Universiteit Leiden
The Netherlands

Sturen op verbinden : de business case van diversiteit van publieke organisaties

Çelik, S.

Citation
Çelik, S. (2016, November 10). *Sturen op verbinden : de business case van diversiteit van publieke organisaties*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/44122

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/44122

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

Leiden University Repository

The handle http://hdl.handle.net/1887/44122 holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Çelik, Saniye
Title: Sturen op verbinden : de business case van diversiteit van publieke organisaties
Issue Date: 2016-11-10

Hoofdstuk 2

Diversiteit in de publieke sector

SYNOPSIS

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

2.1 INLEIDING

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

2.2 VEERTIEN PUBLIEKE SECTOREN

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

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

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

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

Tabel 2.1 Veertien publieke sectoren

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

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

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

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

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

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

2.3 DIVERSITEITSBELEID BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 FEITEN EN CIJFERS

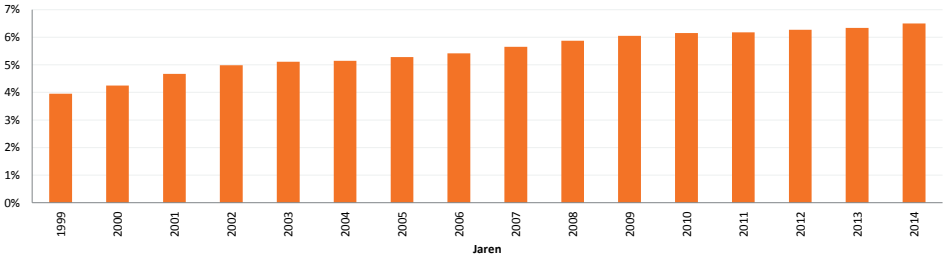
Deze paragraaf schetst de ontwikkelingen in de vertegenwoordiging alsmede de instroom- en uitstroomcijfers van medewerkers van niet-westerse origine in het personeelsbestand. In het beleid van de publieke sector wordt deze groep medewerkers ook wel niet-westerse allochtonen genoemd (Kamerstuk II 2010/11,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

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

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

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

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



Figuur 2.1 Aandeel niet-westerse allochtonen in de publieke sector, 1999-2014
Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

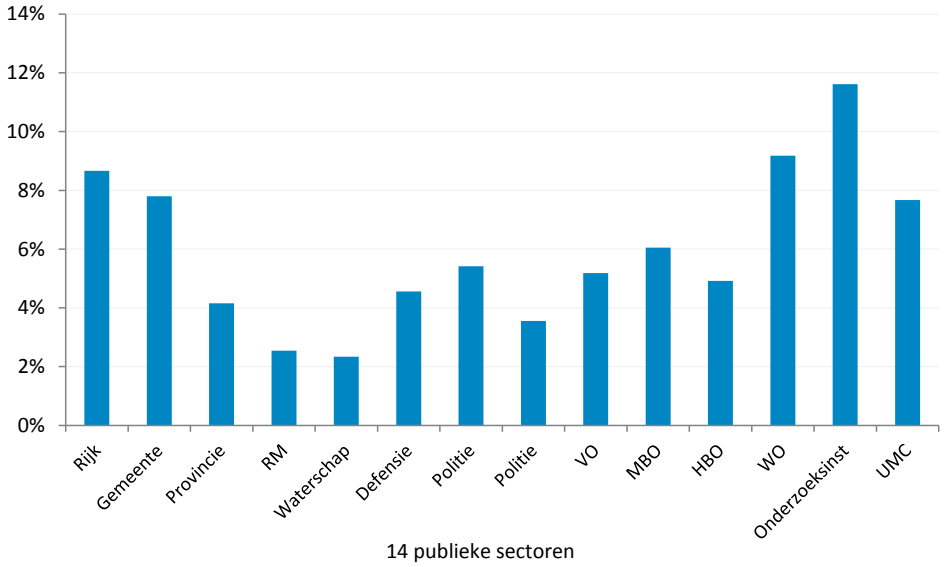
Uit Figuur 2.1 is af te leiden dat er vanaf 1999 elk jaar een gelijkmatige toename van steeds minder dan een half procentpunt is te zien. De grootste toename in het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand is te zien rond het millennium (tussen de jaren 1999 en 2002). Het aandeel niet-westerse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

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

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

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

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

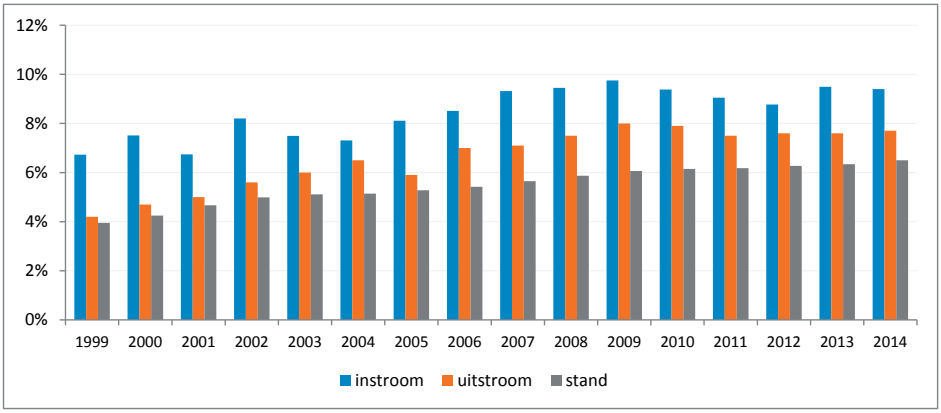


Figuur 2.2 Percentage niet-westerse allochtonen per sector, 2014
Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

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

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

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



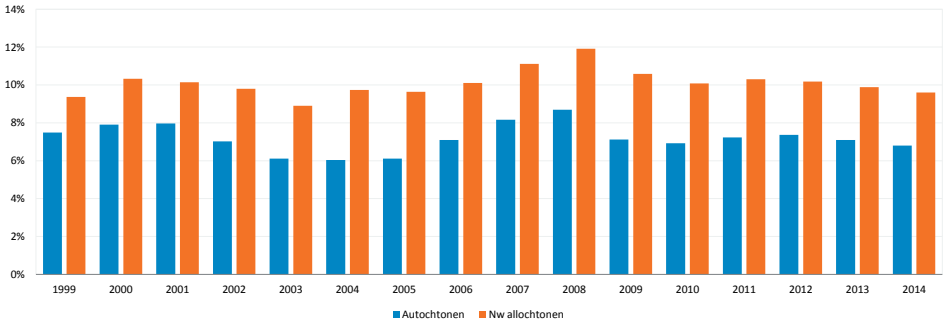
Figuur 2.3 Stand, instroom en uitstroomcijfers van niet-westerse allochtonen in de totale publieke sector, 1999-2014
Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

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

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

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

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



Figuur 2.4 Uitstroom autochtonen en niet-westerse allochtonen ten opzichte van de stand in het personeelsbestand, 20 tot 50 jaar, 1999-2014
Bron: Bewerking databestanden Ministerie van BZK, 2015

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

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

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

2.5 RESUMÉ

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

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