

Bijlage I

ISW
 Instituut voor integratie
 en sociale weerbaarheid



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 Afdeling Personeel, Organisatie, Informatie Rijk
 Aan drs. A.J.M. Warnier
 Postbus 20011
 2500 EA Den Haag

Grote Kruisstraat 2/1
 9712 TS Groningen
 www.instituutisw.nl
 T (050) 363 69 17
 F (050) 363 63 04
 isw@rug.nl

Datum 5 juni 2008
 Ons kenmerk U0072

Onderwerp

Geachte heer Warnier,

Met deze brief geef ik een reactie op de beleidsdoorlichting van het diversiteitsbeleid dat BZK voert in haar rol van sectorwerkgever Rijk, zoals weergegeven in het rapport "Traag maar gestaag". In het kader van de beleidsdoorlichting is een inventarisatie gemaakt van de concrete activiteiten die voortvloeien uit de huidige beleidsvisie op diversiteit en de concrete doelstellingen die daaruit zijn afgeleid. Door de specifieke rol van BZK gaat het daarbij veelal om voorbereidende of initiërende activiteiten (studiereizen naar de VS, stages voor allochtonen, investeren in onderkant loonbouw). Aan de resultatenkant meldt het rapport een aantal algemene uitkomsten. Zo wordt verwezen naar de feitelijke, achterblijvende realisatie van diversiteit, en naar achtergronden van de hoge uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid (A+O fonds Rijk, maart 2008). Deze resultaten vormen zeker een belangrijke bron van inzicht in de effectiviteit van het algemene beleid dat gevoerd wordt. Ze maken echter niet direct inzichtelijk wat er als uitvloeisel van de verschillende activiteiten precies gebeurt is, welke concrete effecten zichtbaar zijn, en hoe het door de betrokkenen op de departementen beleefd is. Ook de externe toetsing via workshops verschaft vooral nuttige informatie in het kader van visievorming, maar veel minder een empirische grondslag voor beleidsverbetering. Het lijkt belangrijk meer zicht te krijgen op de vraag hoe succesvol concrete beleidsacties zijn geweest. Dat vraagt om nauwkeurige evaluatie van de effecten van cruciale beleidsactiviteiten op centraal en departementaal niveau.

Een belangrijke ontwikkeling in het diversiteitsbeleid bij de Rijksoverheid is dat diversiteit in toenemende mate als "business case" benaderd wordt. Het rapport benadrukt daarbij dat diversiteit ervoor kan zorgen dat overheidsbeslissingen en overheidshandelen herkenbaar zijn voor de samenleving en ook door die samenleving worden gedragen. Ik zou daaraan willen toevoegen dat diversiteit ook van waarde is bij het *definiëren en aandragen van oplossingen* voor maatschappelijke kwesties vanuit de verschillende departementen. Representatie van verschillende gezichtspunten helpt om meerdere facetten van problematiek te onderkennen en bij de definitie van oplossingen rekening te houden met behoeftes vanuit specifieke groepen. Te denken valt bijvoorbeeld aan behoeftes met betrekking tot wonen, zorg, of arbeidsparticipatie, die afhankelijk van culturele achtergrond, geslacht of leeftijd sterk kunnen verschillen. Verder wordt onze samenleving steeds internationaler gericht. Ook in het denken over de grenzen heen helpt diversiteit in eigen huis. Bij Buitenlandse Zaken worden allochtonen concreet al ingeschakeld bij trajecten in het land of de cultuur van herkomst. Wanneer deze inzet niet beperkt blijft tot het inschakelen van allochtone medewerkers op die plaatsen waar ze ervaringsexpert zijn, maar ook actief benut wordt om het competentieniveau van de dienst te verhogen, draagt diversiteit integraal bij aan haar vermogen om strategische doelen te bereiken.



Het rapport stelt vast dat de doelstellingen met betrekking tot diversiteit in het Beleidsprogramma 2007 specifiekere geformuleerd zijn. Waar eerst gesproken werd over evenredigheidspercentages, worden nu per functieniveau expliciete aantallen genoemd. Er missen echter mijns inziens nog steeds inhoudelijke doelstellingen die voorafgaan aan streefcijfers. In andere sectoren is vaker sprake van een concrete koppeling van inhoudelijke doelstellingen aan cijfers. Uitgaande van een behoefte aan bepaalde categorieën divers personeel (bijvoorbeeld allochtone verpleegkundigen) worden doelstellingen geformuleerd. Deze benadering sluit aan op de business case-gedachte. Daarmee wordt een streefcijfer een middel om een bepaald doel te bereiken in plaats van een doel op zich. Bijkomend voordeel is dat dit bij de realisatie ervan minder interne weerstand oplevert onder zittende medewerkers. Ook minderheidsgroepen voelen zich door streefcijfers minder erkend in hun waarde.

Van beleid naar actie

In de visie van de Rijksoverheid komen vanuit de business case-gedachte drie aspecten terug als leidraad voor het beleid: (1) arbeidsmarktpotentieel, (2) relatie met de core business, (3) reputatie en imago. Het accent in activiteiten ligt op dit moment op het bereiken van het arbeidsmarktpotentieel aan vrouwen en allochtonen. Ondanks het feit dat er duidelijk een omslag zichtbaar is in het denken over diversiteit in de richting van een "business case"-benadering, vertaalt deze omslag zich nog niet in acties gericht op het definiëren van kansen op departementaal niveau. Expliciete activiteiten gericht op structurele definitie en aanpak van kansen rond diversiteit bij de verschillende onderdelen van de Rijksoverheid en vertaling daarvan in actie zouden wenselijk zijn. Wat betreft reputatie en imago geeft het onderzoek naar exit-redenen bij allochtonen reden tot zorg over de openheid van het huidige organisatieklimaat in verschillende onderdelen van het Rijk. Geslotenheid van het klimaat kwam ook tijdens de dag "Ambtenaren van de Toekomst" herhaaldelijk naar voren. Uit het rapport blijken weinig voorbeelden van acties die gericht zijn op een meer open organisatieklimaat. BZK heeft wel initiatieven genomen in die richting, maar concrete acties stuiten voornamelijk vaak op weerstand bij de departementen. Reflectie aan de top over het huidige en gewenste klimaat kan een belangrijk vertrekpunt zijn. Ook leiderschap, training, teambuilding, en gestructureerde reflectie binnen teams op het eigen functioneren, maar ook het verminderen en eenvoudiger maken van regels en procedures zijn belangrijke methoden. Het rapport zoekt vrij eenzijdig de oplossing bij de leidinggevende. De rol van de leidinggevende is belangrijk, maar het niet meteen afstraffen van afwijkend gedrag en het openstaan voor mensen "die het anders doen" vraagt gedragsverandering van iedereen.

Het rapport vraagt terecht ook aandacht voor de groep medewerkers die huisverig staan ten opzichte van diversiteit. Toename van diversiteit betekent een risico. De kans op succes van instromend personeel is vaak lastiger in te schatten en diverse teams zijn op de korte termijn vaak minder succesvol. Indirect levert diversiteit ook risico op voor de eigen loopbaan, zeker in periodes van afslanking. Deze risico's zijn vooral saillant voor middenmanagers. Het lijkt belangrijk om de weerstanden rond diversiteit inzichtelijk te maken en serieus te nemen. Het rapport gaat verder niet op in op de vraag "hoe". Een beginstap is om de lijn actief te betrekken bij het vertalen van de business case-gedachte naar doelen en acties gericht op het primaire proces binnen de verschillende onderdelen. Eveneens helpt het wanneer het effectief incorporeren van diversiteit lonend wordt, bijvoorbeeld doordat het als competentie geldt in beoordelingssystemen. Ook daar zouden concrete beleidsadviezen en instrumenten op zijn plaats zijn.

Rol van BZK

Uit het rapport blijkt dat concrete diversiteitsgerelateerde activiteiten bij het Rijk niet logisch te herleiden zijn tot de bovengenoemde beleidsvisie. Ook is onduidelijk hoe de activiteiten onderling verbonden zijn en hoe zij worden aangestuurd. Dit gebrekkige verband tussen beleid en actie lijkt deels samen te hangen met de manier waarop de verantwoordelijkheid voor het diversiteitsbeleid georganiseerd is. Terecht wijst het rapport op een spanningsveld tussen de behoefte aan een *integrale*



benadering die aansluit bij integrale Rijkvisie, tegenover de behoefte aan *concreet beleid* op departementsniveau *dat direct aansluit op decentrale problemen*. Risico van integraal beleid is dat het te weinig aansluit op specifieke problemen en kansen in het primaire proces. Risico van decentraal beleid is versnippering door een veelheid aan kleinschalige probleemoplossingen. Binnen de huidige *gelijkwaardige* relatie tussen BZK en de rijksonderdelen kan BZK niet meer dan een stimulerende en faciliterende rol "op de achtergrond" innemen. Ook het rapport betreft het kleinschalige en tijdelijke karakter van de diversiteitsgerelateerde activiteiten. Het wijst daarnaast op het gebrek aan gevoel van urgentie bij de rijksonderdelen. Dat maakt het extra lastig, zo niet onmogelijk, om in de huidige rolverhouding centraal geformuleerd beleid om te zetten in actie. Om de slagvaardigheid van het diversiteitsbeleid te verhogen en vanuit activiteiten op dat terrein een bijdrage te leveren aan een meer open en op kansen gericht organisatieklimaat heeft de centraal aansturende rol van BZK versterking, zowel in termen van financiën als in termen van zeggenschap.

Samengevat ondersteunt het rapport het algemene beeld dat er veel gecommuniceerd wordt en veel goede gedachten bestaan bij de Rijksoverheid, maar dat de crux veelal zit in het tot integrale uitvoering brengen daarvan. De auteurs wijzen mijns inziens terecht op het belang van versterking van de intrinsieke motivatie voor diversiteit voor een duurzaam resultaat. Ook pleiten zij voor de versterking van de rol van het primaire proces en de hoogste niveaus van besluitvorming (SG-beraad), en wijzen zij op de verantwoordelijkheid van de overige bewindslieden daarbij. Centrale aandachtspunten bij de vormgeving van het beleid zijn daarbij a) concretisering van de waarde van diversiteit in het primaire proces b) formulering van concreet beleid om weerstanden aan te pakken c) ombuigen van het organisatieklimaat. Een stevigere rol voor BZK dan nu het geval is zou kunnen helpen om diversiteit meer integraal aan te pakken, en het organisatieklimaat te beïnvloeden in de richting van meer openheid. De departementen kunnen vanuit dat centrale beleid, en de instrumenten die vanuit BZK worden aangereikt, de concrete vertaalslag maken naar de realiteit van hun specifieke organisatie.

Hoogachtend,

Prof. Dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee