17,3%	17,5%	19,7%
schaal 6-8	11,5%	11,9%	12,4%
schaal 9-11	6,4%	6,8%	7,1%
schaal 12-14	4,4%	5,0%	4,8%
schaal 15 en hoger	3,5%	3,1%	3,6%

bron: enquête

Verklaringsfactoren

Aan de oververtegenwoordiging van mannelijke werknemers met een autochtone achtergrond binnen het Rijk ligt een complex van factoren ten grondslag.⁵ Deze zijn grofweg te verdelen in drie categorieën: individuele -, institutionele - en culturele factoren die uiteraard onderling samenhangen en elkaar beïnvloeden.

Individuele factoren

Hieronder vallen zaken als opleidingsniveau, werkervaring en keuze voor een bepaalde beroepssector waarin al systematische verschillen tussen groepen kunnen optreden. Elementen die van belang zijn voor de kansen op de arbeidsmarkt. Het gemiddeld lagere opleidingsniveau van allochtonen gold langere tijd als verklaring voor hun geringere kansen op de arbeidsmarkt. Naarmate die kloof kleiner wordt, gaat dit echter steeds minder op. Hetzelfde geldt voor vrouwen: ook zij zijn inmiddels net zo goed of beter opgeleid dan mannen.

Institutionele factoren

De institutionele factoren betreffen de structuur van de maatschappij, van organisaties en ondernemingen. Het gaat bijvoorbeeld om de maatschappelijke arbeidsverdeling naar sekse, waarin mannen tot voor kort voornamelijk kostwinners waren en vrouwen voornamelijk zorgden. Op tal van terreinen werkt dit nog steeds door – zoals de beschikbaarheid van kinderopvang of de standaard dagindeling.

Op het niveau van organisaties gaat het onder meer om procedures en criteria voor de selectie van kandidaten voor leidinggevende functies. Veel bedrijven en instellingen kennen 'standaardroutes' naar hogere functies, waarbij afwijkende carrièrepaden negatief uitwerken, bijvoorbeeld van mensen die een zogeheten 'lange leerroute' (van VMBO naar MBO, naar HBO en hoger) hebben gevolgd of op ondersteunend functieniveau zijn begonnen en later zijn opgeklommen. Die wegen komen bijvoorbeeld vaker voor bij allochtone werknemers.

Culturele factoren

Cultuur gaat om de invloed van ongeschreven regels, mores en omgangsvormen in een bedrijf of instelling. In de dominante organisatieculturen zou op dit moment de gemiddelde 'witte man' beter gedijen dan veel vrouwen en allochtonen. Een onderdeel van de bedrijfscultuur zijn de beelden die heersen rond bepaalde functies of rond zaken als gezag uitoefenen. Het beeld van de manager is vanouds toegesneden op de witte man. Dit werkt nog steeds door in het profiel van de 'goede leider' en daarmee in de criteria voor selectie.

⁵ Hierover is zeer veel gepubliceerd. Deze paragrafen zijn gebaseerd op een compilatie van bestaand onderzoek, zoals die is gemaakt voor het Kennisweb Diversiteit op Rijksweb – het intranet van de rijksoverheid.

Verschillende factoren liggen meer op macroniveau (b.v. het gemiddelde opleidingsniveau van een groep op de arbeidsmarkt) en/of zijn meer algemeen maatschappelijk van aard (b.v. stereotype beeldvorming van bepaalde groepen in de samenleving). Dit betekent ook dat de effecten van macro-ontwikkelingen op (beleids)terreinen als onderwijs en arbeidsmarkt niet zijn uit te vlakken.

Ook dergelijke factoren werken echter door op het mesoniveau van instituties en organisaties. Sectoren en individuele bedrijven en instellingen ondervinden immers de effecten ervan in hun eigen organisatiecontext. Andere factoren hebben, daarnaast, meer direct betrekking op de processen die zich binnen organisaties afspelen (bv. selectieprocedures, loopbaanbeleid, de organisatie van het werk). Dit betekent dat het ook, gegeven de macro context, mogelijk is om interventies te plegen op organisatieniveau.

Onbedoeld en onbewust: mechanismen van in- en uitsluiting

Diversiteit staat hoog op de agenda, en toch is het lastig om verscheidenheid te bereiken. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de mens geneigd is uit te gaan van wat bekend is, wat de norm is. Alles wat anders is, wordt (onbewust) geweerd. Het gevolg is dat de deur voor ouderen of juist jongeren, vrouwen en allochtonen vaak gesloten blijft.

Uitsluitingsmechanismen zijn de onbewuste en onbedoelde belemmeringen binnen organisaties, die de toegang of doorstroom voor bepaalde groepen werknemers tegenhouden. Ze kunnen binnen het werving- en selectieproces optreden, maar zitten ook in de cultuur van de organisatie. Uitsluitingsmechanismen doen impliciet hun werk. Wie niet goed kijkt, ziet ze niet. Bewustwording en bespreekbaar maken zijn dus van groot belang.

Op een aantal valkuilen waarvan bekend is dat ze van belang zijn bij het werken aan diversiteit in organisaties wordt hieronder nader ingegaan.

Risicoperceptie en omgekeerde bewijslast

Nieuw is vreemd: de mens neigt ertoe om aan te sluiten bij wat hij al kent. Daardoor hebben veel managers onbewust het gevoel dat de benoeming van een vrouw of allochtoon op een belangrijke positie riskant is. Er zijn immers vooral veel voorbeelden van geslaagde witte topmannen. De benoeming van een vrouw of allochtoon wordt dan al snel gezien als een risico. En dat leidt tot het fenomeen van de omgekeerde bewijslast. Vrouwen en allochtonen moet eerst laten zien dat zij de positie aankunnen, voordat zij het vertrouwen krijgen.

Na benoeming functioneren zij in de schijnwerpers van de organisatie en is de druk om te presteren groot. Het gebrek aan onvoorwaardelijk vertrouwen en de grotere zichtbaarheid kunnen afbreuk doen aan het zelfvertrouwen en dat kan weer leiden tot verkramping en minder goed functioneren.

Het management ziet vervolgens de eigen verwachtingen bevestigd. Het falen van de enkeling wordt gezien als het falen van de groep. Het management is in het vervolg voorzichtiger met het selecteren van 'nieuwkomers' voor een belangrijke functie.

Beeldvorming en stereotypering

Stereotiepe beelden die mensen over anderen hebben kunnen diversiteit effectief tegenwerken. Wie (onbewust) het beeld heeft dat ouderen traag zijn, vrouwen niet ambitieus en allochtonen niet communicatief, handelt naar deze ongefundeerde vooronderstellingen en doet daarmee de ander te kort. Bewustwording van beeldvorming en stereotypering is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van diversiteit binnen de organisatie.

Stereotypering kan mensen in een onmogelijke positie plaatsen. Neem bijvoorbeeld het beeld van de succesvolle leider. Deze toont ambitie, dominantie, kracht, onafhankelijkheid en zelfvertrouwen. Het stereotiepe beeld van een vrouw wordt echter vooral gekenmerkt door gerichtheid op anderen, zorgzaamheid, sensitiviteit en vriendelijkheid. Dit leidt tot rolincongruentie: een vrouw kan niet tegelijkertijd vrouw én leider zijn. Een vrouw die zich al te vrouwelijk gedraagt, wordt niet gezien als een effectieve leidinggevende. En andersom is een vrouw die zich als een echte leider gedraagt, onvrouwelijk.

Dwingende cultuur

Mensen voelen zich onder andere tot een organisatie aangetrokken vanwege de cultuur. Tegelijk selecteert de organisatie mensen die in de cultuur passen en stoot ze mensen af die niet in de cultuur thuishoren. Zodoende kan een bestaande cultuur in stand blijven. Verandering ontstaat pas als een grote en zichtbare groep binnen de organisatie een andere cultuur vertegenwoordigt. Bij veel organisaties sluit de cultuur beter aan bij de belevingswereld van autochtone mannen dan bij die van veel allochtonen en vrouwen, die als relatieve nieuwkomer in de organisatie aan de poort staan.

Iedere organisatie is gebouwd op uitgangspunten met een hoog gehalte aan vanzelfsprekendheid. Lange dagen maken bijvoorbeeld, of politiek-strategisch gedrag. Die vanzelfsprekendheid maakt het niet gemakkelijk om elementen uit een cultuur aan de orde te stellen. Dit soort uitsluitingsmechanismen doen stilletjes hun werk. Wie niet goed kijkt, ziet ze niet. Bewustwording en bespreekbaar maken: dat is dus van het grootste belang bij het doorbreken van uitsluitingsmechanismen.

Hoofdstuk 3 Rol van de rijksoverheid: van minderhedenbeleid naar 'business case'

3. *Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

4. *Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

Belang en verantwoordelijkheid van het Rijk

Aangezien het hier gaat om de samenstelling van zijn eigen personeelsbestand, is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid evident. Zoals ook al in hoofdstuk 1 uiteengezet, is er echter een bijzondere verhouding tussen de minister van BZK, in de rol van sectorwerkgever voor het Rijk, en de vakministers. Hoewel er uiteraard sprake is van één sector Rijk, waarbij het strategisch werkgeversbeleid is ondergebracht bij de minister van BZK, is elk van de departementen en van de grote uitvoerende diensten in feite een autonoom opererende organisatie. De dagelijkse uitvoering en vormgeving van het werkgeverschap vindt daar plaats. Dit maakt tegelijk het gebrek aan diversiteit in het personeelsbestand tot een gedeelde verantwoordelijkheid van alle rijksonderdelen. De mogelijkheden voor de sectorwerkgever om direct in te grijpen in de processen die van belang zijn voor het al of niet tot stand komen van diversiteit zijn dan ook beperkt. Politiek en samenleving spreken echter wel degelijk in het bijzonder de sectorwerkgever op zijn verantwoordelijkheid in deze aan. Het is dan ook steeds opnieuw goed zoeken naar de verhouding tussen de sectorwerkgever en de rijksonderdelen. Idealiter treedt de sectorwerkgever op als aanjager en facilitator van het diversiteitsbeleid dat wordt uitgevoerd bij de rijksonderdelen. Hoe deze verhouding is geweest en hoe de sectorwerkgever deze rol heeft ingevuld, varieert dan ook door de tijd. De mate van activiteit loopt uiteen, net als de nadruk die een meer of minder centraal gedefinieerd beleid krijgt.

Motivering

De rijksoverheid kent al vanaf de jaren tachtig beleid om het aandeel werknemers met een allochtone achtergrond te vergroten. In een historisch overzicht uit april 2000 ("Minderhedenbeleid in de Rijksdienst", notitie t.b.v. het SG beraad, BZK/DPR, 28 april 2000) wordt verwezen naar het EMO (Etnische Minderheden Overheid) beleid dat in de periode 1987-1996 van kracht was in twee ronden (EMO 1 en EMO 2). Zoals de benaming al aangeeft, lag dit geheel in het verlengde van het - wat toen nog heette - 'minderhedenbeleid' van de regering. Formulering van de problematiek, de doelstellingen en de oplossingsrichtingen waren gebaseerd op de (zwakke) positie van 'minderheden' op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Mensen uit deze minderheidsgroepen hadden een achterstand en hun positie behoeft verbetering, zo was het uitgangspunt. De inspanningen van het Rijk, gericht op de samenstelling van zijn eigen personeel, waren dan ook bedoeld om een bijdrage te leveren aan deze algemene politieke doelstellingen. De aanpak sloot aan bij deze benadering. Zo kende het EMO 2-beleid centraal vastgestelde kwantitatieve taakstellingen om het aandeel minderheden binnen de rijksdienst tussen 1991 en 1995 te laten toenemen tot 5% van het totale personeelsbestand. De departementen dienden hun aandeel daarin zelf te realiseren. Volgens de evaluatie van het EMO-beleid was het beleid in deze fase centralistisch en weinig aangesloten op de behoeften van de afzonderlijke departementen.

Na dit beleid volgde de wet SAMEN, gericht op de evenredige arbeidsdeelname van allochtone Nederlanders en eveneens een product van het (specifieke) arbeidsmarktbeleid.

Ook deze wetgeving leverde kwalitatieve doelstellingen, waarbij de rijksoverheid een voorbeeldfunctie diende te vervullen.

In de dominante benadering tussen medio de jaren tachtig en plm. 2000 werd de verbinding tussen het belang van het Rijk als arbeidsorganisatie en het politieke belang om de arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren, slechts in beperkte mate gelegd. Het lijkt erop dat er soms zelfs een tegenstelling tussen beide werd gevoeld. Om als Rijk de politiek gewenste voorbeeldrol te vervullen, moest men soms het organisatiebelang ("de beste persoon op de beste plek") opzij zetten - zo lijkt in ieder geval de beeldvorming rond het beleid. In de motivering van de activiteiten van het Rijk op dit terrein komt de argumentatie niet uit het belang of het functioneren van deze arbeidsorganisatie zelf, maar wordt verwezen naar documenten uit het minderhedenbeleid van de regering.

Na de milleniumwisseling dringt geleidelijk aan een omslag in het denken over diversiteit de Nederlandse rijksoverheid binnen, onder invloed van globalisering en steeds evidentere demografische processen met hun effecten op de (toekomstige) arbeidsmarkt. Niet alleen maken ontgroening en vergrijzing de arbeidsmarkt van de toekomst krap; ook zijn profiel is structureel gewijzigd. De mannelijke autochtone Nederlander verliest zijn voorsprong, alleen al door de macht van het getal. Het aandeel allochtone Nederlanders neemt toe en hun opleiding stijgt, met name in de jongere generaties. Een groot deel van het arbeidsmarktaanbod van de toekomst is verder vrouw - allochtoon of autochtoon - aangezien vrouwen hun gestegen opleidingsniveau steeds vaker verzilveren in een serieuze baan. Deze constatering zet diversiteit voor het eerst als noodzaak op de agenda. Een werkgever die ook in de toekomst zijn werk nog gedaan wil krijgen, doet er goed aan voor alle groepen interessant en aantrekkelijk te zijn. Daarnaast spelen ook imago en reputatie van een bedrijf een rol. Daarbij gaat het ook om de positieve effecten van een reputatie als maatschappelijk verantwoord of duurzaam ondernemer.

Bedrijven die aan het werk gingen met diversiteit ontdekten echter al snel nog een ander, cruciaal belang. Zij kwamen erachter dat het om meer gaat dan alleen arbeidskrachten. Diversiteit in het werknemersbestand draagt bij aan hun 'core business' in de vorm van het ontwikkelen van nieuwe producten of het aanboren van nieuwe markten. Denk aan het *halal* vlees van Albert Heijn of de 'ladyphones' van verschillende telefoonaanbieders. Zo raakt interne diversiteit verbonden met de hoofddoelstelling van ondernemingen, veelal het maken van winst. Kortom, veel bedrijven hebben een harde 'business case' voor diversiteit. De overheid is natuurlijk geen onderneming, die gericht is op geld verdienen door producten op markten aan te bieden. De 'business case' voor het Rijk dringt zich dan ook minder direct op.

Toch is onder invloed van het nieuwe denken over diversiteit ook binnen de rijksoverheid oog ontstaan voor het organisatiebelang bij een minder eenzijdige samenstelling. En daarbij gaat het, naast het arbeidsmarktargument, wel degelijk om de kwaliteit van de vervulling van de kerntaken van de overheid: het voorbereiden en uitvoeren van politieke besluitvorming op een wijze dat overheidsbeslissingen en overheidshandelen herkenbaar zijn voor de samenleving en ook door die samenleving worden gedragen.

Recent: een 'business case' voor het Rijk

Het arbeidsmarktargument is als eerste doorgedrongen in de gelederen van de rijksdienst, bij enkele voorlopende (veelal uitvoerende) onderdelen zoals de Belastingdienst of de Onderwijsinspectie. Het (ambtelijk) plan van aanpak 2005 "Rijk en diversiteit: geen voorkeursbeleid maar professionaliteit" verwoordt voor het eerst een moderne visie op diversiteit op Rijksniveau, waarin ook de inhoudelijke component een plek heeft: "Het Rijk zal moeten kunnen functioneren in een maatschappij van toenemende complexiteit. Dat vergt

van het rijkspersoneel een toenemende mate aan creativiteit en flexibiliteit. Die creativiteit is niet alleen van belang op individueel niveau. Op het collectieve vlak heeft creativiteit ook veel te maken met de diversiteit van het personeelsbestand. Die diversiteit vormt een tegenwicht tegen het kritiekloos blijven bewandelen van platgetreden paden en tegen "ambtelijke inteelt", waarbij werving en selectie tot steeds nieuwe kloons van het gebruikelijke type ambtenaar leiden. De overheid van de toekomst is niet gebaat bij ambtenaren uit het verleden."

In de meest recente beleidsstukken is de 'business case' voor het Rijk langs deze lijnen uitgebreid uitgewerkt (brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer "Voorbeeldrol Rijk" d.d. 5 december 2006). Daarin wordt verwezen naar een arbeidsmarktbelang, een inhoudelijk belang ('core business') en een imagobelang.

Arbeidsmarktbelang

Op de middellange termijn ontstaat er, ook bij een krimpende organisatie, een vervangingsvraag door het en masse uitstromen van de babyboomgeneratie. Het Rijk zal dan een beroep doen op een arbeidsmarkt die zowel krap als divers is, wat noodzaakt om kwaliteit (en kwantiteit) uit alle groepen aan te boren voor alle niveaus in de organisatie. Daarbij komt dat niet de arbeidsmarkt niet alleen in zijn algemeenheid diverser wordt, maar dat dit ook geldt voor het aanbod van hoger opgeleiden – waaruit de rijksoverheid een groot deel van zijn werknemers recruteert. Er is een grote inhaalslag gaande wat betreft het opleidingsniveau van Nederlanders van allochtone herkomst. Zo had in 2007 zo'n 12% van de eerstejaars studenten in het hoger onderwijs (HBO/WO) een allochtone origine.⁶

De mate van de vervangingsvraag waarmee de overheid de komende jaren wordt geconfronteerd, is uiteraard afhankelijk van politieke keuzes omtrent de omvang van de Rijksoverheid, maar voor bepaalde beroepsgroepen en opleidingen zal die hoe dan ook optreden - ongeacht de grootte van de organisatie. Het Rijk concurreert dan met andere grote werkgevers om dat arbeidsaanbod. De wetenschap dat de push en pull factoren voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt kunnen variëren, kan leiden tot een bewuste keuze voor bepaalde arbeidsmarktstrategieën of voor diversificatie daarbinnen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar het arbeidsmarktgedrag van allochtone werkzoekenden op HBO en WO niveau (MOA 2005) dat deze minder dan vergelijkbare autochtonen zeggen te hechten aan factoren als 'plezier' in het werk en meer aan primaire arbeidsvoorwaarden. Vrouwelijke hoger opgeleiden op hun beurt scoren hoog op 'inhoud' van het werk. Ook zoekstrategieën kunnen variëren, zoals bijvoorbeeld jongere (allochtone) werkzoekenden veel gebruik maken van vacaturesites op internet.

Core business

Ook de relatie tussen diversiteit en de 'core business' van het Rijk (het voorbereiden, uitvoeren en verantwoorden van politieke (beleids)beslissingen) is niet moeilijk te leggen. Waar het de taak van de politiek is om verschillende gezichtspunten en belangen uit de samenleving in besluitvorming mee te nemen, af te wegen en keuzes te maken, is het in het verlengde daarvan één van de taken van de ambtelijke organisatie om deze gezichtspunten en belangen zichtbaar te maken in beleidsvoorbereiding, - uitvoering en verantwoording. Daarbij gaat het enerzijds om de *inhoud* van beleid, waarin signalen uit een diverse samenleving betrokken moeten worden om voor zo veel mogelijk burgers effectief te zijn. Dit vraagt dus om een responsieve overheid, zonder eenzijdige gerichtheid. Een heterogene

⁶ SCP, Jaarrapport Integratie 2007, hoofdstuk 5.

samenstelling van het apparaat, ook op beleids- en managementniveau, is daarbij behulpzaam. Voor het ene veld (b.v. onderwijs) zal diversiteit een directere relevantie hebben dan voor het andere (b.v. dijkbewaking). Anderzijds gaat het ook om het *draagvlak* voor beleid en besluitvorming. Dit betreft dus de legitimiteit van het overheidshandelen in de samenleving. Dat is relevant, ongeacht het beleidsterrein. Deze thema's zijn tevens aan de orde bij de vernieuwing van de Rijksdienst, zoals verwoord in de nota Vernieuwing Rijksdienst (2007). De aandacht voor de diversiteit binnen het apparaat sluit naadloos aan bij het werken aan een grotere omgevings- en klantgerichtheid van de rijksoverheid.

Imago / reputatie

De kwestie van imago en reputatie is voor het Rijk evenzeer relevant, zeker in een tijdsgewricht waarin de overheid niet erg positief staat aangeschreven. De afstand tussen de burger en de overheid is een belangrijk element in de negatieve beeldvorming. Meer diversiteit kan bijdragen aan een eigentijdser imago van een overheid die niet alleen werkt voor, maar ook deel uitmaakt van de samenleving. Daarnaast is de rijksoverheid belast met het uitvoeren en uitdragen van politieke besluiten omtrent wat in de samenleving wenselijk wordt geacht. Doelstellingen omtrent de gelijke kansen van vrouwen en mannen, langer doorwerken van ouderen, sociale verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen en de integratie en kansen van allochtonen zijn daarvan onderdeel. Van partijen buiten de overheid wordt op deze thema's het een en ander gevraagd. Dit zal het Rijk daarom ook op de eigen organisatie moeten betrekken. Onder het motto 'practice what you preach', heeft het Rijk daarbij een belangrijke maatschappelijke (voorbeeld)rol.

Hoofdstuk 4 Doelstellingen: van voorbeeldrol tot benutting potentieel

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Evenredigheidsstreven

Zoals eerder aangegeven, kwamen de doelstellingen voor het personeelsbeleid van het Rijk voort uit het minderhedenbeleid van de opeenvolgende kabinetten. Een expliciet doel was dat de rijksoverheid als werkgever een voorbeeldrol speelde ten opzichte van andere, private, werkgevers.

Geruime tijd zijn de doelstellingen in het 'doelgroepenbeleid' van de rijksoverheid vertaald in kwantitatieve termen. Het EMO 2 beleid bevatte centraal vastgestelde kwantitatieve taakstellingen om het aandeel minderheden binnen de rijksdienst tussen 1991 en 1995 te laten toenemen tot 5% van het totale personeelsbestand. De departementen dienden hun aandeel daarin zelf te realiseren. Deze doelstellingen werden echter niet gehaald, want in 1995 bedroeg het percentage 3,5%.

Van 1998 tot en met 2002 was de wet SAMEN van kracht. Daarbij diende het aandeel allochtone medewerkers van (grotere) bedrijven en instellingen een afspiegeling te zijn van de opbouw van de (regionale) arbeidsmarkt - waarbij het landelijk gemiddelde op 5% was gesteld. Ook voor de rijksoverheid gold het streven naar deze evenredigheid. De ambtelijke notitie 'Minderhedenbeleid in de rijksdienst' (d.d. 14 juni 2000, vastgesteld in het SG beraad) formuleert als doelstelling dat: "de sector moet voldoen aan de vereisten van de wet SAMEN en er naar zal streven de lat iets hoger te leggen dan de norm van de wet." Voor de verschillende departementen kon de 'evenredigheidsnorm' verschillen, afhankelijk van de regio en de sector waarin zij opereerden.

Ook na het formele aflopen van de wet is de evenredigheid uit de wet SAMEN voor het Rijk een ijkpunt gebleven, hoewel er geen officieel na te streven doelstelling meer uit voortkwam. In de begrotingsstukken voor 2004 is het integratievraagstuk verdrongen door de beoogde afslanking van de rijksoverheid. Het 'minderhedenbeleid' staat in dat jaar onder de noemer 'sociaal beleid' waarvan de doelstelling is: "Via een effectief sociaal beleid de gewenste afslanking van het aantal ambtenaren te realiseren zodanig dat een kwalitatief hoogwaardig apparaat in stand blijft en waarmee het percentage allochtonen en andere voorkeursgroepen in de organisaties op gelijk niveau blijft" (Begroting BZK 2004). En ook het volgende jaar blijft de afslanking het referentiekader. De doelstelling voor 2005 is dat het aandeel allochtone medewerkers gelijk blijft aan dat uit 2003 (Begroting BZK 2005). In deze jaren is de belangrijkste doelstelling dus niet meer een toename van het aantal medewerkers van allochtone herkomst, maar het voorkomen van een teruggang in cijfermatige zin. In de begroting voor 2006 is echter de 'voorbeeldrol' van het Rijk weer terug: "Het Rijk moet om te kunnen voldoen aan de eisen van burger en politiek steeds beschikken over hoogwaardig personeel. Daartoe dient zij over moderne arbeidsvoorwaarden te beschikken en een hoogwaardig personeelsbeleid te voeren. Daarbij dient het Rijk als werkgever waar mogelijk ook het goede voorbeeld te geven aan andere werkgevers" (Begroting BZK 2006). Een en ander wordt geïllustreerd met de aantallen allochtonen bij de rijksdienst.

Organisatiebelang

De beleidsnotitie 'Rijk en diversiteit: geen voorkeursbeleid maar professionaliteit' houdt voor wat betreft de kwantitatieve doelstelling nota vast aan de evenredigheidsnorm uit de dan reeds afgesloten wet SAMEN. In veel sterkere mate dan eerder geformuleerd ligt in deze notitie echter de nadruk op het eigen belang van de organisatie bij meer diversiteit. Daarbij

gaat het om de herkenbaarheid van de overheid, maar vooral om het benutten van al het kwantitatief en kwalitatief potentieel op de toekomstige krappe arbeidsmarkt. In 2006 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over een voorgenomen 'integraal diversiteitsbeleid' dat dit organisatiebelang geheel als vertrekpunt hanteert (brief aan de Tweede Kamer d.d. 5 december 2006). Het doel is om optimaal gebruik te maken van het diverse talent op de interne en externe arbeidsmarkt. De *algemene* evenredigheidsnorm uit de voormalige wet SAMEN komt in dit beleid niet meer terug. Er zijn drie kerndoelstellingen geformuleerd, waarvan de eerste twee betrekking hebben op specifieke functiegroepen:

- Meer allochtone medewerkers in beleid en management
- Meer vrouwen in management
- Diversiteit (ook in leeftijdsopbouw) behouden

In het Beleidsprogramma uit 2007 heeft het kabinet echter alsnog enkele kwantitatieve doelstellingen op deze terreinen vastgesteld:

- De Rijksoverheid heeft in 2011 een divers samengesteld personeelsbestand met een aandeel vrouwen in de Algemene Bestuursdienst van ten minste 25 procent.
- In 2011 is het aandeel allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector met 50 procent toegenomen ten opzichte van 2007.
- In 2011 zijn in de Algemene Bestuursdienst minimaal 50 medewerkers van allochtone afkomst ingestroomd in managementposities net onder ABD-niveau. Zij worden intensief begeleid om een toekomstige functie binnen de ABD te gaan bekleden.
- Bij het Rijk komen 2000 structurele stageplaatsen: 1000 reguliere plaatsen op mbo/hbo/wo-niveau, en 1000 plaatsen voor kansarme doelgroepen zonder startkwalificaties. Voor beide trajecten geldt dat 50 procent moet worden bezet door allochtone vrouwen en mannen.
- In 2011 moet het uitstroompercentage van 50-plussers naar inactiviteit met 2%-punt zijn afgenomen ten opzichte van 2006. De concrete ambitie voor de ABD is managers vanaf de leeftijd van 57 actiever te benaderen om hun volgende carrièrestap te bepalen.

Opmerkelijk in de recente beleidsontwikkeling is dat niet alleen de motivering veranderd is, maar ook het niveau waarop de doelstellingen zijn geformuleerd. Het ging geruime tijd om algemeen geformuleerde doelstellingen (evenredigheid). De meest recente doelstellingen daarentegen hebben een meer specifiek karakter.

Hoofdstuk 5 Aanpak: van sleutelen aan 'minderheden' naar sleutelen aan de organisatie

6. *Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?*

7. *Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

Etnische Minderheden Overheid-beleid

In het Etnische Minderheden Overheid-beleid (EMO) van medio jaren tachtig tot medio jaren negentig van de vorige eeuw was het uitgangspunt het geven van voorkeur aan minderheden (historisch overzicht Minderhedenbeleid in de sector Rijk, 14 juni 2000, BZK). Uitgangspunt en doelstellingen waren centraal geformuleerd; de uitvoering diende decentraal, binnen de departementen en rijksonderdelen, te gebeuren. Dit betekent dat het beeld van de wijze waarop daar in de praktijk aan is gewerkt, anno 2007 niet compleet kan zijn. Wel is nog traceerbaar hoe vanuit de sectorwerkgever de praktijk op decentraal niveau is gestimuleerd en gefaciliteerd.

Het ministerie van BZK en het A+O-fonds Rijk stelden in de periode 1987 - 1995 instrumenten en subsidiemiddelen ter beschikking voor scholing in de Nederlandse taal, voor werkervaringsplaatsen en voor specifieke projecten. Voorbeelden daarvan zijn in ieder geval het 1000 banenplan voor Molukkers en projecten voor startende Turkse en Marokkaanse meisjes. Voor zover traceerbaar, is van deze voorbeelden in ieder geval opvallend dat de aanpak zich geheel richt op de (aankomende) allochtone medewerkers. Zij worden (bij)geschoold, krijgen (doorgaans boventallige) werkervaringsplaatsen en stromen in via projecten voor specifieke groepen.

Wet SAMEN

Vanaf 1996 is de wet SAMEN (formeel: de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen) het belangrijkste instrument dat sectorbreed wordt ingezet. Evenredigheid op sectorniveau is de doelstelling, de rijksonderdelen registreren hun scores, het ministerie van BZK monitort en rapporteert aan de politiek. De uitvoering van het beleid is, explicieter dan daarvoor, gedecentraliseerd.

Van doelgroepenbeleid naar diversiteitsbeleid

Na het aflopen van de wet SAMEN in 2002 wordt gepoogd het kwantitatieve doelgroepenbeleid te verbreden naar een diversiteitsbeleid. Daarbij komen ook zaken aan de orde als intercultureel management, rolmodellen en de meerwaarde van een divers samengesteld personeelsbeleid.

Diversiteit lijkt in deze fase nog sterk op een optelsom van beleid voor verschillende doelgroepen, die eigenlijk met elkaar concurreren. In de notitie 'Minderhedenbeleid in de Rijksdienst' staat: "De activiteiten gericht op het bevorderen van instroom, doorstroom en behoud van minderheden door de departementen moet worden afgewogen tegen de activiteiten om te streven naar een evenwichtige leeftijdsopbouw, het streven naar een evenredige verhouding tussen mannen en vrouwen en het voldoende instroommogelijkheden bieden aan andere categorieën zoals gehandicapten".

Rijksbreed is afgesproken dat ook na 2002 het aandeel allochtone medewerkers wordt gemonitord en dat er wordt gerapporteerd in het Sociaal Jaarverslag Rijk, conform de omschrijving en methodiek uit de wet SAMEN. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid lag wederom bij de rijksonderdelen zelf. Verschillende departementen maakten

eigen plannen en riepen verschillende projecten in het leven. Aangezien deze doorlichting zich concentreert op het ministerie van BZK als sectorwerkgever, worden deze hier niet beschreven.

In de periode 2002 - 2005 initieerde de sectorwerkgever verder de volgende activiteiten:

- Specifieke aandacht voor de werving van jongeren uit minderheidsgroepen voor het rijkstraineeprogramma.

In de eerste tranche zijn hiervoor aparte wervingsactiviteiten geweest en is geprobeerd de psychologische test zo cultuurneutraal mogelijk te maken. In de tweede tranche was daarvoor minder aandacht, waardoor er slechts een gering aantal trainees van allochtone herkomst geselecteerd was. Als reactie daarop is voor de volgende tranches een streefcijfer van 10% geformuleerd. Om dat te realiseren wordt geïnvesteerd in specifieke werving en is er aandacht voor een cultuurneutrale selectie van trainees.

- Ministage project Marokkanen

In samenwerking met de stichting TANS (*Towards A New Start*) organiseerde het ministerie van BZK ééndaagse ministages voor hoogopgeleide Marokkanen met interesse voor een baan bij de rijksoverheid. De stagiaires liepen gedurende een dag mee met een directeur of een directeur-generaal.

- Managing diversity

Er werden verkenningen gedaan van de introductie van het concept van 'managing diversity' bij de rijksoverheid. Er zijn studiereizen naar de Verenigde Staten geweest die leidden tot een opdracht aan het Rijks Opleidingsinstituut (ROI) voor het ontwikkelen van een scholingsmodule. Wegens onvoldoende belangstelling heeft dat toen geen doorgang gevonden.

- Investeren in onderkant loongebouw

Enkele departementen hebben in deze periode nieuwe functies gecreëerd in de schalen 1 en 2 die bij voorkeur ingevuld dienden te worden door langdurig werklozen. 80% van de instroom in deze functies bestond uit allochtonen.

Geen voorkeursbeleid maar professionaliteit

In de ambtelijke notitie 'Rijk en diversiteit: geen voorkeursbeleid maar professionaliteit' (BZK, 2005) werd, zoals de titel al zegt, het formele voorkeursbeleid losgelaten. Naast een gehandhaafde registratie en monitoring conform de wet SAMEN werd vooral gekozen voor kwalitatieve acties.

Voorgesteld werd dat alle ministeries twee actiepunten ter hand zouden nemen. Ter inspiratie bevatte de notitie een bijlage met departementale best practices.

Ook sloten de voornemens in de notitie aan bij afspraken in het beraad van plaatsvervangend Secretarissen Generaal. Dit had de sectorwerkgever verzocht om in samenwerking met de ministeries de organisatie van de volgende activiteiten op zich te nemen:

- Organisatie van themabijeenkomsten met de plaatsvervangend Secretarissen Generaal, waarbij de rijksvisie op diversiteit nader vorm wordt gegeven.
- Bijeenkomsten tussen de ministeries, als werkgevers, en Nederlandse allochtone studenten/afgestudeerden.
- Nadere uitwerking van een beoogde ophoging van instroom van allochtone Nederlanders, naar schaalniveau en de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt.
- Zorgdragen voor een verbinding van het pSG Beraad met het door het ministeries van Justitie en SZW op te richten 'ambassadeursnetwerk diversiteit'. Vanuit het pSG Beraad zou namens het Rijk worden geparticipeerd in dat netwerk.

Tenslotte sprak het pSG beraad zich uit voor de ontwikkeling van een rijksbrede en meer integrale visie op diversiteit, waarbij niet alleen de integratie van allochtonen maar ook andere thematieken zouden worden betrokken.

Integraal diversiteitsbeleid

Deze rijksbrede integrale visie is neergelegd in de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 5 december 2006.

In deze visie vormt de 'business case' voor het Rijk het leidend principe bij de vormgeving van en communicatie over het diversiteitsbeleid (arbeidsmarktpotentieel; relatie met de core business; reputatie en imago). Maatregelen om de diversiteit binnen het personeel te vergroten, maken daarbij zo veel mogelijk deel uit van het reguliere beleid m.b.t. instroom, doorstroom en behoud.

In een rijksbreed plan formuleren de P&O-directeuren voornemens die dit concreter uitwerken:

“- Het versterken van het diversiteitsperspectief in de positionering van het Rijk op de externe arbeidsmarkt, in het bijzonder in de arbeidsmarktcommunicatie, met prioriteit voor de werving van allochtonen voor beleids- en managementfuncties.

- Het benutten en ontwikkelen van het potentieel onder zittende vrouwelijke en allochtone medewerkers door middel van extra aandacht in de p-schouwen. Het gaat om het ontwikkelen en doorstroompotentieel (evt. na aanvullende training of opleiding) van allochtone medewerkers van beleidsondersteunende functies naar beleid en van vrouwen van beleidsfuncties naar managementfuncties.

- Het investeren in een organisatiecultuur waarin de waarde van diversiteit wordt erkend en tot zijn recht komt, door de vaardigheden van met name het middenmanagement in de richting van 'managing diversity' te ontwikkelen. Dit dient ter ondersteuning van de gewenste diversiteit in de werving, de doorstroom en het tegengaan van ongewenste uitstroom.”

Naast de integratie van diversiteit in het algemene HRM beleid van de rijksoverheid, werden er enkele maatregelen en randvoorwaarden genoemd die de onderdelen van het Rijk zouden moeten ondersteunen bij het streven naar meer diversiteit. Genoemd werden een benchmark waarmee de rijksonderdelen zich kunnen vergelijken met andere werkgevers in dezelfde regio en sector, adequate basisinformatie door integratie van het diversiteitsperspectief in gegevensverzameling en onderzoeken, een praktische kennisinfrastructuur via het web en via een 'levend interdepartementaal netwerk' dat ervaringen uitwisselt en gezamenlijk knelpunten aanpakt, en tenslotte de bewustwording van het middenmanagement via communicatie en agendasetting.

Recente resultaten

Een overzicht van de meest recente resultaten (uit 2007) geeft een beeld van de actuele aanpak:

- Aanstelling recruiter Diversiteit bij EC AMC.
- Double Click evenement voor kennismaking jonge hoogopgeleide allochtonen met het Rijk als potentiële werkgever inclusief stagebeurs ter plekke.
- Specifieke wervingsstrategieën voor werving jonge hoogopgeleide allochtonen (via websites, mailings, verenigingen).
- 13% van de nieuwste lichte rijksstrainees heeft een allochtone achtergrond.

- Kennisweb Diversiteit op Rijksweb waarop managers en HRM adviseurs kennis, informatie, instrumenten, praktijkvoorbeelden, netwerken en experts kunnen vinden (<http://kenniswebdiversiteit.rijksweb.nl>).
- Grotere regie op diversiteitsbeleid bij de departementen en andere rijksonderdelen via een 'levend netwerk' van dossierhouders die kennis en ervaringen uitwisselen en samen acties ondernemen.
- Voorlichting van managers en HRM adviseurs over hoe ze ongewenste 'bias' in werving en selectie kunnen voorkomen (via seminar en brochure Werving en selectie voor kwaliteit en diversiteit).
- Onderzoek naar de exit motieven van allochtone medewerkers.
- Herbevestiging van de registratie van allochtone medewerkers en het inbedden van aandacht voor diversiteit (geslacht, herkomst, leeftijd) in onderzoeken onder personeel (oa. medewerkerstevredenheid en mobiliteitsonderzoek).
- Inventarisatie aanknopingspunten voor diversiteitsmanagement in managementopleidingen binnen de rijkdienst.
- Een plan van aanpak van de Algemene Bestuursdienst voor het vergroten van de diversiteit in de hoogste managementlagen.
- Evenredige deelname van vrouwen in het jaarlijkse 'kandidatenprogramma' van de ABD.
- Uitwerking van een stageplan met expliciete diversiteitsdoelstellingen en afspraken met de departementen over de uitvoering.

Hoofdstuk 6 Effecten en neveneffecten

8. *Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

9. *Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

Zoals eerder uiteengezet, zijn in de loop der tijd verschillende instrumenten ingezet. De rode draad daarbij is echter wel altijd geweest dat de uitvoering van het beleid als zodanig binnen de rijksonderdelen zelf diende plaats te vinden. De rol van het ministerie van BZK daarbij was meer of minder actief, maar richtte zich altijd op het stimuleren en faciliteren van de departementen en andere rijksonderdelen.

Resultaten EMO-beleid

De kwantitatieve doelstellingen uit het Etnische Minderheden Overheid-beleid werd ondersteund met interventies en projecten gericht op de (aankomende) medewerkers zelf (scholing, werkervaring, taaltraining e.d.). Uit de evaluatie van dit beleid bleek de doelstelling van 5% werknemers uit etnische minderheidsgroepen in 1995 niet gehaald; de teller bleef steken op 3,5%. Dit was grotendeels toe te schrijven aan de hoge uitstroom van deze categorie werknemers in deze periode. Volgens de evaluatie waren ook de afslankingstaakstellingen die de departementen moesten uitvoeren, van belang. Daardoor vond men geen formatieve ruimte voor nieuwe instroom uit deze groepen. Ook zou het beleid, en met name de kwantitatieve doelstelling, te centralistisch zijn. Hierdoor zou er te weinig ruimte zijn voor maatwerk, aansluitend bij de eigen behoeften van de organisatieonderdelen.

De latere decentrale aanpak in het beleid lijkt inderdaad een positieve impuls te geven aan de activiteit van verschillende rijksonderdelen op dit terrein. De doelstelling van evenredigheid uit de wet SAMEN wordt rijksbreed ruimschoots gehaald. Althans, in algemene zin. Meer specifiek bezien, valt een sterke ondervertegenwoordiging van allochtonen in midden- en hogere functies op. Ook blijft de uitstroom van allochtone medewerkers groot.

Personeelsreducties en uitstroom

De ambtelijke notitie 'Rijk en diversiteit' uit 2005 maakt in dat licht kort de balans op:

"- De resultaten van het Rijk worden vooral geboekt in de schalen 3-8. Daarboven en daaronder liggen de gerealiseerde percentages ver onder het daarvoor geldende evenredigheidsniveau. Onder de ruim 900 topmanagers van de ABD-groep, zijn er bijvoorbeeld slechts 2 van allochtone herkomst (0,22%).

- In 2003 is – mede als gevolg van de beoogde personeelsreducties – de omvang van het personeelsbestand van het Rijk met 0,9% gedaald. De uitstroom die daaraan bijdroeg bestond voor een belangrijk deel uit relatief ouderen, onder wie een laag percentage allochtonen mag worden verondersteld. Daardoor zou zelfs zonder instroom het percentage allochtonen onder de achterblijvers automatisch moeten stijgen. Een deel van de gerealiseerde stijgingen kan dus niet aan verrichte inspanningen ter bevordering van de diversiteit worden toegeschreven.

- Sterker nog: dat het percentage allochtonen in 2003 met 0,7% is gestegen (van 8,1% naar 8,8%), komt niet doordat er allochtonen zijn bijgekomen, maar doordat er autochtonen zijn verdwenen. Allochtonen maakten in 2003 11,5% van de instroom uit, maar 12,3% van de (grotere) uitstroom. Dat betekent dat het absolute aantal allochtonen in 2003 met zelfs 140 is afgenomen."

Sinds 2005 overtreft de instroom van allochtonen hun uitstroom, maar het verschil is nog steeds niet groot. Dat betekent dat de resultaten van het beleid veel groter zouden zijn wanneer de rijksoverheid erin zou slagen medewerkers van allochtone herkomst voor het Rijk te behouden. Dat dit nu niet lukt blijkt, volgens recent onderzoek van de RU Groningen, terug te voeren op het gebrek aan loopbaankansen die deze groep ervaart en op minder soepele relaties met leidinggevende en team.

Kleine stappen

Alles overziend is er wel groei in het aandeel allochtone medewerkers bij het Rijk, maar erg langzaam en tot een zeker 'plafond'. Het is een beleid van kleine stappen. De doelstellingen zijn lange tijd weinig specifieke geweest. Dit wil zeggen dat ze algemeen gesteld waren en niet per se gericht op de functieniveaus waar de ondervertegenwoordiging groot was. Later is er wel meer aandacht voor deze differentiering gekomen.

Wat opvalt in de instrumenten en activiteiten is dat ook deze vaak kleinschalig, projectmatig en tijdelijk waren, terwijl de oorzaken van het probleem structureel en complex zijn. Daarom kunnen zij ook maar een kleine bijdrage leveren aan het gehele probleem. Dat is uiteraard verklaarbaar, aangezien het in deze doorlichting gaat om beleid gericht op de eigen organisatie. Een deel van de oorzaken van het probleem, zoals beschreven in hoofdstuk 2, ligt immers buiten de invloedssfeer van de overheid *als werkgever*.

Ook is dit beleidsterrein nogal gevoelig voor ontwikkelingen in de omgeving. Zaken als afslanking, reorganisatie, politiek klimaat t.a.v. het minderhedenbeleid in het algemeen hebben veel effect op de inhoud en het resultaat. In negatieve zin, maar ook in positieve zin – zo geven de aandacht voor de vergrijzing en de toekomstige krappe arbeidsmarkt het diversiteitsbeleid binnen het Rijk wind mee.

De rol van de sectorwerkgever Rijk

Naast het harde resultaat dat blijkt uit de cijfers m.b.t. de personeelsopbouw van het Rijk is er ook nog een andere vorm van effect dat onder de loep kan worden genomen. Daarbij gaat het om het effect van de stimulerende rol van het ministerie van BZK als sectorwerkgever in de richting van de overige rijksonderdelen. Vanaf medio jaren negentig verwijzen de beleidsstukken naar projecten en activiteiten binnen de departementen - soms met een duidelijke connectie met het ministerie van BZK. Of deze er zonder de externe stimulans van de sectorwerkgever en de politiek ook waren geweest, is natuurlijk niet duidelijk maar het lijkt erop dat die wel heeft bijgedragen.

Vanaf plm. 2004 wordt de centrale ambtelijke regie op het terrein van diversiteit weer groter. Het Beraad van plv. SG's formuleert uitvoeringsprioriteiten en entameert verdere rijksbrede acties in de richting van een meer integrale benadering.

Ten behoeve van het geldende integrale diversiteitsbeleid is een inventarisatie gepleegd van het lopend beleid bij de departementen. Uit die inventarisatie blijkt dat anno 2006 de meeste departementen met etnisch diversiteitsbeleid bezig waren. Dit was mede gestimuleerd door het plan van aanpak 'Rijk en diversiteit' en de intensivering van het etnisch diversiteitsbeleid. Meerdere departementen hadden hiervoor een medewerker vrijgemaakt of aangetrokken. Na de vaststelling van het integraal diversiteitsbeleid in 2006 nam de aandacht voor diversiteit binnen de departementale HRM-kolommen verder toe. De prioriteit die het huidige kabinet geeft aan de diversiteit van de (rijks)overheid heeft daaraan uiteraard nog een extra impuls

gegeven. Vrijwel alle departementen hebben inmiddels één of meerdere medewerker(s) met het diversiteitsbeleid belast.

De bemoeienis van de sectorwerkgever BZK lijkt dus al met al te werken als de bekende steen in de vijver – in het bijzonder wanneer daar politieke druk achter zit. De reikwijdte van de kringen die deze steen veroorzaakt, is echter discutabel. Diversiteit heeft een plaats verworven op de P&O-agenda van het Rijk. De prioriteit van diversiteit binnen de rijksdienst *buiten* P&O lijkt echter aanmerkelijk lager. Voor de verkenning 'Diversiteitsbeleid op de agenda' ondervroeg het onderzoeksbureau VanDoorneHuiskes&Partners P&O-ers en lijnmanagers (januari 2008). De onderzoekers concluderen dat 'de business case voor diversiteit' weliswaar op de agenda staat, maar dat het gevoel van urgentie binnen de rijksonderdelen lijkt te ontbreken. Kortom, diversiteit 'moet', maar zonder werkt men ook wel door. De noodzaak wordt op dit moment nog niet gevoeld. De uitdaging voor de komende jaren is dan ook om nut en noodzaak van diversiteit te koppelen aan het eigen belang en het dagelijks handelen van degenen die gezamenlijk de 'sector Rijk' vormen.

Hoofdstuk 7 Budgetten

10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Het is niet eenvoudig om zicht te krijgen op de budgetten die in de loop der jaren voor het diversiteitsbeleid van het Rijk zijn ingezet. Kosten gemaakt voor het diversiteitsbeleid van de sector Rijk zijn ten eerste veelal opgenomen in andere begrotingsposten. Ten tweede geven de verschillende rijksonderdelen ook geld uit aan activiteiten die uitvoering geven aan het rijksbrede beleid. Dit betekent dat de cijfers in de BZK-begroting alleen, een onderschatting opleveren van het budget waarmee het diversiteitsbeleid gericht op het rijkspersoneel in zijn volle omvang is gemoeid.

In het onderstaande is gepoogd om een overzicht te geven, voor zover traceerbaar.

	1994	1995	2001	2002	2003	2006	2007
<i>Opleiding & studiekosten</i>	€ 250.513	€ 219.502				€250	
<i>Onderzoek & Advies</i>	€ 112.094	€22.727	€93.369	€ 111.466	€34.923	€17.715	€28.038
<i>Congressen & media</i>	€10.638	€1.167		€5.223		€36.618	€96.793
<i>Recruiter</i>							€80.000
<i>Double Click Event</i>							€19.990
TOTAAL	€ 373.244	€ 243.397	€93.369	€ 116.689	€34.923	€54.583	€224.820

In dit overzicht valt een aantal zaken op:

- Het budget op de BZK begroting is de gehele periode beperkt.
- Er is een verschuiving in de uitgaven van opleiding naar onderzoek naar meer concrete activiteiten als congressen, specifieke wervingsactiviteiten, recruiter, double click.
- De uitgaven pieken, niet geheel verrassend, in periodes van hogere politieke prioriteit

Hoofdstuk 8 Externe toets

In twee interactieve sessies o.l.v. een externe partij is de blik van buiten georganiseerd:

- Een mini workshop met de dossierhouders op de departementen op 10 januari 2008. Doelstelling van de sessie was het, bij de verschillende onderdelen van het Rijk, toetsen van het gevoerde beleid, de rol van BZK en het bepalen van mogelijkheden voor de toekomst.
- Een workshop met een combinatie van interne vertegenwoordigers van het Rijk en externe deskundigen op 17 januari 2008.⁷ Doelstelling van de sessie was het toetsen van de bevindingen uit de concept Beleidsdoorlichting en het mobiliseren van een onafhankelijke blik.

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting van de verslaglegging van de beide sessies.

In de sessies kwamen de volgende thema's aan de orde:

- **Ideaalbeeld.**

Wat is het doel van diversiteitsbeleid? Hoe zou het zijn als diversiteitsbeleid volledig was gerealiseerd? Wat is hiervoor nodig en in hoeverre kan hier door middel van beleid invloed op worden uitgeoefend?

- **Verleden.**

Wat zijn de ervaringen uit het verleden? Op welke punten is het Rijk succesvol geweest en op welke niet?

- **Rol BZK.**

Hoe is de verhouding tussen BZK als sectorwerkgever Rijk en de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de eigen bedrijfsvoering? Hoe kan de samenwerking worden geoptimaliseerd?

- **Toekomst.**

Wat zijn kansen en mogelijkheden voor de toekomst? Welke zijn realistisch en haalbaar? Wat zou BZK als sectorwerkgever kunnen doen om deze kansen en mogelijkheden te benutten?

Hieronder een uiteenzetting van de grote lijnen zoals deze in de workshops naar voren is gekomen.

Het ideaalbeeld

De bespreking van dit thema levert een beeld op waarin een ieder gelijke kansen heeft, waarin verschillen worden benut en gezien in het licht van kansen en mogelijkheden. Hiervoor is volgens de aanwezigen nodig:

- Het herkennen van de relatie tussen diversiteit enerzijds en kwaliteit en innovatie anderzijds.
- Het inzien van de noodzaak om divers talent in de organisatie in te zetten en management dat het gevoel van urgentie onderschrijft door als ambassadeur op te treden en het goede voorbeeld te geven.
- Een inspirerend werkklimaat waarin mensen diverse bijdragen kunnen en durven te leveren. Hierbij is leiderschap belangrijk maar ook het vertrouwen in mensen.

⁷ Aan deze sessie namen deel: P. Abell, Abell&Erselina, prof.dr. F.N. Stokman, RU Groningen, R. Ramcharan, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum, A. de Ruijter, Div-management, R. Yorks, Algemene Bestuursdienst, S. Joustra-Pengel, Inspectie voor het Onderwijs, Y. Haifi, ministerie van Justitie, H. van de Velde, ministerie van BZK, B. Beeking, Partners in Perspective, A. de Wit, Partners in Perspective.

Het verleden

Het verleden wordt volgens de vertegenwoordigers van de departementen gekenmerkt door een onvoldoende zichtbaar breed draagvlak voor het diversiteitsbeleid. Dit komt tot uiting in versnipperde informatie over diversiteit bij verschillende departementen, weinig daadwerkelijke investeringen in de haarvaten van de organisatie en het steeds opnieuw moeten beargumenteren van het belang van diversiteitsbeleid.

Bij de vragen “op welke punten is het Rijk succesvol geweest? En op welke niet?” blijkt dat men het lastig vindt in te schatten wanneer succes is geboekt en wanneer niet. De algehele conclusie is dat er nog een wereld te winnen valt. In grote lijnen wordt aangegeven dat succes geboekt is ten aanzien van het ontwikkelen van lange termijn beleidsdoelstellingen en het realiseren van bewustzijn over het belang van het benutten van verschillen. Lastig blijft het komen tot een cultuur waarin het ‘anders’ zijn niet automatisch tot uitsluiting leidt. Hierbij wordt aangegeven dat het referentiekader van de huidige beslissers bepaalt wat kwaliteit is en hiermee het bestaande instandhoudt.

De rol van BZK

BZK is als sectorwerkgever coördinator en aanjager van het diversiteitsbeleid. Elk ministerie is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering, doorgaans in het kader van zijn eigen bedrijfsvoering. De wijze waarop in het verleden de kaders door BZK zijn neergezet en vervolgens voldoende ruimte is gelaten voor eigen invulling binnen de verschillende ministeries wordt positief beoordeeld. De antwoorden op de vraag “hoe deze verhouding te optimaliseren” laten zien dat de verhouding ‘centraal/decentraal’ een actueel onderwerp is. Centraal zou in ieder geval bewaakt moeten worden dat niet een ieder opnieuw het wiel uitvindt, bijvoorbeeld door initiatieven en resultaten van de verschillende ministeries zichtbaar te maken en te zorgen dat ministeries met hetzelfde vraagstuk dit van elkaar weten. Hierbij wordt BZK gezien als de partij die ondersteuning biedt en ideeën aandraagt.

De toekomst

Als mogelijkheden en kansen voor de toekomst zien de deelnemers:

- Extern: demografische ontwikkelingen waardoor de bevolkingssamenstelling verandert, de arbeidsmarkt die hierdoor ontstaat en de globalisering waardoor het ‘multicultureel’ zijn steeds meer als de normaal situatie beschouwd gaat worden.
- Intern: diversiteit staat hoog op de politieke agenda. Dit wordt nog eens ondersteund door het proces van de vernieuwing van de Rijksdienst, die zich mede richt op het versterken van de omgevingsgerichtheid van het ambtelijk apparaat en de aansluiting bij de samenleving.

Stappen die BZK kan zetten in de rol van sectorwerkgever Rijk:

- Maak gebruik van het huidige momentum door in te zetten op structurele maatregelen als het organiseren van managementtrainingen, het organiseren van bijeenkomsten waar vacaturehouders en kandidaten elkaar kunnen ontmoeten, veranderen van werving en selectieprocessen op een wijze die diversiteit bevordert e.d.
- Monitor lopende zaken, verzamel best practices en leg resultaten vast.
- Begeleid ministeries in het invulling geven aan diversiteitsbeleid. Zorg dat bekend is wat er is en hoe geprofiteerd kan worden van elkaars ervaringen.

Observaties en aandachtspunten

BZK heeft als sectorwerkgever nu twee rollen waarmee die de implementatie en coördinatie van het beleid vorm geeft. Enerzijds de dirigerende rol waarin maatregelen centraal worden aangekondigd, voortgang wordt bewaakt en cijfers en aan de Tweede Kamer gerapporteerd worden. Anderzijds de faciliterende rol waarin de sectorwerkgever de departementen ondersteunt in het behalen van de departementale diversiteitsdoelstellingen. In de uitvoering van deze rollen ontstaat spanning;

- Wegens gebrek aan natuurlijke prioriteitstelling voor het onderwerp is een strenge aansturing met dwingende afspraken noodzakelijk.
- Tegelijkertijd kan betrokkenheid bij het onderwerp alleen groeien als de ministeries de ruimte krijgen om zelf de toegevoegde waarde van diversiteitbeleid te ervaren en de manier waarop zij deze willen realiseren grotendeels zelf in vullen.

De kunst voor de sectorwerkgever is om de juiste balans te vinden tussen enerzijds het centraal maken van heldere resultaatafspraken met de departementen, en anderzijds de departementen vrij te laten in de manier waarop zij deze willen bereiken. Het begeleiden van departementen bij realisatie van beleid en het bijeenbrengen van partijen om inhoud te geven aan bovendeportementale samenwerking zijn manieren om hier invulling aan te geven.

De kunst is ook te streven naar een mix van standaard en maatwerk. Juist een onderwerp als diversiteit leent zich niet voor een aanpak die standaard voor alle ministeries is. Als het doel van beleid is om gebruik te maken van verschillen, zou de manier van het beleid dienovereenkomstig moeten worden ingericht. Wat zijn de verschillende visies van de ministeries op diversiteit? Waar zitten de verschillen in aanpak en resultaten. Hoe kan van deze verschillen geleerd worden?

Een aanpak die BZK kan hanteren, is gebruik te maken van 'olievlekken'. Op andere terreinen van rijksbrede bedrijfsvoering zoals inkoop wordt dit al gedaan. BZK zorgt ervoor dat ministeries met gemeenschappelijke uitgangspunten gemeenschappelijke projecten opzetten en uitvoeren. Departementen sluiten de handen ineen en op het moment dat succes blijkt, kunnen andere departementen aansluiten.

Een aandachtspunt betreft het meenemen van weerstanden tegen het beleid. Een belangrijk signaal kwam uit de workshop: Degenen die zich sterk maken voor diversiteit binnen het Rijk zijn het over het algemeen eens. Hoe is het met de 'sceptici, of 'onverschilligen'? Zouden niet juist hun redenen tot onverschilligheid of scepcis in kaart gebracht moeten worden? Zou het gesprek niet juist met deze groepen moeten worden aangegaan?

Als groep met een sleutelrol wordt gewezen op de managers. Van het management wordt verwacht dat ze het juiste voorbeeld geeft. De algemeen geldende opinie is dat als het management het voorbeeld niet geeft, iets blijkbaar niet belangrijk is. In lijn hiermee wordt voorgesteld het diversiteitsbeleid te concentreren op gedragsverandering bij de manager. Er zijn echter meer medewerkers dan managers alleen binnen de rijksoverheid. De medewerkers hebben veel meer mogelijkheden om het goede voorbeeld aan de managers te geven dan nu gebruikt worden. Zij zitten in advies- en selectiecommissies, hebben de dagelijkse omgang met uiteenlopende groepen medewerkers en kunnen zelf ook initiatieven ontwikkelen. Dit aspect zou in het beleid versterkt kunnen worden.

Hoofdstuk 9 Samenvatting en conclusies

Deze beleidsdoorlichting gaat over het beleid voor een grotere etnische diversiteit van de rijksoverheid. Daarbij is gekeken naar de inhoud van het beleid over een langere periode, met aandacht voor de doelstellingen, de aanpak en instrumenten, de resultaten en de effecten. Het beleid van het ministerie van BZK als sectorwerkgever staat centraal, met dien verstande dat de doelstellingen daarvan een rijksbrede strekking hebben.

Verschoven beleidstheorie

Vanaf het begin van de jaren tachtig staat de aanwezigheid van personeelsleden met een allochtone achtergrond bij de rijksoverheid op de politieke agenda. In de loop der tijd is er een verschuiving opgetreden in de wijze waarop tegen deze kwestie wordt aangekeken, wat zijn effect heeft op de aanpak. Er is dus sprake van een verschuiving in de dominante beleidstheorie.

Aanvankelijk was sprake van 'minderhedenbeleid' bij de rijksoverheid. Het vertrekpunt daarbij vormde de verbetering van de arbeidsmarktpositie van 'minderheden' en de nadrukkelijke voorbeeldrol van de rijksoverheid als werkgever daarbij. Dit is geruime tijd doelstelling en achtergrond van het beleid gebleven en drukt ook een stempel op de instrumenten die toen vooral gericht waren op het ondersteunen van 'doelgroepen'.

Rond 2000 vond een overgang plaats naar diversiteitsbeleid, waarbij er meer aandacht kwam voor het belang van de sector. De meerwaarde van diversiteit – in toenemende mate breed opgevat als een evenwichtige personeelsopbouw wat betreft leeftijd, geslacht en herkomst – werd de leidende gedachte. Het gaat dan om inhoud en kwaliteit van overheidsbeleid en – handelen, legitimiteit en herkenbaarheid en om het benutten van een veranderend arbeidsmarktaanbod. In de meest recente beleidsstukken (2006 en 2007) staat deze 'business case' voorop.

Veranderende doelen en activiteiten

Ongeacht de benadering, stelt de politiek van tijd tot tijd kwantitatieve doelstellingen vast die rijksbreed gelden. In de ambtelijke organisatie stuiten die vaak op de weerbarstige dagelijkse praktijk. Daarbij ervaart het ministerie van BZK de politieke druk het sterkst, terwijl de urgentie van de doelstellingen waarop in de eerste plaats de minister van BZK wordt aangesproken bij andere departementen minder wordt gevoeld. In de praktijk vormen politiek vastgestelde doelstellingen wel een impuls voor het op de agenda zetten en houden van (het gebrek aan) diversiteit. Naarmate de meerwaarde van diversiteit meer voorop is komen te staan, groeit echter ook de *intrinsic* motivatie in het rijksapparaat. Voor een duurzaam resultaat op de langere termijn is die essentieel. Men werkt dan immers niet meer alleen aan meer diversiteit voor de 'ander', maar in de eerste plaats voor het eigen (organisatie)belang. Ook is er recent sprake van druk 'van onderop', aangezien allochtone medewerkers zich hebben verenigd in het Multicultureel Netwerk Rijksambtenaren.

De veranderde benadering heeft ook effect op de aanpak en instrumenten die vanuit het ministerie van BZK binnen het Rijk worden uitgezet. Daarin is in de loop van de tijd meer aandacht gekomen voor organisatiegebonden factoren, zoals de wijze van werven en selecteren, criteria voor selectie en beoordeling en de rol van leidinggevenden. Waar eerder vaak sprake was van specifieke projecten voor bepaalde doelgroepen, wordt nu gekoerst op het zo veel mogelijk inbedden van diversiteitsdoelstellingen in reguliere instrumenten, zoals het rijkstraineeprogramma of de P-schouw.

De laatste jaren beoogt diversiteitsbeleid iets anders te zijn dan ‘minderheden-’ of ‘voorkeursbeleid’. Maar de associatie met positieve discriminatie bij veel managers en medewerkers blijft hardnekkig. Ook het moderne diversiteitsbeleid kampt blijkbaar met een ‘oud’, grotendeels achterhaald imago.

Tevens valt op dat dit beleidsterrein nogal gevoelig is voor ontwikkelingen in de omgeving. Zaken als afslanking, reorganisatie, politiek klimaat t.a.v. het minderhedenbeleid in het algemeen hebben veel effect op de inhoud en het resultaat. In negatieve zin, maar ook in positieve zin – zo geven de aandacht voor de vergrijzing en de toekomstige krappe arbeidsmarkt het diversiteitsbeleid binnen het Rijk wind mee.

Wanneer gekeken wordt naar de financiële en personele middelen die voor het diversiteitsbeleid op sectorniveau worden ingezet, valt op dat die vrij beperkt zijn. Dit is uiteraard te verklaren door het gegeven dat het grootste deel van de uitvoering van het beleid plaatsvindt binnen de overige departementen en diensten. Gegeven de reikwijdte van het beleid en de doelstellingen, kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een effectieve aanwending van beperkte middelen.

Opvallend is dat veel activiteiten – ook recent – zich richten op de instroom, in het bijzonder van starters. Hoewel dat zeker voor de langere termijn een belangrijke investering is, blijven doorstroming en behoud nu tegelijkertijd onderbelicht. De hoge uitstroom van allochtone medewerkers laat zien dat dit eveneens belangrijke onderwerpen zijn. Die uitstroom laat zich namelijk grotendeels verklaren door ontevredenheid wegens een gebrek aan ervaren loopbaankansen en wegens een minder soepele relatie met team en/of leidinggevende.

Resultaten

Over een langere periode bezien is er cijfermatig zeker winst geboekt, maar het “glazen plafond” voor medewerkers met een allochtone achtergrond zit laag en de uitstroom is hoog. Met name in beleids- en managementfuncties is het personeelsbestand nog eenzijdig samengesteld.

De groei in het aandeel allochtone werknemers bij het Rijk is paradoxaal genoeg pas geboekt toen de strikt kwantitatieve doelen al weer waren losgelaten, nl. na 2000. Verschillende factoren dragen daaraan bij: eerst de krimpende organisatieomvang, maar later wellicht ook de omslag in het denken waarin ook het organisatiebelang aandacht krijgt, de toegenomen beleidsactiviteit en eenvoudig het groeiende aanbod allochtone hoger opgeleiden. Zeer recent zijn de kwantitatieve doelen weer terug.

Sturing, doorwerking en draagvlak

Over een langere periode bezien, is de stimulerende rol van de sectorwerkgever zeker herkenbaar. De bemoeienis van BZK lijkt te werken als de bekende steen in de vijver. Uit de externe toets door interdepartementale (ambtelijke) gremia en externe experts blijkt dat die ook positief wordt gewaardeerd.

Er is een duidelijk herkenbaar gegroeid commitment van de politieke en ambtelijke toppen voor een meer divers samengestelde rijksdienst. De vraag is echter wel in hoeverre dit doorwerkt in de gehele ambtelijke organisatie en hoe breed het draagvlak is voor het diversiteitsbeleid, over de gehele sector bezien. Vanuit de positie van het ministerie van BZK bezien is het diversiteitsbeleid dan ook in zekere zin een sturingsprobleem. De sectorwerkgever heeft de politieke opdracht te werken aan doelstellingen op dit terrein, als was er een top-down hiërarchische relatie met de departementen. In de praktijk is er echter grotendeels sprake van een netwerkrelatie van gelijkwaardige partijen. Dit stelt ook eisen aan

de aanpak en instrumenten, die daarbij aan moeten sluiten. Te denken valt aan convenanten, gezamenlijke projecten en communicatieve instrumenten. In toenemende mate wordt op die manier gestuurd. Het ministerie van BZK voert daarbij regie door te stimuleren, kaders en samenhang te scheppen en te faciliteren door instrumenten en projecten die de departementen helpen om de centraal geformuleerde doelen te behalen.

Doorwerking is ook op een andere manier aan de orde. Diversiteitsbeleid blijft nu grotendeels een HRM kwestie. Binnen de departementen komen de impulsen ervoor uit de staf. Daarmee is er toch een zekere afstand tot de kerntaken, hoewel de recente nadruk op de 'business case' diversiteit koppelt aan dit primaire proces. Aangezien dit in zekere zin van buiten het primaire proces komt, lijkt de aandacht voor de meerwaarde van diversiteit en het organisatiebelang vooral nog te fungeren als 'verkoopargument'. Het ziet er nog niet naar uit dat dit ook breed werkelijk zo wordt beleefd in alle rijksonderdelen – met uitzondering van uitvoerende diensten en inspecties, waar sprake is van veel contacten met burgers en andere klanten.

Een herkenbaarder en concreter koppeling van diversiteit van het personeel aan de kwaliteit van het primair proces zou het gevoel van urgentie binnen de rijksonderdelen kunnen vergroten.

Aanbevelingen

Uit het bovenstaande is een aantal aanbevelingen voor de sectorwerkgever af te leiden:

- Versterk de *intrinsieke* motivatie om te werken aan diversiteit voor een duurzaam resultaat. Geef dus (nog) meer en concreter vorm aan wat diversiteit de sector en zijn onderdelen oplevert.
- Mobiliseer daarbij niet alleen de HRM experts, maar doordring met name het management van de primaire processen van de betekenis van diversiteit voor hun werk en maak dit voor hen zo concreet mogelijk.
- Hanteer centraal vastgestelde kwantitatieve doelen vooral als ijkpunt voor monitoring en als 'stok achter de deur', maar maak ze niet tot de kern van de communicatie over diversiteit.
- Vergroot het draagvlak en het gevoel van urgentie binnen de verschillende rijksonderdelen door een zichtbare gedeelde politieke verantwoordelijkheid voor de diversiteit van het rijkspersoneel. Dit betekent dat niet alleen de minister van BZK hiervoor verantwoordelijk en afrekenbaar is, maar ook de overige bewindslieden. Dit vormt een stimulans voor het ambtelijk apparaat buiten het ministerie van BZK.
- Vertaal de gedeelde politieke verantwoordelijkheid ambtelijk in aansturing en monitoring van de uitvoering op het hoogste niveau (SG beraad). Dit betekent tevens dat diversiteit niet meer een exclusief HRM thema is.
- Zet op werkniveau in nog sterkere mate instrumenten van netwerksturing in (communicatie, rijksbreed gedeelde plannen en producten, convenanten).
- Geef in de inhoud van het beleid – naast de acties gericht op de instroom - meer aandacht aan doorstroming, behoud, het managen van diversiteit en de rol van de leidinggevenden.