

Diversiteit en inclusie bij de rijksoverheid: met beleid vooruit

*Saniye Çelik**

Inleiding

De Nederlandse publieke sector wil diverser en inclusiever worden. Deze ambitie spreken de overheidsorganisaties steeds vaker en luider uit: ze willen dat iedereen meetelt en meedoet, ongeacht leeftijd, sekse, geaardheid, etnische afkomst of arbeidsbeperking (Ministerie van BZK, 2018; Politie, 2015).¹ Om dit te bewerkstelligen nemen ze allerlei initiatieven, zoals trainingen voor waarde vrij selecteren en het aanstellen van diversiteitsrecruiters. Op het gebied van diversiteit zijn drie voorname doelstellingen waar te nemen.² Een daarvan is het vergroten van de culturele, sociale en etnische verscheidenheid in de organisatie, zodat het personeelsbestand de beroepsbevolking beter weerspiegelt. Een tweede doel is dat organisaties actief werken aan de bewustwording van diversiteit om onbewuste mechanismen – zoals die voorkomen bij werving en selectie, beoordeling en doorstroom – bespreekbaar te maken. En ten derde willen zij een divers personeelsbestand verbinden met hun strategische doelen, waardoor zij beter kunnen reageren op maatschappelijke vraagstukken. Door een verbinding met de samenleving ontstaan er kansen voor goede, vernieuwende oplossingen, zo redeneren deze organisaties (Çelik, 2016).

Het realiseren van deze doelen gaat niet vanzelf. Een belangrijk knelpunt waarom diversiteits- en inclusiebeleid en -initiatieven niet succesvol zijn, is dat de interventies door elkaar lopen. Daarom is het voor gerichte interventies essentieel om diversiteit en inclusie goed van elkaar te kunnen onderscheiden. Simpel gezegd: bij diversiteit gaat het om het binnenhalen van verschillen en bij inclusie om het includeren van die verschillen. Inclusie impliceert dat iedereen zich geaccepteerd, gerespecteerd, gewaardeerd en geïncludeerd voelt. Daar waar diversiteit zich richt op heterogeniteit en de demografische samenstelling van teams of werkgroepen, focust inclusie meer op medewerkersbetrokkenheid en de integratie van diversiteit in de werkomgeving én in organisatorische processen en systemen (Roberson, 2006). Meer diversiteit leidt niet per definitie tot meer inclusiviteit. Verschillen brengen ook problemen en conflicten tussen mensen en in organisaties met zich mee. Diversiteit is, met andere woorden, niet altijd en overal rozengeur en mane-

* Dr. Saniye Çelik is lector diversiteit aan de Hogeschool Leiden en opleider aan de Universiteit Leiden. www.hsleiden.nl/diversiteit.

schijn. Het balanceren tussen de voordelen en de nadelen is een grote uitdaging in de praktijk (Çelik, 2018a).

De thema's diversiteit en inclusie zijn hoogst actueel in de samenleving en de publieke sector. Toch weten we nog te weinig over de manier waarop beleid en initiatieven van publieke organisaties tot een inclusieve cultuur leiden. Dit artikel is gebaseerd op een exploratieve studie en reflecteert op deze interactie. Het richt zich met name op de wijze waarop de inzichten uit de wetenschap uitpakken in de overheidspraktijk. Twee departementen van de rijksoverheid wilden wel antwoorden op onze vraag welke kansen en uitdagingen er liggen om meer diversiteit en inclusie in huis te realiseren. Tezamen tellen zij een kleine tienduizend medewerkers. Wij gingen na (1) vanuit welke motieven de twee ministeries werken aan diversiteit en inclusie, (2) hoe hun medewerkers inclusie ervaren, en (3) wat diversiteit en inclusie betekenen voor de rol van de leidinggevenden.

Om deze vragen te beantwoorden is op basis van een literatuurverkenning een lijst met onderwerpen samengesteld voor interviews. De respondenten kregen de ruimte om eigen thema's in te brengen. In totaal werden 23 medewerkers geïnterviewd.³ Daarnaast vond een interne themabijeenkomst over diversiteit en inclusie plaats om de inzichten uit de interviews verder te duiden. Van de twee ministeries namen hieraan circa 50 medewerkers – beleidsmakers, adviseurs en enkele leidinggevenden – deel. Tijdens deze bijeenkomst vonden er zeven focusgroepgesprekken plaats aan de hand van een gespreksleidraad.⁴ De gespreksverslagen en de interviewdata zijn geanalyseerd door gebruik te maken van codes. Om de anonimiteit van de respondenten te bewaken hebben we in dit artikel geen letterlijke citaten uit de interviews gebruikt.

Diversiteit, inclusie en leiderschap

Voor de duiding van diversiteit en inclusie zijn allerlei definities in omloop (Ely & Thomas, 2001; Kirton & Greene, 2010; Roberson, Ryan & Ragins, 2017). Diversiteit gaat enerzijds over zichtbare kenmerken waarin mensen van elkaar verschillen. Anderzijds over de onzichtbare kenmerken, zoals normen, waarden, overtuigingen, behoeften, competenties, werkstijlen en karaktereigenschappen (Harrison & Klein, 2007). Het diversiteitsbeleid in de publieke sector heeft echter doorgaans betrekking op zichtbare kenmerken. Dat zien we aan de meetbare doelstellingen in beleidsstukken voor specifieke groepen. Denk aan het verhogen van de instroom van vrouwen en mensen met een migratieachtergrond en arbeidsbeperking.⁵

Kenmerkend aan inclusie is de wederkerigheid. Het gaat enerzijds om de bereidheid van de groep om het individu erbij te betrekken en anderzijds om de motivatie van het individu om te worden opgenomen in de groep (Jansen e.a., 2019). Inclusiviteit streeft naar (h)erkenning, waardering van verschillen en integratie ervan in besluitvormingsprocessen (Shore e.a., 2011). Verschillende wetenschappers beschrijven inclusie als de ruimte en waardering voor authenticiteit en eigenheid, én verwijzen naar het gevoel ergens bij te horen en er een natuurlijk onderdeel van te zijn. Het verwijst naar een omgeving waarin iedereen eerlijk behandeld wordt

(Shore e.a., 2011; Randel e.a., 2018). Deze gangbare definitie wordt gehanteerd in dit onderzoek. Een werkomgeving zonder openheid en waardering voor verschillen kan leiden tot een afname van de betrokkenheid van werknemers bij en motivatie voor het werk en de organisatie zelf (Shim, 2010). Openheid en waardering voor diversiteit gaan gepaard met een grotere betrokkenheid van werknemers (Meyer & Herscovitch, 2001). Aandacht voor saamhorigheid en de uniciteit van medewerkers beïnvloeden de tevredenheid van medewerkers positief (Boehm, Kunze & Brunch, 2014). Bovendien is bekend dat een inclusieve werkomgeving, samen met de integratie van verschillen in de organisatiestrategie, een belangrijke randvoorwaarde is voor succesvol diversiteitsbeleid (Ellemers e.a., 2018; Bernstein e.a., 2015). De toename van diversiteit brengt echter niet alleen voordelen met zich mee. De kans op conflicten binnen teams of werkgroepen groeit en sommige mensen ervaren meer dan voorheen gevoelens van ongelijkheid (Mor Barak e.a., 2016). Verschillen in teams kunnen leiden tot het ontstaan van miscommunicatie, toename van het gevoel van onzekerheid en een groeiend aantal conflicten (Laurence & Bentley, 2016; Milliken & Martins, 1996).

De vier meest gebruikte perspectieven op diversiteit en inclusie zijn: gelijkheid, legitimiteit, creativiteit en verbinding. Deze motieven hanteren publieke organisaties – impliciet en soms expliciet – voor hun diversiteits- en inclusiebeleid (Çelik, 2018b). Gelijkheid, ook wel het rechtvaardigheidsperspectief genoemd, neemt als uitgangspunt dat iedereen gelijk is en gelijke behandeling wil. Bij dit perspectief staan gelijke kansen voor werving en promotie, en de bestrijding van vooroordelen en discriminatie ten opzichte van minderheidsgroepen centraal (Selden & Selden, 2001). Organisaties kiezen dit perspectief uit een morele plicht om een rechtvaardige samenleving te weerspiegelen (Rosenbloom & Featherstonhaugh, 1977).⁶

Bij legitimiteit gaat het erom de herkenbaarheid van organisaties onder bepaalde categorieën, zoals vrouwen en etnische groepen, te vergroten, omdat de markt waarin zij opereren diversifieert. De onderliggende gedachte is dat mensen met een bepaalde achtergrond klanten en burgers met dezelfde achtergrond beter begrijpen (Ely & Thomas, 2001; Herring, 2009).⁷

Met creativiteit als motief willen organisaties bijdragen aan nieuwe ideeën, innovaties en betere producten en diensten, en aldus aan een verbetering van de prestaties (Ely & Thomas, 2001). Diversiteit zien zij als een interne bron van productiviteit, omdat de kennis, inzichten en vaardigheden van werknemers uit verschillende etnische of culturele groepen beter worden benut.⁸

Tot slot het verbindingperspectief. Dit motief vertoont raakvlakken met het legitimiteitsperspectief, maar is een nieuwe onderscheidende invalshoek. Het gaat verder dan het vergroten van de herkenbaarheid van de organisatie door groepen in de samenleving; het richt zich op het bevorderen van de ontmoeting tussen overheid en de samenleving. Door ontmoetingen te stimuleren tussen ambtenaren en de diversiteit aan burgers ontstaat er meer interactie tussen overheid en samenleving. Hierdoor krijgen de burgers meer ruimte om invloed uit te oefenen op de vormgeving van het overheidsbeleid. Dit vergroot het draagvlak voor het overheidshandelen en stimuleert het vertrouwen van burgers in de overheid. Bij dit

perspectief staan dan ook de duurzame verbindingen met burgers centraal teneinde maatschappelijke vraagstukken op te kunnen lossen. Het verbindingsperspectief benadrukt de noodzaak actief te investeren in de langetermijnrelatie met de burger. Een opvallend onderscheid met de andere perspectieven is dit: het omgaan met de verschillen is een issue voor alle medewerkers, ongeacht hun etnische achtergrond. Dit perspectief uit zich in het centraal stellen van de voorbeeldfunctie, de dienstbaarheid van de overheid en daarmee samenhangend de tevredenheid van de bevolking (Çelik & Çelik, 2017).

Verder is de rol van leidinggevend in het bevorderen van diversiteit en inclusie binnen organisaties van belang. Zij zijn de sleutelfiguren bij het implementeren van diversiteitsbeleid (Randel e.a., 2018; Dobbin & Kalev, 2016; Jin, Lee & Lee, 2017; Nishii & Mayer, 2009), bij het realiseren van een inclusieve organisatiecultuur (Luijters, Van der Zee & Otten, 2008; Çelik, Ashikali & Groeneveld, 2011) en bij het beperken van de ongewenste uitstroom van personeel (Hofhuis, 2012; Çelik, 2018a; Shore, Cleveland & Sanchez, 2018). Het omgaan met en het benutten van verschillen vergt van leiders steeds meer aan diversiteit gerelateerde competenties, zoals sociale opmerkzaamheid, emotionele intelligentie en gedragsflexibiliteit (Homan e.a., 2020).

In de wetenschap en de praktijk is steeds meer aandacht voor een inclusieve manier van leidinggeven waarbij oog is voor verschillen. Zulke leiders zijn een rolmodel voor hun medewerkers, herkennen verschillen, stellen het individu centraal en verhogen de motivatie, het vertrouwen en de tevredenheid van de werknemers door mensen bij elkaar te brengen en hun denken te veranderen (Burke e.a., 2006). Ze richten zich op het managen van individuele waarden van mensen in hun werk ten behoeve van de efficiëntie en de effectiviteit van de organisatie (Pitts, 2009). Inclusief leiderschap en transformationeel leiderschap zijn in deze context veelgenoemde leiderschapsstijlen. Er is sprake van inclusief leiderschap wanneer de leidinggevende een hoogwaardige relatie heeft met de medewerkers (Nishii & Mayer, 2009), gericht is op beschikbaarheid, toegankelijkheid en openheid in de omgang met hen, en voor psychologische veiligheid zorgt (Carmeli, Reiter-Palmon & Ziv, 2010). Dit laatste aspect is een cruciale voorwaarde voor een inclusieve organisatiecultuur (Shore e.a., 2018). In gedrag gaat het om het uiten van afwijkende ideeën, het vinden van nieuwe samenwerkingsvormen met collega's, het experimenteren met werkwijzen, en het vragen en geven van oprechte feedback (Nembhard & Edmondson, 2012). Ook is van belang dat zij de gevoelens van medewerkers van erbij horen en gewaardeerd worden om hun eigen unieke bijdragen versterken. Transformerende leiders hebben een scherp oog voor individuele kenmerken en zijn geneigd om die eigenschappen te gebruiken voor meer motivatie onder medewerkers (Northouse, 2018; Kim, 2017). Bovendien legt deze leiderschapsstijl de nadruk op het vinden van nieuwe manieren van werken en het gebruik van verschillende perspectieven om oplossingen voor problemen te vinden (Bass e.a., 2003). Er is echter nauwelijks sprake van inclusieve besluitvorming. Als dat wél het geval is, wordt de input van medewerkers actief gezocht, worden de ideeën van alle medewerkers serieus overwogen, en gelooft het topmanagement dat je problemen het beste kunt oplossen met input van alle lagen (Nishii, 2013).

Bevindingen

Bevinding 1: Het urgentiebesef rond diversiteit en inclusie heeft een stimulerende werking, maar de inbedding van het thema in de organisatie verdient aandacht.

Respondenten geven aan dat door politieke aandacht diversiteit explicieter op de agenda is komen te staan. De ondertekening van het *Charter Diversiteit* heeft volgens enkele geïnterviewden bij beide ministeries gezorgd voor een versnelling in de aanpak van het thema.⁹ Het Charter legt de ambitie voor een inclusieve en diverse organisatie vast. Alle respondenten erkennen dat het nuttig en noodzakelijk is om teams, in alle lagen van de organisatie, diverser te maken qua samenstelling. Dit lukt in hun ogen nog onvoldoende, met name als het gaat om medewerkers met een migratieachtergrond. Het accent ligt op verjonging van het personeel, meer vrouwen aan de top of culturele diversiteit. Respondenten verwoorden dit als volgt: de drijvende krachten om het thema verder te brengen in de organisatie zitten in de ambtelijke top, bij de afdeling P&O, in zelforganiserende medewerkersgroepen (zoals de werkgroep Diversiteit) en bij een enkele leidinggevende. Respondenten vinden dat er veel ervaring is opgedaan met en geleerd van situaties die misgingen. Het thema krijgt volop positieve aandacht, daadkrachtige acties echter worden nog gemist.

Daarnaast noemen enkele respondenten het diversiteitsbeleid vooral *window dressing*. Daarmee bedoelen ze dat het lijkt alsof diversiteit binnen de ministeries de hoogste prioriteit heeft, maar dat het in de praktijk nauwelijks tot concrete resultaten leidt. Daarentegen geven andere geïnterviewden aan dat er juist een beweging, weliswaar met kleine stappen voorwaarts, in gang is gezet voor een diverser en inclusiever organisatie. Die beweging lijkt in hun ogen niet meer te stoppen. Hierbij signaleren ze het elkaar aanspreken op diversiteit en inclusie als belangrijke vervolgstap. Verscheidene respondenten ervaren dat een ‘stille meerderheid’ weliswaar geen bezwaar heeft tegen diversiteit, maar het belang en de urgentie ervan voor het functioneren van het departement niet ziet. Deze stille meerderheid denkt dat diversiteitsbeleid ten koste van de kwaliteit van het personeelsbestand kan gaan. In de ondernemingsraad is het thema diversiteit en inclusie (nog) geen gespreksonderwerp.

Bevinding 2: Een rijkdom aan perspectieven en interventies, maar nauwelijks aandacht voor verbinding met de samenleving.

Respondenten van de twee departementen accentueren dat binnen hun organisatie de nadruk op geslacht, cultuur, leeftijd, arbeidsbeperking en seksuele voorkeur ligt. Met andere woorden, de zichtbare aspecten. Zij noemen ook religie, opleidingsniveau en achtergrond om verschil aan te duiden, alsook verschillen in persoonlijkheid en teamrollen. Deze verschillen zien ze echter niet in de aanpak voor het bevorderen van diversiteit en inclusie. De geïnterviewden vinden diversiteit bij het Rijk belangrijk, omdat de samenleving divers is. Diversiteit is daardoor een gegeven en zou volgens hen geen streven meer moeten zijn. Ook benadrukken ze de voorbeeldfunctie van de overheid in dit kader. De meest genoemde redenen zijn *rechtvaardigheid*, *legitimititeit* en het vergroten van de *creativiteit* en het *probleemoplossend vermogen* van een team of departementsonderdeel. Diversiteit zorgt vol-

gens hen voor betere informatievoorziening en komt het reflectieproces in teams ten goede. Zij noemen enkele interventies om de huidige inzet te verduidelijken: de jaarlijkse week van de diversiteit om bewustwording te vergroten, speeddaten voor de instroom van jonge mensen, de training waardevrij selecteren, en het cross-mentoringprogramma om contact tussen mensen met verschillende achtergronden te stimuleren en de doorstroom naar hogere functies te bevorderen. Een rijkdom aan interventies, maar in de ogen van de geïnterviewden blijft onduidelijk welke interventie welk diversiteitsmotief dient. En ze ervaren dat interventies gericht op de verbinding met de samenleving niet voorkomen. Respondenten vinden dat adviseurs het thema 'erbij doen' als iets naast hun reguliere functie. Diversiteit en inclusie zijn geen zaken waarop medewerkers en leidinggevenden worden aangesproken of afgerekend. Als er tijdsdruk ontstaat, is het een thema met weinig prioriteit. Het dossier kenmerkt zich door een hoog verdwijnsrisico.

Bevinding 3: Thema's leiderschap en inclusie moeten hoger op de agenda.

Leidinggevende respondenten vinden het noodzakelijk te werken aan de eigen bewustwording om te kunnen toewerken naar inclusief leiderschap. Zij vinden bewustwording van hun rol bij de instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers belangrijk. Daarentegen geven medewerkers aan dat hun leidinggevenden inclusiever kunnen zijn, ook als het gaat om doorstroom. Met name medewerkers met een migratieachtergrond uiten zich negatief over hun doorstroommogelijkheden naar hogere, leidinggevende functies. Ze hebben het gevoel zichzelf driedubbel te moeten bewijzen en ze voelen zich niet altijd gesteund door hun eigen leidinggevende. De overgrote meerderheid van de geïnterviewde medewerkers observeert dat met name middenmanagers zich niet betrokken tonen bij dit onderwerp. Kwaliteit versus diversiteit is volgens hen het argument van leidinggevenden voor de beperkte diversiteit in hogere functies. Als punt van aandacht wordt vaak het gebrek aan transparantie van selectiecriteria genoemd. Het komt voor dat leidinggevenden via het eigen netwerk of informele circuit medewerkers werven. Enkele respondenten geven aan dat er verborgen criteria zijn, die niet in de functieomschrijving staan, maar waarop medewerkers wel getoetst worden. Op de juiste momenten zichtbaar zijn en loyaliteit ten opzichte van de leidinggevende zijn voorbeelden van twee respondenten van dergelijke impliciete beoordelingscriteria. Een medewerker zegt dat zij bij haar beoordelingsgesprek werd aangesproken op haar afwezigheid bij borrels. De beoordelaars blijken vaak bescheidenheid en terughoudendheid te koppelen aan onzekerheid, en vervolgens komt de klemtoon te liggen op 'zichtbaar zijn'. Een andere respondent geeft aan dat bij de personeelsschouwen mannen goede beoordelingen krijgen om hun inhoudelijke bijdrage, en vrouwen om hun interpersoonlijke vaardigheden, maar dat voor het doorgroeien naar hogere functies inhoud het belangrijkste is.

Geïnterviewden uit de ambtelijke top van de twee departementen geven te kennen dat zij graag meer afwijkende ideeën onder ogen willen krijgen en dus open lijken te staan voor inclusieve besluitvorming. De behoefte aan de top lijkt in contrast te staan met de ervaring van medewerkers. Een knelpunt dat medewerkers van beide ministeries noemen, is dat besluiten razendsnel omlaaggaan, maar heel langzaam en uitgekled omhoog. Doordat een voorstel over veel managementlagen heen

moet voordat het de top bereikt, herkennen medewerkers hun geleverde input niet in het stuk dat de ambtelijke top bereikt, of in het besluit dat uiteindelijk wordt genomen. Ook ervaren medewerkers dat innovatieve en afwijkende ideeën eruit worden gefilterd. Hun inbreng wordt, zeggen zij, vooral gewaardeerd als deze overeenkomt met de verwachtingen van de managementlagen. Een verklaring hiervoor is het vertonen van risicomijdend gedrag bij het geven van afwijkende ideeën en adviezen aan de top. Daarnaast wordt de organisatiecultuur binnen de twee departementen doorgaans als hiërarchisch en erg top-down ervaren. Inclusie ervaren de medewerkers nog weinig in de besluitvormingsprocessen. Het uiteindelijke belang ligt meer op het naar buiten brengen van één stem dan op het includeren van de standpunten van alle medewerkers.

Bevinding 4: Psychologische veiligheid is bepalend voor een inclusieve cultuur.

Tot slot. Respondenten vinden dat slechts beperkt wordt geïntervenieerd op onderliggende aspecten die cruciaal zijn voor inclusie, zoals de psychologische veiligheid. Volgens meerdere medewerkers wordt het uiten van afwijkende voorstellen als risicovol gezien – ideeën kunnen mislukken, relaties kunnen worden verstoord. In een psychologisch veilige werkomgeving ervaren mensen dat collega's en leidinggevendenden hen niet zullen afwijzen omdat ze zichzelf zijn en hun ideeën uiten. Bovendien waarderen zij elkaars competentie, zijn de medewerkers in elkaar geïnteresseerd, hebben ze het beste met elkaar voor, en zijn ze in staat om constructieve conflicten aan te gaan. Over de gehele breedte van de twee organisaties horen wij kritische geluiden over het gevoel van veiligheid. Dit betekent niet dat elk team onveilig wordt gevonden. Een gevoel van onveiligheid beperkt zich overigens niet tot medewerkers die afwijken van de norm of tot de minderheid behoren. De strikte hiërarchie en de resultaatgerichtheid, alsook de persoonlijke relatie met de leidinggevende, maken dat sommige medewerkers zichzelf niet altijd vrij voelen om zich uit te spreken.

In de interviews hebben wij aan iedere medewerker gevraagd of hij of zij inclusie ervaart. Bovendien kwam aan de orde wat precies maakt dat er al dan niet sprake is van een inclusieve organisatiecultuur. Voor sommigen betekent inclusie dat ze zichzelf kunnen herkennen in de collega's met wie ze samenwerken. Inclusie betekent voor anderen dat er oog is voor het belang van alle feestdagen. Medewerkers kunnen niet altijd zichzelf zijn en ervaren weinig ruimte om zich uit te kunnen spreken. Een medewerker kiest er bijvoorbeeld bewust voor om niet aan de collega's te vertellen regelmatig de kerk te bezoeken. Verschillende medewerkers met een migratieachtergrond vinden dat ze zichzelf nog te veel moeten aanpassen aan de omgeving om erbij te horen. Dit beïnvloedt het vertrek van medewerkers met een migratieachtergrond, zo stellen zij. In de gesprekken zijn enkele vormen van aanpassing genoemd, zoals op een andere manier communiceren en presenteren dan men gewend is. Maar ook dat iemand soms uit moet leggen waarom je iets doet vanwege je achtergrond, zoals tijdens de ramadan. Dergelijke situaties maken dat iemand niet helemaal zichzelf kan zijn. Zowel in de interviews als tijdens de gesprekken met de focusgroepen is meerdere malen genoemd dat medewerkers zich niet altijd onderdeel voelen van de kerngroep. In sommige gevallen komt dat door subtiele vragen en opmerkingen zoals over iemands arbeidsbeperking, door het

openlijk discussiëren over diversiteit zonder te beseffen dat een toehoorder daarvoor gekwetst kan worden, of door een jonge vrouw als ‘meisje’ aan te spreken. Een ander voorbeeld is het feliciteren van een pasgetrouwde vrouw en vragen naar haar man, terwijl ze met een vrouw getrouwd is.

Conclusies en aanbevelingen

Ten eerste. Uit deze studie komt naar voren dat binnen de twee departementen ettelijke visies op diversiteit, zoals gelijkheid, legitimiteit en creativiteit, bestaan. Waar het accent precies op ligt, is niet helder. Daardoor sluit de aanpak niet duidelijk een-op-een aan bij de visie en doelen van de organisatie, terwijl dit nodig is voor effectiviteit en duurzaamheid. Een heldere en eenduidige visie maakt het mogelijk diversiteitsambities en resultaatafspraken scherper te krijgen. Ons advies is: koppel de visie van het departement aan zijn kernwaarden teneinde richting te geven aan beleid en aan het doen en laten van medewerkers. Dit biedt kansen om diversiteit een natuurlijk onderdeel te maken van de totale organisatieontwikkeling. Zet interventies in die bijdragen aan deze visie. Wie bijvoorbeeld met diversiteit de creativiteit wil bevorderen voor beleidsontwikkeling en -uitvoering om te voldoen aan de wensen en behoeften van burgers, moet wat anders doen dan het invoeren van anoniem solliciteren. Dan zijn bijvoorbeeld afspraken over besluitvormingsprocessen en over zeggenschap en ruimte voor de creatieve inbreng van teamleden nuttig bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Een volgende stap is ervoor zorgen dat de visie en ambities gaan leven, en dat het thema vitaliteit uitstraalt. Op de eerste plaats is hier een voorbeeldrol weggelegd voor de managers die continu medewerkers kunnen motiveren om medeverantwoordelijk te zijn voor de diversiteitsambities en -doelen. Op de tweede plaats kan de al aanwezige intrinsieke motivatie van mensen die werk willen maken van diversiteit en inclusie krachtig ondersteund worden. Op de derde plaats kunnen de effecten van de acties en interventies gemonitord en bijgesteld worden. Er worden al verscheidene decennia allerlei interventies ingezet, vooral gericht op minderheidsgroepen, die soms overgenomen worden van andere organisaties, terwijl het succes ervan niet of nauwelijks is bewezen. Wij zeggen: bedenk nieuwe interventies, bijvoorbeeld in de vorm van cocreaties met medewerkers. Betrek hen daar actief bij en benut hun creativiteit. Op deze manier wordt ook het creativiteitsperspectief concreet ingezet voor diversiteitsvraagstukken. Bovendien blijven diversiteit en inclusie dan niet alleen issues van een werkgroep Diversiteit, de hr-afdeling en enkele ambassadeurs, maar worden ze breed gedragen door het hele departement. Daarmee wordt het verheven tot onderwerp van de meerderheid van de medewerkers.

Kortom: formuleer een visie op diversiteit en inclusie en betrek de hele organisatie bij de aanpak.

Daarnaast is vast te stellen dat er een oprechte betrokkenheid is, vaak gedreven vanuit persoonlijke ervaringen, zowel in de top als op de werkvloer. Hierdoor is er sprake van een hoge veranderbereidheid en een groot potentieel. Dat tegelijkertijd

het thema diversiteit ‘zweeft’ en het nog geen hoge prioriteit kent, kan de aandacht ervoor verzwakken wanneer er een andere politieke wind gaat waaien. Het thema is dan afhankelijk van externe urgentie (of het gebrek eraan), terwijl mensen en organisatie sneller in beweging komen bij intrinsieke motivatie. Een duurzame aanpak is dan ook noodzakelijk om te komen tot een cultuur waarin diversiteit en inclusie vanzelfsprekend worden. Dat betekent het integreren van de twee thema’s in de structuur, cultuur en het management.

Enkele denkrichtingen daarvoor zijn: (1) Zorg ervoor dat de thema’s diversiteit en inclusie ingebed worden in reguliere opleidingen en het trainingsaanbod. Denk bijvoorbeeld aan leiderschapstrainingen, trainingen voor het voeren van functioneringsgesprekken, en opleidingen als organisatiesensitiviteit. Houd daarvoor alle intern en extern aangeboden opleidingen tegen het licht. (2) Maak inclusieve organisatiecultuur en inclusief leiderschap een vast onderdeel van het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Op deze wijze ontstaat er structureel inzicht in de knelpunten en uitdagingen in de hele organisatie en kunnen de inzichten als input dienen voor samenhangende verbeterplannen. (3) Formuleer aan diversiteit gerelateerde competenties voor medewerkers en leidinggevendenden en laat deze terugkomen in functionerings- en beoordelingsgesprekken. Voorbeelden zijn culturele sensitiviteit, verbindend en reflectief vermogen.

Verder concluderen wij dat de nadruk in de diversiteitsactiviteiten op de zichtbare verschillen ligt, verschillen zoals geslacht, cultuur en leeftijd. Hierdoor is er een duidelijke koppeling met diversiteit en minder met inclusie. De huidige interventies richten zich vooral op het bevorderen van de diversiteit in de instroom. Ook zijn er verschillende initiatieven voor het vergroten van de bewustwording van diversiteit, zoals de jaarlijkse diversiteitsdag. Dat er nauwelijks sprake is van inclusieve besluitvorming en beoordeling is een belangrijk sein voor de mate van inclusiviteit in de organisatiecultuur. Met name de psychologische veiligheid van medewerkers blijkt van belang.

Hoewel diversiteitsbeleid zich richt op een werkomgeving waar alle medewerkers gewaardeerd worden, leidt het vaak tot scepsis, weerstand en wrevel bij de meerderheid, terwijl juist die meerderheid cruciaal is voor succesvol beleid. Met die wetenschap in het achterhoofd is het verrassend te moeten constateren dat de meeste initiatieven uitsluitend gericht zijn op de minderheid. Het valt op dat naar de bijeenkomsten over diversiteit vaak de *usual suspects* komen. Inclusie is bij uitstek een thema dat zowel de meerderheid als de minderheid aangaat. Het is tweerichtingsverkeer. In de praktijk wordt het desondanks nog te vaak geframed als het insluiten van de minderheid. Om dit te doorbreken zijn interventies rond inclusie noodzakelijk die ook de meerderheid in de organisatie raken. In de praktijk echter zijn er nog te weinig interventies waarvan het succes bewezen is. Kortom: versterk de inclusieve cultuur.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat leiderschap en actieve betrokkenheid van managers een *must* zijn voor het bevorderen van een inclusieve organisatie. Bovendien spelen leidinggevendenden een cruciale rol bij het werven, het behoud en de doorstroom van talenten. Een visie op inclusief leiderschap ontbreekt binnen beide de-

partementen. Deze vragen kan men zich stellen: Wat verwachten we van onze (toekomstige) leidinggevenden? Welke leiderschapsstijlen zijn wenselijk om inclusie te stimuleren? In hoeverre zijn het omgaan met verschillen en het verbindend vermogen vereisten, maakt dit deel uit van de competentieprofielen van leidinggevenden en worden zij daarop geëvalueerd? Naast competentieprofielen kunnen leidinggevenden, met name middenmanagers, persoonlijke doelstellingen formuleren voor het eigen leiderschap, maar ook voor het bevorderen van diversiteit en inclusie in het eigen team. Op deze wijze krijgen leidinggevenden de ruimte om te reflecteren op hun eigen praktijk van diversiteit en vast te stellen waar ze tegenop botsen. Dit verhoogt de betrokkenheid van het team en de leidinggevende bij dit onderwerp, maakt dat zij zich verantwoordelijk voelen en zich hierover kunnen verantwoorden. Verder kunnen leiderschapstrainingen met aandacht voor authenticiteit, verbinding en inclusie behulpzaam zijn om inclusief leiderschap te stimuleren. Kortom: investeer in inclusief leiderschap.

Tot slot is duidelijk geworden dat hoe hoger de schaal, hoe minder medewerkers met een migratieachtergrond men tegenkomt. Het accent ligt op de instroom van medewerkers van diverse achtergronden en minder op de doorstroom, terwijl gebrek aan doorstroom naar hogere functies een van de redenen is van het vroegtijdig vertrek van medewerkers met een migratieachtergrond (SER, 2019). Jaar in jaar uit blijft aandacht voor doorstroom een ondergeschoven kindje, en interventies op dit vlak ontbreken. Als oplossing wordt vaak het formuleren van streefcijfers voor de doorstroom aangedragen, maar er zijn andere en inclusievere manieren om die te stimuleren. Bijvoorbeeld algemene programma's voor talentmanagement, met daarbij oog voor diversiteit, meer transparantie van beoordelingsprocedures en van de invulling van vacatures. Een andere optie is gerichte coachingstrajecten. Maak het voor zowel interne kandidaten als voor zij-instromers mogelijk om hierop te solliciteren. Stimuleer leidinggevenden om hiervoor talenten voor te dragen, en biedt de mogelijkheid dat medewerkers zelf de vinger opsteken, zodat zichtbaarheid van talenten niet afhankelijk gemaakt wordt van voordrachten. Voor het bevorderen van de doorstroom en de vergroting van de beperkte interne vijver is het aan te bevelen om samen te werken met andere publieke organisaties. In alle gevallen is het wenselijk om de effectiviteit van dergelijke aanpakken te evalueren en waar nodig bij te stellen. Doorstroom van etnische diversiteit verdient dus permanente aandacht.

Kortom: bevorder diversiteit in de top en maak werk van in- of doorstroom naar hogere functies.

Besluit: de vrijblijvendheid voorbij

In het publieke domein begint het besef te groeien dat diversiteit en inclusie absoluut noodzakelijk zijn voor de legitimiteit en het vertrouwen van de overheid. Er is geen weg meer terug en actie is noodzakelijk. De vrijblijvendheid is dus voorbij. Instroom van diversiteit in het personeelsbestand is nog steeds de prioriteit van veel organisaties. De tijd is echter aangebroken om naast de cosmetische ingrepen in de personele samenstelling nu echt te gaan sleutelen aan de realisering van een

inclusieve cultuur: dit impliceert meer aandacht voor doorstroom en behoud van mensen. De *gamechanger* lijkt dus het investeren in het inclusiebeleid te zijn. Om de positieve effecten van diversiteit zo veel mogelijk te kunnen benutten en de negatieve te minimaliseren, is het creëren van een inclusieve werkomgeving voor medewerkers cruciaal. En daar ligt een belangrijke taak voor leidinggevendenden.

De bovengenoemde aanbevelingen kunnen samen een routekaart vormen voor de verdere ontwikkeling van diversiteit en inclusie. Hoewel dit onderzoek gebaseerd is op een steekproef van slechts 23 respondenten en een reeks focusgroepgesprekken, geeft het een aardig inzicht in de beleving van diversiteit en inclusie binnen de twee publieke organisaties en laat het zien hoe wetenschappelijke inzichten tot uiting komen in de overheidspraktijk. De reikwijdte en de omvang van dit onderzoek zijn, zoals gezegd, beperkt. In hoeverre de inzichten ook van toepassing zijn in de gehele breedte van de publieke sector vergt – het zal niet verbazen – nader onderzoek. De conclusies en aanbevelingen vormen in ieder geval een goede basis voor wie met de ontwikkeling van beleid en interventies vooruit wil.

Noten

- 1 Zie de brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 'Beleidsreactie rondetafelgesprek vrouwen in het openbaar bestuur' (2 juni 2019) en het recente rapport van de SER (2019) over 'Diversiteit in de top'; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2018/19, 30420, nr. 328. Emancipatiebeleid*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- 2 Sommige organisaties committeren zich aan diversiteitsdoelstellingen door bijvoorbeeld het *Charter Diversiteit* te ondertekenen. Daarmee formuleren zij concrete doelstellingen om diversiteit en inclusie te bevorderen (zie *Diversiteit in Bedrijf*, www.diversiteitinbedrijf.nl).
- 3 Gestreefd is naar een evenredige verdeling naar gender en etniciteit, en spreiding over verschillende directies en afdelingen van de onderzochte departementen. De interviews vonden plaats in de periode van april tot en met oktober 2018. Negen respondenten zijn werkzaam bij de bedrijfsvoering, acht bij het ene ministerie, vier bij de andere organisatie, en twee zijn vakbondsbestuurder. De geïnterviewden zijn respectievelijk lid van de ambtelijke top (4), projectleider (3), leidinggevende (5), beleidsmedewerker of -adviseur (3), (hr-)adviseur (4), vakbondsbestuurder (2), jurist (1) en recruiter (1). Bij de interviews is gestreefd naar een evenredige verdeling naar gender en etniciteit. Twaalf respondenten zijn vrouw en vijf hebben een migratieachtergrond.
- 4 De gespreksleidraad voor de interviews en de lijst met onderwerpen voor de focusgroepen zijn op te vragen bij de auteurs.
- 5 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2018/19, 30420, nr. 328* (zie noot 1).
- 6 Een sprekend voorbeeld van dit perspectief is het gebruik van streefcijfers of quota om de instroom, de bevordering en het behoud van doelgroepen zoals vrouwen en mensen met een migratieachtergrond te verbeteren.

- 7 Een typische interventie is dan een diverse samenstelling van selectieteams om de kwaliteiten van kandidaten met verschillende achtergronden te erkennen en de werving van nieuw personeel zo waarde vrij mogelijk te maken.
- 8 Binnen de publieke sector zijn er beperkte interventies geweest op basis van het creativiteitsperspectief.
- 9 De focus van het Charter richt zich op vijf dimensies: leeftijd, gender, arbeidsbeperking, seksuele voorkeur en culturele diversiteit. Onzichtbare kenmerken als normen, waarden, competenties en werkstijlen zijn er niet in opgenomen. Daardoor ontbreekt de inbedding van het principe van *diversity of thought*, oftewel het benutten van verschillende zienswijzen om de denkkraft van de organisatie te vergroten.

Literatuur

- Bass, B.M., Avolio, B.J., Jung, D.I., & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *The Journal of Applied Psychology*, 88 (2): 207-218.
- Bernstein, R.S., Crary, M., Bilimoria, D., & Blancero, D.M. (2015). Reflections on diversity and inclusion practices at the organizational, group and individual levels. In: R. Bendl, I. Bleijenbergh, E. Henttonen & A.J. Mills (red.), *The Oxford Handbook of Diversity in Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 1-14.
- Boehm, S.A., Kunze, F., & Brunch, H. (2014). Spotlight on age diversity climate: The impact of age inclusive HR practices on firm level outcomes. *Personal Psychology*, 67 (3): 667-704.
- Burke, S.S., Stagl, K.C., Klein, C., Goodwin, G.F., Salas, E., & Halpin, S.M. (2006). What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. *The Leadership Quarterly*, 17 (3): 288-307.
- Carmeli, A., Reiter-Palmon, R., & Ziv, E. (2010). Inclusive leadership and employee involvement in creative tasks in the workplace: The mediating role of psychological safety. *Creativity Research Journal*, 22 (3): 250-260.
- Çelik, S. (2016). *Sturen op verbinden. De business case van diversiteit binnen de publieke sector* (Proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Çelik, S. (2018a). Transformational Leadership and Organizational Culture: Keys to Binding Employees to the Dutch Public Sector. In: J. Veinhardt (red.), *Organizational Culture*. Intech Open, 146-165.
- Çelik, S. (2018b). Diversiteit in bestuurskundig perspectief. *Bestuurskunde*, 27 (4): 67-78.
- Çelik, S., Ashikali, T., & Groeneveld, S.M. (2011). De invloed van diversiteitsmanagement op de binding van werknemers in de publieke sector. De rol van transformationeel leiderschap. *Tijdschrift voor HRM*, 14 (4): 32-53.
- Çelik, S., & Çelik, G. (2017). Aiming to connect. The business case for diversity in public organisations in the Netherlands. *Public Money & Management*, 27 (7): 499-506.
- Dobbin, F., & Kalev, A. (2016). Why Diversity Programs Fail. *Harvard Business Review*, 94 (7-8): 52-60.
- Ellemers, N., Şahin, O., Jansen, W.S. & Toorn, J. (2018). Naar effectief diversiteitsbeleid: het bouwen van bruggen tussen wetenschap en praktijk. *Gedrag & Organisatie*, 31 (4): 409-428.
- Ely, R.J., & Thomas, D.A. (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46 (2): 229-273.

- Harrison, D.A., & Klein, K.J. (2007). What's the difference? Diversity constructs as separation, variety, or disparity in organizations. *Academy of Management Review*, 32 (4): 1199-1228.
- Herring, C. (2009). Does diversity pay? Race, gender, and the business case for diversity. *American Sociological Review*, 74 (2): 208-224.
- Hofhuis, J. (2012). *Dealing with Differences. Managing the Benefits and Threats of Cultural Diversity in the Workplace* (Dissertatie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Homan, A.C., Gündemir, S., Buengeler, C., & Kleef, G.A. van (2020). Leading diversity: Towards a theory of functional leadership in diverse teams. *Journal of Applied Psychology*, 105 (10): 1101-1128.
- Jansen, W.S., Meeussen, L., Jetten, J., & Ellemers, N. (2019). Negotiating inclusion: Revealing the dynamic interplay between individual and group inclusion goals. *European Journal of Social Psychology*, 50 (3): 1-14.
- Jin, M., Lee, J., & Lee, M. (2017). Does leadership matter in diversity management? Assessing the relative impact of diversity policy and inclusive leadership in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 38 (2): 303-319.
- Kim, M. (2017). Effects of team diversity, transformational leadership, and perceived organizational support on team-learning behavior. *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 45 (8): 1255-1269.
- Kirton, G., & Greene, A. (2010). *The Dynamics of Managing Diversity: A Critical Approach*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Laurence, J., & Bentley, L. (2016). Does Ethnic Diversity Have a Negative Effect on Attitudes towards the Community? A Longitudinal Analysis of the Causal Claims within the Ethnic Diversity and Social Cohesion Debate. *European Sociological Review*, 32 (1): 54-67.
- Luijters, K., Zee, K.I. van der, & Otten, S. (2008). Cultural diversity in organizations: Enhancing identification by valuing differences. *International Journal of Intercultural Relations*, 32 (2), 154-163.
- Meyer, J.P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11 (3): 299-326.
- Milliken, F.J., & Martins, L.L. (1996). Searching for Common Threads: understanding the Multiple Effects of Diversity in Organizational Groups. *The Academy of Management Review*, 21 (2), 402-433.
- Ministerie van BZK (2018). *In het hart van de publieke zaak. Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mor Barak, M.E., Lizano, E.L., Kim, A., Duan, L., Rhee, M., Hsiao, H., & Brimhall, K.C. (2016). The promise of diversity management for climate of inclusion: A state-of-the-art review and meta-analysis. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40 (4), 305-333.
- Nembhard, I.M., & Edmondson, A.C. (2012). Psychological safety: a foundation for speaking up, collaboration and experimentation. In: K.S. Cameron & G.M. Spreitzer (red.), *The Oxford Handbook of Positive organizational Scholarship*. New York: Oxford University Press, 490-503. doi:10.1093/oxfordhb/9780199734610.013.0037.
- Nishii, L.H. (2013). The benefits of climate for inclusion for gender-diverse groups. *Academy of Management Journal*, 50 (6): 1754-1774. doi:10.5465/amj.2009.0823.
- Nishii, L.H., & Mayer, D.M. (2009). Do inclusive leaders help to reduce turnover in diverse groups? The moderating role of leader-member exchange in the diversity to turnover relationship. *Journal of Applied Psychology*, 94 (6): 1412-1426.
- Northouse, P.G. (2018). *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Pitts, D.W. (2009). Diversity management, job satisfaction, and performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. *Public Administration Review*, 69 (2): 328-338.

- Politie (2015). *De kracht van het verschil. Variëteit, gelijkwaardigheid en verbinding*. Den Haag: Nationale Politie.
- Randel, A.E., Galvin, B.M., Shore, L.M., Ehrhart, K.H., Chung, B.G., Dean, M.A., & Kedharnath, U. (2018). Inclusive leadership: realizing positive outcomes through belongingness and being valued for uniqueness. *Human Resource Management Review*, 28: 190-203.
- Roberson, Q.M. (2006). Disentangling the Meanings of Diversity and Inclusion in Organizations. *Group & Organization Management*, 31 (2): 212-236.
- Roberson, Q., Ryan, A., & Ragins, B. (2017). The evolution and future of diversity at work. *Journal of Applied Psychology*, 102 (3): 483-499.
- Rosenbloom, D.H., & Featherstonhaugh, J.G. (1977). Passive and active representation in the federal service: A comparison of Blacks and Whites. *Social Science Quarterly*, 57 (4): 873-882.
- Selden, S.C., & Selden, F. (2001). Rethinking diversity in public organizations for the 21st century: Moving toward a multicultural model. *Administration and Society*, 33 (3): 303-329.
- SER (2019). *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Shim, M. (2010). Factors influencing child welfare employee's turnover: Focusing on organizational culture and climate. *Children and Youth Services Review*, 32 (6): 847-856.
- Shore, L.M., Cleveland, J.N., & Sanchez, D. (2018). Inclusive workplaces: A review and model. *Human Resource Management Review*, 28 (2): 176-189.
- Shore, L.M., Randel, A.E., Chung, B.G., Dean, M.A., Ehrhart, K.H., & Singh, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of Management*, 37 (4): 1262-1289.