

1. INLEIDING

Met de beëdiging van het kabinet-Rutte II op 5 november 2012 trad het kabinet met het hoogste aandeel vrouwelijke ministers ooit aan: vijf van de dertien ministers waren vrouw, een aandeel van 39 procent. Tegelijkertijd was dit kabinet opmerkelijk wit: op de bordesfoto was geen enkele minister met een migrantenachtergrond te zien. Het was te verwachten geweest dat de Partij van de Arbeid die diversiteit in politieke en bestuurlijke functies al langere tijd hoog op de agenda had staan, haar invloed in die richting had doen gelden. In de snelle formatie die slechts 54 dagen duurde, was etnisch-culturele diversiteit echter geen prioriteit geweest.

De bordesfoto van kabinet-Rutte II was wat diversiteit betreft illustratief voor dat moment. Dat er geen allochtone ministers waren gevonden, werd weggewuifd onder het mom van dat men nu eenmaal de beste bestuurders op de posten wilde. De overtuiging dat de weg naar zowel gelijke kansen als kwaliteit erom vroeg dat men achtergrondkenmerken juist buiten beschouwing moest laten, had Rutte I radicaal doen afrekenen met diversiteitsbeleid. Deze kleurenblinde visie op diversiteit werd breed gedragen (Groeneveld, 2013). Terwijl het streven naar representatieve vertegenwoordiging van vrouwen in topposities een aandachtspunt bleef, gold dat voor diversiteit verder niet.

¹ Met dank aan Marieke van der Hoek en het CAOP voor de verzameling van de gegevens.

Gedurende de kabinetsperiode van Rutte II is er echter veel veranderd in het denken over diversiteit. Het aanzwellend maatschappelijk debat over integratie en racisme heeft discussies aangezwengeld over de aansluiting tussen publieke organisaties en de samenleving. Dat maakt het interessant om de voornemens van Rutte II ten aanzien van diversiteit, het beleid dat in de loop van de periode is gevoerd en ontwikkelingen in de samenstelling van het personeelsbestand van de overheid, in kaart te brengen.

Hoewel de aandacht voor seksuele oriëntatie, leeftijd en arbeidsgehandicapten de laatste jaren is toegenomen, focus ik in dit hoofdstuk op twee aspecten van diversiteit, namelijk geslacht en etnisch-culturele herkomst. Welke voornemens had het kabinet in het regeerakkoord geformuleerd ten aanzien van diversiteit op deze kenmerken, welk beleid is er ingezet in de verschillende bestuurslagen en wat is er gerealiseerd? En wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor het nieuwe kabinet? Maar eerst: welke visies op diversiteit en representativiteit worden in de literatuur onderscheiden, waarop beleid gestoeld kan zijn?

2. VISIES OP DIVERSITEIT

Met 'diversiteit' verwijzen we doorgaans naar twee verschillende zaken. De term kan doelen op variatie of heterogeniteit en heeft dan betrekking op kenmerken waarop medewerkers van

elkaar verschillen. Met diversiteit wordt daarnaast verwezen naar de mate waarin minderheidsgroepen vertegenwoordigd zijn in organisaties. Deze representativiteit heeft betrekking op de mate waarin de samenstelling van het personeelsbestand een afspiegeling is van de populatie, dat is de bevolking in het algemeen dan wel een specifiek deel daarvan, zoals de beroepsbevolking vanaf een bepaald niveau of de inwoners in een bepaalde gemeente. Heterogeniteit en representativiteit vallen niet noodzakelijkerwijs samen. Het aandeel allochtonen in managementposities in een organisatie kan representatief zijn in vergelijking met hun aandeel in de beroepsbevolking, maar dat maakt het management van die organisatie nog niet heterogeen samengesteld zolang allochtonen een kleine minderheid van de bevolking zijn.

Deze twee betekenissen waarin we diversiteit (en diversiteitsbeleid) gebruiken, hangen samen met verschillende motivaties voor of visies op diversiteit. In de literatuur worden allereerst twee motivaties onderscheiden die diversiteit verbinden aan de kwaliteit en prestaties van de organisatie (gebaseerd op Ely en Thomas, 2001). Volgens de eerste motivatie, Toegankelijkheid en legitimiteit, vergroot de diversiteit van het personeelsbestand de aansluiting die een organisatie heeft met haar omgeving, klanten of burgers, en de arbeidsmarkt. De tweede motivatie, Integratie

en leren, beschouwt diversiteit als een bron van nieuwe ideeën, creativiteit en innovatie.

Naast deze twee strategische motivaties hebben Ely en Thomas (2001) nog een derde onderscheiden: Rechtvaardigheid. Volgens deze visie moet de organisatie weliswaar bewust beleid voeren op diversiteit, maar omwille van het tegengaan van discriminatie en niet om strategische redenen. Kleurenblindheid verwijst naar het streven om iemands achtergrond in de organisatie geen enkele rol te laten spelen, en is een vierde visie op diversiteit. Het verschil met de rechtvaardigheidsvisie is gelegen in de overtuiging dat discriminatie en ongelijkheid het best kan worden tegengegaan door geen aandacht aan achtergrondkenmerken te besteden. Volgens de rechtvaardigheidsvisie is deze specifieke aandacht voor achtergrond echter noodzakelijk om ongelijkheid die verweven is in de instituties in de samenleving, te compenseren.

Celik (2016) voegt in haar dissertatie nog een visie toe: Verbinding. Met het toenemende belang van het betrekken van burgers bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering is de relatie tussen overheid en burgers steeds meer centraal komen te staan. Ten behoeve van deze relatie is het volgens deze visie van waarde om zich in burgers te kunnen verplaatsen en op een vanzelfsprekende manier te kunnen communiceren.

3. DIVERSITEITSBELEID TIJDENS RUTTE II

Naar visies op diversiteit is het in het regeerakkoord van Rutte II lang zoeken.² Opvattingen over diversiteit zijn verrassend genoeg niet te vinden in de paragraaf over de arbeidsmarkt en ook niet in de paragrafen over bestuur, zorg, veiligheid en justitie. Hoewel het overbruggen van verschillen een rode draad is in het regeerakkoord, wordt dit nauwelijks verbonden met een visie op diversiteit. Enkel in de paragraaf over onderwijs is onder het kopje Emancipatie en gelijke behandeling de volgende visie te lezen: 'Iedereen moet iets van zijn of haar leven kunnen maken, ongeacht geslacht, seksuele geaardheid, afkomst, religie, levensovertuiging of handicap. Dat vraagt van iedereen een bijdrage: van individuen zelf, sociale partners, overheden, levensbeschouwelijke groepen en etnische gemeenschappen. *De overheid kan anderen alleen met overtuiging aanspreken als zij zelf het goede voorbeeld geeft.*' (p. 18; cursivering SG) De laatste zin suggereert dat diversiteit binnen de overheid belangrijk wordt gevonden omwille van haar legitimiteit en daarin is de toegankelijkheids- en legitimiteitsvisie te herkennen.

Concrete beleidsvoornemens ten aanzien van diversiteit zijn eveneens verre van talrijk. In de paragraaf over bestuur wordt één concrete maatregel genoemd: 'Het kabinet streeft naar meer vrouwen in hogere (management)functies bij de rijksoverheid, zowel bij nieuwe instroom in de

² *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag, 29 oktober 2012.

algemene bestuursdienst als in overige functies. In 2017 bestaat tenminste 30 procent van de algemene bestuursdienst (ABD) uit vrouwen.’ (p. 41) Behalve als werkgever ziet het kabinet ook een rol voor zich weggelegd aangaande de emancipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in het algemeen: ‘Het kabinet zet zich actief in om nog bestaande loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor gelijke arbeid weg te nemen.’ (p. 18) Beide beleidsvoornemens zijn gestoeld op het rechtvaardigheidsperspectief.

Een regeerakkoord is behalve algemeen en beknopt, ook een bevestiging van standpunten op een bepaald moment. Het regeerakkoord bevat bovendien nauwelijks een kabinetsvisie op diversiteit, wat ruimte kan geven voor visieontwikkeling binnen de sectoren. Het is dan ook zinvol om na te gaan welke visies en welk beleid de verschillende sectoren van het openbaar bestuur in de loop van de kabinetsperiode hebben ontwikkeld.

Het Rijk

In de visie van het Rijk op diversiteit voeren strategische overwegingen de boventoon. In de eerste plaats verwijzen deze overwegingen naar enge definities van de zogenoemde businesscase, die diversiteit verbindt met de effectiviteit van de organisatie. Hier worden met name de positieve effecten van heterogeniteit benadrukt in overeenstemming met de Integratie en leren-visie. In deze visie komen ‘mensen met verschillende

(culturele) achtergronden [...] samen tot beter afgewogen oplossingen.’³ In de tweede plaats wordt ook melding gemaakt van ruimere strategische overwegingen, die diversiteit verbinden met de legitimiteit van de overheid. Dat de overheid een afspiegeling moet zijn van alle groepen in de samenleving, wordt in deze visie benadrukt. Zo valt te lezen op de website van de rijksoverheid: ‘De overheid wil werknemers uit alle groepen uit de samenleving: mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, allochtonen en autochtonen. Dan is het personeel net zo verschillend van elkaar als de inwoners van Nederland.’ Deze afspiegeling heeft volgens deze visie voordelen voor de organisatie van de overheid en voor de samenleving: ‘Mensen herkennen zich beter in de overheid.’ Hierin is nadrukkelijk de Toegankelijkheid en legitimiteitsvisie te herkennen.

Deze beide strategische overwegingen zijn mooi verwoord op de website van het A+O fonds Rijk.⁴ Daar worden echter, naast de strategische overwegingen, ook morele overwegingen genoemd om specifieke aandacht te hebben voor diversiteit. Waar in de strategische visies diversiteit gewaardeerd wordt om de bijdrage aan de strategische doelen van de overheid, is in deze morele visie diversiteit, met name in de betekenis van representativiteit, een doel in en van zichzelf (Groeneveld & Van de Walle, 2010). De rijksoverheid draagt dit uit door zichzelf als werkgever als voorbeeld te

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/inhoud/diversiteit-overheidspersoneel>

⁴ Bron: <https://www.diversiteitsportaal.aofondsrijk.nl/diversiteit/het-belang-van-diversiteit/>

stellen voor andere organisaties, maar heeft hierin ook een rol als wetgever en als partner in samenwerking met andere organisaties.

Met de verschuiving die heeft plaatsgevonden in de richting van een strategische visie op diversiteit, is het vervolgens de vraag naar welk beleid gekeken moet worden. Een strategische visie impliceert immers dat diversiteit onderdeel is van het strategische en organisatiebeleid en mogelijk geen separaat beleidsdomein is. Sterker nog, meer dan beleid is diversiteit dan een managementkwestie geworden (Groeneveld, 2013). Het is dan ook lastig te achterhalen welk beleid, en nog lastiger welke praktijken rond diversiteit, de overheid in de afgelopen jaren heeft ingezet en daarvan een representatief beeld te schetsen.

Uit een gang langs de websites van de rijksoverheid, de ABD en het A+O fonds Rijk doemen grofweg twee beleidslijnen op die overeenkomen met eerdere onderzoeksbevindingen (Celik, 2016). In de eerste plaats is een toenemende focus op diversiteit en inclusiviteit waarneembaar, en een toenemende nadruk voor de management- of leiderschapsopgave die daarmee verbonden is. In de tweede plaats blijft de aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen op de hogere posities onverminderd bestaan. Ter ondersteuning van beide beleidslijnen hebben de ministeries en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland het

Charter Diversiteit ondertekend met als inzet 'een inclusieve bedrijfscultuur met een evenwichtige personeelssamenstelling en gelijke kansen voor iedereen'.⁵ Ook de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie hebben dit charter ondertekend.

Provincies en waterschappen

De visies en het beleid dat is aan te treffen bij het Rijk, strekken verder dan het Rijk als werkgever alleen, maar betreffen soms ook de andere overheidssectoren. De visies en het beleid van de provincies en waterschappen in deze kabinetsperiode lijken met name verbonden te zijn aan het project 'Diversiteit' dat het ministerie van BZK in 2012 en 2013 aan het afronden was. Met dit project gaven sociale partners in de sector provincies een impuls aan diversiteitsbeleid met als doel dat het personeelsbestand van de sector een reële afspiegeling is van de samenleving. Insteek was met name de businesscase van diversiteit: diversiteit is van meerwaarde voor het functioneren van de organisatie.⁶

Voor de periode vanaf 2014 is er op de websites van alle provincies, het A+O-fonds Provincies en het IPO echter geen visie op diversiteit te vinden. Net als voor de provincies staat er op de website van het A+O-fonds Waterschappen geen informatie over diversiteit. Voor beide sectoren lijkt diversiteit kortom niet hoog op de agenda te staan. Zij hebben evenmin het Charter Diversiteit ondertekend. In het coalitieakkoord 2015-2019 van

⁵ Bron: <http://diversiteitinbedrijf.nl/charter-diversiteit-wat-is-het/wat-is-het-charter-diversiteit/>

⁶ Bron: <http://aenoprovincies.nl/archief/archief-diversiteit-doelstellingen/>

het Hoogheemraadschap van Delfland is enkel nog het volgende te vinden: 'Delfland blijft inzetten op een organisatie met een zo mogelijk evenredige afspiegeling van de maatschappij.' (p. 18)⁷

Gemeenten

Ook het A+O fonds Gemeenten expliciteert diversiteit van het medewerkersbestand op dit moment niet als een prioriteit. Bij de VNG is dat evenmin terug te vinden. Een algemeen beeld is verder lastig te geven, omdat ik daarvoor moet terugvallen op de communicatie van de gemeenten zelf en dat valt buiten het bestek van deze bijdrage. Ik zoom daarom bij wijze van illustratie in op de grote steden Amsterdam en Den Haag die net als Utrecht en Rotterdam het Charter Diversiteit hebben ondertekend.

De gemeente Amsterdam verbindt diversiteit en inclusiviteit van de gemeentelijke organisatie nadrukkelijk met de missie en visie van een grote internationale en multiculturele stad.⁸ Op grond van deze strategische visie heeft de gemeente begin 2015 een uitgebreid palet van maatregelen geformuleerd voor de periode 2015-2019. De gemeente Den Haag heeft gekozen voor een 'brede en offensieve diversiteitsaanpak op drie sporen: inclusief leiderschap, een inclusieve werkcultuur en werving, behoud en doorgroei van talentvolle mensen uit ondervertegenwoordigde groepen.'⁹ De Coördinator Diversiteit & Inclusie vertelt

begin 2017 daarover: 'De gemeente is er voor de stad. Om als gemeente slagvaardig te kunnen opereren, moet je in verbinding staan met de inwoners. Dat vergt een pluriform personeelsbestand, [...] om voldoende toegerust te zijn voor de verschillende vraagstukken, moeten we blinde vlekken zien te vermijden.' En zij voegt toe: 'De gemeente is een van de grotere werkgevers in Den Haag. Dus behalve ons eigen belang om een aantrekkelijke werkgever te zijn voor een gevarieerde groep werknemers, weegt ook onze maatschappelijke rol als goed werkgever mee.'⁹ De eerste twee sporen leggen de focus op interventies in het management van de organisatie. De gemeente Den Haag stond in 2016 daarnaast in de belangstelling vanwege haar proef met anoniem solliciteren, onderdeel van het derde spoor. Deze verschillende sporen zijn daarmee gestoeld op verschillende visies die met elkaar op gespannen voet staan: enerzijds wordt diversiteit van strategische waarde beschouwd, terwijl anderzijds anoniem solliciteren als onderdeel van het derde spoor stoelt op een kleurenblinde visie.

4. DIVERSITEIT IN DE SAMENSTELLING VAN HET PERSONEELSBESTAND TIJDENS RUTTE II

Hoe heeft de vertegenwoordiging van vrouwen en etnisch-culturele minderheden bij de overheid zich gedurende de kabinetsperiode ontwikkeld? In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte

⁷ Bron: <https://www.hhdelfland.nl/over-ons/doelen-en-resultaten-1/coalitieakkoord-2015>

⁸ Bron: Voorgenomen aanpak Amsterdam inclusieve organisatie - Actieplan 2015 – 2019 (maart 2015)

⁹ Bron: <http://www.aofondsrijk-vingrijck.nl/magazine/ao-fonds-rijk-februari-2017/anoniem-solliciteren-werkt-voor-kandidaten-en-vacaturehouders/>

Tabel 1: Vrouwelijke medewerkers (totaal en top-10 procent) tijdens kabinet-Rutte II naar sector openbaar bestuur

	Rijk					Provincies				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	115.916	116.772	117.053	116.738	117.184	12.179	11.494	10.870	10.970	10.499
Aantal FTE	108.182	109.403	109.877	109.552	109.780	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Vrouwen (% werknemers)	43%	43%	44%	44%	45%	43%	43%	44%	44%	44%
Top 10 totaal	11.151	11.255	11.296	11.197	11.311	1.148	1.084	1.026	1023	982
Top 10 vrouw (% top 10)	27%	28%	29%	28%	30%	24%	25%	26%	27%	27%
Instream totaal	2.718	9.004	6.151	4.444	7.151	272	254	283	738	466
Instream vrouw (% instroom)	46%	53%	49%	55%	55%	40%	45%	42%	41%	45%
Instream top 10 totaal	1.209	1.594	1.179	1.514	1.753	156	143	122	181	183
Instream top 10 vrouw (% instroom top 10)	32%	34%	37%	33%	44%	33%	39%	34%	31%	30%

	Gemeenten					Waterschappen				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	163.252	155.267	147.945	145.392	144.206	10.074	10.092	9.986	9.933	9.947
Aantal FTE	144.490	137.689	131.258	129.574	128.820	9.477	9.500	9.414	9.368	9.374
Vrouwen (% werknemers)	47%	48%	48%	49%	50%	28%	28%	28%	28%	29%
Top 10 totaal	15.166	14.422	13.766	13.401	13.359	966	971	963	949	950
Top 10 vrouw (% top 10)	27%	28%	29%	32%	33%	16%	16%	18%	20%	22%
Instream totaal	5.024	5.334	4.131	6.950	8.504	536	832	531	355	474
Instream vrouw (% instroom)	50%	51%	54%	58%	57%	27%	30%	34%	39%	35%
Instream top 10 totaal	1.783	1.666	1.601	1.329	1.508	112	148	129	109	103
Instream top 10 vrouw (% instroom top 10)	36%	35%	39%	43%	43%	20%	16%	24%	28%	33%

Bron: *Cijfers kennisbank openbaar bestuur – databron Personen en FTE (instellingen openbaar bestuur en veiligheid) (voorlopige cijfers voor 2015 en 2016)*

1 Top 10 zijn functies waarvan het voltijd-salaris bij de hoogste 10% van de salarissen binnen een organisatie of sector behoort.

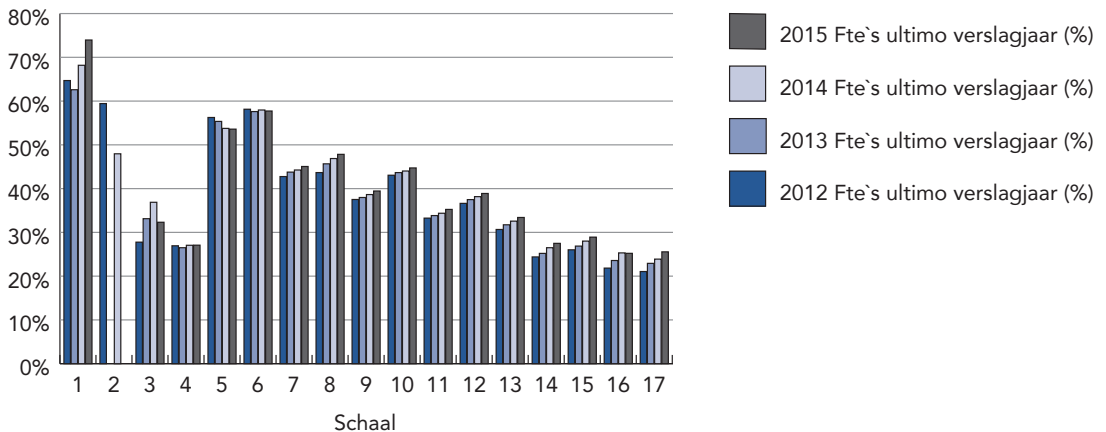
II zijn als gezegd weinig concrete voornemens over de gewenste ontwikkeling van de vertegenwoordiging van vrouwen en etnisch-culturele minderheden opgenomen. De uitzondering is het streefcijfer van 30 procent vrouwen in de ABD, waartegen we de feitelijke ontwikkeling kunnen afzetten. De bespreking van de visies en het beleid

in de vier sectoren van het openbaar bestuur liet bovendien zien dat de kabinetsperiode startte met het afbouwen van lopende projecten en eindigde met hernieuwde aandacht voor diversiteit. In de tussenliggende jaren leek diversiteit geen prioriteit te hebben. De cijfers in dit hoofdstuk moeten tegen deze achtergrond beschouwd worden.

Figuur 1: Percentage vrouwen in fte bij rijksoverheid tijdens kabinet-Rutte II (2012-2015) naar salarisschaal

Dossier: Werknemers Overheid en Onderwijs
 Databron: Dienstverbanden Rijk

Onderwerpen: Fte's ultimo verslagjaar, Fte's ultimo verslagjaar (%) naar Verslagjaar (gefilterd), BBRA salarisschaal, Geslacht



Bron: Salarisadministratie Rijk
 Bestandsdefinities:

Contact: voor inhoudelijke vragen mail BZK (kennisbank@minbzk.nl), voor technische vragen mail de helpdesk (support@enigmatry.com)
 Opmerkingen: [Fte's ultimo verslagjaar] Van 2010 op 2011 doet zich als gevolg van herindeling een trendbreuk voor in de cijfers per ministerie. Merk op dat de codes voor provincie en werksoort niet voor alle jaren zijn ingevuld.

Diversiteit naar geslacht

Tabel 1 toont het aandeel vrouwen bij het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen in het totale personeelsbestand en in de categorie van 10 procent van hoogst ingeschaalde medewerkers. Bijna de helft van de medewerkers bij het Rijk, de provincies en de gemeenten is vrouw, terwijl het aandeel vrouwen bij de waterschappen met 28 procent wat lager ligt. Het aandeel vrouwen binnen de 10 procent hoogst ingeschaalde medewerkers is voor alle vier de bestuurslagen weliswaar flink lager dan het aandeel vrouwen in het personeelsbestand in het algemeen, maar licht stijgende. Dat vloeit mede voort uit het relatief hoge aandeel vrouwen in de instroom in de top-functies, al zijn zij in deze instroom nog altijd ondervertegenwoordigd ten opzichte van mannen.

Voor het Rijk is er informatie beschikbaar over de vertegenwoordiging van vrouwen per salarisschaal, maar die informatie is beperkt tot de periode 2012-2015. Figuur 1 geeft hiervan een beeld. Dit beeld bevestigt dat het aandeel vrouwen in de hogere schalen ieder jaar toeneemt, maar dat hun vertegenwoordiging nog altijd afneemt naarmate de schaal stijgt. Inmiddels is ook bekend dat het streefcijfer van 30 procent vrouwen in ABD-functies in 2017 behaald is.

Diversiteit naar etnisch-culturele herkomst

Tabel 2 toont het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand in de vier sectoren van het openbaar bestuur.¹⁰ Het aandeel niet-westers allochtone medewerkers is in 2016 met respectievelijk 10 en 9 procent het hoogst bij het Rijk en de gemeenten. Het aandeel niet-westers allochtone medewerkers is met respectievelijk 4 en 3 procent bij de provincies en de waterschappen behoorlijk geringer. De vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen onder de top 10 procent vertoont een vergelijkbaar beeld voor wat betreft de verschillen tussen de sectoren. Het meest in het oog springt echter dat in alle vier de sectoren niet-westers allochtone medewerkers zeer beperkt vertegenwoordigd zijn onder de top 10 procent. De instroom van niet-westerse allochtonen in de hoogste functies bij het Rijk en de gemeenten ligt weliswaar wat hoger, maar is nog altijd lager dan de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand als geheel. De instroom van niet-westerse allochtonen bij het Rijk over alle niveaus bekeken is behoorlijk hoger dan hun aandeel in het personeelsbestand. Dat zal bijdragen aan de verhoging van het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand bij het Rijk, mits de uitstroom beperkt blijft. Voor de andere drie sectoren zien we dit patroon van relatief hoge instroom niet of nauwelijks, met uitzondering van de gestegen

¹⁰ Niet-westerse allochtonen: personen van wie minstens één ouder in één van de volgende landen is geboren: Turkije of een land in Afrika of Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) of Latijns- Amerika.

Tabel 2: Niet-westers allochtone medewerkers (totaal en top-10 procent¹) tijdens kabinet-Rutte II naar sector openbaar bestuur

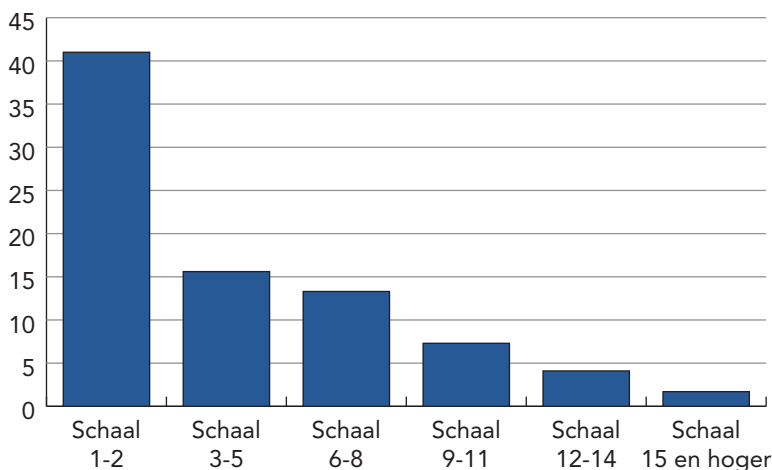
	Rijk					Provincies				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	115.916	116.772	117.053	116.738	117.184	12.179	11.494	10.870	10.970	10.499
Aantal FTE	108.182	109.403	109.877	109.552	109.780	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Niet-westers allochtoon (% werknemers)	8%	9%	9%	9%	10%	4%	4%	4%	4%	4%
Top 10 totaal	11.151	11.255	11.296	11.197	11.311	1.148	1.084	1.026	1.023	982
Top 10 niet-westers allochtoon (% top 10)	2%	3%	3%	2%	3%	1%	1%	1%	1%	2%
Instream totaal	2.718	9.004	6.151	4.444	7.151	272	254	283	738	466
Instream niet-westers allochtoon (% instroom)	13%	15%	16%	12%	19%	6%	3%	5%	3%	8%
Instream top 10 totaal	1.209	1.594	1.179	1.514	1.753	156	143	122	181	183
Instream top 10 niet-westers allochtoon (% instroom top 10)	4%	4%	4%	3%	4%	*	*	*	*	*

	Gemeenten					Waterschappen				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	163.252	155.267	147.945	145.392	144.206	10.074	10.092	9.986	9.933	9.947
Aantal FTE	144.490	137.689	131.258	129.574	128.820	9.477	9.500	9.414	9.368	9.374
Niet-westers allochtoon (% werknemers)	9%	9%	9%	9%	9%	2%	2%	2%	2%	3%
Top 10 totaal	15.166	14.422	13.766	13.401	13.359	966	971	963	949	950
Top 10 niet-westers allochtoon (% top 10)	2%	2%	2%	2%	3%	1%	1%	1%	1%	1%
Instream totaal	5.024	5.334	4.131	6.950	8.504	536	832	531	355	474
Instream niet-westers allochtoon (% instroom)	10%	7%	8%	13%	14%	5%	4%	3%	6%	3%
Instream top 10 totaal	1.783	1.666	1.601	1.329	1.508	112	148	129	109	103
Instream top 10 niet-westers allochtoon (% instroom top 10)	3%	3%	3%	4%	5%	*	*	*	*	*

Bron: *Cijfers kennismarkt openbaar bestuur – databron Personen en FTE (instellingen openbaar bestuur en veiligheid) (voorlopige cijfers voor 2015 en 2016)*

¹ Top 10 zijn functies waarvan het voltijd-salaris bij de hoogste 10% van de salarissen binnen een organisatie of sector behoort.

Figuur 2: Aandeel niet-westers allochtone medewerkers bij de Rijksoverheid naar schaal niveau (2015)



Bron: <http://www.aofondsrijk-vindingrijk.nl/magazine/ao-fonds-rijk-februari-2017/2857/>

instroom van niet-westerse allochtonen bij de provincies en gemeenten in 2016.

In figuur 2 is het aandeel niet-westerse allochtonen werkzaam bij het Rijk weergegeven per schaalniveau. Deze gegevens zijn beschikbaar voor 2015. Uit de figuur is af te leiden dat ook in 2015 niet-westerse allochtonen sterk zijn ondervertegenwoordigd op de hoogste schaalniveaus. Het verschil met de laagste schaalniveaus is opmerkelijk te noemen. Uit tabel 2 viel al af te leiden dat hun vertegenwoordiging in de hogere schalen niet vanzelf op het niveau van evenredigheid zal

komen, gezien de relatief geringe instroom in de topfuncties.

5. CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

Het kabinet-Rutte II toonde blijkens het regeerakkoord weinig ambitie op het gebied van diversiteit. De uitgesproken doelstelling om de vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies bij de overheid te vergroten, vormde hierop een uitzondering. Deze doelstelling is ook behaald. Niet-westerse allochtonen zijn echter nog altijd ondervertegenwoordigd in de overheidssectoren, niet alleen in leidinggevende

posities, maar ook in beleidsfuncties. De ontwikkeling verloopt traag en gaat niet vanzelf, zo valt uit de cijfers in dit hoofdstuk af te leiden.

Tegen de achtergrond van deze achterblijvende ontwikkeling van de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen en bredere maatschappelijke ontwikkelingen, valt te begrijpen dat tegen het einde van de kabinetsperiode diversiteit bij de overheid weer meer aandacht krijgt. De strategische meerwaarde van diversiteit en representativiteit voert in de recente visies de boventoon. Daarbij wordt, aansluitend op veranderende ideeën over de relatie tussen overheid en samenleving, beargumenteerd dat representativiteit eraan bijdraagt dat burgers zich herkennen in de overheid. Naast dit symbolische effect dat bijdraagt aan de legitimiteit van de overheid, is deze visie ook gestoeld op het menselijk en sociaal kapitaal dat een divers samengesteld personeelsbestand met zich meebrengt: specifieke kennis over sociale groepen en hun netwerken dragen bij aan de effectiviteit van de overheid. In recente berichten in de media over diversiteit bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie worden deze argumenten bijvoorbeeld nadrukkelijk gecommuniceerd.¹¹

Naast deze strategische overwegingen om meer werk te maken van diversiteit, worden in toenemende mate ook morele overwegingen genoemd, zoals het streven naar gelijke kansen en het tegen-

gaan van discriminatie, waarbij de overheid voor zichzelf als werkgever een voorbeeldrol ziet weggelegd. Dat deze morele overwegingen opnieuw een drijfveer zijn voor overheidsorganisaties om meer aandacht te besteden aan diversiteit, valt te begrijpen tegen de achtergrond van het maatschappelijk debat over racisme en discriminatie.

De overheid beweegt zich daarmee op een ingewikkeld spanningsveld. Het beleid van de gemeente Den Haag laat bijvoorbeeld zien dat de combinatie van visies in een en dezelfde organisatie tegenstrijdigheid met zich mee kan brengen. Hoe kan in de dagelijkse organisatiepraktijk de etnisch-culturele achtergrond van werknemers geen rol spelen in de selectie, maar tegelijkertijd ook strategisch gewaardeerd worden? Een ander spanningsveld betreft de aansluiting van de overheid bij de samenleving als belangrijke drijfveer om werk te maken van diversiteit van het personeelsbestand. In de samenleving bestaan uiteenlopende opvattingen over diversiteit en de rol van de overheid, die op gespannen voet kunnen staan met de visie die overheidsorganisaties met hun diversiteitsbeleid willen uitdragen. Verschil van mening over de betekenis van inclusiviteit en de neutraliteit van de overheid kunnen een eenduidige strategie ten aanzien van diversiteit ingewikkeld maken. Het benadrukken van de strategische meerwaarde van diversiteit gaat dan ook niet vanzelf samen met de insluiting van alle

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/samenleving/korpschef-breekt-lans-voor-diversiteit-a54bo2ec/>; <https://www.trouw.nl/home/politie-wil-meer-agenten-met-een-diverse-achtergrond-maar-moet-hen-wel-vasthouden-aa04bbc8/>; <https://www.volkskrant.nl/binnenland/meer-gekleurde-aanklagers-nodig-bij-openbaar-ministerie-anders-dreigt-een-kenniskloof-a4487250/>

groepen in de samenleving. Het balanceren op dit spanningsveld is in de huidige tijd een van de belangrijkste uitdagingen voor overheidsorganisaties. Het verdient daarom een centrale plaats op de agenda van Rutte III.

LITERATUUR

Celik, S. (2016). *Sturen op verbinden. De business case van diversiteit voor publieke organisaties*. Proefschrift Universiteit Leiden.

Ely, R. J. & D.A. Thomas (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 229-273.

Groeneveld, S. (2013). *Diversiteitsmanagement*. CAOP. *De Staat van de Ambtelijke Dienst*. Den Haag: CAOP.

Groeneveld, S. & S. Van de Walle (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.