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 3

Diversiteit in bestuurskundig perspectief

SYNOPSIS

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

3.1 INLEIDING

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

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

3.2 DIVERSITEITSPERSPECTIEVEN VAN ELY EN THOMAS

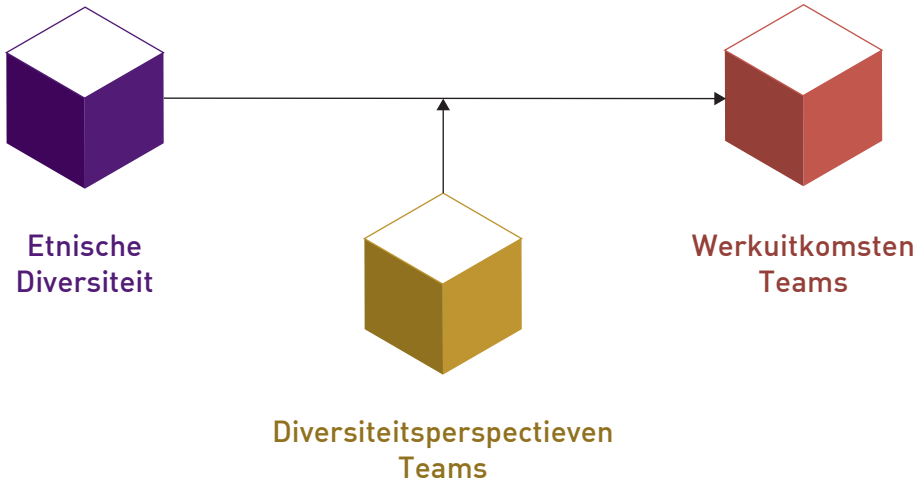
Met behulp van kwalitatief onderzoek in de Verenigde Staten hebben Ely en Thomas (2001) bij drie verschillende dienstverlenende organisaties onderzocht hoe culturele diversiteit het groepsfunctioneren beïnvloedt. Zij spreken van culturele diversiteit wan-

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

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

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

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



Figuur 3.1 Vereenvoudigd onderzoeksmodel van Ely en Thomas (2001)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 REPRESENTATIEVE BUREAUCRATIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 DIVERSITEITSBELEID EN HRM IN PUBLIEKE ORGANISATIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 THEORETISCHE SAMENHANG

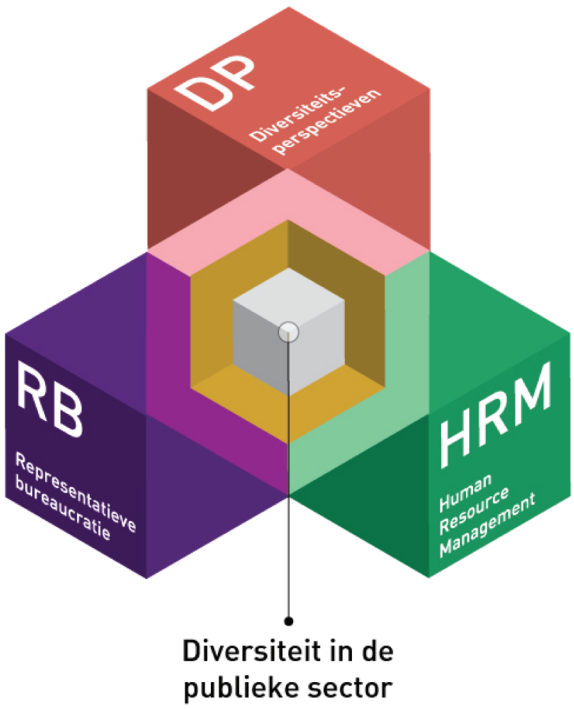
In de voorgaande paragrafen zijn de drie theoretische invalshoeken behandeld: diversiteitsperspectieven van Ely en Thomas (2001), de theorie over representatieve bureaucratie en HRM. In dit proefschrift komen alle drie invalshoeken als een samenhangend geheel aan bod om diversiteitsbeleid in de publieke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

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

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

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

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



Figuur 3.2 Theoretische samenhang diversiteit in de publieke sector

3.6 RESUMÉ

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