

ARTIKELEN

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

Saniye Celik

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. Dit artikel gaat na in hoeverre het kabinet invloed heeft gehad op het diversiteitsbeleid van publieke organisaties. De constatering is dat het kabinet in beperkte mate van invloed is op de argumenten voor diversiteit van publieke organisaties maar in grotere mate de diversiteitsinterventies beïnvloedt, vooral binnen de sectoren Rijk, Gemeenten en Politie. De invloed op interventies van medeoverheden is het gevolg van sterke sturing van het kabinet hierop. 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 voor diversiteit voelen, omarmen meer de business case en zetten interventies in die hiermee samenhangen.

1 Inleiding

Ruim drie decennia wordt er beleid gevoerd ter bevordering van etnisch-culturele diversiteit¹ binnen Nederlandse publieke organisaties. In de loop der jaren is het diversiteitsbeleid in de publieke sector² 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; Scholten, 2008; Hoogerwerf, 1989; Rein & Schön, 1994). De perspectieven op diversiteit zijn belangrijke vooronderstellingen die de vormgeving van beleid beïnvloeden. De dominante diversiteitsperspec-

- 1 Diversiteit kan betrekking hebben op allerlei kenmerken (Jackson & Joshi, 2011) en richt zich doorgaans op etniciteit en geslacht (SER, 2009).
- 2 De Nederlandse publieke sector bestaat uit 14 overheidssectoren, te weten Rijk, Provincies en Waterschappen, Primair Onderwijs, Voorgezet Onderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra, Beroepsonderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra.

tieven 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; Ministerie van BZK, 2008a). De verwachting is dat het kabinet de perspectieven, de vormgeving en uitvoering van beleid van publieke organisaties in verschillende subsectoren beïnvloedt. Zo kent het kabinet verschillende sturing- en invloedsmogelijkheden om organisatiedoelen bij medeoverheden af te dwingen (Bozeman, 2007; Derksen & Schaap, 2007; Bleker & Van den Bremen, 1983). Er is enerzijds sprake van centrale sturing waarbij de medeoverheden gezien worden als uitvoerder van centraal beleid. Anderzijds heeft bijvoorbeeld de lokale overheid beleidsvrijheid bij de uitvoering van de medebewindstaken (Goldsmith & Page, 2010; Goldsmith, 2005). Daarbij komt dat steeds meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd worden naar gemeenten waardoor er beleidsruimte ontstaat voor gemeenten (Jans e.a, 2013).

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 allochtonen³ 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 (Steijn & Groeneveld, 2010; Frouws & Bruiskool, 2010), wijzen interventies door het kabinet op een 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.

Het HRM-beleid en als onderdeel daarvan het diversiteitsbeleid in de publieke sector kent een relatief grote mate van decentralisatie. Publieke organisaties hebben vrij grote ruimte om hun personeelsbeleid zelf vorm te geven (Steijn & Van der Parre, 2010). 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). Er is schaars inzicht in de mate van beïnvloeding van de centrale overheid op het diversiteitsbeleid van medeoverheden binnen de

3 Een allochtoon is een persoon van wie ten minste een ouder in het buitenland is geboren.

Nederlandse context. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre beïnvloedt het kabinet de perspectieven op diversiteit binnen publieke organisaties alsmede de ingezette diversiteitsinterventies?* 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 op diversiteit en de daarbij behorende interventies binnen publieke organisaties, waarna paragraaf 3 ingaat op de sturingsrelatie, de interbestuurlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur en de invloedsmogelijkheden van het kabinet daarbij. Paragraaf 4 geeft een schets van de onderzoeksmethode. Vervolgens worden in paragraaf 5 de veranderingen van perspectieven van verschillende kabinetten beschreven. Paragraaf 6 beschrijft de perspectieven en interventies van verschillende publieke organisaties en verklaart de invloed van het kabinet daarop. Het artikel wordt afgesloten met conclusies en discussie.

2 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 diversiteits-theorieën kunnen beschouwd worden als vooronderstellingen bij beleid (Rees, 1998; Squires, 2005; Walby, 2005; Kirton & Greene, 2010, Ely & Thomas, 2001). In dit onderzoek staan de drie perspectieven van Ely en Thomas (2001) centraal: discrimination & fairness (D&F), access & legitimacy (A&L) en integration & learning (I&L). In een later onderzoek zijn deze drie perspectieven verfijnd en uitgebreid met de twee perspectieven: kleurenblindheid en homogeniteit (Podsiadlowski e.a., 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 voor diversiteit en de doelen die organisaties willen realiseren. Daarmee bevatten de perspectieven de argumenten voor diversiteitsbeleid en onderbouwen diversiteitsinterventies.

Bij het D&F-perspectief gaat het om streven naar diversiteit vanwege moreel-ethische en juridische argumenten (Roosevelt, 1990; Ely & Thomas, 2001; Pitts, 2009; Steijn & Groeneveld, 2010). 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 D&F-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 representativiteit van ondervertegenwoordigde groepen (Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979) om legitimiteit en publieke geloofwaardigheid te verkrijgen (Krislov, 1974; Meier, 1975; Groeneveld & Van de Walle, 2010). Beleid dat zich hierop richt wordt ook wel doelgroepenbeleid genoemd (Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977; Saltzstein, 1979; Groeneveld & Van de Walle, 2010). 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 (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010; Celik e.a., 2011).

Vanuit het A&L 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 D&F-perspectief is bij het A&L-perspectief de representativiteit 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 (Krislov, 1974; Selden & Selden, 2001; Andrews, Boyne, Meier, O'Toole Jr. & Walker, 2005; Groeneveld, 2010; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Kennedy, 2014). Het A&L-perspectief stelt dat een evenredige vertegenwoordiging van minderheden essentieel is om de organisatieprestaties te verbeteren. Een interventie die aan een A&L-perspectief refereert, 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 I&L-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 I&L-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) kunnen gerekend worden tot het I&L-perspec-

tief. Interventies binnen de publieke sector die gebaseerd zijn op het I&L-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 A&L- en I&L-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; Richard, 2000; Kochan e.a., 2003; Herring, 2009; Human, 2005). Bij de business case binnen de publieke sector gaat het om het managen en benutten van verschillen ten behoeve van de organisatie (Kirtton & Greene, 2010) en de voordelen die diversiteit kan brengen voor de efficiëntie en effectiviteit van publieke organisaties (Pitts, 2005; Patrick & Kumar, 2012). De A&L- en I&L-perspectieven hebben ieder betrekking op verschillende aspecten van de business case. Bij het A&L-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 e.a., 2004). Bij de overheid gaat het dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van beleid dat beter aansluit bij de omgeving. Het I&L-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 laatste twee perspectieven kleurenblindheid en het streven naar homogeniteit kennen beide geen bewuste aandacht voor diversiteit (Podsiadlowski e.a., 2009). Het perspectief *kleurenblindheid* refereert naar de gelijke behandeling van personen in de organisatie, het vermijden van discriminatie en houdt in tegenstelling tot het D&F-perspectief geen rekening met de culturele achtergrond van personen. Volgens het kleurenblindperspectief 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 kleurenblindperspectief 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 e.a., ingediend). Ook wordt er niet erkend dat er ongelijkheid en impliciete biases (eenzijdigheden) 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

Saniye Celik

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

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

Tabel 1: Diversiteitsperspectieven en interventies

	D&F-perspectief	A&L-perspectief Business Case	I&L-perspectief	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 legitimiteit en publieke geloofwaardigheid te verkrijgen	Diverse klanten en markten bereiken en daarmee bijdragen aan 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. Er wordt gekeken naar individuele kwalificaties	Diversiteit wordt vermeden en overeenkomsten staan centraal
Interventies	Streefcijfers of Quota Programma's voor minderheidsgroepen; werving en selectie en doorstroom Voorkeur in vacatureteksten voor minderheidsgroep 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 selectieteams Trajecten voor inclusieve organisatiecultuur Leiderschapstraining of training voor selecteurs om verschillen herkennen en/of te benutten Business case-beschrijvingen	Geen specifieke interventies	Geen specifieke interventies

3 Invloed van het kabinet

Publieke organisaties hebben hun eigen perspectieven en interventies op het terrein van diversiteit (Ely & Thomas, 2001; Podsiadlowski e.a., 2013) die niet noodzakelijk overeenkomen met de perspectieven van het kabinet. Daarbij komt dat verscheidene institutionele factoren gevolgen kunnen hebben voor het beleid van publieke organisaties (Boselie e.a., 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 (Paauwe & Boselie, 2003). Ook de rol van het kabinet in een gedecentraliseerde eenheidstaat geeft kleur aan de institutionele context van publieke organisaties.

Het kabinet kent sturings- en invloedsmogelijkheden ten aanzien van het beleid van publieke organisaties (Derksen & Schaap, 2007; Bozeman, 2007) die verschillend zijn voor de publieke sectoren. Zo heeft het kabinet directe invloed op het beleid van kabinetssectoren.

⁴ In dit onderzoek behoren Rijk en Politie tot de kabinetssectoren. Deze sectoren vallen direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor het kabinet direct invloed uitoefent op het beleid en de beoogde doelen. Het kabinetsbeleid kan worden vertaald naar de kabinetssectoren, die dit verder concretiseren in de vorm van beleidsinterventies. Daarbij speelt wel dat de kabinetssectoren uit verschillende (uitvoerende) organisaties bestaan die verder afstaan van het rijksbeleid. Dit kan van invloed zijn op sturing en doorzettingsmacht van het kabinet. Zo bepaalt het Ministerie van BZK het rijksbeleid op het gebied van personeel en organisatie. Tegelijkertijd kennen de departementen en uitvoeringsorganisaties (zoals de Belastingdienst) hun eigen bedrijfsvoering en verantwoordelijkheden waardoor spanning kan ontstaan tussen rijksbeleid en de uitvoering daarvan.

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 bestuur en oefenen de bevoegdheden uit bij provinciale verordening. De invloed die het kabinet op de ZPW's kan uitoefenen is begrensd (Ministerie van BZK, 2008a). 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). Daar-

4 Het kabinet geeft invulling aan beleid via de verantwoordelijke ministeries, waarbij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een coördinerende rol vervult.

mee 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 dragen daaraan bij (Soss e.a., 2010). 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 gemeenten (Boogers e.a., 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.⁵ In het bestuursakkoord van 2008 heeft het kabinet Balkenende IV ook afspraken gemaakt voor diversiteit met de ZPW's. Hierin is vastgelegd dat de ZPW's het aandeel allochtonen vergroten en de verantwoordelijke ministerie informeren over de bereikte resultaten.⁶ Het kabinet heeft hier sturing aan gegeven door het faciliteren van diversiteitsinterventies binnen de ZPW's.⁷

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 invloed van het kabinet op de diversiteitsperspectieven en interventies van kabinetssectoren groter is dan voor de ZPW's. 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 Onderzoeksmethode

Dit kwalitatief 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.⁸ 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 op de invloed van het kabinet op de diversiteitsperspectieven en de interventies van publieke organisaties.

5 *Kamerstukken II* 2012/13, 33400-57 & 2010/11, 32749-1

6 *Kamerstukken II* 2007/08, 31201-42

7 *Kamerstukken II* 2009/10, 29544-218

8 *Kamerstukken II* 2008/09, 31700-29

Saniye Celik

Tabel 2: *Respondentschema*

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

Voor de analyse van de diversiteitsperspectieven en interventies van publieke organisaties en de invloed van het kabinet daarop is een *multiple casestudy* uitgevoerd. Vijf publieke sectoren zijn belicht waar het kabinet Balkenende IV (2007-2010) op allerlei manieren getracht heeft te sturen op het beleid en interventies. Dit betreffen twee kabinetssectoren Rijk en Politie en de drie zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's) provincies, gemeenten en waterschappen. Naast de analyse van beleidsdocumenten zijn semigestructureerde interviews gehouden met open geformuleerde vragen.⁹ Totaal zijn in de periode februari 2012 tot augustus 2012 en in het derde kwartaal van 2013 dertien interviews van circa twee uur gehouden met ambtenaren uit de geselecteerde overheidssectoren, waarvan 8 vrouwen (4 allochtoon en 4 autochtoon) en 5 mannen (2 allochtoon en 3 autochtoon). Naast de spreiding in verschillende sectoren zijn de respondenten geselecteerd op basis van hun actieve rol bij ontwikkeling en uitvoering van diversiteitsbeleid.¹⁰ 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 2.

9 De auteur heeft gedurende de drie onderzochte kabinetsperiodes vanuit het Ministerie van BZK als coördinator voor diversiteitsbeleid voor de publieke sector geparticipeerd bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

10 Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van bestaand materiaal (Erradouani, 2012).

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

Aan de kwalitatieve data zijn codes toegekend, waardoor gegevens vergeleken konden worden.¹¹ 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 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 1 zijn als leidraad gebruikt voor de interviews.

Tabel 3: *Indicatoren diversiteitsperspectieven*

D&F-perspectief	A&L-perspectief	I&L-perspectief	Kleurenblindheid	Homogeniteit
Gelijkwaardigheid	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	

5 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 (Koopmans & Statham, 2000; Jonkers, 2003; Verwey-Jonker Instituut, 2004; Snel & Scholten,

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

2005; Scholten, 2008), wat kenmerkend is voor een D&F-perspectief op beleid. Bij diversiteit ging het toen om het vergroten van de vertegenwoordiging van etnische diversiteit met een focus op de instroom van etnische minderheden in overheidsorganisaties (Groeneveld & Verbeek, 2012; Ministerie van BZK, 2008a). 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.¹² In 2006 koppelde de verantwoordelijke Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diversiteit aan de herkenbaarheid en legitimiteit van het overheidsoptreden.¹³ 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 (A&L). 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.¹⁴ 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 (Ministerie van BZK, 2008a), wat kenmerkend is aan een I&L-perspectief van diversiteit.

De verschuiving na het jaar 2000 zorgde ervoor dat het doelgroepenbeleid (D&F) plaats maakte voor de *business case* (A&L en I&L) van diversiteit met als doel organisatieprestaties te verbeteren (Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006; SER, 2009; Groeneveld & Steijn, 2010; Groeneveld & Van de Walle, 2010). 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 (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). Het kabinet kende kwantitatieve doelen in de vorm van streefcijfers om het aandeel vrouwen en allochtonen te verhogen (BZK, 2008a). Wat betreft etnische diversiteit was het streven van het kabinet 50% toename van allochtonen binnen de publieke sector

12 *Kamerstukken II* 2003/04, 29544-1

13 *Kamerstukken II* 2005/06, 30300-34

14 *Kamerstukken II* 2008/09, 31701-15

in vier jaar tijd. De diversiteitsperspectieven van dit kabinet waren het creëren van gelijkheid op de arbeidsmarkt¹⁵ (D&F-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 (A&L-perspectief) (BZK, 2008c). De overheid zou beter voeling houden met wat er in de samenleving speelt als zij door een diverse personeelssamenstelling daarin goed is geworteld.¹⁶ Ook werd diversiteit door kabinet Balkenende IV gemotiveerd vanuit het I&L-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 (BZK, 2008c).

Het gelijkheidsdenken (D&F) 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 kwaliteit¹⁷ (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010:26). Dit is een beschrijving van een kleurenblindperspectief. Ook kende het kabinet Rutte-Verhagen een A&L-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.¹⁸ Het daarop volgende kabinet Rutte-Asscher in 2012 heeft geen expliciet perspectief op diversiteit binnen de overheid beschreven. Voor het thema emancipatie en gelijkheid benadrukt 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 (D&F).¹⁹ Dit heeft in 2014 geleid tot een actieplan arbeidsmarktdiscriminatie van het kabinet, waarin naast eerlijke kans en gelijke behandeling (D&F) de meerwaarde van een divers personeelsbestand voor organisaties is benadrukt (business case). Een charter diversiteit wordt voorgesteld voor het bevorderen van een inclusief personeelsbestand binnen de publieke en private sector (I&L). De voorgestelde maatregelen voor etnische diversiteit richten zich op bewustwording van cultuurverschillen en positieve beeldvorming (A&L).²⁰

6 Kabinetsinvloed op 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 ana-

15 *Kamerstukken II* 2008/09, 31701-2

16 *Kamerstukken II* 2009/10, 32123-7

17 *Kamerstukken II* 2010/11, 32501-9

18 *Kamerstukken II* 2010/11, 32501-9 & 32500-62

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 32824-51 & 30950-63 & 30950-68

20 *Kamerstukken II* 2013/2014, 29544-523

Saniye Celik

lyse 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 (BZK, 2008b). Deze waarde-explicitering, dat een A&L-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 (D&F) alsmede dat diversiteit creativiteit bevordert en voor meer oplossingen zorgt (I&L).

De meest voorkomende interventies binnen de sector Rijk laten een ander beeld zien. Departementen zetten vooral D&F-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 minderheden in hogere echelons.

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

De D&F-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]

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

Opmerkelijk is dat het Rijk in mindere mate A&L- en I&L-interventies kende. Tot de A&L-interventies behoorden trainingen voor leidinggevenden 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 I&L-interventies. Echter, in deze interventies kwam 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 dichterbij de samenleving waardoor de noodzaak gevoeld werd om beter in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de multiculturele 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 en daarmee problemen in de samenleving beter opgelost konden worden. Het volgende citaat illustreert dit A&L-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 (D&F). Ook werd het I&L-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 (D&F) en het legitimiteitsperspectief (A&L) en in mindere mate het I&L-perspectief. De politie hanteerde streefcijfers en stelde formatieplaatsen beschikbaar voor vrouwen en allochtonen (D&F). De A&L-interventies betroffen het trainen van leidinggevenden voor het omgaan met culturele verschillen en het inzetten van doelgroepen voor werving. I&L-interventies die landelijk werden aangeboden door het LECD betroffen het divers samenstellen van selectieteams en trainingen om waarde vrij te selecteren zoals het programma ‘Toekomstgericht selecteren’.

Uit de interviews is af te leiden dat het dominante A&L-perspectief van de kabinetssectoren beperkt tot uiting kwam in interventies binnen het Rijk, maar wel bij de politie. De D&F-interventies blijken de overhand te hebben door sturing

Saniye Celik

van het kabinet hierop. Een verklaring voor A&L-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 (A&L). 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. (...).’ [sectoroverstijgende 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 (D&F) genoemd. Dit perspectief krijgt echter niet zijn weerslag in beleidsdocumenten. Hier is sprake van invloed van het kabinet.

‘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]

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

Op interventieniveau is er een vergelijkbaar beeld te zien als bij de kabinetssectoren. Er werden in contrast tot het dominante A&L-perspectief voornamelijk D&F-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 (A&L).

‘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 (A&L). Dit betekent dat de business case van diversiteit vooral aandacht krijgt als de organisaties (bijv. gemeenten) zich dicht bij de samenleving bevinden of te maken hebben met een diversiteit op de arbeidsmarkt (bijv. waterschappen). De interventies van gemeenten en waterschappen weerspiegelden echter vooral D&F-interventies. Dit verwijst naar een mogelijke invloed van sturing van het kabinet hierop.

Kabinet Rutte-Verhagen (2010-2012)

- *Kabinetssectoren*

In lijn met het kabinetsbeleid stelde het Rijk het kleurenblindperspectief centraal. Diversiteitsbeleid moest zoveel mogelijk deel uitmaken van het regulier personeelsbeleid (BZK, 2011a). Ook was er aandacht voor het A&L- en I&L-perspectief. Een gevarieerd personeelsbestand zou bijdragen aan de kwaliteit en herkenbaarheid van de overheid (BZK, 2011b). Zo ging het bij de Belastingdienst om het bevorderen van een inclusieve werkomgeving en bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken [BZ] om de meerwaarde van diversiteit voor de innovatieve en creatieve teams (Ministerie van Financiën, 2011 & BZ, 2011).

In deze kabinetsperiode werden er binnen het Rijk minder interventies ingezet, waarschijnlijk door verdwijning van groot aantal D&F-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 de invloed van het kabinet op het Rijk. De nog lopende D&F-interventies die gestart waren in de vorige kabinetsperiode werden beargumenteerd vanuit een business case-perspectief. 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 (kleurenblindperspectief) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). 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 I&L-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 D&F-perspectief van het kabinet en sturing daarop. Dit bekrachtigt de invloed van het kabinet op het diversiteitsperspectief van de politie. Deze invloed geldt ook voor interventies. Alle interventies gestoeld op het doelgroepenbeleid werden beëindigd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011).

'De nadruk ligt nu niet meer op de instroom en streefcijfers. Dat is onder het kabinet Rutte 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 politiemensen werden uitgebreid. Deze expertgroepen hadden tot doel het ondersteunen van multiculturele politievraagstukken en het benutten van verschillen binnen de organisatie (I&L).

De bevindingen van de kabinetsperiode Rutte-Verhagen laten zien dat het kabinet van invloed was op de diversiteitsperspectieven van kabinetssectoren Rijk en Politie. Het kleurenblindperspectief van het kabinet werd geïntroduceerd. Mede

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

door beëindiging van sturing door het kabinet op interventies verdween het D&F-perspectief geheel en lopende D&F-interventies werden gelegitimeerd vanuit de business case. Kennelijk was het D&F-perspectief in de vorige kabinetsperiode vooral bedoeld als legitimering van de D&F-interventies. De business case-perspectieven en interventies (A&L en I&L) 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 (A&L) en bij de andere gemeente op een inclusieve en respectvolle cultuur om talenten en kwaliteiten te benutten (I&L) (Gemeente Enschede, 2011). Voor de sector Gemeenten is daarmee geen dominant perspectief op diversiteit aan te wijzen. Het D&F-perspectief van de vorige kabinetsperiode is wel verdwenen. Dit bevestigt de invloed van het kabinet op de sector Gemeenten. 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 A&L-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 en de noodzaak voor diversiteit werd niet gevoeld door de afstand van de provincies tot de samenleving.

De interventies binnen de ZPW's waren gestart in de vorige kabinetsperiode en werkten door in het kabinet Rutte-Verhagen. Het betroffen hier vooral D&F-interventies die door het vorig kabinet werden gefaciliteerd. Er werden geen nieuwe interventies ingezet met uitzondering van een D&F-interventie met als doel het verjongen van het waterschapspersoneel. De aanwezigheid van nieuwe D&F-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 D&F-perspectief binnen gemeenten. De diversiteitsperspectieven van de ZPW's zijn niet direct terug te voeren op de dominante kabinetsbenadering, dat een beperkte invloed van het kabinet suggereert. 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 invloed van het kabinet is het sterkst op de kabinetssectoren en minder op sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen. De beperkte invloed die het vorig kabinet bleek te hebben op de gemeenten was vooral het gevolg van directe sturing op 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 (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 dit het initiatief is van de topambtenaar die in de vorige kabinetsperioden verantwoordelijk was voor diversiteitsbeleid. Kennelijk is het belang voor 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 dat de arbeidsmarkt centraal stelt (Ashikali e.a., 2013) en dat voortkomt uit het A&L-perspectief. Volgens de geïnterviewde gaat het niet meer om verschillen maar om gelijke behandeling van iedereen. Dit kleurenblindperspectief 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 is de druk dat diversiteit niet meer mag af. 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 (BZK) dat het per-

soneelsbeleid voor het Rijk bepaalt. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken argumenteert diversiteit vanuit de D&F-, A&L- en I&L-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, 2012). Een verklaring voor een brede benadering voor diversiteit bij het Ministerie van BZ kan het internationale werkveld van het ministerie zijn, waardoor de noodzaak voor het omgaan met diversiteit toeneemt. Bij de Belastingdienst komt de urgentie voor 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 (I&L) (Ministerie van Financiën, 2012).

De interventies in deze kabinetsperiode zijn beperkt. De Belastingdienst kent een combinatie van A&L- en I&L-interventies. Interventies worden ingezet om een brede groep aan talenten op de arbeidsmarkt aan te spreken en daarmee de instroom te vergroten (A&L). 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 I&L-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 (D&F), trainingen aan leidinggevendenden voor de bewustwording over diversiteit (A&L), het benutten van verschillen en waardevrij selecteren (I&L).

De sector Politie bouwt voort op de koers 2015 (www.politieacademie.nl) uit de kabinetsperiode Rutte-Verhagen waarbij de A&L- en I&L-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 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 I&L-perspectief.

De bevindingen laten zien dat door het niet expliciteren van een benadering voor diversiteit door de A&L- en I&L-perspectieven binnen de kabinetssectoren in stand zijn gebleven. De nadruk is wel komen te liggen op de arbeidsmarkt.

Saniye Celik

Gesteld kan worden dat het denken over diversiteit binnen de kabinetssectoren een business case-perspectief omvat. De perspectieven komen echter in tegenstelling tot de vorige kabinetten 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 sturing op diversiteit zorgt voor afname van ook de business case-interventies.

- *Zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's)*

In geen van de onderzochte ZPW's kwam uit beleidsdocumenten een expliciet diversiteitsperspectief naar voren. Het A&L-perspectief met nadruk op de arbeidsmarkt werd slechts in interviews door een waterschap en een 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 waardoor je kwalitatief goede medewerkers kunt boeien en binden.' [beleidsadviseur, gemeente Enschede]

Het A&L-perspectief is niet vertaald 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 de invloed van het kabinet door sturing op interventies van de ZPW's en de indirecte invloed daarvan op het diversiteitsperspectief. Blijkbaar dienden de perspectieven van vorige kabinetten van ZPW's vooral als legitimering van interventies die werden ingezet.

7 Conclusie en discussie

De diversiteitsperspectieven van de laatste drie kabinetten waren verschillend. Kenmerkend voor het kabinet Balkenende IV waren een drietal perspectieven: gelijkheid (D&F), legitimiteit (A&L) en productiviteit (I&L). Het kabinet Rutte-Verhagen legde de nadruk op legitimiteit (A&L) en het kleurenblindperspectief. 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 (D&F) en voor de meerwaarde van diversiteit voor het personeelsbestand (business case). De perspectieven van de kabinetten wijzen op de aanwezigheid van het business case-perspectief in het denken over diversiteit. Dat het D&F-perspectief weer opduikt is te verklaren doordat het gelijkheidsdenken impliciet aanwezig is binnen de Nederland en vastgelegd is in artikel 1 van de Grondwet. Hierdoor kan er een spanning zijn in het kleurenblindperspectief dat gelijke behandeling van personen in de organisatie als uitgangspunt neemt en het D&F-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-perspectief (A&L en/of I&L). 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 (A&L). De verklaringen voor het A&L-perspectief zijn uiteenlopend. Voor de sectoren Rijk en Politie geldt dat zij vanuit hun voorbeeldrol voor andere werkgevers een langere historie kennen voor 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 dichter 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 voor diversiteit ingegeven door het verjongingsvraagstuk. Gesteld kan worden dat het denken over diversiteit een ontwikkeling heeft doorgemaakt naar een business case-perspectief.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de business case beperkt vertaald is naar interventies in de praktijk. De business case-interventies doemen vooral op binnen de kabinetssectoren en de D&F-interventies blijken de overhand te hebben binnen publieke organisaties. Een kanttekening hierbij is wel dat interventies in dit onderzoek geassocieerd worden naar 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 (D&F). 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 (A&L). Om diversiteit te kunnen benutten is de eerste stap het diverser maken van de organisatie middels streefcijfers (D&F). De classificatie van interventie 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 D&F-interventies zijn het gevolg van sterke sturing van het kabinet Balkenende IV hierop. De D&F-perspectieven van publieke sectoren blijken

hoofdzakelijk een legitimering geweest te zijn van D&F-interventies die werden ingezet. De beëindiging van sturing op D&F-interventies door kabinet Rutte-Verhagen had tot gevolg dat niet alleen D&F-interventies maar ook D&F-perspectieven verdwenen. De bestaande business case-perspectieven bleven in stand. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het kabinet door sturing direct invloed heeft op interventies van publieke organisaties en daarmee indirect op de diversiteitsperspectieven. Tegelijkertijd blijkt dat door het niet sturen op interventies de aandacht voor diversiteit vervaagt, waardoor ook het aantal business case-interventies afnemen. Dit laat zien dat het onderstrepen van het belang van diversiteit door het kabinet het inzetten van ook de business case-interventies door publieke organisaties kan stimuleren.

Uit het onderhavige onderzoek valt te concluderen dat het kabinet invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de perspectieven op diversiteit en de diversiteitsinterventies binnen de publieke sectoren. De mate van invloed verschilt echter per sector. De invloed van kabinetten blijkt het sterkst te zijn op de perspectieven en interventies van sectoren die zich dicht bij het kabinet bevinden, zoals de kabinetssectoren Rijk en de Politie, gevolgd door 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 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 sterke sturing van het kabinet op D&F-interventies de stap van gemeenten naar business case-interventies in de weg kan zitten.

Dit onderzoek levert 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 het eigen business case-perspectief van publieke organisaties om interventies te kunnen inzetten die

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

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.

Literatuur

- A&O-fondsen, *Concept eindrapportage van de aanpak 'impuls versterking culturele diversiteit binnen de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen 2010-2011*, Den Haag: 2011.
- Ashikali, T.S., F. Erradouani & S.M. Groeneveld, *De meerwaarde van diversiteit in de publieke sector. De rol van diversiteitsbeleid, HRM en leiderschap*, Erasmus Universiteit (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Rotterdam: 2013.
- Ashikali, T.S., *Van diversiteitsmanagement naar prestaties*, Master thesis Bestuurskunde, Erasmus Universiteit, Rotterdam: 2011.
- Andrews, R., G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole jr. & R.M. Walker, 'Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance. An empirical analysis of English local government', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005/4, p. 489-504.
- Bekkers, V.J.J.M., *Beleid in beweging*, Den Haag: 2007.
- Bleker, H. & W. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur: een theoretische en empirische verkenning van machts-en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen*, Deventer: 1983.
- Boogers, M.J.G.J.A., L. Schaap, E.D. Collignon & N. Karsten, 'Decentralisatie als opgave', *Bestuurswetenschappen*, 2009/1, p. 29-49.
- Boselie, P., G. Dietz & C. Boon, 'Commonalities and contradictions in HRM and performance research', *Human Resource Management Journal*, 2005/3, p. 67-94.
- Bozeman, B., *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*, Washington DC: 2007.
- Cox, T.H., jr., & S. Blake, 'Managing cultural diversity. Implications for organizational competitiveness', *Academy of Management Executive*, 1991/3, p. 45-56.
- Celik, S., T.S. Ashikali & S.M. Groeneveld, 'De invloed van diversiteitsmanagement op de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van transformatieel leiderschap', *Tijdschrift voor HRM*, 2011/4, p. 32-57.
- Derksen, W. & L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2007.
- Ely, R.J. & D.A. Thomas, 'Cultural diversity at work. The effects of diversity perspectives on work group processes and outcomes', *Administrative Science Quarterly*, 2001/2, p. 229-273.
- Erradouani, F., *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: 2012.
- Essed, P. & M. de Graaf, *De actualiteit van diversiteit. Het gemeentelijk beleid onder de loep*. Deventer: 2002.
- Flentrop, L. & S. de Vries, *Vakmanschap met een Plus. Denkbeelden op de Politieacademie over multicultureel vakmanschap en diversiteit*, Politieacademie, Apeldoorn: 2011.

Saniye Celik

- Forum, *Op zoek naar de kracht van het verschil. Verkenning naar diversiteitsbeleid bij provincies en grote gemeenten*, Forum Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht: 2008.
- Frouws, B. & B.J. Buischool, *Diversiteitsbeleid in internationaal perspectief. Een internationale vergelijking van diversiteitsbeleid in de publieke sector*, Research voor Beleid, Zoetermeer: 2010.
- Frouws, B. & P. Honcoop, *Diversiteit in de praktijk. Onderzoek naar landelijke en lokale diversiteitsprojecten van de samenwerkende A+O Fondsen*, Research voor Beleid, Zoetermeer: 2012.
- Gemeente Enschede, *Plan van aanpak. Talent naar de Top Gemeente Enschede 2011-2015*, Enschede: 2011.
- Gilting, R., *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: 2005.
- Goldsmith, M., 'A new intergovernmentalism? Changing intergovernmental relations in federal and unitary states', B. Denters & L.E. Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, Houndmills: 2005.
- Goldsmith, M. & E. Page, (eds.), *Changing government relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Abingdon: 2010.
- Groeneveld, S.M., 'Diversiteitsmanagement. Een HRM-benadering', *Staat van de Ambtelijke Dienst 2013*, CAOP, Den Haag: 2014.
- Groeneveld, S.M. & B. Steijn, 'Arbeidsmarkt, werving en selectie', B. Steijn & S.M. Groeneveld (eds.), *Strategisch HRM in de publieke sector*, Assen: 2010, p. 77-102.
- Groeneveld, S.M. & S. Van de Walle, 'A contingency approach to representative bureaucracy. Power, equal opportunities and diversity', *International institute of Administrative Sciences*, 2010/2, p. 239-258.
- Groeneveld, S.M. & S.R. Verbeek, 'Diversity policies in public and private sector organizations. An empirical comparison of incidence and effectiveness', *Review of Public Personnel Administration*, 2012/4, p. 353-381.
- Herring, C., 'Does diversity pay? Race, gender, and the business case for diversity', *American Sociological Review*, 2009/2, p. 208-224.
- Hofhuis, J. & M. van 't Hoog, *Succesvolle diversiteitinterventies bij de Nederlandse overheid*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen: 2010.
- Hoogerwerf, A., 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk. Een tussenbalans', *Beleidswetenschap*, 1989/3, p. 320-341.
- Jans, W., B. Denters, A. Need & M. van Gerven, 'Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten. Naar een bestuurskundige onderzoeksagenda.', *Bestuurswetenschappen*, 2013/3, p. 21-44.
- Jackson, S.E. & A. Joshi, 'Work team diversity', S. Zedec (ed.), *APA handbook of industrial and organizational psychology*, 2011, Volume 1, p. 651-686.
- Jonkers, A.P., *Diskwalificatie van wetgeving. De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*, proefschrift, Radboud Universiteit, Nijmegen: 2003.
- Kennedy, B., 'Unraveling representative bureaucracy. A systematic analysis of the literature', *Administration & Society*, 2014/4, p. 395-421.
- Kirton, G. & A. Greene, *The dynamics of managing diversity. A critical approach*, third edition, Oxford: 2010.
- Knippenberg, D. van & M.C. Schippers, 'Work group diversity', *Annual Review of Psychology*, 2007, Volume 58, p. 515-541.
- Koopmans, R. & S. Statham, 'Migration and ethnic relations as a field of political contention. An opportunity structure approach', R. Koopmans & S. Statham (eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics*, Oxford: 2000, p. 13-56.

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

- Krislov, S., *Representative bureaucracy*, Englewood Cliffs NJ.: 1974.
- LECD, *Politie voor eenieder. Een eigentijds visie op diversiteit*, Politieacademie, Apeldoorn: 2009.
- LECD, *Op weg naar duurzame diversiteit in politievakmanschap*, Jaarverslag Landelijke expertise centrum diversiteit 2011, Politieacademie, Apeldoorn: 2012.
- Meier, K.J., 'Representative bureaucracy. An empirical analysis', *The American Political Science Review*, 1975/2, p. 526-542.
- Ministerie van Algemene Zaken., *Samen werken, Samen leven*, Den Haag: 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Traag maar gestaag. Beleidsdoorlichting diversiteitsbeleid Rijk*. Den Haag: 2008a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Factsheet Diversiteitsbeleid Rijk*, Den Haag: 2008b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties., *Kwalitatieve rapportage. Diversiteit maakt de overheid sterker!*, Den Haag: 2008c.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2011*, Den Haag: 2011a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties , *Sociaal jaarverslag Rijk 2011*, Den Haag: 2011b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief diversiteitsdoelstellingen begroting 2011*, Den Haag: 2011c.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Het personeelsbeleid van het Rijk nu en straks, strategisch personeelsbeleid Rijk 2020*, Den Haag: 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Hervormingsagenda rijksdienst, dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust*, Den Haag: 2013.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken , *Interne beleidsplan diversiteitsbeleid*, niet openbaar, Den Haag: 5 oktober 2011.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Interne beleidsplan diversiteitsbeleid Ministerie van Buitenlandse Zaken*, niet openbaar, Den Haag: december 2012.
- Ministerie van Financiën, Directoraat Generaal Belastingdienst, *Interne memo inclusiviteit*, niet openbaar, Den Haag: 5 oktober 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Videoboodschap minister van Veiligheid en Justitie voor de diversiteitsdag politie*, Den Haag: maart 2011.
- Noort, L. & C. Pelgröm, *Op zoek naar de kracht van verschil. Verkenning naar diversiteitbeleid bij provincies en grote gemeenten*, Forum, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken, Utrecht: 2008.
- OECD, *Modernizing government. The way forward*, Parijs: 2005.
- Oudenhoven - van der Zee, K.I. van & J.P. van Oudenhoven, *Culturele diversiteit op het Werk*. Assen: 2006.
- Oudenhoven - van der Zee, K.I. van, *Tussen droom en daad? Dertig jaar diversiteitsbeleid bij de Rijksoverheid. Staat van de ambtelijke dienst 2011*, CAOP, Den Haag: 2011.
- Paauwe, J. & P. Boselie, Challenging 'strategic HRM' and the relevance of the institutional setting, *Human Resource Management Journal*, 2003/3, p. 56-70.
- Patrick, H.A. & V.R. Kumar, 'Managing workplace diversity. Issues and challenges', *Sage Open*, 2012/2, p. 1-15. DOI:10.117/2158244012444615.
- Peeters, N., *Beleidsruimte in personeelsaangelegenheden bij Vlaamse gemeenten: hoe vullen de gemeenten hun lokale beleidsruimte in? Maatwerk versus uniformiteit*, proefschrift, Universiteit van Antwerpen, Antwerpen: 2011.
- 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), 615-31

Saniye Celik

- Pitts, D., 'Diversity management, job satisfaction, and performance. Evidence from U.S. federal agencies', *Public Administration Review*, 2005/2, p. 328-338.
- Pless, N.M. & T. Maak, 'Building an inclusive diversity culture. Principles, processes and practice', *Journal of Business Ethics*, 2009/2, p. 129-148.
- Podsiadlowski, A., S. Otten & K. van der Zee, 'Diversity perspectives', *Symposium on work-place diversity*, Groningen: 2009.
- Podsiadlowski, A., D. Gröschke, M. Kogler, C. Springer & K.I. van der Zee, 'Managing a culturally diverse workforce. Diversity perspectives in organizations', *International Journal of Intercultural Research*, 2013/2, p. 159-175.
- Rees, T., 'Equal opportunities and social policy. Issues of gender, race and disability', *Work Employment and Society*, 1998/4, p. 793-794.
- Rein, M. & D. Schön, *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: 1994.
- Rosenbloom, D.H. & J.G. Featherstonhaugh, 'Passive and active representation in the federal service. A comparison of blacks and whites', *Social Science Quarterly*, 1977/4, p. 873-882.
- Roosevelt, T.R., 'From affirmative action to affirming diversity', *Harvard Business Review*, 1990 (March-April), p.107-117.
- Saltzstein, G.H., 'Representative bureaucracy and bureaucratic responsibility', *Administration and Society*, 1979/2, p. 465-475.
- Selden, S.C. & F. Selden, 'Rethinking diversity in public organizations for the 21st Century. Moving toward a multicultural model', *Administration & Society*, 2001/3, p. 303-329.
- Steen, T. & T.A.J. Toonen, The Netherlands, M. Goldsmith & E. Page (eds.), *Changing government relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Abingdon: 2010, p. 145-162.
- Scholten, P., *Constructing immigrant policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede: 2008.
- SER, *Advies diversiteit in het personeelsbestand*, Den Haag: 2009.
- Snel, E. & P. Scholten, 'Van gastarbeiders tot het multiculturele drama. Integratie als hardnekkig beleidsprobleem', M.J. Arentsen & W. Trommel (eds.), *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Bussum: 2005, p. 155-183.
- Steijn, B. & S.M. Groeneveld (eds.), *Strategisch HRM in de publieke sector*, Assen: 2010.
- Steijn, B. & P. van der Parre, 'Veranderingen in de publieke sector in verleden en heden', B. Steijn & S.M. Groeneveld (eds.), *Strategisch HRM in de Publieke Sector*, Assen: 2010, p. 30-49.
- Soss, J., S.F. Schram, T.P. Vartanian & E. O'Brien, 'Setting the terms of relief. Explaining state policy choices in the devolution revolution', *American Journal of Political Science*, 2001/2, p. 378-395.
- Squires, J., 'Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation', *Social Politics*, 2005/3, p. 366-388.
- Thomas, K.M., D.A. Mack & A. Montagliani, 'The arguments against diversity: Are they valid?', M.S. Stockdale & F.J. Crosby (eds.), *The psychology and management of work-place diversity*, Malden MA: 2004. p. 31-52.
- Toonen, T.A.J., 'Administrative conditions to institutional politics. Federalism in an unitary state', O. van Heffen, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (eds.), *Governance in modern society. Effects, change and formation of government institutions*, Alphen aan den Rijn: 2000, p. 203-222.
- Toonen, T.A.J., 'Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden', *Beleid en Maatschappij*, 1981/11, p. 334-342.

Van doelgroepenbenadering naar business case van diversiteit: de invloed van het kabinet op publieke sectoren

- Toonen, T.A.J. & F. Hendriks, 'Gemeenten en hogere overheden', A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: 1998, p. 122-134.
- Verwey-Jonker Instituut, *Onderzoek integratiebeleid*, Den Haag: 2004.
- Vos, W.M., G. Çelik & S. de Vries, (ingediend). *Colorblind or colorful? Diversity perspectives in the higher education sector*. (Submitted to European Journal of Educational Sciences).
- Walby, S., 'Gender mainstreaming. Productive tensions in theory and practice', *Social Politics*, 2005/3, p. 321-343.
- [www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/handreiking praktische diversiteitsbeleid gemeenten](http://www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/handreiking_praktische_diversiteitsbeleid_gemeenten), geraadpleegd op 1 juli 2013
- [www.aenowaterschappen.nl/Diversiteit/Businesscase Diversiteit Handreiking voor diversiteitsbeleid sector Waterschappen](http://www.aenowaterschappen.nl/Diversiteit/Businesscase_Diversiteit_Handreiking_voor_diversiteitsbeleid_sector_Waterschappen), geraadpleegd op 1 juli 2013.
- [www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/plan van aanpak impuls versterking culturele diversiteit binnen de sector Gemeenten, Provincies en Waterschappen](http://www.aeno.nl/programmas/diversiteit/publicaties/plan_van_aanpak_impuls_versterking_culturele_diversiteit_binnen_de_sector_Gemeenten_Provincies_en_Waterschappen), geraadpleegd op 22 juni 2013.
- [www.zestor.nl/subsidies/regeling stimuleringsregeling \(H\)Erkend multitalent](http://www.zestor.nl/subsidies/regeling_stimuleringsregeling_(H)Erkend_multitalent), geraadpleegd op 1 juni 2013.