

Kwalitatieve rapportage: Diversiteit maakt de overheid sterker!

Deze kwalitatieve rapportage informeert de Kamer over de ontwikkelingen op het gebied van diversiteit in de publieke sector. In het najaar ontvangt u de kwantitatieve rapportage¹ over de cijfermatige ontwikkelingen. Deze rapportages vormen samen een nulmeting diversiteit. Hiermee komt de Minister van BZK tegemoet aan de toezegging aan de Kamer tijdens het algemeen overleg van 16 januari 2008.

Diversiteit in het personeelsbestand van de publieke sector² is een belangrijk speerpunt van dit kabinet. De minister van BZK vervult een belangrijke rol in het realiseren hiervan. Met de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW) zijn inmiddels bestuurlijke afspraken gemaakt over het bevorderen van diversiteit. In de ZPW zijn de medeoverheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen) en de onderwijssectoren (Primair Onderwijs, Voorgezet Onderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra) verenigd. Het is immers aan de sectoren om - op basis van een gevoelde urgentie en overtuiging - aan de slag te gaan met diversiteit. Jaarlijks zullen zij de minister van BZK op de hoogte stellen van het in de sector gevoerde diversiteitsbeleid en de voortgang daarvan. De coördinerend minister zal hierover aan de Kamer rapporteren. De kabinetswerkgevers hebben de doelstellingen uit het beleidsprogramma inmiddels omgezet in eigen diversiteitsbeleid. Voor een succesvolle implementatie en uitvoering van diversiteitsbeleid en om duurzame resultaten te bereiken en te behouden, is het niet alleen van belang dat sectorwerkgevers de meerwaarde van diversiteit onderkennen maar dat alle lagen binnen een organisatie dat doen. Om na te gaan hoe werknemers en leidinggevenden aankijken tegen diversiteit en diversiteitsbeleid heeft de minister van BZK onderzoek laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat er draagvlak is voor diversiteit en diversiteitsbeleid, mits de gekozen aanpak aansluit bij de voorkeur van leidinggevenden en werknemers. De minister van BZK zal de kabinetsvisie op diversiteit actief uitdragen en de (sector)werkgevers waar mogelijk ondersteunen en faciliteren bij het (in)voeren van diversiteitsbeleid. Zij richt zich daarbij vooral op de doelstellingen en sectoren die om extra aandacht vragen en waar de effecten naar verwachting het grootst zijn. Daarnaast zal zij de ontwikkeling van diversiteit in de publieke sector zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin nauwlettend volgen.

Werkgevers in de publieke sector worden met een aantal ontwikkelingen geconfronteerd. Zij hebben te maken met een veranderende samenstelling van de beroepsbevolking, met toenemende verwachtingen van mondige burgers ten aanzien van het functioneren van de overheid en in meer of mindere mate met vergrijzing en arbeidsmarktknelpunten. Een divers samengesteld personeelsbestand geeft organisaties meer mogelijkheden om in te spelen op deze ontwikkelingen. Diversiteit komt voor een deel tot stand doordat het arbeidsaanbod steeds diverser wordt. Zolang dat nog onvoldoende is terug te zien in het personeelsbestand van de overheid, blijft diversiteitsbeleid³ belangrijk.

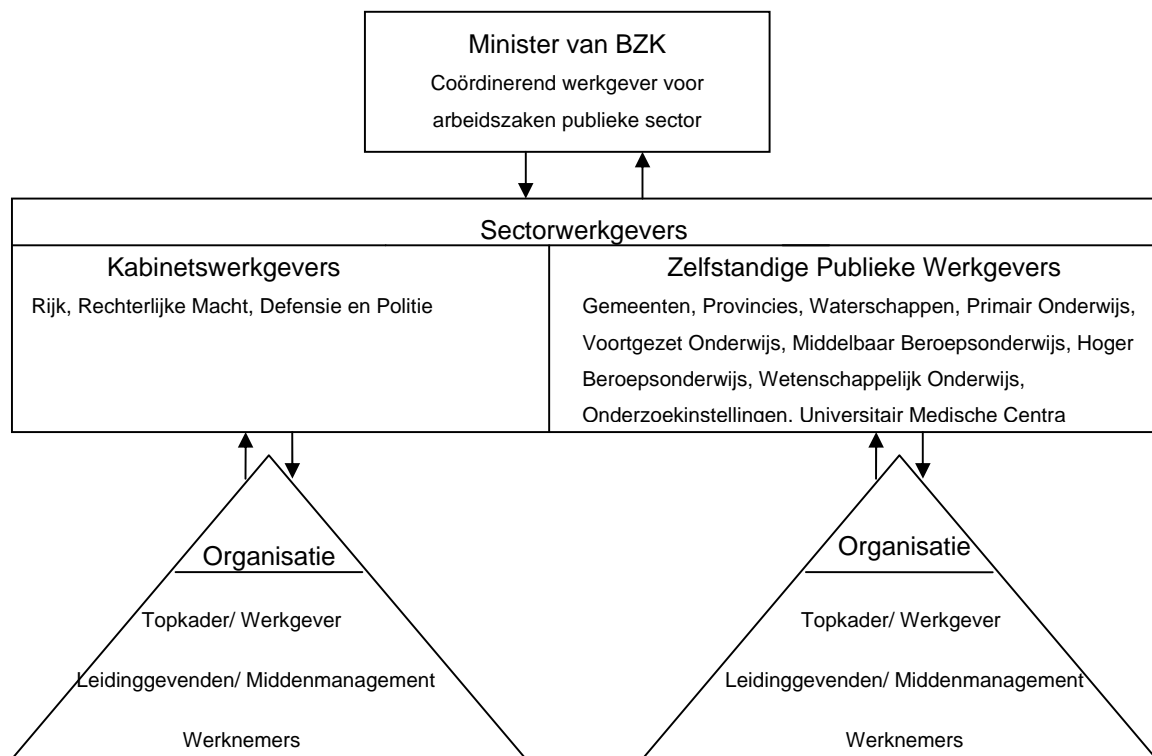
¹ Nog niet uitgebracht: BZK (2008), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2009*, Den Haag.

² Onder de publieke sector worden de arbeidsvoorwaardelijke sectoren verstaan, te weten: Rijk, Gemeenten, Provincies, Rechterlijke Macht, Waterschappen, Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Universitair Medische Centra, Defensie en Politie.

³ Diversiteitsbeleid is beleid gericht op een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, van jong en oud en van autochtoon en allochtoon in (de top van) organisaties. Voor andere groepen werknemers, zoals Wajongers en homoseksuelen, is er wel degelijk beleid, maar zij vormen geen onderdeel van het diversiteitsbeleid zoals door het kabinet is geformuleerd. De Kamer wordt hierover afzonderlijk geïnformeerd.

Er bestaat echter geen succesformule. Hoe diversiteitsbeleid het beste kan worden vormgegeven en uitgevoerd verschilt per organisatie. Dit hangt onder andere af van de (ontwikkelings)fase waarin de organisatie zich bevindt en de vraag hoeveel ervaring men heeft met diversiteit. Zeker is in ieder geval dat vrijblijvendheid niet werkt. Een divers samengesteld personeelsbestand is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Het vraagt van de organisatie commitment op lange termijn en een continue aandacht om scherp te blijven op ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Voor een succesvolle implementatie en uitvoering van het beleid en het bereiken en behouden van duurzame resultaten is het van groot belang dat alle lagen binnen de organisatie (figuur 1) de meerwaarde van diversiteit onderkennen. In de top moet de urgentie van een divers samengesteld personeelsbestand worden gevoeld en zichtbaar worden uitgedragen.⁴ Maar het middenkader moet diversiteit realiseren. Leidinggevenden hebben een beslissende stem in het aannamebeleid en kunnen zorgen voor een diverse instroom. Daarnaast spelen zij een belangrijke rol in het bevorderen van diversiteit in de doorstroom en het behoud van ondervertegenwoordigde personeelsgroepen. Het is daarbij van groot belang dat de organisatiecultuur toegesneden is op diverse groepen werknemers. Daarvoor is het onder meer van belang dat er onder werknemers voldoende draagvlak is voor diversiteit en diversiteitsbeleid.

Figuur 1: Organogram publieke sector



⁴ Van DoorneHuiskes en partners (2007), *Diversiteit geïnventariseerd, een onderzoek naar nieuwe bevindingen op het gebied van diversiteitsbeleid*, Utrecht.

Het kabinet Balkende IV heeft in het beleidsprogramma “Samen werken, samen leven” een viertal doelstellingen voor 2011 geformuleerd:

- De instroom in de publieke sector bestaat voor 50% uit vrouwen.
- De instroom in topfuncties bestaat voor 30% uit vrouwen.
- Het aandeel allochtonen is met 50% toegenomen ten opzichte van 2007.
- Het uitstroombepaalde van 50-plussers naar inactiviteit is met twee procentpunten afgenomen in vergelijking met 2006.

De publieke sector is in 2011 naar verwachting meer divers dan in 2007. Drie van de vier door het kabinet geformuleerde doelstellingen liggen binnen handbereik, mits er de komende jaren voldoende energie gestoken wordt in het realiseren hiervan. Om de vierde doelstelling te bereiken – 50% meer allochtonen⁵ in de publieke sector – moet meer werk worden verzet. Het aandeel allochtonen in de publieke sector is lager dan in de werkzame beroepsbevolking. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat bij de overheid veelal hoger opgeleiden werken en het aandeel hoger opgeleiden onder niet-westerse allochtonen lager is dan onder autochtonen. Maar ook wanneer er wordt gecorrigeerd voor het opleidingsniveau blijft het aandeel allochtonen in de publieke sector achter. Het formuleren van een ambitieuze kabinetsdoelstelling is een eerste stap om daar verandering in te brengen.

De bovenstaande doelstellingen hebben betrekking op de publieke sector als geheel. De sectorspecifieke situatie bepaalt naar welke doelstellingen de meeste aandacht uitgaat. De minister van BZK is namens het kabinet belast met de coördinatie van het personeelsbeleid in de publieke sector. Met uitzondering van de sectoren Rijk en Politie is de minister van BZK echter niet de verantwoordelijke sectorwerkgever. De werkgevers van de kabinetssectoren onderschrijven het belang van diversiteit. Zij hebben de kabinetsdoelstellingen doorvertaald naar hun sectorspecifieke situatie. De Zelfstandige Publieke Werkgevers zijn als gevolg van de (door)decentralisatie op grotere afstand van het kabinet komen te staan. Het zijn zelfstandige werkgevers met een daarbij behorende eigen verantwoordelijkheid. De invloed die het kabinet in deze sectoren kan uitoefenen, is daarmee beperkt. Maar ook zij erkennen het belang van een divers samengesteld personeelsbestand.

1. Diversiteitsbeleid in de overheidssectoren

Diversiteit komt tot stand in de organisatie. Aan de hand van de organisatiespecifieke kenmerken bepaalt de werkgever hoe diversiteitsbeleid het beste kan worden vormgegeven. Het helpt wanneer er op sectorniveau acties worden ondernomen. De slaagkans is immers het grootst wanneer het beleid op beide niveaus wordt opgepakt. Sectorwerkgevers erkennen het belang van diversiteit in het personeelsbestand, maar geven daar op een verschillende wijze invulling aan.

1.1 Van kabinetsdoelstellingen naar beleidsmaatregelen

De kabinetsdoelstellingen zijn voor Rijk⁶, Politie⁷ en Defensie⁸ vertaald in specifieke doelen en beleidsmaatregelen. Zo moet 25% van de Algemene Bestuursdienst (ABD, de topfunctionarissen binnen het Rijk) in 2011 uit vrouwen bestaan. Om dat te bereiken, wordt onder meer gestuurd op

⁵ Daar waar het in deze rapportage gaat over allochtonen worden niet-westerse allochtonen bedoeld.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30801, nr. 6; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30201, nr. 34

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28824, nr. 35

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31200X, nr.78

een evenredige deelname van vrouwen in het ABD-kandidatenprogramma en is er via de ABD-schouw in de departementen extra aandacht voor vrouwelijk talent. Daarnaast heeft het kabinet de ambitie om 1000 structurele stageplaatsen op hbo/wo-niveau te realiseren en om 1000 plaatsen voor kansarme groepen zonder startkwalificaties te creëren⁹. Voor beide trajecten geldt dat 50% moet worden bezet door allochtone vrouwen en mannen. Uitgangspunt van de sector Rijk is dat diversiteitsbeleid integraal wordt benaderd. Het gaat daarbij om samenhangend beleid dat er op is gericht het beschikbare talent van de verschillende groepen binnen het personeelsbestand optimaal te benutten en om hun ontwikkelingspotentieel te vergroten. Dit betekent aandacht voor diversiteit in werving, selectie, loopbaanbeleid en in scholing van managers. De sectorwerkgever Rijk stimuleert en faciliteert de rijksonderdelen daarbij; de feitelijke uitvoering vindt plaats bij de departementen en diensten zelf.

De Politie heeft zich onder andere als doel gesteld dat 50% van degenen die in de periode tot 2011 door de Kroon worden benoemd in de korpsleiding een vrouw en/of allochtoon is. Daarnaast ontwikkelen zij de leerlijn 'multicultureel vakmanschap' om alle medewerkers bewust te maken van de eisen die het werken in en voor een multiculturele samenleving aan hen stelt.

Ook de staatssecretaris van Defensie heeft een doorvertaling gemaakt van de algemene kabinetsdoelstellingen naar sectorspecifieke doelen. Om gericht beleid te kunnen voeren, zijn realistische, gedifferentieerde streefcijfers vastgesteld. Om de streefcijfers te bereiken wordt veel aandacht besteed aan diversiteit. Zo gaat in de wervingsactiviteiten voor militair personeel de aandacht nadrukkelijk uit naar vrouwen en etnische minderheden.

Voor de Rechterlijke Macht zijn op sectorniveau geen streefcijfers vastgesteld, maar wordt wel in kwalitatieve zin uitwerking gegeven aan diversiteitsbeleid. Diversiteit is een belangrijk onderdeel van Rechtspraak in de samenleving.¹⁰ In navolging daarvan is het Beleidskader "Etnische Diversiteit" opgesteld waarin de ambities staan verwoord alsook een plan van aanpak voor implementatie bij de gerechten (gericht op bewustwording, in- en doorstroom en behoud) en bij de Raad voor de rechtspraak (gericht op bewustwording en selectie).

Het aandeel allochtone leraren en vrouwelijke managers in het onderwijs blijft achter. In het primair onderwijs zijn mannen sterk ondervertegenwoordigd. Om ervoor te zorgen dat het personeelsbestand een betere afspiegeling is van de Nederlandse bevolking en onbenut arbeidspotentieel wordt aangeboord heeft de minister van OCW een convenant gesloten met de onderwijssectoren Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs en Hoger Beroepsonderwijs.¹¹ Er wordt daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij de afspraken in het Convenant Professionalisering (juni 2006) en de doelstellingen van de Wet evenredige vertegenwoordiging (WEV). In paragraaf 2 wordt op de maatregelen uit de convenanten ingegaan.

1.2 Beleid op organisatieniveau

In een aantal sectoren is de verantwoordelijkheid voor diversiteitsbeleid vooral bij individuele organisaties neergelegd. Dit geldt voor de sectoren Gemeenten, Waterschappen, Provincies, Onderzoekinstellingen en UMC's. De lokale arbeidsmarkt, de samenstelling van het personeelsbestand, de ontwikkelingsfase waarin een organisatie zich bevindt en in enkele sectoren de politieke kleur of doelen van het bestuur bepaalt mede hoe diversiteitsbeleid

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij 31070, nr. 1

¹⁰ Raad voor de Rechtspraak (2007), *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011; Onafhankelijk en Betrokken*, Den Haag.

¹¹ Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland (april 2008), Den Haag

vervolgens wordt opgepakt en ingevuld. Verschillende gemeenten kennen een vorm van diversiteitsbeleid, de aanpak loopt echter uiteen. Zo heeft het bestuur van de gemeente Rotterdam in het Coalitieakkoord vastgelegd dat de participatie van burgers in de Rotterdamse politiek belangrijk is. Een essentieel onderdeel van dit participatiebeleid vormt het aantrekken van divers personeel, divers naar geslacht, leeftijd en herkomst. De gemeente Amsterdam kent een programma Diversiteit en heeft streefcijfers geformuleerd voor de periode 2007-2010 voor het aandeel vrouwen en allochtonen op managementniveau. Tussen de UMC's is de problematiek rond diversiteit zeer divers. Dit wordt vooral bepaald door de regio waarin een instelling is gevestigd. Zo speelt de kwestie van een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen nauwelijks bij het UMCG in Groningen en het azM in Maastricht, terwijl dit bij het AMC (Amsterdam) en Erasmus MC (Rotterdam) een belangrijk onderwerp is. In sommige sectoren, bijvoorbeeld bij de Provincies en het HBO, zijn diversiteitsdoelstellingen opgenomen in de CAO-afspraken. Bij de Provincies is het onderwerp neergelegd bij de individuele organisatie. In het HBO hebben de CAO-partijen een arbeidsmarkt- en opleidingsfonds opgericht (Zestor¹²) om diversiteit in het personeelsbestand te bevorderen. Met dit fonds bevorderen en ondersteunen sociale partners vernieuwende activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt- en HRM-beleid.

1.3 Andere vormen van diversiteitsbeleid

Een aantal sectoren voert geen sectoraal diversiteitsbeleid. Begin 2000 hebben Gemeenten in de CAO al afspraken gemaakt over diversiteitsbeleid, waarbij gemeenten subsidies konden ontvangen ter stimulering van diversiteitsbeleid. Het onderwerp diversiteit heeft dus al geruime tijd aandacht binnen gemeenten. Op dit moment is geen specifiek diversiteitsbeleid op sectorniveau, maar vormt het een onderdeel van het reguliere personeelsbeleid. Gemeenten bevorderen diversiteit onder andere door het onderdeel te laten zijn van arbeidsmarktcampagnes, bijvoorbeeld door het gericht gebruiken en inzetten van media. De onderwijssectoren richten zich, naast diversiteit in het personeelsbestand, vooral op diversiteit in leerlingen en studenten. Voor het Primair en Voortgezet Onderwijs, Universitair Medische Centra en de Politie is het van belang om er voor te zorgen dat de studentenpopulatie op de relevante opleidingen divers is samengesteld. De instroom in deze sectoren is immers voornamelijk uit specifieke opleidingen afkomstig. Het werven en het zorgen voor een (toekomstig) divers samengestelde sector begint dus al bij de opleiding. Voor opleidingen geldt dat het belangrijk is dat het docentenbestand divers is samengesteld. Dit heeft een positieve invloed op de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de opleiding. Zo blijkt dat de aanwezigheid van allochtone docenten een positief effect heeft op het aantal allochtone studenten.¹³ Het MBO is daarom het project "Kleurrijke onderwijsteams" gestart, waaraan ongeveer 15 MBO-instellingen meededen. In dit project wordt allochtoon talent opgeleid tot docent. In het Wetenschappelijk Onderwijs en de UMC's zijn veel hoog opgeleide buitenlanders, waaronder niet-westerse allochtonen, aan het promoveren of werkzaam op postdoc plaatsen. Binnen de individuele onderzoekinstellingen worden op enkele plekken projecten, voornamelijk gericht op vrouwen, uitgevoerd die diversiteit ten aanzien van het eigen personeel bevorderen. Daarnaast zijn er specifieke subsidie-instrumenten die diversiteit in geslacht en etniciteit binnen het Wetenschappelijk Onderzoek ondersteunen en stimuleren.

¹² ZESTOR heette tot 1 januari 2008 Stichting Mobiliteitsfonds.

¹³ Cain, A. (2007), *Social mobility of ethnic minorities in the Netherlands. The peculiarities of social class and ethnicity*, Tilburg.

2. Diversiteitsbevorderende maatregelen en activiteiten

In de concrete uitwerking van diversiteitsbeleid richten werkgevers hun maatregelen vaak op specifieke doelgroepen zoals vrouwen, allochtonen en ouderen. Die maatregelen kunnen zich bovendien richten op het bevorderen van instroom, het stimuleren van doorstroom en het voorkomen van ongewenste uitstroom. In deze rapportage wordt geen volledig overzicht nagestreefd van alle lopende projecten op dit terrein, maar wordt een aantal projecten ter illustratie nader beschreven. Wanneer het beleid zijn vruchten heeft afgeworpen, is verankering van diversiteitsbeleid in het reguliere personeelsbeleid essentieel voor het boeken van duurzame resultaten.

2.1 Vrouwen

Het aandeel vrouwen in de publieke sector is ongeveer gelijk aan dat van mannen. Naar verwachting zal het aandeel vrouwen de komende jaren verder toenemen aangezien de instroom voor 56% en de uitstroom voor 47% uit vrouwen bestaat. In een aantal sectoren werken beduidend meer mannen dan vrouwen, bijvoorbeeld bij de Waterschappen, de Onderzoekinstellingen, Defensie en Politie. De instroom van vrouwen in deze sectoren was in 2006 relatief hoog. Als dat zo doorgaat, wordt het aandeel mannen vanzelf kleiner. Een aantal andere sectoren, in het bijzonder het Primair Onderwijs en de Universitair Medische Centra, trekken daarentegen vooral vrouwen aan. In het kader van een divers samengesteld personeelsbestand besteden zij daarom aandacht aan het werven van mannen. Die werving begint zoals eerder gezegd bij de vooropleiding. Op de pabo's zijn mannelijke studenten sterk ondervertegenwoordigd, wat te verklaren is uit een lage instroom (19%¹⁴) en een hoge uitstroom (45%¹⁵). Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) is daarom het project Paboys gestart. In dit project ondersteunt het SBO zes pilots die de instroom van mannen op de pabo moeten bevorderen en uitval in de opleiding en het beroep moeten voorkomen.

2.2 Vrouwen in topfuncties

Het aandeel vrouwen is lager naarmate het functieniveau hoger is. Er is een positieve trend waarneembaar, maar zonder extra inspanning duurt het nog jaren voordat ook in de top een min of meer evenredige verdeling tussen mannen en vrouwen bestaat. Het kabinet ondersteunt mede daarom het charter "Talent naar de Top"¹⁶ waarmee de kabinetsdoelstellingen extra kracht worden bijgezet. Het Charter is 28 mei 2008, naast ruim veertig private en semi-publieke organisaties, ondertekend door de gemeente Almere, de voorzitter van het samenwerkingsprogramma "Politietop divers, naar een duurzaam perspectief" en de Minister van BZK als sectorwerkgever Rijk. Het doel van het Charter is om een hogere toestroom, doorstroom en behoud van vooral vrouwelijk talent in topfuncties te bereiken. Het inzetten van rolmodellen en voortrekkers onder het topkader is één van de instrumenten die een belangrijke rol spelen in het bevorderen van vrouwen in de top. Wanneer vrouwen zichtbaar zijn in de top van de organisatie heeft dit een positieve uitwerking op vrouwen in de andere lagen binnen de organisatie.

¹⁴ Sectorbestuuronderwijs: <http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl/projecten/2007/paboys/>

¹⁵ In 2005 verliet 45% van de mannen tegenover 28% van de vrouwen na het eerste jaar de pabo.

¹⁶ www.talentnaardetop.nl

Verschillende sectoren hebben doelstellingen geformuleerd en programma's opgezet om de doorstroom van vrouwen te bevorderen. Zo zijn in de kabinetsnota "Meer kansen voor vrouwen, emancipatiebeleid 2008-2011"¹⁷ een aantal concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het aandeel vrouwen in topfuncties. Eén van die doelstellingen is het streven naar minstens 15% vrouwelijke hoogleraren in 2010. Voor het onderwijs zijn daarnaast in het eerder aangehaalde convenant Professionalisering doelstellingen geformuleerd over het aandeel vrouwen in managementfuncties. Dit wordt onder andere bewerkstelligd door het opscholen van vrouwelijke leraren naar een managementfunctie. Daarnaast kunnen scholen in het Primair Onderwijs onder meer gebruik maken van de resultaten uit de kweekvijverprojecten en uit het project "Duobanen" en van de instrumenten (praktijkaternen) die door de regiegroep schoolleiders ter beschikking worden gesteld. Bij de Universiteiten, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra worden vooral op organisatieniveau projecten opgezet, onder andere coachings- en begeleidingstrajecten. Daarnaast worden er ook op sectorniveau inspanningen geleverd. Het ministerie van OCW, de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) hebben besloten de ondervertegenwoordiging van vrouwen binnen de hogere rangen van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek aan te pakken door middel van het programma Aspasia. Het programma richt zich primair op een grotere doorstroom van vrouwelijke universitaire docenten (UD) naar universitair hoofddocent (UHD). Via Sofokles¹⁸ wordt daarnaast geprobeerd om afzonderlijke projecten samen te brengen door goede voorbeelden te verzamelen om de ondervertegenwoordiging van vrouwen aan te pakken.¹⁹ Het bestuur van de Universiteiten erkent dat er iets scheefs zit in de man-vrouw-verhouding in de organisatie. Onder bestuurders is er draagvlak voor voorkeursbeleid. De Rijksuniversiteit Groningen (RuG) heeft daar bijvoorbeeld invulling aan gegeven door het Rosalind Franklin Tenure Track Fellowships op te zetten. Die zijn alleen bedoeld voor vrouwen, om op die manier het aantal vrouwen met een vaste wetenschappelijke aanstelling aan de RuG te vergroten.

2.3 Allochtonen

Om het aandeel allochtonen in de organisatie te vergroten gaat het niet alleen om het bevorderen van de instroom maar ook om het voorkomen van uitstroom. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2009 wordt specifiek aandacht besteed aan het behoud van allochtonen als ze eenmaal werkzaam zijn binnen de organisatie. Het aandeel allochtonen in de beroepsbevolking neemt toe, maar dat leidt niet per definitie tot meer etnische diversiteit in de publieke sector. Wil een werkgever meer allochtonen naar zich toetrekken dan zal hij er onder meer voor moeten zorgen een aantrekkelijke werkgever te zijn. Daarnaast moet hij zorgen dat de werkzaamheden en mogelijkheden binnen een sector bekend zijn bij de potentiële doelgroep. Om dat te bereiken kunnen (sector)werkgevers projecten en activiteiten organiseren om allochtonen in contact te brengen met overheidswerkgevers. Het Rijk heeft eind 2007 het Double-Click evenement georganiseerd, waarin jonge hoogopgeleide allochtonen kennis hebben gemaakt met de sector Rijk. De bekendheid van de Rijksoverheid onder allochtone studenten is hierdoor toegenomen.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 420, nr. 50

¹⁸ Het Sociaal Fonds voor de KennisSector dat zich bezighoudt met projecten en onderzoek op het gebied van de arbeidsmarkt, opleidingen en werkgelegenheid bij Universiteiten, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra (UMC)

¹⁹ Sofokles (2007), Op zoek naar best practices; Een onderzoek naar de effectiviteit van emancipatiebeleid in de periode 2000-2007 aan 14 Nederlandse universiteiten, Rotterdam.

En in een aantal gevallen is er daadwerkelijk een match gemaakt. Studenten hebben via dit evenement een stageplaats, traineeship of een baan bij het Rijk gevonden. De werkgevers en werknemers in de onderwijssectoren hebben zich verenigd in het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Om meer allochtonen voor de klas en op leidinggevende posities in het onderwijs te krijgen, heeft het SBO het project Full Color opgezet. In dit project zijn het bevorderen van intercultureel personeelsbeleid, het aanpakken van problemen in de stage, het bestijden van studie-uitval en het behouden van allochtone starters als speerpunten benoemd.

Het aandeel allochtonen is lager, naarmate het functieniveau hoger is. Veel factoren spelen daarbij een rol. Zo is de arbeidsparticipatie van allochtonen in oudere leeftijdscohorten relatief laag. En hebben oudere allochtonen veelal een laag opleidingsniveau. Een niet onbelangrijke factor is het 'ons kent ons' gedrag. Veel besturen - die vaak voor een groot deel uit blanke mannen bestaan - werven in hun eigen netwerk. Allochtonen komen daardoor nauwelijks in beeld voor een topfunctie. Ook de doorstroom van allochtonen vraagt dus om extra aandacht. Dit is niet benoemd als concrete doelstelling voor de publieke sector als geheel, maar enkele sectoren hebben dit wel opgepakt. Zo heeft de Algemene Bestuursdienst (ABD) binnen het Rijk de concrete ambitie dat in 2011 minimaal 50 medewerkers van allochtone afkomst in managementposities net onder ABD-niveau zijn ingestroomd. Deze medewerkers worden vervolgens intensief begeleid om een toekomstige functie binnen de ABD te gaan bekleden. Dit is een lastige opgave. Daarom worden gespecialiseerde zoekbureaus ingeschakeld om de instroom van mensen met een biculturele achtergrond te bevorderen. Ook in scholen is het aandeel allochtonen lager naarmate het functieniveau hoger is. Zo ontbreekt in de schoolbesturen de culturele mix, het percentage bestuurders met een dubbele culturele achtergrond is laag (twee procent). Eutonos, onderdeel van Full Color, brengt daarom gemotiveerde en deskundige allochtone kandidaten en schoolbesturen met elkaar in contact. Eutonos zoekt daartoe actief naar vacatures en werft potentiële schoolbestuurders.

NWO maakt zich zorgen over het talent dat voor de wetenschap verloren gaat. De instroom van allochtone studenten is de afgelopen jaren gestaag toegenomen en de uitval van studenten neemt af. De doorstroom van allochtone afgestudeerden naar een promotieplaats blijkt moeilijk te zijn. Wetenschappelijke instellingen weten kandidaten uit minderheidsgroeperingen niet goed op te sporen en aan zich te binden en de informatievoorziening naar allochtone studenten is nog onvoldoende. Studenten blijken nog onvoldoende geïnformeerd te zijn over de mogelijkheden van een carrière in de wetenschap. Daarom heeft NWO besloten budget beschikbaar te stellen voor een programma dat tot doel heeft meer allochtone afgestudeerden in de wetenschap te laten instromen, genaamd Mozaïek. In 2008 kunnen er ongeveer 21 promotieplaatsen worden gefinancierd. Daarnaast is de verwachting dat universiteiten zelf extra promotieplaatsen beschikbaar zullen stellen voor zeer goede kandidaten. NWO en het ministerie van OCW verwachten dat succesvolle kandidaten ook op lange termijn actief blijven in de Nederlandse wetenschap en daar een voorbeeldfunctie zullen vervullen.

2.4 Ouderen

Gezien de vergrijzing (en ontgroening) zal de beroepsbevolking verouderen en in omvang afnemen.²⁰ Daarom is het van belang dat de arbeidsparticipatie in de samenleving toeneemt en personeel zo productief mogelijk wordt ingezet. In deze kabinetsperiode staat de

²⁰ CBS (2007), persbericht: *Afname beroepsbevolking begint*, Voorburg/ Heerlen.

arbeidsparticipatie van ouderen en het stimuleren van levensfasebewust personeelsbeleid hoog op de beleidsagenda. De financiële arrangementen, waaronder de VUT- en prepensioenregelingen, zijn door het vorige kabinet grondig aangepast. Werknemers zullen hierdoor geprikkeld worden tot het 65^{ste} levensjaar te blijven werken, waardoor de ouderenparticipatie toeneemt. In aanvulling op deze maatregelen kan levensfasebewust personeelsbeleid werknemers in verschillende levensfasen zo productief mogelijk inzetten en werknemers motiveren en in staat stellen langer te blijven werken. De inzetbaarheid van de werknemers zal daarbij moeten worden verbeterd. Het gaat daarbij onder andere om het stimuleren van de betrokkenheid, de motivatie van werknemers, de competenties en de gezondheid van de werknemer. Maatwerk is daarbij van belang, waarbij de werkgever zoveel mogelijk rekening houdt met de individuele wensen en capaciteiten van de werknemer. Hiermee moet echter niet gewacht worden tot het laatste deel van iemands carrière, want de effectiviteit van de maatregelen speelt op de langere termijn.

Aangezien er bij overheidsorganisaties relatief veel ouderen werken, zullen de effecten van de vergrijzing hier sterker voelbaar zijn dan in de markt. Mede daarom geven alle overheidssectoren in enigerlei vorm invulling aan levensfasebewust personeelsbeleid. Veel initiatieven op dit gebied lopen via A&O-fondsen die gericht beleid bij organisaties stimuleren²¹. Daarnaast kunnen werkgevers gebruik maken van de stimuleringsregeling leeftijdsbewust (personeels)beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.²² Ook het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) heeft het onderwerp op de agenda staan. Zo is in samenwerking met BZK een VSO-handreiking voor overheidswerkgevers ontwikkeld, waarin belangrijke kwesties op het gebied van levensfasebewust personeelsbeleid kort en krachtig worden belicht²³. Daarnaast heeft het VSO samen met BZK de mening van de overheidswerknemers gepeild op het gebied van Levensfasebewust Personeelsbeleid²⁴ en zijn aanvullende onderzoeken en onderzoeksvoorstellen in ontwikkeling. De samenwerking binnen het VSO maakt het mogelijk dat sectoren van elkaar leren. Zo hebben de UMC's recentelijk een vooruitstrevende stap gezet in hun CAO op het gebied van levensfasebewust personeelsbeleid. Zij hebben in de CAO UMC 2008-2011²⁵ een start gemaakt met het omzetten van ontsiemaatregelen voor ouderen naar een ontwikkelbudget voor alle leeftijden. Dit proces is met de andere sectoren besproken. De sector Rijk streeft naar een evenwichtige leeftijdsopbouw binnen de sector. Daarnaast is binnen de sector Rijk de plicht om met 65 met pensioen te gaan, omgezet naar het recht om met 65 met pensioen te gaan. BZK zelf verbindt en faciliteert actoren en initiatieven binnen de publieke sector en richt zich daarbij voornamelijk op kennisontwikkeling en kennisoverdracht naar en tussen sectoren. Naast deze maatregelen die bevorderen dat ouderen langer doorwerken, zijn er nog enkele financiële knelpunten op te lossen. BZK zal bevorderen dat bestaande belemmeringen in de pensioenregeling voor het doorwerken tot 65 jaar dan wel na 65 jaar, die leiden tot al dan niet sectorspecifieke knelpunten, worden opgelost.²⁶

²¹ In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008 worden een aantal voorbeelden gegeven van de invulling van het beleid.

²² Het Ministerie van SZW heeft in de periode 2005-2007 diverse projecten (circa 55) in gang gezet dan wel lopen bij publieke werkgevers, zie www.leeftijdophetwerk.nl.

²³ VSO & BZK (2006), VSO-handreiking: Levensfasebewust Personeelsbeleid. Den Haag. VSO (2007), *En ieder werkte nog lang en gelukkig. Naar een levensfasebewust personeelsbeleid bij de overheid – een handreiking*, Den Haag.

²⁴ VSO & BZK (2007), *Levensfasebewust personeelsbeleid: Overheidspersoneel spreekt zich uit*, Den Haag.

²⁵ LOAZ (2008), *Akkoord CAO-UMC 2008-2011*, Utrecht.

²⁶ Daarbij gaat het om de effecten in het FPU-overgangsrecht waarin een ongewenste prikkel zit om bij 64 jaar en 11 maanden uit te treden en om de huidige vormgeving van de anticumulatieregeling met het oog op herintredende gepensioneerde onderwijzers die een belemmering vormen voor de oplossing van arbeidsmarkt knelpunten.

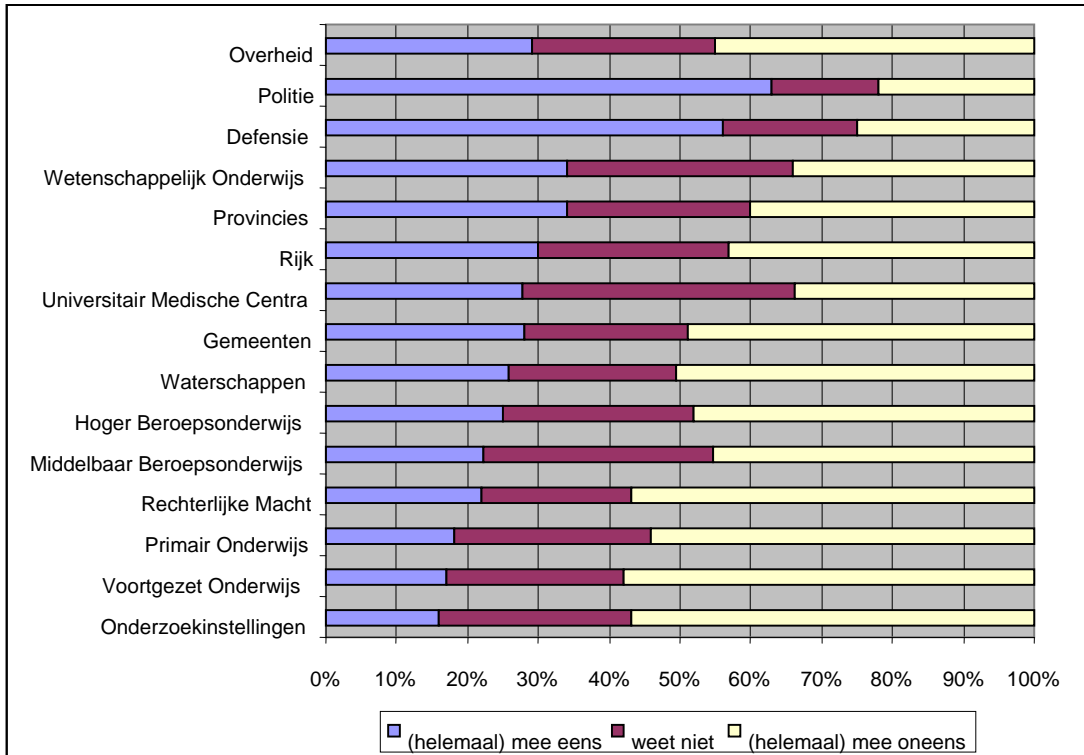
3. Diversiteitsbeleid in de organisatie

Binnen organisaties is een trend waarneembaar van beleid waarbij de doelgroep centraal stond naar beleid waar het organisatiebelang het uitgangspunt is. Uiteindelijk doel is dat diversiteitsbeleid onderdeel vormt van het reguliere personeelsbeleid, waarbij er ruimte is voor verschillen tussen werknemers en deze verschillen effectief worden benut. Voor het slagen van diversiteit(sbeleid) is het van belang dat de urgentie daarvan in de top van de sector en organisatie wordt gevoeld en zichtbaar wordt uitgedragen. Het gaat hierbij onder andere om draagvlak vanuit het management, een duidelijke visie en om voldoende communicatie en voorlichting hierover. Daarnaast is het van belang dat het middenmanagement invulling geeft aan het beleid. Zij zijn immers degenen die in de praktijk voor een divers samengesteld personeelsbestand kunnen zorgen. Van hen wordt een inspanning verwacht ten aanzien van het bevorderen van diversiteit in de instroom, de doorstroom en het voorkomen van ongewenste uitstroom. Ten slotte is draagvlak onder werknemers van belang voor het slagen van diversiteitsbeleid. Om de mening van leidinggevend en werknemers over diversiteit(sbeleid) te peilen, is er een onderzoek uitgevoerd onder het flitspanel.²⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat 36% van de leidinggevend ervaart dat er binnen hun organisatie actief diversiteitsbeleid wordt gevoerd. Bijna één vijfde van hen weet niet of er beleid is. Dit is opmerkelijk aangezien zij een belangrijke rol vervullen in het realiseren van diversiteit in het personeelsbestand. Mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn dat de doorvertaling van het beleid op sector- en/of organisatieniveau naar het middenmanagement nog onvoldoende plaatsvindt of dat het topkader het belang van diversiteit erkent, maar dit nog niet tot concrete acties heeft geleid. Ook werknemers ervaren in beperkte mate dat er actief diversiteitsbeleid wordt gevoerd, slechts 29% geeft aan dat dit het geval is terwijl 45% zegt dat dit niet zo is. Als werknemers geen actief diversiteitsbeleid waarnemen, kan dit betekenen dat er inderdaad geen beleid is. Of er is wel beleid, maar werknemers merken dat niet. In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van de mate waarin leidinggevend en werknemers vinden dat er in hun organisatie actief diversiteitsbeleid wordt gevoerd.

Tussen de sectoren treden behoorlijke verschillen op. Naarmate een sector langere tijd actief aandacht besteed aan diversiteit ervaren leidinggevend en werknemers vaker dat er ook daadwerkelijk diversiteitsbeleid wordt gevoerd. Tijd is daarmee een belangrijke factor in het realiseren van een divers samengesteld personeelsbestand. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij Politie en Defensie, waar diversiteit al geruime tijd op de agenda staat. Van de leidinggevend en werknemers in deze sectoren geeft respectievelijk 63% en 56% aan dat er actief beleid wordt gevoerd. Het Rijk waar diversiteitsbeleid hoog op de agenda staat, laat met 30% een gemiddelde score zien. Bij het Primair Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs en de Onderzoekstellingen ervaren leidinggevend en werknemers nauwelijks dat er actief diversiteitsbeleid wordt gevoerd.

²⁷ Het Flitspanel is een voor Nederland uniek internetpanel van ruim 17.000 overheidswerknemers (openbaar bestuur, onderwijs en veiligheid).

Figuur 2: In mijn organisatie wordt actief diversiteitsbeleid gevoerd, beantwoord door leidinggevend en werknemers



Bron: BZK (2008), *Flitspanelonderzoek diversiteit en diversiteitsbeleid*, Den Haag.

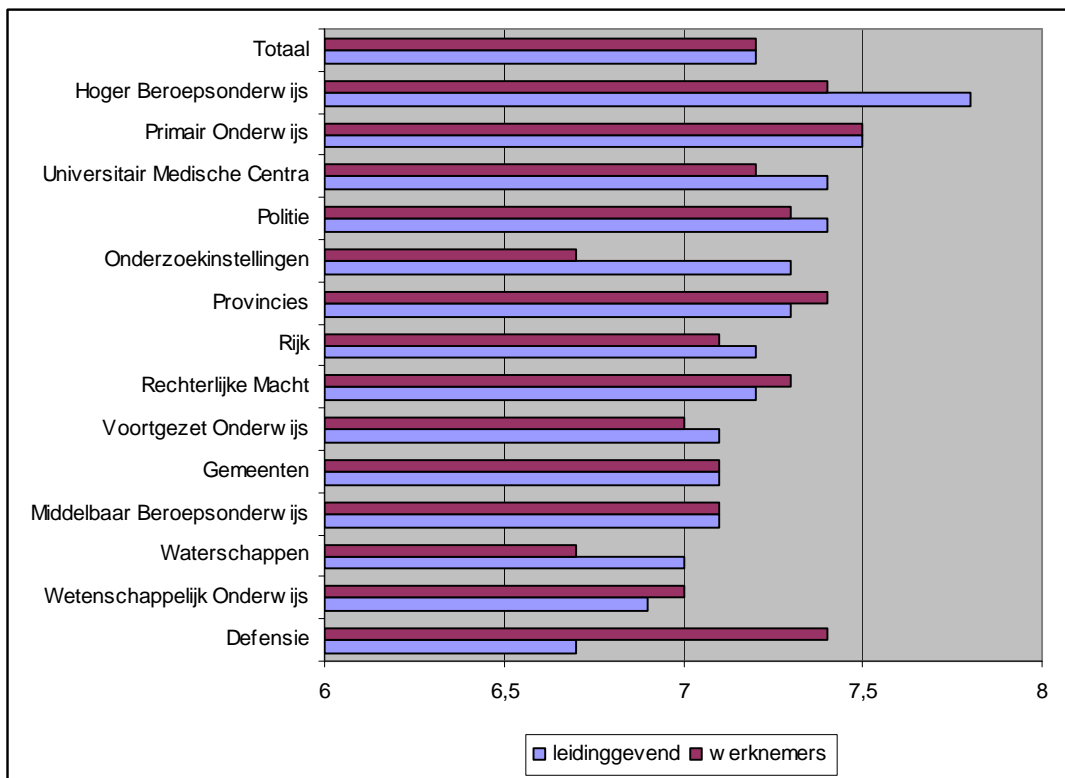
4. Draagvlak onder personeel voor diversiteit(sbeleid)

Een divers personeelsbestand komt alleen tot stand wanneer de organisatie openstaat voor een diversiteit aan mensen. Onder leidinggevend en werknemers moet er voldoende draagvlak zijn voor diversiteit en diversiteitsbeleid. Dat draagvlak is er onder leidinggevend en werknemers wel degelijk, zo blijkt uit onderzoek. Het beleid moet echter zorgvuldig vorm worden gegeven. Het is namelijk belangrijk dat de door de organisatie gekozen aanpak en ingezette instrumenten aansluiten bij de voorkeuren van leidinggevend en werknemers. Wanneer zij achter de gekozen instrumenten staan, zal het draagvlak voor diversiteit groter zijn. Uit het onderzoek onder het flitspanel blijkt dat leidinggevend belang hechten aan diversiteit in hun organisatie. Op een schaal van 1 tot 10 geven beide groepen gemiddeld een 7.2. Tussen de sectoren doen zich wel verschillen voor zoals blijkt uit figuur 3.

Het draagvlak voor diversiteitsbeleid onder leidinggevend - de groep met een grote en directe invloed op het aannamebeleid en de organisatiecultuur - is met een waardingscijfer van 6,5 (op een schaal van 1 tot 10) lager dan het belang dat deze groep hecht aan diversiteit in het algemeen. Dit wordt mede beïnvloed doordat een deel van de leidinggevend aangeeft dat zij hun organisatie al voldoende divers vindt samengesteld en/of men denkt dat diversiteit ook zonder beleid tot stand komt. Bijna de helft van de leidinggevend is het eens met de stelling dat diversiteitsbeleid nodig is omdat bepaalde groepen anders geen gelijke kansen hebben. De groep leidinggevend die denkt

dat diversiteitsbeleid niet kan werken omdat er te weinig aanbod is vanuit de specifieke groepen is met 59% ruim twee maal zo groot als de groep die het daar niet mee eens is. Wellicht in het verlengde daarvan ligt de bevinding dat ongeveer de helft van de leidinggevendenden denkt dat de kwaliteit van het personeelsbestand lager wordt wanneer voorkeursbeleid wordt toegepast. De terughoudende houding van leidinggevendenden ten aanzien van diversiteitsbeleid vormt een risico voor het realiseren van meer diversiteit. Van de leidinggevendende en werknemers die aangeven dat in hun organisatie diversiteitsbeleid wordt gevoerd, is bijna tweederde tevreden over het beleid. Daarnaast heeft 16% van hen geen mening over het gevoerde diversiteitsbeleid. Het minst geven werknemers aan tevreden te zijn over het beleid ten aanzien van allochtonen in de leiding van de organisatie en het beleid ten aanzien van ouderen. Een uitdaging voor de komende tijd om hier verbetering in aan te brengen.

Figuur 3: Belang dat men hecht aan diversiteit in de eigen organisatie (rapportcijfer 1...10)



Bron: BZK (2008), *Flitspanelonderzoek diversiteit en diversiteitsbeleid*, Den Haag.

Uit figuur 3 blijkt tevens dat in een aantal sectoren, onder andere in de Waterschappen, het Hoger Beroepsonderwijs, de Onderzoekinstellingen en de Universitair Medische Centra, leidinggevendenden meer belang hechten aan diversiteit dan werknemers. Wanneer dat het geval is, zullen werkgevers en leidinggevendenden het belang van diversiteit duidelijker moeten uitdragen om op die manier het draagvlak onder werknemers te vergroten. Bij Defensie hechten werknemers meer belang aan diversiteit dan hun leidinggevendenden. Hier zijn de mogelijkheden om het beleid dat op sectorniveau is geformuleerd door te vertalen naar de organisaties groot. Immers het draagvlak onder werknemers is aanwezig. Om draagvlak te creëren binnen hun sector kunnen werkgevers aansluiten bij de opvattingen van de leidinggevendenden en werknemers. Leidinggevendenden en werknemers zijn het er

grotendeels over eens dat een divers samengesteld personeelsbestand vanuit maatschappelijk perspectief van belang is voor de organisatie en zorgt voor een betere herkenbaarheid bij de burger/klant. Daarnaast vindt 44% van de leidinggevenden en 45% van de werknemers dat divers samengestelde teams beter presteren dan eenzijdig samengestelde teams, bijna de helft denkt dat dit geen verschil maakt. Divers samengestelde teams presteren beter indien de organisatie open staat voor diversiteit en daar werk van maakt. In divers samengestelde teams is de kans op conflicten groter, zowel werknemers als leidinggevenden moeten de verschillen leren benutten om te komen tot betere resultaten.²⁸

Om diversiteit binnen de organisatie te bevorderen kan de werkgever verschillende instrumenten inzetten. Zowel leidinggevenden als werknemers vinden het belangrijk dat er een begeleidingstraject is voor doorstroom naar de leiding. Ook zijn er veel voorstanders van het diversiteitsproof²⁹ maken van het wervings- en selectiebeleid. Voorkeursbeleid en anoniem solliciteren zijn de minst populaire instrumenten. Het instrument waarvan werknemers het vaakst zeggen (50%) dat de organisatie het toepast is het – weinig populaire – voorkeursbeleid. Dit is opmerkelijk aangezien er nauwelijks organisaties zijn die voorkeursbeleid voeren. Hieruit kan worden opgemaakt dat werknemers diversiteitsbeleid vaak associëren met voorkeursbeleid. Dit vormt een risico voor het slagen van het beleid aangezien voorkeursbeleid niet aansluit bij de wensen van werknemers. Heldere communicatie is daarom van belang. Zowel naar de huidige werknemers als naar het toekomstig personeel. Ook een begeleidingstraject voor doorstroom naar de leiding is een verhoudingsgewijs vaak toegepast instrument. Het minst vaak komt anoniem solliciteren voor. De organisatie zal meer open staan voor diversiteit wanneer werknemers het gevoel hebben dat mensen worden aangenomen en doorstromen op basis van hun kwaliteiten en niet omdat dit bijdraagt aan het realiseren van meer diversiteit.

²⁸ Rupert, J. (2008); Intermediair: *Diversiteit alleen is niet genoeg*.

²⁹ Diversiteitsproof: Beleid dat erop is gericht om de werving en selectie sexe- en cultuurneutraal te maken zodat iedereen een gelijke kans maakt mits voldoende gekwalificeerd.