

Op zoek
naar **de kracht**
van
verschil

VERKENNING NAAR DIVERSITEITBELEID BIJ
PROVINCIES EN GROTE GEMEENTEN



Op zoek
naar
de kracht
van verschil

Colofon

Auteurs

Loek van Noort en Carla Pelgröm, E&S Advies en Management

Coördinatie

Silvia Bunt en Zeki Arslan

Redactie

Dick Groenendijk

Vormgeving

Grafisch ontwerp bureau 1 plus 1

Foto's

Foto cover: Hollandse Hoogte

Foto's binnenwerk: Anouk Hebing/ Rein Geleijnse fotografie. Met dank aan stadsdeel Slotervaart en het project SIP in Amsterdam.

Uitgave

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling

Postbus 201, 3500 AE Utrecht

www.forum.nl



©2008, FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets in deze uitgave mag vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of op welke wijze dan ook, zonder voorgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en auteur.

Op zoek naar de kracht van verschil

VERKENNING

NAAR DIVERSITEITBELEID

BIJ PROVINCIES

EN GROTE GEMEENTEN

Voorwoord

De urgentie van diversiteit

Diversiteit is voor werkgevers een kwestie van welbegrepen eigenbelang. Het bedrijfsleven begrijpt dat steeds beter. Het 'openbaar bestuur' waar meer dan een half miljoen mensen werken, is aanmerkelijk trager. Dat geldt zowel voor de rijksoverheid als voor provincies en gemeenten. Zij scoren slecht op het punt van diversiteit. De trage ontwikkeling van diversiteitmanagement, in het bijzonder bij gemeenten, is opmerkelijk daar juist de gemeenten kampen met vergrijzing en openstaande vacatures. Middels diversiteitmanagement zouden zij medewerkers uit een groter reservoir kunnen werven, zeker ook op de hogere opleidingsniveaus waar kinderen van migranten met een forse inhaalslag bezig zijn.

Bij diversiteitmanagement denken we aan de samenstelling van het personeelsbestand uit alle leeftijdscategorieën, vrouw/man, medewerkers met en zonder beperkingen en mensen met een andere etnische achtergrond. Over dit laatste thema gaat deze publicatie.

Wat is de stand van zaken bij diversiteitmanagement bij gemeenten en provincies? Wat doen zij eraan? Waarin schieten zij nog tekort? Op lokaal en provinciaal niveau is actieve betrokkenheid van alle burgers -allochtone én autochtone- bij overheidsbeleid van groot belang. Niet alleen kunnen allochtone ambtenaren noodzakelijke kennis en kunde inbrengen om deze groepen beter te bereiken en hiermee een brugfunctie vervullen. Met het binnenhalen van een groeiend bestand aan ambtenaren kan het overheidsbeleid zich sterker en effectiever richten op alle lagen van de bevolking. Denk bijvoorbeeld aan ouderparticipatie op scholen, vertegenwoordiging van allochtonen in cliëntenraden of bewonersgroepen.

Zowel provincies als gemeenten houden zich bezig met integratiebeleid. Dit beleid richt zich op burgers, maatschappelijke organisaties en soms ook werkgevers. Om deze rol geloofwaardig te kunnen vervullen, moet men ook kritisch naar de eigen organisatie kijken. Hoe is het daar gesteld met etnische diversiteit? In hoeverre is er sprake van een evenredige presentie van alle typen ambtenaren op alle functieniveaus, ook de hogere? Heeft de organisatie oog voor verschillen tussen werknemers en weet men deze positief te benutten?

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, heeft een verkenning laten uitvoeren naar het diversiteitbeleid bij provincies en grote gemeenten (GSB-gemeenten). Daaruit blijkt dat de resultaten van effectief diversiteitmanagement op dit moment nog behoorlijk te wensen overlaten. Gemeenten scoren iets beter dan provincies, maar over de gehele linie is het bewustzijn over het bedrijfsbelang van diversiteit en het organisatorische vermogen daarmee om te gaan nog gering. Verschil is er ook te zien tussen de beleidsvoornemens en de weerbarstige alledaagse praktijk. Veel organisaties worstelen nog steeds met de praktische vraag: hoe allochtone burgers voor een functie bij de gemeente of provincie te werven? Eveneens is er, zo blijkt uit de verkenning, nog weinig aandacht voor het behoud van allochtonen binnen de organisatie. De uitstroom

van allochtone medewerkers is een groot probleem. Het monitoren van de voortgang van het beleid levert regelmatig problemen op, vanwege het ontbreken van eenduidige registraties.

Diversiteit is met andere woorden een bedrijfsbelang, een business issue bij het contact met het publiek, klanten en opdrachtnemers en in het interne onderlinge contact. Diversiteit is hiermee onderdeel van het vakmanschap, de professionaliteit van de organisatie en van de medewerker. Een nuttig instrument is om door middel van het bespreken van zich in de praktijk afspelende gevallen van aanname, bejegening, doorstroom en uitstroom van medewerkers, de ontwikkeling van en interne draagvlak voor diversiteitmanagement te monitoren. Dat veronderstelt dan wel een monitorgroep binnen de werkorganisatie die vanuit de bedrijfsleiding geïnitieerd en gefaciliteerd wordt. Door het bespreken van voor de medewerker herkenbare situaties wordt een voortdurend leer- en verbeterproces in gang gezet.

Reden genoeg voor provincies en gemeenten om stevig aan de slag te gaan met diversiteitbeleid. De beleidsintenties zijn er wel, maar worden onvoldoende omgezet in strategisch en organisatorisch beleid. De meeste aandacht gaat uit naar het vergroten van instroom van allochtone ambtenaren, maar de daarbij gehanteerde methoden zijn tamelijk traditioneel waardoor er een mismatch is tussen werkzoekers en werkaanbieders. Er is eveneens onvoldoende aandacht voor behoud en voorkomen van uitstroom van allochtone medewerkers. Recrutment en gerichte talentontwikkeling zijn nog niet goed ingebed in de organisatie. Uiteenandererecentestudie – Uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid; onderzoeksverslag (A&O Fonds Rijk, 2008) – blijkt dat er twee redenen zijn voor vertrek van allochtone ambtenaren: ontevredenheid over de sociale werkomgeving (omgang met leidinggevend en collega's) en gebrek aan ervaren door-groeimogelijkheden.

Een bijzonder punt van aandacht is, zo blijkt uit deze FORUM-verkenning, is de verzelfstandiging van gemeentelijke en provinciale diensten. De grip van gemeenten en provincies op deze instellingen en dus op het door hen te voeren diversiteitbeleid is behoorlijk verzwakt. In de samenwerkingsrelaties met of opdrachtverstrekkingen aan deze instellingen zou hier in het bijzonder aandacht voor moeten zijn.

Het besef dat het bedrijfsbelang dringend vraagt om diversiteitbeleid, moet betekenen dat vanuit de bedrijfsleiding op strategisch niveau actie ondernomen wordt. Zowel om vacatures snel te kunnen vullen met allochtone talenten, om een outreachend overheidsbeleid vorm te kunnen geven voor alle burgers in de gemeente of de provincie en om een faire afspiegeling te zijn van de demografische samenstelling van de bevolking. Dit besef en de vertaling ervan in strategische en organisatorische maatregelen vereist een initiërende en committerende rol van de leiding. Diversiteit draagt dan wezenlijk bij aan de professionaliteit van het bedrijf - de werkorganisatie van de gemeenten of de provincie - en aan de professionaliteit van de individuele medewerker (m/v). Diversiteit zou dan onderwerp moeten zijn bij elke belangrijke toespraak van de leiding en ontwikkeling van diversiteitmanagement zou dan integraal onderdeel moeten zijn van het personeelsbeleid.

Uit een eerder onderzoek van FORUM - Onverzilverd talent (2007) - blijkt overigens dat een belangrijke bevinding is dat het veronderstelde 'cultuurverschil' bij allochtone werkzoekenden en autochtone werkgevers niet een juiste benoeming is. Het gaat er niet om dat zij vanwege hun andere etnische cultuur minder gemakkelijk dan een autochtone werkzoekende aan een

baan komen. Belangrijker is dat vanwege hun andere sociale achtergrond - zoon of dochter van (analfabete, laag opgeleide) ouders - zij minder snel een passende baan vinden. Het hiërarchische verschil is wellicht belangrijker. De sociale afstand tussen werkzoekende en werkgever leidt tot een psychologische mismatch. Als dat waar is – en het onderzoek Onverzilverd talent lijkt in die richting te wijzen - dan gaat het er dus niet om dat de werkgever zich verdiept in de ‘andere’ cultuur, maar kennis moet dragen van het omgaan met sociale (psychologische) verschillen en processen.

Het werken in een multiculturele samenleving vraagt om hoogwaardige kennis van de veranderingen, de complexiteit van en ontwikkelingen binnen deze samenleving. Hierbij is kennis van verschillende culturen belangrijk, evenals kennis over de wijze van communiceren en het leggen en onderhouden van goede contacten. Omdat de vraag naar en het aanbod van ‘allochtoon talent’ nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, is het uitermate nuttig te investeren in nieuwe wervingsmethoden. Door het onvoldoende herkenbare imago van de landelijke overheid, gemeenten en zeker de provincies lijkt het noodzakelijk om vroegtijdig contact te zoeken met allochtone studentenorganisaties en bijna-afgestudeerden. Zeker in een krappe arbeidsmarkt is het meer dan nodig om de streefcijfers voor etnisch divers personeel te behalen. Het blijkt dat het voor werving noodzakelijk is om meer naar de vindplaatsen van allochtone talenten toe te gaan. Dit in het besef natuurlijk dat ‘de allochtoon’ niet bestaat. Maatwerk is noodzakelijk. Nederlanders met Turkse, Marokkaanse Antilliaanse, Surinaamse of andere afkomst vragen elk een andere benadering, maar dat geldt ook voor vrouwen, en zelfs voor autochtone mannen.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van diversiteit ligt bij de leiding en de lijnhoofden. Dat vergt vanuit de leiding het vrijmaken van menskracht om de lijnhoofden te ondersteunen bij het ontwikkelen van diversiteitsmanagement: het organiseren van de urgentie, het kritisch bezien van de bestaande bedrijfscultuur van gedrag en bejegening en de reguliere processen voor werving en selectie, en het structureel in beeld brengen en operationaliseren van de kennis die nodig is voor het werken in een multiculturele werkomgeving en samenleving. Het vrijmaken van voldoende menskracht voor het op gang brengen en inbedden van diversiteitsmanagement maakt niet alleen de prioritering van dat beleid zichtbaar. Het speelt ook een belangrijke rol bij de borging ervan en de continuïteit in de aandacht van lijnhoofden en andere medewerkers.

FORUM wil met deze publicatie het inzetten van diversiteitsmanagement bij provincies en gemeenten stimuleren. Daarnaast vinden we het van belang dat kennis over diversiteitsbeleid die op de werkvloer is ontwikkeld, gedeeld wordt. In deze publicatie presenteren we een aantal voorbeelden van interessante projecten en activiteiten op dat terrein. We hopen dat deze gemeenten en provincies zullen inspireren om op zoek te gaan naar de kracht van verschillen.

Sadik Harchaoui,
Voorzitter Raad van Bestuur FORUM

Inhoud

Managementsamenvatting en aanbevelingen	pag. 10
Hoofdstuk 1	
Opzet en verloop van het onderzoek	pag. 15
Hoofdstuk 2	
Beleidscontext	pag. 17
Hoofdstuk 3	
Stand van zaken diversiteitbeleid	pag. 24
Hoofdstuk 4	
Inhoud en organisatie van diversiteitbeleid	pag. 37
Hoofdstuk 5	
Succes- en faalfactoren van diversiteitbeleid	pag. 45
Hoofdstuk 6	
Gewenste ondersteuning	pag. 50
Bijlage 1	
Vragenlijst onderzoek	pag. 52
Bijlage 2	
Onderzochte provincies en gemeenten	pag. 54
Bijlage 3	
Aandeel allochtonen in personeelsbestand gemeenten	pag. 56

Management- samenvatting en aanbevelingen

Managementsamenvatting

Diversiteitbeleid bij provincie en gemeente ontbeert draagvlak

Als er het erom gaat allochtone Nederlanders volwaardig te laten meedoen op de arbeidsmarkt, zou de overheid – in de meest brede zin – een voortrekkersrol kunnen vervullen. Maar gebeurt dat ook? Aan plannen ontbreekt het niet, aan goede wil evenmin. Van een breed gedragen 'diversiteitbeleid' gericht op allochtonen is echter geen sprake. Niet bij de grote gemeenten in Nederland en al helemaal niet bij de provincies. Dat is misschien wel de belangrijkste conclusie uit de verkenning die E&S Advies en Management verrichtte op verzoek van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling onder alle twaalf provincies en een dertigtal grote gemeenten.

Arbeidsparticipatie allochtonen blijft ver achter

De aanleiding voor het onderzoek is evident. De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen loopt nog altijd ver achter bij die van autochtonen. En – tamelijk verontrustend – neemt eerder nog wat toe dan af. Vooral hoger opgeleide allochtonen hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt, veel moeilijker dan autochtone collega's. En ook dat gegeven baart zorgen, want het aantal hoger opgeleide allochtonen neemt in rap tempo toe. Met name de jongere Turken en Marokkanen zijn wat opleidingsniveau betreft bezig met een fikse inhaalslag. De verwachting is dat dit nieuwe aanbod de komende jaren goed zichtbaar zal worden op de arbeidsmarkt.

De arbeidsmarktpositie van allochtonen bij provincies en gemeenten weerspiegelt het landelijk beeld. Allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de lagere functieschalen (met name de schalen 1 t/m 6) en sterk ondervertegenwoordigd in de hogere functieschalen (schaal 9 en hoger), waarbij de topfuncties (schaal 14 en hoger) helemaal een mager beeld te zien geven.

Als positief te waarden is dat het aandeel allochtonen in het personeelsbestand de laatste jaren wel toeneemt. De vier grote gemeenten hebben het hoogste percentage allochtonen in dienst: variërend van 12% tot meer dan 25%. Slechts een enkele gemeente haalt echter bij benadering het percentage dat een afspiegeling is van de (allochtone) beroepsbevolking.

Diversiteitbeleid als opvolger van 'ouderwets' doelgroepenbeleid

Een eenduidige definitie van diversiteitbeleid ontbreekt, ook bij provincies en gemeenten. Maar

wat het in praktijk ongeveer inhoudt, is duidelijk: toewerken naar een evenwichtige, ‘diverse’ samenstelling van het personeelsbestand, ‘oog hebben voor verschillen’ en als het even kan profijt trekken van die verschillen. Het gaat daarbij niet uitsluitend om alloctonen; ook andere doelgroepen worden vaak bij het diversiteitbeleid betrokken.

Diversiteitbeleid wordt bij provincies en gemeenten gezien als de logische opvolger van het doelgroepenbeleid van de Wet Samen. Het afspiegelingsmotief is de meest genoemde reden om aan diversiteitbeleid te doen. Bij sommige gemeenten speelt daarnaast mee dat een divers samengesteld personeelsbestand de kwaliteit van de dienstverlening verbetert.

Provincies lopen achter op gemeenten

Kijkend naar de feitelijke implementatie van diversiteitbeleid brengt deze verkenning een groot verschil aan het licht tussen provincies en (grote) gemeenten. Bij provincies blijkt diversiteitbeleid binnen de eigen organisatie nauwelijks te leven; de meeste nemen een afwachtende houding aan. Slechts bij 2 provincies kon diversiteitbeleid worden vastgesteld. Deze bestuurslaag heeft dan ook nog een behoorlijke inhaalslag te maken. Te meer omdat diversiteitbeleid als na te streven doel is opgenomen in de CAO 2007-2009. De bewustwording op dit vlak moet bij de provincies echter duidelijk nog op gang komen.

Bij de gemeenten is er het beeld iets rooskleuriger. Van de 27 gemeenten waarvan gegevens zijn verzameld, zijn er 13 die diversiteitbeleid hebben. Dit zijn met name de grote gemeenten en de gemeenten met een relatief hoog percentage alloctonen. Bij 12 van de 14 gemeenten die geen diversiteitbeleid hebben, zijn er plannen om te starten met diversiteitbeleid; bij 6 van de 12 zijn deze plannen al redelijk concreet en gepland in 2008.

Focus op afspiegelingsmotief

Hoewel het afspiegelingsmotief de meest genoemde reden is voor het voeren van diversiteitbeleid, is nog maar een enkele gemeente erin geslaagd het personeelsbestand enigszins een afspiegeling te laten zijn van de (alloctone) beroepsbevolking. Het gaat om gevallen waarin een relatief laag percentage van de bevolking alloctoon is.

Verder lijkt het verstandig om te beginnen met diversiteitbeleid bij organisatieonderdelen met veel contact met burgers. Zo is het voor gemeentelijke diensten met veel klantcontacten vanzelfsprekender dat ambtenaren de veelkleurigheid weerspiegelen van de burgers die aan het loket verschijnen. Voor een interne accountantsdienst is dit minder vanzelfsprekend

Traditionele werving ongeschikt

Werving van personeel vindt over het algemeen nog behoorlijk traditioneel plaats (advertenties in landelijke of regionale bladen, eigen website of die van anderen). Van (alloctone) netwerken of van contacten met hbo-instellingen of universiteiten wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt, hoewel betrokkenen zeggen te weten dat de traditionele wervingsmethoden niet geschikt zijn om alloctoon personeel aan te trekken.

Als het gaat om effectief communiceren met de alloctone arbeidsmarkt valt voor provincies en gemeenten dan ook nog een wereld te winnen. Onbekendheid met wat voor werk er nu eigenlijk binnen de gemeente wordt gedaan (met name op het hogere beleidsvormende niveau) weerhoudt veel alloctonen er nog van de gemeente bovenaan hun lijstje te zetten van organisaties waar zij aan de slag zouden kunnen gaan. Ook hierop zou communicatie vanuit de gemeente zich nadrukkelijk kunnen richten.

Doorstroom onderbelicht

De inhoud van het diversiteitbeleid concentreert zich in belangrijke mate op de instroom; de doorstroom heeft naar bij een beperkt aantal gemeenten de aandacht. In de hogere leidinggevende functies bij gemeenten zijn allochtone rolmodellen uitermate schaars, wat het beeld oproept van een organisatie waar allochtonen nog niet echt welkom zijn.

Wanneer is diversiteitbeleid een succes?

Hoewel het behalen van reële streefcijfers belangrijk is, is dit niet voldoende om diversiteitbeleid ten volle te benutten. Zelfs als de streefcijfers worden gehaald, maakt dat een organisatie nog niet echt divers, is er nog geen cultuur waarin verschillen er niet toe doen of juist worden benut. Ook hierover moet dus worden nagedacht. Daarbij gaat het om de vraag wanneer het diversiteitbeleid een succes is te noemen.

Monitoring is aandachtspunt

Hoewel diversiteitbeleid dus meer inhoudt dan het behalen van streefcijfers bij de samenstelling van het personeelsbestand, is het monitoren van deze samenstelling toch een eerste essentiële voorwaarde om te kijken of er op dit vlak voortgang wordt geboekt.

De registratie van het aandeel allochtonen binnen de gemeentelijke of provinciale organisatie, blijkt in praktijk echter lastig te zijn, in tegenstelling tot andere belangrijke doelgroepen van diversiteitbeleid zoals vrouwen en jongeren. Gegevens met betrekking tot leeftijd en sexe zijn immers te halen uit de personeelsregistratie. Registratie van allochtonen ligt veel gevoeliger, een wettelijke basis hiervoor ontbreekt en is dus alleen mogelijk op vrijwillige basis. Dit maakt de cijfers minder compleet en betrouwbaar, waardoor het lastiger is het beleid te monitoren.

Heldere en breed gedragen visie noodzakelijk

Gevraagd naar de succesfactoren voor diversiteitbeleid, wordt opvallend vaak 'draagvlak' genoemd. Daar lijkt het bij provincies en gemeenten eigenlijk nog het meest aan te schorten. Een gevoel van nut en noodzaak, te beginnen bij het topmanagement en bestuur, en vervolgens een heldere visie die betrokkenheid creëert op alle niveaus en die als leidraad fungeert voor plannen en acties op alle niveaus.

Bij gemeenten waar diversiteitbeleid een wat langere traditie kent en redelijk succesvol kan worden genoemd, wordt nadrukkelijker gewerkt vanuit een dergelijke breed gedragen visie. Dergelijke gemeenten vervullen vaak een voortrekkersrol, in die zin dat andere gemeenten, die de slag naar diversiteitbeleid nog moeten maken, hier aankloppen voor informatie. Voorbeelden van 'good practice' en andere praktische ondersteuning kunnen dan ook substantieel bijdragen aan de invoering en versterking van diversiteitbeleid bij lagere overheden, en daarmee – mede vanwege het uitstralings-effect – aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone bevolkingsgroepen in Nederland.

Aanbevelingen

1. Procesmanager voor provincies

Bij de provincies is nog nauwelijks sprake van diversiteitbeleid. Mogelijk dat de afspraak uit de CAO 2007-2009 een beweging op gang gaat brengen. Het is echter aan te bevelen een procesmanager aan te stellen die provincies gaat ondersteunen bij het opzetten van diversiteitbeleid en die

tevens de verdere voortgang van dat beleid bij de provincies bewaakt. Zo kan de vrijblijvendheid worden doorbroken en kunnen prikkels worden gegeven om diversiteitbeleid daadwerkelijk en met succes in te voeren.

2. Monitoring van de voortgang bij gemeenten

Tal van gemeenten zeggen plannen te hebben om diversiteitbeleid in te voeren. Het is een goede zaak om dergelijke plannen te monitoren, te checken wat er van terecht is gekomen en welke belemmeringen ervaren gemeenten bij de invoering hiervan. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraden. Deze kunnen immers periodieke voortgangsrapportages eisen waardoor de resultaten van het diversiteitbeleid openbaar worden en er publiekelijk discussie over kan plaatsvinden. Dit komt de transparantie van het diversiteitbeleid ten goede.

3. Verspreiding 'good practices'

De gemeenten die diversiteitbeleid voeren, zouden nadrukkelijker dan nu het geval is hun voorbeelden van 'good practice' aan andere gemeenten kunnen presenteren. Ook zouden succesvolle voorbeelden van andere organisaties (zoals de rijksoverheid) verspreid kunnen worden. Een goede vorm voor de verspreiding van dergelijke 'good practices' is het oprichten van leernetwerken bij gemeenten en provincies. Een leernetwerk is een netwerk van medewerkers die zich bezig houden met diversiteitbeleid. Deze komen in een vaste samenstelling gedurende een bepaalde periode bijeen om kennis en ervaringen met diversiteitbeleid en diversiteitmanagement uit te wisselen, van elkaar te leren en, indien gewenst, samenwerkingsverbanden aan te gaan om zodoende het eigen diversiteitbeleid en –management op een hoger plan te trekken. FORUM zou de oprichting van dergelijke leernetwerken kunnen faciliteren en deze begeleiden.

4. Actuele cijfers nodig over allochtonen op de arbeidsmarkt

Provinciale en gemeentelijke overheden verkeren naar eigen beleving veelal in een spagaat –situatie. Er is de wil om de organisatie een afspiegeling te laten zijn van de bevolking. Een groot deel van het personeelsbestand bestaat echter uit hoger opgeleiden en veel provincies en gemeenten hebben het idee dat allochtonen in die doelgroep ondervertegenwoordigd zijn. Dit gegeven is echter aan het veranderen. Allochtonen zijn bezig met een inhaalslag als het gaat om een hogere opleiding. Het is daarom van belang actuele cijfers over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, specifiek wat hoger opgeleide allochtonen betreft, onder de aandacht te brengen.

5. Beoordelingsinstrument voor succesvol diversiteitbeleid

Het succes van diversiteitbeleid is niet louter te vatten in het halen van bepaalde streefcijfers. Het verdient daarom aanbeveling een beoordelingsinstrument voor succesvol diversiteitbeleid te ontwikkelen dat zich niet alleen richt op cijfers, maar ook op kwalitatieve criteria die ertoe doen. Zoals draagvlak van hoog tot laag, cultuurfactoren, tevredenheid van werknemers en een adequate wijze van werven en communiceren met de arbeidsmarkt.

6. Eenduidige vorm van registratie

Het registreren van het aandeel allochtonen in de provinciale en gemeentelijke organisatie is een lastig en gevoelig punt. Toch is het verzamelen van dergelijke gegevens voor het monitoren en mogelijk bijstellen van diversiteitbeleid van groot belang. Van belang is daarom te onderzoeken of een eenduidige vorm van registratie mogelijk is. De registratie zoals die door Tilburg en Eindhoven is ingericht, waarbij wordt uitgegaan van een analyse van de lokale situatie en een helder

onderscheid wordt gemaakt naar opleidingsniveau, kan als voorbeeld dienen voor een landelijk registratiemodel.

7. Meer aandacht voor doorstroom

De aandacht gaat bij provincies en gemeenten hoofdzakelijk uit naar het bevorderen van *instroom* van bepaalde doelgroepen waaronder allochtonen; daarvoor zijn ook diverse instrumenten ontwikkeld. Voor *doorstroom* is de aandacht en het instrumentarium nog erg mager. Meer aandacht voor geschikte instrumenten om specifiek de doorstroom te bevorderen, zijn daarom dringend gewenst.

8. Accent op hoger opgeleiden

Allochtonen zijn het minst vertegenwoordigd in de hogere functies (vanaf schaal 9). Het is daarom aan te bevelen het diversiteitbeleid met name te richten op de vertegenwoordiging van allochtonen in de hogere functies (zowel via instroom als via doorstroom). De toename van hoger opgeleide allochtonen op de arbeidsmarkt de komende jaren maakt gerichte en adequate communicatie met dit deel van de arbeidsmarkt noodzakelijk. Enige voorzichtigheid daarbij is wel geboden: met name hoger opgeleide allochtonen blijken een grote weerstand te hebben om aangesproken worden op hun allochtoon-zijn in plaats van op hun kwaliteiten.

9. Landelijke regie

Diversiteitbeleid lijkt volop in de aandacht te staan, maar een gerichte landelijke regie op activiteiten in dat verband ontbreekt. Het verdient aanbeveling te komen tot een betere coördinatie van activiteiten op het gebied van diversiteitbeleid. FORUM zou daarbij een rol kunnen spelen. Verschillende (commerciële) bureaus en organisaties bieden ondersteunende diensten aan op het vlak van diversiteitbeleid. Aan te bevelen is dat provincies en gemeenten die van dergelijke bureaus en organisaties gebruik willen maken zich vergewissen van de (gebleken) kwaliteit door ervaringen van elders te betrekken bij hun keuze.

10. 'Diversiteit loont!'

Binnen het algemene thema van 'employability' van het A+O fonds Gemeenten zou een extra accent gelegd kunnen worden op arbeidsmarktbeleid gericht op hoger opgeleide allochtonen. De bekendheid met en tevredenheid over het project *Diversiteit loont!* van het A+O fonds Gemeenten kunnen daarbij als uitgangspunt dienen.



Hoofdstuk 1

Opzet en verloop van het onderzoek

1.1 Onderzoeksoopdracht

Zorgen over sociaal-economische integratie

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, maakt zich zorgen over de integratie van immigranten, vooral op sociaal-economisch gebied. Die lijkt de laatste jaren te stagneren: de werkloosheid onder allochtone burgers is en blijft nog steeds relatief hoog. En dat helpt niet om mensen van verschillende afkomst dichterbij elkaar te brengen. Daarom behoort sociaal-economische integratie tot de speerpunten van FORUM.

Om de sociaal-economische integratie te verbeteren is onderzoek nodig naar de processen die een rol spelen bij in- en uitsluiting op de arbeidsmarkt. Dit soort onderzoek maakt deel uit van het programma *Onderwijs, arbeidsmarkt en maatschappelijke ondersteuning*, één van de zes programma's in het Werkplan van FORUM. Met de verworven kennis wil FORUM bijdragen aan het publieke debat en aan nieuw beleid om de arbeidsparticipatie van allochtone burgers te vergroten.

Overheid in voorbeeldrol

Bij het bevorderen van de arbeidsmarktpositie van allochtone burgers kan de overheid een voortrekkersrol vervullen. Vanuit die gedachte heeft FORUM aan E&S Advies en Management gevraagd onderzoek uit te voeren naar het diversiteitsbeleid bij lagere overheden: bij de provincies en (grote) gemeenten. Hoe is de in- en doorstroom van allochtoon personeel binnen deze organisaties geregeld en hoeverre kan wat hier wellicht al gerealiseerd is, dienen als voorbeeld voor andere sectoren? Een vraag die zeker wat de gemeenten betreft extra interessant is in het licht van het in juni 2007 gesloten bestuursakkoord tussen kabinet en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit akkoord, *Samen aan de slag*, biedt gemeenten veel beleidsruimte en extra geld bij de aanpak van maatschappelijke problemen.

1.2 Onderzoeksmethode

Het betreft een verkennend onderzoek dat is uitgevoerd onder alle provincies en onder 30 grote gemeenten. Wat betreft de gemeenten is dus niet sprake van een verkenning die representatief is voor alle gemeenten in Nederland. Als uitgangspunt diende de lijst van gemeenten van het grotestedenbeleid (GSB-gemeenten). In deze lijst zijn in overleg met FORUM een paar wijzigingen aangebracht. Zo zijn Emmen en Heerlen geschrapt vanwege het relatief lage percentage allochtonen binnen de gemeentegrenzen (bron: CBS) en vervangen door Zoetermeer en Almere.

Drie lijnen

De verkenning vond plaats langs drie lijnen:

- Deskresearch, op basis van beschikbare informatie over het personeelsbeleid en diversiteitbeleid.
- Een enquête met behulp van een vragenlijst (*bijlage 1*) over diversiteitbeleid. Deze enquête kon naar wens mondeling worden afgenomen of schriftelijk beantwoord.
- Verdiepende gesprekken met één provincie (Zeeland) en een drietal gemeenten (Rotterdam, Nijmegen, Tilburg).

Vragenlijst

De gehanteerde vragenlijst is in overleg met de opdrachtgever tot stand gekomen. In de vragen is onderscheid gemaakt tussen gemeenten en provincies waar reeds sprake is van diversiteitbeleid en gemeenten en provincies waar dit (nog) niet het geval is.

In de meeste gevallen was er contact met een (beleids)adviseur of leidinggevende van de afdeling P&O; in een enkel geval was er ook contact met de ambtenaar voor het diversiteitbeleid.

Verdiepende gesprekken

De resultaten van de verdiepende gesprekken zijn in de volgende hoofdstukken opgenomen in blauwe tekstkaders.

1.3 Respons

Provincies

Van de 12 provincies die zijn benaderd, hebben 5 de vragenlijst beantwoord; een respons van 42%. Dit is een zeer lage respons, die op zichzelf al iets zegt over de geringe aandacht voor het onderwerp bij provincies.

Van de 6 provincies die niet aan het onderzoek hebben deelgenomen, gaven er 3 aan dat zij geen tijd konden vrijmaken om aan het onderzoek mee te werken; de overige 3 hebben, ondanks herhaalde verzoeken, niet gereageerd op de vragenlijst. Van 1 provincie kon via de website informatie worden verkregen over diversiteitbeleid.

Gemeenten

Van de 30 gemeenten die zijn benaderd, hebben 24 de vragenlijst beantwoord; een respons van 80%. De overige gemeenten hebben, ondanks herhaalde verzoeken, de vragenlijst niet geretourneerd. In een enkel geval is het niet gelukt contact te leggen met de juiste persoon. Van 3 gemeenten kon via de website informatie worden verkregen over diversiteitbeleid.

Hoofdstuk 2

Verkenning van de beleidscontext

2.1 Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

Achterblijvende arbeidsparticipatie van allochtonen

Uit CBS-gegevens blijkt dat in 2006 onder niet-westerse allochtonen sprake is van een netto arbeidsparticipatie van 46,7%. Voor de autochtone bevolking ligt dat percentage op 66,9%; westerse allochtonen komen hier met 63,9% dicht in de buurt. Het verschil tussen niet-westerse allochtonen en de rest van de bevolking bedraagt in 2006 dus ruim 20%; dit was in 2001 nog zo'n 15%.

Het werkloosheidspercentage onder niet-westerse allochtonen bedraagt in 2006 15,5% tegenover 4,3% onder autochtonen; dat is meer dan 3,5 keer zoveel.

Discriminatie bij zoektocht naar werk

Een recent SCP-onderzoek naar belemmeringen die niet-westerse allochtonen ondervinden op de arbeidsmarkt¹ lijkt erop te wijzen dat discriminatie van niet-westerse allochtonen de toetreding tot de arbeidsmarkt en het verkrijgen van vast werk belemmert. Uit onderzoek door FORUM² blijkt dat relatief veel hoogopgeleide niet-westerse allochtonen nog steeds geen baan hadden gevonden die bij hun opleiding past. Deels kan dit mogelijk verklaard worden uit het feit dat het hier ging om zogenaamde 'maatschappelijke klimmers' (allochtonen met laag tot zeer laag opgeleide ouders), waardoor zij gedrag en competenties ontberen die nodig zijn om succesvol te zijn op de arbeidsmarkt. Met tijdige en adequate ondersteuning (coaching/training) zou hun kans op werk aanmerkelijk vergroot kunnen worden.

Ook hoogopgeleiden op achterstand

Uit een onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)³ blijkt dat allochtonen over het algemeen kiezen voor studies met een goed arbeidsmarktperspectief. Toch hebben, zo blijkt ook uit dit onderzoek, met name niet-westerse hoogopgeleide allochtonen nog een achterstand ten opzichte van hun autochtone collega's. Het onderzoek komt met drie belangrijke mogelijke verklaringen:

- een minder actief studentenleven buiten de studie (lid van studentenverenigingen, vervullen van bestuursfuncties, e.d.);
- meer problemen tijdens de studie (financiën, uiteenlopen van leefwereld thuis en studieleven);
- moeite met het vinden van stageplaatsen.

Een belangrijke verklaring voor het langer werkloos zijn van niet-westerse hoogopgeleide allochtonen, zo komt eveneens naar voren uit het onderzoek, is dat hun zoekkanalen en de wervingskanalen van (autochtone) werkgevers maar zeer ten dele parallel lopen. Ook etnisch-culturele verschillen bij de contacten met (potentiële) werkgevers kunnen een belemmerende rol spelen.

¹ Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007, I. Andriessen, J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2007

² Onverzilverd talent. Hoogopgeleide allochtonen op zoek naar werk, P.Jungbluth, Utrecht, FORUM, september 2007

³ Hoogopgeleide allochtonen op weg naar werk: successen en belemmeringen, M.J. van Gent e.a., Raad voor Werk en Inkomen, oktober 2006

Opleidingsniveau stijgt

In 2005 had volgens het CBS 32% van de autochtone beroepsbevolking een opleiding op hbo- of wo-niveau (in 2000 lag dit nog op zo'n 27%), onder de westerse allochtonen ligt dit nog iets hoger, namelijk op 35%, en bij de niet-westerse allochtonen op 19%. In 2002 lag het percentage voor de laatstgenoemde groep nog op 9% en in 1997 op 2%. De groep niet-westerse allochtonen is dus met een flinke inhaalslag bezig, maar het verschil met de rest van de beroepsbevolking is nog steeds groot. De inhaalslag is het meest opvallend bij de Turken en Marokkanen: ongeveer de helft van de jongere generatie (tussen de 25 en 34 jaar) is hoger opgeleid. Bij de autochtone beroepsbevolking in deze leeftijdsklasse is dit ruim een kwart.

Van de totale bevolking was volgens gegevens van het ministerie van OCW in 1998 21,5% hoger opgeleid (hbo of wo), in 2002 23,4% en in 2005 25,1%. Het ministerie streeft naar een percentage hoger opgeleiden van uiteindelijk 50%.

Trends voor langere termijn

Om te weten of het aandeel allochtonen op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden de komende jaren zal toenemen, moeten we kijken naar het aantal allochtone leerlingen in havo en vwo en het aantal studenten op hbo-instellingen en universiteiten. In het schooljaar 2005-2006 zat 26% van de niet-westerse allochtone leerlingen in de 3e klas van havo of vwo tegenover resp. 43% en 45% van de autochtone en westerse allochtone leerlingen. Allochtone leerlingen zijn dus nog steeds ondervertegenwoordigd in havo en vwo.

Opvallend is dat niet-westerse allochtonen met een vwo-diploma vaker naar de universiteit gaan (83%) dan hun autochtone medestudenten of allochtone studenten van westerse afkomst (beide groepen 71%). Ook bij niet-westerse allochtonen met een havo-diploma is er een (positief) verschil ten opzichte van de andere havisten: 83% van hen gaat studeren aan een hbo-instelling tegenover 80% van de autochtone havisten en slechts 74% van de havisten van de westerse allochtone havisten. (Bron: CBS)

Het percentage niet-westerse allochtonen op een hbo- of wo-instelling bedroeg in het cursusjaar 2006-2007 resp. 13% en 12%. (Bron: CBS)

2.2 Beleid rijksoverheid en lagere overheden

Wet Samen: dwang helpt niet

In 1998 trad de (tijdelijke) *Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden* (kortweg: Wet Samen) in werking. Aanleiding voor de invoering was dat het destijds relatief hoge werkloosheidspercentage onder minderheden: 16% tegen 6% onder de totale beroepsbevolking. Die onevenwichtigheid moest bestreden worden. Uitgangspunt bij de Wet Samen was – evenals bij zijn voorganger, de *Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen* (1994) – dat een werkgever dient te streven naar een evenredige vertegenwoordiging binnen zijn organisatie van personen die behoren tot de doelgroep van de wet, namelijk personen (en hun kinderen) uit bepaalde met name genoemde landen of werelddelen⁴. Referentiepunt was de samenstelling van de regionale beroepsbevolking.

De Wet Samen verplichtte werkgevers om in het jaarverslag een overzicht te geven van aanwezige minderheden in de onderneming (registratieplicht), een terugblik te geven op de getroffen maatregelen en vooruit te kijken naar nog te treffen maatregelen.

⁴ Het ging om: Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen en Aruba, voormalig Joegoslavië of overige landen in Zuid- en Midden-Amerika, Afrika of Azië (met uitzondering van Japan en voormalig Nederlands Indië).

Diversiteitbeleid als alternatief

De Wet Samen liep af in januari 2004. Uit de evaluatie blijkt dat in ieder geval tot 2001 positieve ontwikkelingen te melden waren rond de verhouding voltijd en deeltijd, in- en uitstroom van etnische minderheden en het toenemende aantal beleidsinitiatieven. In die zin heeft de Wet Samen gezorgd voor een betere bewustwording van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Maar over de administratieve rompslomp (registratieplicht), de effectiviteit en de concrete resultaten zijn werkgevers behoorlijk negatief⁵. Een dergelijk instrument moet wat hun betreft in de toekomst niet meer worden gehanteerd. Op de vraag wat een alternatief zou kunnen zijn om de arbeidsdeelname van doelgroepen breed te vergroten kwam als antwoord: diversiteitbeleid. Ook convenanten met concrete streefcijfers, CAO-afspraken en strategisch communicatiebeleid kunnen helpen. Eveneens nuttig zou zijn om een Landelijk Expertisecentrum Diversiteit in te stellen.

Stimuleringsmaatregelen kabinet

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet Samen, in september 2003, wordt geconstateerd dat de werkloosheid onder etnische minderheden weliswaar behoorlijk is teruggelopen (tot 10% in 2002), maar dat het werkloosheidspercentage nog steeds driemaal zo hoog is als dat onder autochtonen. Het kabinet streeft er daarom naar de arbeidsdeelname van etnische minderheden te verhogen van 50% in 2001 naar 54% in 2005. Wetgeving is niet het geschikte instrument, bestuurlijke afspraken met sociale partners zijn effectiever. Het kabinet wil graag diversiteitsmanagement stimuleren en denkt daarbij aan de volgende instrumenten:

- het stimuleren van (vrijwillige) registratie wat betreft etniciteit, sekse en leeftijd door werkgevers;
- het oprichten van een Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement;
- het oprichten van een ambassadeursnetwerk van werkgevers, zowel uit grote bedrijven als uit het MKB;
- het afsluiten van convenanten met branches om diversiteitsmanagement te stimuleren.

De laatste jaren ontplooit de Rijksoverheid (via het ministerie van SZW) diverse activiteiten gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Deels zijn dit generieke activiteiten waarvan ook allochtonen naar evenredigheid kunnen profiteren, deels zijn dit specifiek op allochtonen gerichte activiteiten (zoals het tegengaan van negatieve beeldvorming en discriminatie op de arbeidsmarkt). Met name jonge allochtonen, allochtone vrouwen en hoger opgeleide vluchtelingen mogen zich verheugen in de belangstelling van de Rijksoverheid.

Voorbeeldfunctie overheid

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV worden allochtonen niet met name genoemd als het gaat om het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen; meer in zijn algemeenheid stellen de coalitiepartners dat zij prioriteit willen geven aan het tegengaan van uitsluiting op de arbeidsmarkt bij stage- en arbeidsplaatsen; ook bij bedrijven behoort dit boven aan de agenda te staan. De inzet is om gezamenlijke doelstellingen te formuleren waarop betrokken partijen elkaar kunnen aanspreken. De overheid geeft het goede voorbeeld bij het nastreven van een in dit opzicht evenwichtig personeelsbeleid.

In het beleidsprogramma 2007-2011 constateert het nieuwe kabinet dat de arbeidsparticipatie in Nederland hoog is (70%). Toch blijft de participatie van verschillende groepen achter. Het gaat dan vooral om etnische minderheden, ouderen (45-plus) en vrouwen (vooral wat het aantal gewerkte uren betreft). Om de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te verhogen zal het

⁵ Slechts 2% van de werkgevers is van mening dat de Wet Samen leidt tot daadwerkelijk verbeterde instroom van etnische minderheden. Ook de resultaten qua doorstroom en het verminderen van de uitstroom zijn zeer beperkt.

kabinet met sociale partners en andere relevante organisaties spreken over diverse maatregelen, waaronder het bevorderen van de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen langs de lijnen van het SER-advies over dit onderwerp. Belangrijk daarbij zijn het Deltaplan inburgering en het bevorderen van diversiteitsmanagement op diverse niveaus.

Participatietop: bestrijding negatieve beeldvorming

In juni 2007 vond de zogenaamde participatietop plaats. Doel was te komen tot een tripartiete (Rijksoverheid, Stichting van de Arbeid en VNG) beleidsinzet om de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie te bevorderen. Geconstateerd wordt dat een forse verbetering van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse (jonge) allochtonen van groot belang is. Een belangrijk thema is bestrijding van de negatieve beeldvorming, onder andere door via een campagne, promotieteams en netwerkbijeenkomsten vooroordelen bij werkgevers weg te nemen.

Bestuursakkoord Rijk en gemeenten

Eveneens in juni 2007 hebben Rijk en gemeenten een bestuursakkoord gesloten: *Samen aan de slag*. In dit akkoord zijn onder andere afspraken gemaakt over het vergroten van de participatie van niet-uitkeringsgerechtigden. De VNG en het ministerie van SZW streven ernaar 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007 - 2011 aan werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. Allochtonen behoren tot de doelgroepen waarop dit akkoord betrekking heeft.

Trendnota: belang organisatie centraal

In de *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*⁶ onderstreept het kabinet het belang van diversiteitsbeleid. Een divers samengesteld personeelsbestand, aldus de nota, heeft meer kans tot betere organisatie-resultaten te komen. Immers: de waarschijnlijkheid neemt toe dat vele perspectieven uit de samenleving in de beleidsvorming of -uitvoering worden meegewogen, dat er een betere aansluiting is met de burgers voor en met wie de overheid werkt en dat talent op de arbeidsmarkt beter wordt benut.

Diversiteitsbeleid is volgens het beleidsstuk meer dan doelgroepenbeleid. Het belang én problematiek van de organisatie staat centraal. Een invalshoek die een aanknopingspunt biedt om integraal te kijken naar zaken als (arbeidsmarkt)communicatie, werving, selectie, loopbaanbeleid, arbeidsvoorwaarden, opleidingen en organisatiecultuur. “Op die manier ingevuld, past diversiteitsbeleid in de verdere professionalisering van de overheid als arbeidsorganisatie door ongewenste (neven)effecten van gangbare processen zichtbaar te maken en weg te nemen, automatiseren te doorbreken en onbewuste (vanzelfsprekende) aannames ter discussie te stellen. Dit wil overigens niet zeggen dat per direct elke vorm van specifiek beleid als onwenselijk wordt aangemerkt. Het uitgangspunt daarbij zou kunnen zijn ‘algemeen waar het kan; specifiek waar het moet’, bijvoorbeeld daar waar een duidelijke bottleneck te herkennen is.”

Concrete beleidsdoelstellingen

Specifiek is zeker de aankondiging van het mogelijk gebruik van het instrument ‘anoniem solliciteren’ (op basis van wetenschappelijk onderzoek en de resultaten van een proef hiermee in Nijmegen). Daarnaast formuleert het kabinet de volgende beleidsdoelstellingen:

- in 2011 is het aandeel allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector met 50% toegenomen ten opzichte van 2007⁷;

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nrs. 1 en 2.

⁷ In 2008 gaat binnen enkele ministeries een project van start, *Coaching en Diversiteit, waarbij (allochtone) coaches kennis en competenties ontwikkelen om allochtone medewerkers in de ambtelijke organisatie te ondersteunen*. Zie het artikel *Coachen voor diversiteit in het overheidsmagazine PM van 25 januari 2008*.

- bespreking van diversiteitdoelstellingen met werkgevers van overheidssectoren. Per overheidssector worden de cijfermatige doelstellingen nader ingevuld⁸;
- bij de sector Rijk worden minimaal vijftig medewerkers van allochtone afkomst opgenomen in een traject waarbij zij uiteindelijk een functie binnen de TopManagementGroep zullen bekleden. De doorstroming van allochtoon personeel wordt bevorderd door intensieve begeleiding.

VNG/Gemeenten: diversiteit onderdeel employabilitybeleid

De CAO voor de gemeenten 2005-2007 bevat de afspraak dat de gemeenten per 1 januari 2008 beleid hebben ontwikkeld gericht op de duurzame inzetbaarheid van medewerkers (leeftijdsbewust personeelsbeleid). Het A+O fonds Gemeenten kan gemeenten hierbij ondersteunen via de stimuleringsregeling *Employabilitybeleid*. Het onderwerp 'diversiteit' maakt onderdeel uit van dit thema.

Voor het overige bevat de CAO voor de gemeenten geen specifieke afspraken over diversiteitbeleid⁹. Maar aanknopingspunten daarvoor zijn wél te vinden in een visienota die de VNG in juni 2007 uitbracht over integratie. Daarin stelt de VNG vast dat gemeenten een voorbeeldfunctie hebben als werkgever en opdrachtgever. Het gemeentelijke personeelsbestand vormt idealiter een afspiegeling van de samenstelling en het opleidingsniveau van de bevolking. Bij de realisatie van gemeentelijke ambities op dit gebied kan, zo stelt de VNG, het behoren tot een bepaalde bevolkingsgroep niet een reden zijn om minder-gekwalificeerden aan te stellen. Het hebben van de juiste kwalificaties blijft voorop staan. Gemeenten kunnen ook bijdragen aan de afspiegeling door het aanbieden van stageplaatsen en werkervaringsplaatsen, door diversiteit binnen selectiecommissies en een transparante selectieprocedure.

Vanuit hun voorbeeldfunctie en vanuit hun rol als opdrachtgever kunnen gemeenten, zo stelt de VNG verder, werkgevers en leveranciers aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor het bieden van werkgelegenheid en stageplekken aan allochtonen en het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt met de hiervoor bij gemeenten beschikbare middelen.

IPO/Provincies: CAO-afspraken richtinggevend

In de CAO voor de provincies 2007-2009 is een bepaling opgenomen over diversiteit. Daarin staat vermeld dat de provincies in hun personeelsbestand graag een afspiegeling zien van de samenleving. Dat vergroot de kwaliteit en het draagvlak voor de activiteiten van de provincies. Diversiteitbeleid richt zich op jongeren, vrouwen, allochtonen en arbeidsgehandicapten. Provinciale werkgevers en ondernemingsraden worden opgeroepen serieus werk te maken van diversiteit. In minimaal twee provincies worden projecten gestart om diversiteit tot stand te brengen. Uit deze verkenning komt niet naar voren in welke provincies projecten inzake diversiteit zijn gestart. De twee provincies die al diversiteitbeleid hebben refereren niet naar deze CAO-afspraken; de ene provincie die daartoe plannen heeft, verwijst wel in zijn algemeenheid naar de afspraak.

⁸ In 2006 bedroeg het aandeel van allochtone medewerkers bij de rijksoverheid 9,5%. Het aantal medewerkers dat zich niet wil laten registreren neemt toe. BZK kent het hoogste percentage (14,7%) en LNV het laagste (5,3%). Ook bij de rijksoverheid zijn de allochtone medewerkers relatief minder werkzaam in de hogere schalen: 6,0% vanaf schaal 8. (Bron: Sociaal jaarverslag rijksoverheid 2006)

⁹ Desondanks meldden enkele bronnen, waaronder een artikel in de special P&O van het VNG Magazine van 23 november 2007, dat gemeenten volgens de CAO-afspraken per 1 januari 2008 diversiteitbeleid zouden moeten hebben.

CAO Provincies 2007-2009

(bepaling 4 uit de Collectieve Arbeidsovereenkomst Provincies 2007/2009)

4. Diversiteit

Provinciale organisaties willen een afspiegeling zijn van de samenleving omdat daardoor de kwaliteit en het draagvlak voor haar activiteiten worden vergroot. Partijen roepen provincies op om de komende jaren het aantal jongeren, vrouwen, allochtonen en arbeidsgehandicapten te vergroten, vooral ook in de hogere functies. Dat zal naar verwachting ook leiden tot een grotere variatie in type werknemer. De verantwoordelijkheid voor een divers personeelsbestand ligt op lokaal niveau. Partijen roepen werkgevers en ondernemingsraden op om daar serieus werk van te maken. Zij zullen de provincies daarbij behulpzaam zijn met sectorale A&O-activiteiten.

Er worden in minimaal twee provincies projecten gestart om diversiteit tot stand te brengen. Provincies worden opgeroepen om de mogelijkheden voor betaalde stages van HBO- en WO-studenten te vergroten.

2.3 Impulsen en ondersteuning

Ondersteuning breed beschikbaar

Diverse organisaties in Nederland houden zich bezig met het stimuleren of ondersteunen van diversiteit binnen de samenleving of binnen bedrijven en instellingen. Het kan gaan om diversiteit in brede zin of specifiek gericht op allochtonen. Binnen de groep allochtonen gaat bijzondere aandacht uit naar jongeren, hoogopgeleiden en vrouwen. Verder lijken talloze adviesbureaus klaar te staan om organisaties te helpen met het ontwikkelen en implementeren van diversiteitsbeleid¹⁰.

Landelijk Netwerk Diversiteitmanagement (DIV)

Het Landelijk Netwerk Diversiteitmanagement, vooral gericht op het MKB, dateert van december 2004 en is een uitvloeisel van het expireren van de Wet Samen. Doelstelling is om werkgevers bewust te maken van de meerwaarde van diversiteit voor hun eigen organisatie en personeelsbeleid. Daarnaast biedt het netwerk informatie over en geschikte instrumenten voor de uitvoering van diversiteitsbeleid. Tot die instrumenten behoren een diversiteitswijzer, een cultuurbarometer, een quick scan van aanwezige diversiteit en simulatiegames. Verder voorziet DIV in een overzicht van organisaties die trainingen op het gebied van diversiteit aanbieden en een ambassadeursnetwerk.

A+O fonds Gemeenten

Van 2000 tot en met 2004 voerde het A+O fonds Gemeenten het project *Diversiteit loont!* uit. Het accent lag op etnische diversiteit en daarmee op het bevorderen van een intercultureel personeelsbeleid. Het fonds heeft een aantal praktische handreikingen uitgebracht die gemeenten ondersteunen in het opzetten en voeren van diversiteitsbeleid¹¹. De ervaring is dat naarmate proefprojecten succes hebben en verder gevorderd raken, gemeenten deze opnemen in het reguliere personeelsbeleid.

¹⁰ Een kleine greep uit websites: www.colourfuldreams.nl, www.werelds-diversiteitsmanagement.nl, www.tempoteam.nl, www.seba.nl en www.acc-advies.com.

¹¹ Stichting A+O fonds Gemeenten, *Hoe krijg en houd je diversiteit op de gemeentelijke agenda?* (augustus 2003), *Divers talent binnenhalen: rekruteren en selecteren op kwaliteit bij toenemende variëteit op de arbeidsmarkt* (december 2003), *Ontwikkeling en doorstroom van divers talent* (april 2004) en *Voorkomen van uitstroom van divers talent* (november 2004)

Uit een onderzoek van het A+O fonds Gemeenten¹² blijkt dat het project *Diversiteit loont!*, en de daarbij horende producten en (deel)projecten, grote bekendheid genieten bij gemeenten. Over de diverse producten is men over het algemeen tevreden. Wel geven gemeenten aan behoefte te hebben aan voortgezette ondersteuning. Zo zouden ze graag in contact komen met andere gemeenten om ervaringen uit te wisselen.

Op dit moment lopen er bij het A+O fonds Gemeenten geen specifieke projecten meer gericht op (etnische) diversiteit; het onderwerp is geïntegreerd in het thema 'employability'. Wel heeft het A+O fonds Gemeenten doelgroep-specifieke werving opgenomen in het beleidsplan 2007-2010. Daarnaast worden er in het A+O Magazine nog geregeld artikelen gewijd aan diversiteitsbeleid¹³. Die weer toenemende aandacht heeft vooral te maken met de 'verkleuring' van de beroepsbevolking, de sterke vergrijzing van het personeelsbestand bij de gemeenten, de verbetering van de economie en de snel krappere wordende arbeidsmarkt.

FORUMtalent

In opdracht van het ministerie van SZW is FORUM gestart met het project FORUMtalent. Met dit project beoogt FORUM de afstand tussen de arbeidsmarkt en hoog opgeleide allochtonen te verkleinen. Dit gebeurt door allochtoon (top)talent zichtbaar en toegankelijk te maken voor werkgevers, door (netwerken van) allochtonen en werkgevers met elkaar in contact te brengen, door hoogopgeleide allochtonen te stimuleren en te ondersteunen bij het vinden van (ander) werk (ook als ondernemer), en door werkgevers te stimuleren en te ondersteunen bij het werven en vasthouden van hoogopgeleid allochtoon talent.

Op dit gebied werkt FORUM samen met het CWI in het Service Punt Hoger Opgeleide Allochtonen en met DIV, het Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement.

2.4 Conclusies

Arbeidsparticipatie zorgelijk

De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen loopt nog altijd achter bij die van autochtonen. En de verschillen nemen niet af, maar eerder toe. Ook hoog opgeleide allochtonen hebben meer moeite met het vinden van geschikt werk dan hoog opgeleide autochtonen. Allochtonen zijn wat opleidingsniveau betreft bezig met een flinke inhaalslag; in het bijzonder geldt dit voor de jongere generatie Turken en Marokkanen. De komende jaren zal het aanbod van deze groepen goed zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het is echter de vraag of zij zonder aanvullende maatregelen ook werkelijk snel een passende baan zullen kunnen vinden.

Geesten rijp voor diversiteitsbeleid

Beleidsdocumenten waarin diversiteit gepropageerd wordt, zijn er voldoende. Daarin wordt ook ruim aandacht besteed aan (hoog opgeleide) allochtonen. Het schort over het algemeen ook niet aan eensgezindheid. Sociale partners en andere betrokken partijen formuleren hooggestemde doelstellingen rond diversiteit. Daarnaast presenteert een grote variëteit aan organisaties zich inmiddels op de markt om via netwerken, bemiddelingsactiviteiten, trainingen en diverse instrumenten impulsen te geven aan diversiteit.

De geesten lijken voldoende rijp te zijn gemaakt, het ondersteuningsaanbod is in voldoende mate voorhanden, het ontbreekt echter nog wel aan landelijk gecoördineerde regie.

¹² Diversiteitsbeleid bij Gemeenten: verslag van een 1-meting. Den Haag, A+O fonds Gemeenten, november 2004.

¹³ Werven van divers talent, hoe doe je dat eigenlijk?, in: A+O Magazine 14, augustus 2007, blz. 18-19. Diversiteitsbeleid heeft iconen nodig, in: A+O Magazine 11, maart 2007, blz. 20-21. Utrechtse Integratiewijzer maakt integratie bespreekbaar: niet bekeren, maar nuchter benaderen, in: A+O Magazine 3, september 2005, blz. 22-23.

Hoofdstuk 3

Stand van zaken diversiteitbeleid

3.1 Begrip diversiteit(beleid)

Geen eenduidigheid

Het begrip ‘diversiteit(beleid)’ is begin jaren ‘90 vanuit de Verenigde Staten naar hier overgewaaid. Tal van organisaties hebben het tot onderdeel gemaakt van het personeelsbeleid in plaats van doelgroepenbeleid. Maar een heldere en eenduidige omschrijving van diversiteit(beleid) bestaat eigenlijk niet: de verschillende definities leggen uiteenlopende accenten.

Bij de benadering van provincies en gemeenten in het kader van deze verkenning is steeds gesproken over diversiteitbeleid zonder precies uit te leggen wat daaronder verstaan moest worden. Voor de contactpersonen bij de provincies en de gemeenten was dat blijkbaar geen probleem: men wist direct waar het om ging¹⁴. Ook de toespitsing op de allochtone doelgroep gaf geen bijzondere problemen. De vragenlijst werd ingevuld en als dat niet gebeurde, was onduidelijkheid over het begrip ‘diversiteit(beleid)’ nooit de reden. Documenten die betrekking hadden op diversiteitbeleid binnen de provincie of de gemeente waren in de meeste gevallen betrekkelijk vlot te vinden op de websites of werden toegezonden via post of e-mail.

Evaluatie Wet Samen

Bij de evaluatie van de Wet Samen¹⁵ zeiden de respondenten dat de wet weinig effectief is geweest. Er is bij de respondenten behoefte aan diversiteitbeleid dat een kader geeft waarbinnen verschillende instrumenten op een samenhangende wijze kunnen functioneren.

Op basis van deze input laat de hoofddoelstelling van diversiteitbeleid zich als volgt weergeven:

Het bewerkstelligen van een evenwichtige diverse samenstelling van personeel binnen arbeidsorganisaties op alle niveaus, alsmede het centraal stellen van de aandacht voor verschillen en het benutten van verschillen door arbeidsorganisaties, waarbij de organisaties zo worden ingericht dat ‘oog hebben voor verschil’ gewaarborgd wordt.

Uit aanvullend onderzoek van het ministerie van SZW uit 2003 spreekt een zelfde teneur. Organisaties benadrukken het belang van breder diversiteitbeleid in plaats van een focus op louter multicultureel personeelsbeleid. Een dergelijk diversiteitbeleid moet minimaal betrekking hebben op de aspecten ‘ethniciteit’, ‘sekses’ en ‘leeftijd’ van het personeelsbestand op alle functieniveaus.

Het kabinet heeft deze voorkeur voor een diversiteitbeleid overgenomen. In de brief van staatssecretaris Rutte van 26 september 2003, waarmee het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wet Samen naar buiten werd gebracht, staat bovendien dat de rijksoverheid het goede voorbeeld zal geven. Binnen de rijksoverheid zullen concrete afspraken worden gemaakt over diversiteitbeleid. Het kabinet verwacht dat gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke organisaties dit goede voorbeeld zullen volgen.

¹⁴ Wel bleek bij de gemeente Maastricht dat een andere dan de gangbare opvatting over diversiteitbeleid wordt gehanteerd: wat door de gemeente onder diversiteitbeleid wordt verstaan wordt elders beschouwd als integratiebeleid

¹⁵ Evaluatie Wet Samen, De partners aan het woord: feiten, ervaringen en visies, KPMG, Utrecht, augustus 2003

Netwerk Diversiteitmanagement

Het landelijk netwerk Diversiteitmanagement (DIV) geeft de volgende omschrijving van diversiteitbeleid:

Diversiteitbeleid is het herkennen en optimaal inzetten van de verscheidenheid aan talenten van medewerkers in een organisatie. Dit beleid houdt rekening met de verschillen én de overeenkomsten tussen mensen en doet een beroep op ieders specifieke kwaliteiten.

Project “Diversiteit loont!”

Bij het al eerder vermelde project ‘Diversiteit loont!’ van het A+O fonds Gemeenten is diversiteitbeleid als volgt gedefinieerd:

Het herkennen, erkennen, waarderen en positief benutten van verschillen en overeenkomsten tussen mensen, waardoor iedere medewerker zijn of haar talenten kan ontplooiën en op een vanzelfsprekende manier kan bijdragen aan de doelen van de organisatie.

In deze omschrijving krijgt diversiteit een positieve lading. Een trendbreuk met het specifieke doelgroepenbeleid dat tot voor kort in veel provincies en gemeenten werd gevoerd, dat doelgroepen ‘problematiseerde’: er werd gedacht in termen van achterstand en problemen. Personen behorend tot de doelgroep werden ook alleen maar als lid van die doelgroep gezien en dus automatisch geassocieerd met de desbetreffende achterstand (stigmatisering). Diversiteitbeleid probeert meer te denken vanuit kansen en mogelijkheden van verschillende groepen en personen, vanuit de kracht van de overeenkomsten en de verschillen.

Enkele voorbeelden

Ter illustratie van wat gemeenten verstaan onder diversiteit(beleid) volgen hieronder wat voorbeelden, ontleend aan documenten van gemeenten. Opvallend is het accent dat gemeenten leggen op het afspiegelingsmotief, met als kernpunt de herkenbaarheid voor de burger (klant) van de culturele diversiteit in de gemeentelijke organisatie en daarmee de mogelijkheid tot betere dienstverlening. Enschede ziet vooral kansen op een krapper wordende arbeidsmarkt. Utrecht kijkt veel meer naar het kansen bieden aan mensen die nu nog veel moeite hebben met het vinden van (passend) werk. Evenals Tilburg leggen ook Utrecht en Enschede sterk de nadruk op de waardering en het begrip voor culturele verschillen binnen de gemeentelijke organisatie.

Amsterdam: diversiteit van de straat als richtsnoer

Het diversiteitbeleid speelt op een positieve manier in op de veranderende bevolkingssamenstelling en houdt rekening met verschillen tussen Amsterdammers. Niet zozeer de doelgroep staat centraal als wel de problemen die moeten worden aangepakt. Het nieuwe diversiteitbeleid wil bereiken dat de diversiteit die op straat te vinden is, weerspiegeld wordt op alle niveaus van de samenleving, in het bestuur en de ambtelijke organisatie en op de werkvloer van instellingen en bedrijven. Het ideaal is een diverse stad waarin alle Amsterdammers zich kunnen herkennen en thuis voelen en waar iedereen de kans krijgt zijn talenten te ontplooiën. Hierbij is er extra aandacht voor de jeugd.

Bron: Johanneke Helmers, Diversiteitbeleid (april 2005)

Tilburg: van relativisme naar pluralisme en universalisme

In deze beschrijving wordt de smalle definitie van diversiteit gebruikt: het beleid gericht op allochtonen. De andere aspecten van diversiteit zoals bv. de verschillen man/vrouw en leeftijd komen niet aan de orde. Uit de beschrijving blijkt dat de focus in de loop der tijd gewijzigd is van het aantrekken van allochtonen, het toegankelijk maken van de organisatie naar het formuleren van een organisatievisie en het opstellen van gedragsregels voor interne medewerkers en klanten. De uitgangspunten van de visie zijn verschoven van relativisme naar het aangeven van grenzen (pluralisme en universalisme) De doelstelling blijft gericht op participatie en integratie. Op organisatie- en afdelingsniveau is het belangrijk dat waarden en normen bespreekbaar worden gemaakt. Dit veronderstelt een open cultuur waarbij sprake is van wederzijds vertrouwen. Een dergelijke discussie is tijdsgebonden en zal steeds opnieuw gevoerd moeten worden. Verder toont het verhaal aan dat er geen kant en klare oplossingen zijn maar dat het verwezenlijken van doelen een zoekproces is.

Bron: Het diversiteit- en integriteitbeleid in Tilburg (oktober 2006)

Enschede: verandering van masculiene organisatiecultuur

Winst halen uit een gevarieerd personeelsbestand! De mogelijkheden zijn er volop en nemen ook nog toe. Diversiteit in etniciteit (cultuur), leeftijd en geslacht biedt kansen voor veel organisaties. Als diversiteit bewust wordt gemanaged leidt dat tot betere prestaties. Bovendien is er bij een toenemende krapte op de arbeidsmarkt een groter potentieel aan gekwalificeerde arbeidskrachten beschikbaar. Binnen de organisatie leidt het tot meer gemotiveerde medewerkers die met plezier hun werk doen. Ook is er een grotere waardering vanuit de maatschappij voor diverse organisaties. Dat is allemaal pure winst. Dat kunnen we terugzien in de resultaten van de organisatie.

De gemeente Enschede heeft externe ondersteuning gevraagd voor het ontwikkelen van een diversiteit- en inclusieprogramma. Dit programma moet leiden tot een verandering van de nu nog bestaande masculiene organisatiecultuur en een betere doorstroom van diverse groepen. De gemeente streeft naar een open en veilige cultuur waar iedereen (ongeacht sekse, culturele achtergrond, seksuele geaardheid, etc.) zich thuis voelt, zich kan ontwikkelen en door kan groeien, als mede optimaal kan functioneren op dat maximale kwaliteit wordt geleverd.

Bron: Diversiteitmanagement, Gemeente Enschede

Eindhoven: interculturele expertise bij alle medewerkers

De Eindhovense samenleving verandert. Vergrijzing, ontgroening en een groeiend percentage niet-westerse allochtonen geven de Eindhovense samenleving een andere kleur. Daarmee wijzigt ook de samenstelling van de arbeidsmarkt. Eén van de speerpunten in de strategie, onder andere verwoord in het coalitieakkoord 2006-2010, van de gemeente Eindhoven is een werkelijk externe oriëntatie die tot in elke werkwijze is terug te vinden. De daarop aansluitende interne doelstelling is dan ook om als gemeentelijke organisatie door diversiteit in het personeelsbestand een afspiegeling te zijn van de beroepsbevolking in de stad. Niet om sociaal wenselijk en/of politiek correct te zijn, maar ook om in de toekomst kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel te hebben om geformuleerde ambities daadwerkelijk te realiseren. Een divers samengestelde bevolking in de stad vraagt om personeel dat hierop weet in te spelen en over interculturele expertise beschikt. Zorgen voor voldoende diversiteit in het eigen personeelsbestand en voldoende interculturele expertise bij alle medewerkers binnen onze organisatie is één van de belangrijkste doelstellingen uit het raadsbesluit Diversiteit-beleid van september 2005.

Het streven naar meer diversiteit in het personeelsbestand beoogt een open organisatie te creëren met een uitstraling die diverse groepen aanspreekt en waar ze graag werken. De gemeente Eindhoven vereist een kwalitatief goed personeelsbestand met oog voor diversiteit. Om nieuwe medewerkers te binden en te boeien binnen de organisatie is een goed imago, treffende communicatie en werving/ selectie en een moderne, uitnodigende arbeidscultuur een belangrijke vereiste.

Uitgangspunt is dat de organisatie er baat bij heeft als de verscheidenheid en rijkdom aan potenties, kennis, en talenten van alle werknemers binnen alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie beter worden benut. Diversiteit gaat dus verder dan de verhouding man/ vrouw en autochtoon/ allochtoon en het behalen van streefcijfers op deze onderdelen. Een divers personeelsbestand is belangrijk voor de dienstverlening en het productaanbod aan de klanten van de gemeentelijke diensten. Essentieel voor een succesvol streven naar meer diversiteit in het personeelsbestand is de overtuiging dat een divers personeelsbestand nodig is om succesvol te zijn in de realisatie van de primaire bedrijfsdoelen.

Bron: Diversiteit in het personeelsbestand (2007)

Hengelo: positief benutten van verschillen

Diversiteit is het herkennen, erkennen en positief benutten van de verschillen en overeenkomsten tussen mensen. Doel daarbij is dat inwoners meedoen in de Hengelose samenleving, zich thuis voelen in de stad en zich gehoord weten.

Bron: Diversiteit in personeelsbeleid – de kracht van het verschil (2007)

Utrecht: werkgever die mensen kansen biedt

Wij vinden het werken aan een meer divers samengestelde organisatie ook belangrijk, omdat wij daardoor een bijdrage leveren aan de sociaal-maatschappelijke verhoudingen in de stad. Het verrichten van – betaalde – arbeid is immers een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Het bevordert de sociale cohesie en de emancipatie. Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar mensen met een functiebeperking én mensen van allochtone afkomst. Te veel van hen staan nu buitenspel. Door hen nu binnen te halen verrijken wij de organisatie met hun kennis en ervaring. Ook zorgen wij er daarmee voor, dat wij gezien worden als een werkgever die mensen kansen biedt. Dit wordt steeds relevanter op een arbeidsmarkt, die door de vergrijzing steeds krappere wordt. (...)

Door gericht te werven en meer open te staan voor sollicitanten die bijdragen aan een rijkere schakering van het personeelsbestand kunnen wij een meer divers samengestelde organisatie worden.

Dat heeft alleen nut, wanneer wij de waardering voor sociale en culturele verschillen gepaard laten gaan met het creëren van ruimte aan personeelsleden om het daaruit voortvloeiende gedrag te vertonen. Dat laatste willen wij doen, mits het functioneren van onze organisatie daardoor niet bemoeilijkt wordt. Want – net als andere werkgevers – verlangen wij van onze (huidige en toekomstige) personeelsleden dat zij de gangbare waarden, normen en gedragspatronen niet alleen respecteren maar dat ook in hun dagelijkse werkzaamheden laten zien of anders gezegd: integreren. Bij deze stellingname geldt uiteraard: integratie is een tweezijdig proces. De organisatie moet de nieuwe personeelsleden bij de integratie ondersteunen vanuit het besef dat onze organisatie veel impliciete spelregels hanteert die niet voor iedereen vanzelfsprekend zijn.

Bron: De waarde van verschillen: diversiteitbeleid en HRM (eind 2007)

3.2 Wel of geen diversiteitbeleid

Eigen beleving van respondenten

Bij de beantwoording van de enquête konden provincies en gemeenten na enkele algemene vragen een keuze maken uit twee soorten vervolgvragen, afhankelijk of er binnen de eigen organisatie al dan niet sprake was van diversiteitbeleid gericht op allochtonen. Uit deze keuze valt op te maken of provincies en gemeenten naar eigen zeggen op dit moment diversiteitbeleid hebben.

Dat blijkt slechts in 2 van de 6 provincies¹⁶ het geval te zijn; bij de gemeenten kennen 13 van de 27 een dergelijk beleid (zie tabel 3.1).

In tabel 3.1 zijn ook de provincies en gemeenten meegenomen waarover alleen via de website informatie over diversiteitbeleid is gevonden. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de provincies en gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek (inclusief de provincies en gemeenten waarvan alleen informatie via de website is verkregen), geordend naar wel of geen diversiteitbeleid c.q. plannen daartoe.

Groote gemeente en allochtonenpercentage bepalend

Wat opvalt is dat het vooral de grotere gemeenten zijn (inwonertal van ten minste 120.000) die zich bezig houden met diversiteitbeleid. Het zijn bovendien veelal gemeenten met een relatief hoog percentage niet-westerse allochtonen, variërend van ruim 13% tot boven de 35%. Uitzondering qua grootte vormt Schiedam, maar dat heeft wel een percentage niet-westerse allochtonen van bijna 24%. Uitzondering op het percentage niet-westerse allochtonen vormt Den Bosch dat met 9,9% toch diversiteitbeleid voert.

Tabel 3.1		Wel diversiteitbeleid	Geen diversiteitbeleid
Provincies	(N = 6 ¹⁷)	2	4
Gemeenten	(N = 27 ¹⁸)	13	14

De provincies en gemeenten die diversiteitbeleid voeren, richten zich daarbij niet uitsluitend of bij voorkeur op allochtonen. Met name vrouwen en jongeren zijn andere belangrijke doelgroepen. Bij een enkele gemeente betreft het ook oudere werknemers, maar dan in het bijzonder vanwege het behouden van deze categorie werknemers.



¹⁶ Op de website van een van deze provincies staat expliciet vermeld dat zij bij de vervulling van vacatures streeft naar een evenredige vertegenwoordiging van jongeren, vrouwen, allochtonen en (arbeids)gehandicapten.

¹⁷ Bij de provincies hebben 5 de vragenlijst ingevuld; van 1 provincie is op grond van de website vastgesteld of er sprake is van diversiteitbeleid.

¹⁸ Bij de gemeenten hebben 24 de vragenlijst ingevuld; van 3 gemeenten is op grond van de website vastgesteld of men diversiteitbeleid heeft.

Gemeente Rotterdam: intensivering van diversiteitbeleid

De gemeentelijke organisatie telt 13.000 ambtenaren die zijn ondergebracht in diverse diensten. Er is een centrale bestuursdienst die wordt aangestuurd door de gemeentesecretaris. Vanuit deze centrale bestuursdienst (directie Middelen & Control) wordt diversiteitbeleid gecoördineerd.

In Rotterdam is in september 2006 een motie aangenomen met als doel intensivering van het bestaande diversiteitbeleid. Het plan van aanpak, dat in februari 2008 door de gemeenteraad werd vastgesteld, focust op 4 punten:

1. leidinggevendenden binnen de gemeentelijke organisatie worden als ‘drager’ en inspirator voor kansen en mogelijkheden gezien;
2. najaar 2008 wordt een landelijk diversiteitcongres georganiseerd;
3. er zal een diversiteitindex als experiment worden ontwikkeld samen met het ministerie van BZK. In maart 2008 wordt hiermee gestart;
4. leeftijdsfasebewust beleid.

Het afspiegelingsbeginsel dat onder het vorige college nog als doelstelling gold, is vervangen door het uitgangspunt dat het gaat om kwaliteit en product.

Geen beleid, wel plannen

Van de 4 provincies die geen diversiteitbeleid hebben geeft er 1 aan dat er wel plannen zijn om diversiteitbeleid (o.a.) gericht op allochtonen te gaan voeren, mede op grond van de nieuwe CAO voor de provincies. Daarnaast staat 1 provincie wel sympathiek tegenover een meer divers personeelsbestand, maar men wil dit niet bevorderen via positieve acties (“bij gebleken geschiktheid voorrang geven aan...”).

Van de 14 gemeenten die geen diversiteitbeleid hebben geven er 12 aan dat er wel plannen bestaan om op korte termijn (meestal in 2008) een begin te maken met de uitvoering van diversiteitbeleid; bij 6 gemeenten zijn deze plannen al redelijk tot zeer concreet. Er zijn beleidsnotities en plannen van aanpak geschreven of het onderwerp is onderdeel (speerpunt) van het huidige collegeprogramma.

Tabel 3.2

		Plannen diversiteitbeleid	Geen plannen diversiteitbeleid
Provincies	(N = 4)	1	3
Gemeenten	(N = 14)	12	2

3.3 Aanleiding en motieven voor diversiteitbeleid

Motieven om geen diversiteitbeleid te voeren

Provincies die geen diversiteitbeleid voeren gericht op allochtonen, geven in een aantal gevallen als reden op dat er sprake is van een vacaturestop of een forse reorganisatie die gepaard gaat met afslanking. Van werving en selectie is überhaupt voorlopig geen sprake. Een mogelijk andere verklaring is dat provincies, anders dan gemeenten, veel minder loketfuncties hebben voor burgers. Personeel dat werkt bij de provincie heeft doorgaans weinig direct contact met burgers. Vanuit dat perspectief is het dan volgens hen minder noodzakelijk om een personeelsbestand te hebben dat een afspiegeling is van de burgers.

Een enkele gemeente geeft als reden op om geen diversiteitbeleid gericht op allochtonen te voeren dat een afspiegelingscijfer gemakkelijk viel te realiseren. Dit vanwege het lage percentage allochtonen in de gemeente. Afzonderlijk, gericht beleid is dan niet nodig. In een ander geval luidt de verklaring dat een dergelijk beleid gericht op allochtonen weinig zin heeft. De gemeente is vooral op zoek naar hoger opgeleiden en de allochtonen binnen de gemeente zijn hoofdzakelijk lager opgeleid. De vraag is natuurlijk of dit klopt.

Bij gemeenten en provincies speelde in sommige gevallen ook mee dat sinds de expiratie van de Wet Samen de registratieplicht is vervallen. Er is daardoor geen (verplicht) instrument meer om objectief te meten hoeveel allochtonen er in dienst zijn en hoe het staat met de instroom en doorstroom van allochtonen. Sommige gemeenten zijn wel doorgegaan met de registratie, maar dit leidt nooit tot een objectief en volledig beeld van het aantal allochtone medewerkers. Het vervallen van de registratieplicht, met andere woorden, maakt het bijzonder lastig de resultaten van diversiteitbeleid te volgen.

Motieven om wel diversiteitbeleid te voeren

Een belangrijk motief om diversiteitbeleid gericht op allochtonen te voeren is dat de samenstelling van het personeelsbestand een afspiegeling zou moeten zijn van de samenstelling van de (beroeps)bevolking. Dit geldt voor alle provincies en gemeenten die diversiteitbeleid voeren. Ook bij de provincie en de gemeenten die plannen hebben om (weer) met diversiteitbeleid gericht op allochtonen aan de slag te gaan is het afspiegelingsmotief het belangrijkste.

Naast het afspiegelingsmotief worden ook de volgende motieven genoemd:

- betere kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en van de interne bestuurlijke advisering (interculturele expertise);
- een aantrekkelijke werkgever zijn¹⁹ (noodzakelijk vanwege sterke vergrijzing van het personeelsbestand en de krapte op de arbeidsmarkt, met name voor hoger opgeleiden);
- een voorbeeld zijn voor andere werkgevers (wegwerken van vooroordelen en tegengaan van discriminatie);
- sterke ondervertegenwoordiging van allochtonen in de hogere functies;
- maatschappelijke participatie bevorderen.

¹⁹ Uit een onderzoek "Minderheden op de Arbeidsmarkt", gehouden onder jonge middelbaar en hoogopgeleide allochtonen, blijkt dat de gemeente Rotterdam als werkgever redelijk populair is: 66% van deze doelgroep wil wel bij de gemeente werken, slechts 15% zou daar niet willen werken en dat komt vooral vanwege de afstand/reistijd.

Gemeente Nijmegen: zwaartepunt bij werving en selectie

In de nota Strategisch Personeelsbeleid 2006-2010 van de gemeente Nijmegen, door het College in januari 2007 vastgesteld, ligt het zwaartepunt van het diversiteitbeleid bij de werving en selectie van medewerkers met diverse culturele en religieuze achtergronden, ouderen en jongeren, vrouwen voor hogere functies en mensen met een handicap. In de uitwerking van deze nota, de HRM-agenda voor 2008, is echter weinig concreets terug te vinden. Het management noemt 'diversiteit' niet meer als een van de belangrijke thema's. Het werven van jongeren is nog wel een duidelijk thema. Diversiteitbeleid heeft overigens geen link met het integratiebeleid van de gemeente (behalve via het hieronder genoemde vierde motief om allochtonen aan te trekken). Er is geen specifiek beleid voor de doorstroom van allochtonen binnen de gemeentelijke organisatie.

In de nota worden de volgende motieven genoemd om medewerkers met diverse culturele en religieuze achtergronden aan te trekken:

- * een groot deel van het niet-westerse arbeidspotentieel blijft ongebruikt en deze mensen hebben wij in de toekomst hard nodig;
- * verschillende culturele invalshoeken bevorderen de creativiteit en de effectiviteit van de organisatie;
- * de samenleving wordt steeds kleurrijker en daar moet het personeelsbestand zoveel mogelijk bij aansluiten;
- * de gemeente heeft een voorbeeldfunctie en wil een bijdrage leveren aan het bestrijden van de relatief hoge werkloosheid onder allochtonen.

De belangrijkste invalshoek is de schaarste aan geschikt personeel. De gemeente lijkt bij het werven en selecteren van nieuwe mensen vooral op zoek te zijn naar al ervaren mensen, mensen met de juiste competenties die direct in het arbeidsproces kunnen worden ingeschakeld; andere aspecten (vrouw/gekleurd/gehandicapt) doen er niet toe. Geleidelijk aan echter komt er meer tijd en ruimte om jonge talentvolle mensen ('high potentials') op te vangen en te begeleiden. Dit omdat het besef toeneemt dat de gemeente deze mensen in de toekomst hard nodig heeft. De geïnterviewde P&O-medewerkers van de gemeente Nijmegen zijn overigens van mening dat de diversiteit binnen het personeelsbestand ook zonder al te veel beleid in de toekomst 'vanzelf' zal toenemen; de schaarste op de arbeidsmarkt en het toenemend aantal hoogopgeleide allochtonen dat zich aandient, zorgen daarvoor.

3.4 Conclusies uit (evaluatie) Wet Samen

Uiteenlopende gevolgtrekkingen

Per 1 januari 2004 liep de Wet Samen af. Aan de provincies en de gemeenten is gevraagd of zij zelf (de effecten van) deze wet hebben geëvalueerd en als dat het geval was, welke conclusies zij daaruit hebben getrokken. Uit de beantwoorde vragenlijsten blijkt dat 2 provincies en 9 gemeenten een evaluatie hebben uitgevoerd. En dat leidde dat de volgende gevolgtrekkingen:

- de Wet Samen heeft niet geholpen om allochtonen binnen te halen of vast te houden;
- (vrijwillige) registratie en streefcijferbeleid voortzetten (daarbij gebruik maken van de CBS-definitie van ‘allochtoon’²⁰);
- prioriteit leggen bij in- en doorstroom voor hogere functies;
- geen specifiek doelgroepenbeleid meer voeren, maar diversiteitbeleid;
- meer aandacht voor culturele diversiteit en terugdringing van discriminatie;
- geen registratie meer van allochtone medewerkers;
- in afdelingsplannen speerpunten benoemen (welke doelgroepen, welke speerpunten);
- trainingen beschikbaar stellen aan P&O-functionarissen.

Registratie stoppen of voortzetten

Gemeenten en provincies hebben verschillende keuzes gemaakt toen de verplichte registratie op grond van de Wet Samen kwam te vervallen. Sommige organisaties hebben de registratie voortgezet (maar dan op vrijwillige basis en met gebruikmaking van de definitie die het CBS hanteert van ‘allochtoon’) en sommigen zijn gestopt. Dat beide naast elkaar kunnen voorkomen, valt te verklaren. Er was veel verzet tegen de (verplichte) registratie onder de Wet Samen en de definitie was niet helder. Sommige organisaties besloten daarom ermee te stoppen toen de mogelijkheid zich voordeed. Andere wilden toch graag een instrument om het diversiteitbeleid te kunnen monitoren en kozen voor vrijwillige voortzetting van de registratie en voor een definitie van een erkend en gerenommeerd instituut als het CBS.

Provincie Zeeland: stop op registratie

De provincie Zeeland is gestopt met het registreren van allochtonen toen de Wet Samen expireerde. Op dit moment kent men alleen streefcijfers voor de doelgroepen jongeren en vrouwen. Er is echter één directie bij de provincie, de directie Welzijn, Economie en Bestuur (WEB), die nog wel jaarlijks ook allochtonen meeneemt in de streefcijfers. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het thema ‘welzijn’ waarvoor deze directie verantwoordelijk is. Hier speelt niet het afspiegelingsmotief de belangrijkste rol, maar het motief dat beter beleid kan worden gemaakt met een divers personeelsbestand (productiegericht motief). Deze directie heeft overigens een hoog percentage vrouwen; voor een meer evenwichtige verhouding is het wenselijk mannen aan te trekken.

Gemeente Nijmegen: vrees voor ‘labeling’

Nijmegen kent een vrijwillig registratie van allochtonen. De cijfers worden echter steeds onbetrouwbaarder, mede omdat dat sommige (met name hoger opgeleide) allochtonen er heel bewust voor kiezen zich niet te laten registreren. Men wenst niet ‘gelabeld’ te worden als allochtoon. Dat laatste is ook een belangrijke reden voor het opheffen van het interne platform van allochtone medewerkers. Dat platform had als doelstelling te kijken naar mogelijke belemmeringen binnen de organisatie voor allochtonen.

²⁰ Het CBS hanteert de volgende definities: allochtoon = persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren; niet-westerse allochtoon = allochtoon met als herkomstgroepering één van de landen in de werelddelen Afrika, Latijns-Amerika en Azië (excl. Indonesië en Japan) of Turkije.

Gemeente Rotterdam: verbinding met diensten en producten

In de gemeente Rotterdam is de registratie van allochtonen na de Wet Samen vrijwillig gecontinueerd. Deze registratie geeft geen volledig beeld, omdat ca. 15% niet meewerkt. Op basis hiervan kunnen dus geen streefcijfers worden geformuleerd, maar de gemeente acht dit ook niet wenselijk. Er bestaat meer geloof in inhoudelijke doelen, die voor elke dienst afzonderlijk ook iets kunnen opleveren en die een verbinding leggen met bestaande doelen. Bij leidinggevendens is bewustwording van belang (het zien van kansen die diversiteitbeleid of strategisch personeelsbeleid voor hun dienst kan bieden) en de verbinding met eigen producten en diensten. Medewerkers zijn daarbij de architect van hun eigen loopbaan.

Gemeente Tilburg: overstap naar CBS-definitie

In Tilburg is de registratie van allochtonen na de Wet Samen op vrijwillige basis gecontinueerd. Sinds kort is de gemeente overgestapt naar de registratie volgens de CBS-definitie. Iedereen is gevraagd mee te werken en die oproep heeft succes gehad. De gemeente beschouwt de registratie als sluitend. De herkomst uit alle landen wordt geregistreerd, maar de doelen zijn gericht op de niet-westerse allochtonen. Het aandeel niet-westerse allochtonen in de Tilburgse beroepsbevolking is 13%. Het mbo-aandeel is 13% en het hbo-aandeel is 9%. Doelen zijn gedifferentieerd: in de salarisschalen 1 t/m 8 wordt gestreefd naar een aandeel van 13% niet-westerse allochtonen en in de salarisschalen 9 t/m 18 naar 9%. De nieuwe definitie heeft overigens geleid tot een flinke terugval in het percentage niet-westerse allochtonen: in 2006 lag dat nog 8,3%, in 2007 op 5,8%.

3.5 Plannen voor de toekomst

Provincies: 'beetje moe'

Van de 5 provincies waarvan bekend is dat ze geen diversiteitbeleid voeren, heeft er slechts 1 plannen daartoe, mede op grond van de nieuwe CAO voor de provincies. Aangegeven wordt dat men het onderwerp een beetje moe is ("er wordt veel aandacht aan besteed, maar het levert niets op. Als er een potentieel is van hoger opgeleide allochtonen dan komen deze vanzelf boven door de krapte op de arbeidsmarkt"). Bij de provincies die geen plannen hebben, wijt 1 respondent dit aan de traagheid van deze bestuurslaag ("wij lopen altijd achter de feiten aan"). Bij de meeste provincies wordt de urgentie ook niet gevoeld, mede vanwege het ontbreken van een loketfunctie.

Gemeenten: volop plannen

Van de 14 gemeenten die (nog) geen diversiteitbeleid hebben, hebben 12 plannen voor 2008 en 2 niet. Bij de helft van de plannenmakende gemeenten, verkeren de voornemens in een redelijk tot zeer concreet stadium. Bij de overige 6 zijn de plannen wat vager.

Vaak zijn de plannen ingebed in ander beleid, bv. het arbeidsmarktcommunicatiebeleid of het HRM-beleid (en instrumenten). Soms ook vormen zij onderdeel van het thema 'binden en boeien'. Opvallend is dat 1 gemeente zegt geen plannen te hebben voor diversiteitbeleid, maar wel voor

levensfasebewust personeelsbeleid. Terwijl een andere gemeente diversiteitbeleid juist ziet als een onderdeel van levensfasebewust beleid.

Nog weinig aandacht voor doorstroom

Van de gemeenten en de provincie die plannen hebben, betreft het in 7 gevallen vooral instroom van allochtonen, in 3 gevallen gaat het ook om *doorstroom*. Voorbeelden van plannen op het vlak van doorstroom zijn het bieden van handreikingen aan managers om allochtonen met doorgroei-potentie doelgericht te kunnen stimuleren, de begeleiding van (jong) allochtoon talent door een coach, of het aanbieden van trainingen specifiek voor allochtonen (taal, assertiviteit).

Andere weg inslaan

Een aantal gemeenten gaf bij hun plannen aan dat het belangrijk was een andere weg in te slaan dan in het verleden. Bijvoorbeeld door meer te focussen op bewustwording (“opdoen van positieve ervaringen om meer van hetzelfde te voorkomen”), maar ook door te zoeken naar creatieve in plaats van bedrijfsmatige instrumenten en kansen zien en benutten. In Leeuwarden wordt in 2008 het plan van aanpak geschreven door een Turkse trainee en wordt bijvoorbeeld ook de samenwerking met hogescholen gezocht.

3.6 Conclusies

Afspiegeling leidend thema

Een verschuiving van doelgroepenbeleid naar diversiteitbeleid is volop gaande, ook al bestaat er geen heldere en eenduidige definitie van diversiteit (beleid) en is bij sommige organisaties sprake van slechts een andere benaming voor wat men daarvoor ook al deed.

Het afspiegelingsmotief is de meest genoemde reden bij provincies en gemeenten om aan diversiteitbeleid te doen. Bij gemeenten speelt daarnaast soms mee dat dankzij een divers samengesteld personeelsbestand de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. De ambitie om de samenstelling van het personeelsbestand een afspiegeling te laten zijn van de beroepsbevolking botst soms met de vraag naar hoger opgeleide medewerkers: de allochtone beroepsbevolking is over het algemeen (nog) lager opgeleid. Dit laatste wordt zichtbaar in een oververtegenwoordiging van allochtonen in de lager betaalde functies (bijvoorbeeld schoonmaakwerk en vuilnisophalen).

Gemeenten: diversiteit op de agenda

Uit een onderzoek in opdracht van het A+O fonds Gemeenten²¹ blijkt dat in 2006 10% van de gemeenten diversiteitbeleid kent specifiek gericht op allochtonen; dat was in 2000 nog 65%. Deze getallen zijn niet uitgesplitst naar omvang van de gemeenten. Uit deze verkenning naar diversiteitbeleid bij provincies en grote gemeenten blijkt dat 44% van de onderzochte grote gemeenten diversiteitbeleid voert gericht op allochtonen en nog eens bijna 50% concrete plannen daartoe heeft. Het zijn met name de gemeenten met tenminste 120.000 inwoners en een relatief hoog percentage niet-westerse allochtonen die al actief met diversiteitbeleid bezig zijn. Het lijkt er dus op dat in ieder geval bij de grote(re) gemeenten diversiteitbeleid (weer) volop in de belangstelling staat.

²¹ M.E. Rosenbrand/G.A. Jacobs, Zoekgedrag van middelbaar en hoogopgeleide allochtonen. Werving van allochtoon talent door gemeenten, Den Haag, A+O fonds Gemeenten, augustus 2007.

Zie ook Diversiteitbeleid nog geen hot item in VNG magazine 23 november 2007, blz. 24 en 25. In dit artikel wordt verwezen naar een Nederlandse Diversiteit Top 50. In 2006 bereikte het Amsterdamse stadsdeel Zuidoost de eerste plaats.

Bij gemeenten staat diversiteitbeleid bij twee groepen nadrukkelijk op de agenda:

- gemeenten die reeds diversiteitbeleid gericht op allochtonen kennen (veelal de grote en met een relatief hoog percentage allochtonen²²);
- gemeenten die van plan zijn diversiteitbeleid in 2008 in te voeren.

Daarnaast zijn er gemeenten die (nog) niet van plan zijn om diversiteitbeleid als instrument in te zetten. Argumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld het relatief lage percentage allochtonen binnen de gemeente of een bewust gekozen andere focus, zoals levensfasebewust personeelsbeleid.

Provincies: afwachtende houding

Uit deze verkenning blijkt dat bij de provincies nauwelijks sprake is van diversiteitbeleid. Tegelijkertijd zijn er minstens drie provincies die wel diversiteit bij andere organisaties (in het bijzonder het bedrijfsleven) actief proberen te ondersteunen via verschillende instrumenten, bijvoorbeeld door het organiseren van een congres voor het bedrijfsleven of het subsidiëren van projecten op dit terrein.

Bewustwording van het belang van diversiteitbeleid is nog steeds een belangrijk thema voor provincies, evenals het bieden van nieuwe inzichten en creatieve(re) instrumenten die kunnen worden gehanteerd. De meeste provincies nemen evenwel een afwachtende houding aan. De geïnterviewde provincieambtenaren geloven in een collectieve ontwikkeling van instrumenten, via het HR-netwerk, het IPO en het A+O fonds.

Ook andere doelgroepen

Diversiteitbeleid richt zich niet alleen of bij voorkeur op allochtonen. Vrouwen en jongeren zijn eveneens doelgroepen die nadrukkelijk aandacht krijgen. Deze groepen binnen het diversiteitbeleid zijn door eenvoudige en eenduidige registratie beter te monitoren dan de groep allochtonen. Deze groep lijkt daardoor minder prioriteit te krijgen.



²² Voor de gemeente Amsterdam is het voeren van diversiteitbeleid niets nieuws: in de Rechtspositieregeling van de Gemeente Amsterdam (RGA) is al in 1991 een artikel opgenomen over diversiteitbeleid.

Hoofdstuk 4

Inhoud en organisatie van het diversiteitbeleid

4.1 Activiteiten algemeen

Breed scala van diversiteitacties

Onder de vlag van diversiteitbeleid, zo blijkt uit het onderzoek, ontplooiën provincies en gemeenten een breed scala aan activiteiten, met een focus op de werving van allochtoon personeel. Daarbij gaat het om:

- beschikbaar stellen van stageplaatsen en werkervaringsplaatsen (verlaagt de drempel voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals (jonge) allochtonen);
- op zoek gaan naar effectieve communicatie met de arbeidsmarkt (beeldvorming, juiste wervingskanalen, eventueel inzet van gespecialiseerde bureaus, gebruik maken van zelforganisaties van allochtonen, goede toon²³);
- trainen van leidinggevenden (bewustwording, omgaan met multicultureel medewerkersbestand, training in selectiegesprekken om overheersing van westerse waarden en normen te voorkomen, inzicht in uitsluitingmechanismen, handreikingen opstellen voor stimuleren van allochtone medewerkers met doorgroeimogelijkheden, integratiewijzer, exitgesprekken voeren);
- resultaatafspraken maken vanuit het management met overige leidinggevenden;
- gedragscode ontwikkelen voor gedrag tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en burgers waarin wordt beschreven op welke wijze men met elkaar omgaat;
- toewijzen van mentoren uit dezelfde doelgroep (rolmodel, gericht op bevorderen van behoud en doorstroom);
- mogelijkheid bieden van anoniem solliciteren;
- bij contracten met uitzendbureaus afspraak maken over doelgroepen;
- bij gelijke geschiktheid de voorkeur geven aan een allochtone kandidaat.

4.2 Instroom en/of doorstroom en functieniveaus

Provincies: geen concrete doelen

Uit de beantwoording van de vragen door provincies en gemeenten blijkt dat slechts 1 provincie gericht beleid voert op de instroom van allochtonen. Beleid gericht op de doorstroom van allochtonen kent geen enkele provincie. Evenmin zijn de afgelopen 5 jaar concrete doelen op dat gebied geformuleerd.

Gemeenten: positief beeld

Bij de gemeenten is het beeld rooskleuriger: een derde van de gemeenten kent beleid gericht op de instroom van allochtonen (en andere doelgroepen) en een even groot deel van de gemeenten heeft de afgelopen 5 jaar concreet doelen geformuleerd op het gebied van instroom en/of door-

²³ Bij de werving van nieuwe personeel kan men in het kader van diversiteitbeleid het overbekende zinnetje "bij gelijke geschiktheid geven wij de voorkeur aan..." beter vervangen door "de provincie/gemeente ... geeft gelijke kansen aan gelijk talent" of door "de provincie/gemeente ... hecht niet aan leeftijd, sekse, afkomst, kleur of geaardheid. Bij ons tellen alleen je kwaliteiten.", zo is gebleken uit de ervaring die men hiermee in België heeft opgedaan. (Bron: Diversiteit loont! Nieuwsbrief 4 - januari 2004)

stroom. Ruim een vijfde van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek kent ook een doorstroombeleid.

Onderscheid naar functieniveau

Bij de provincies en gemeenten die diversiteitbeleid kennen, geldt dat voor de hele organisatie en voor alle functieniveaus. Daarbij past echter wel een kanttekening. In een aantal gevallen wordt onderscheid gemaakt naar niveau, zoals voor de schalen 1 t/m 4 (hooguit basisonderwijs), 5 t/m 9 (vmbo, havo, mbo, vwo) en vanaf schaal 10 (hbo, wo). Voor de laagste schalen lijkt diversiteitbeleid gericht op bevorderen van de instroom niet nodig, aangezien in deze schalen allochtone medewerkers (meer dan) voldoende vertegenwoordigd zijn.

Beschikbaarheid van cijfers

Bij de provincies en gemeenten met diversiteitbeleid is gevraagd naar de beschikbaarheid van cijfers over instroom en doorstroom van allochtonen. Ook wilden we weten of organisaties dit beleid meten en analyseren en rapporteren over de voortgang ervan.

Uit de antwoorden op deze vragen blijkt dat bij meer dan de helft van de gemeenten cijfers over instroom en doorstroom van allochtonen beschikbaar zijn²⁴; minder dan de helft van de gemeenten heeft die cijfers ook onderscheiden naar functieniveau. Alle gemeenten meten en analyseren de voortgang van het diversiteitbeleid en rapporteren daarover. De ene provincie met diversiteitbeleid heeft geen cijfers beschikbaar en wijt dit aan het feit dat registratie van allochtonen niet meer goed mogelijk is sinds de registratieplicht is afgeschaft. Voor andere doelgroepen waarop het diversiteitbeleid zich richt, vrouwen en jongeren, zijn wel cijfers beschikbaar.

Ondervertegenwoordiging in hogere schalen

Uit de cijfers over instroom en doorstroom van allochtonen die bij de gemeenten beschikbaar zijn of die via de website verkregen zijn, blijkt het volgende. De allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de lagere functieschalen (met name de schalen 1 t/m 6)²⁵ en sterk ondervertegenwoordigd in de hogere functieschalen (schaal 9 en hoger), waarbij de topfuncties (schaal 14 en hoger) helemaal een mager beeld te zien geven²⁶. Hierbij past de kanttekening dat, zoals sommige gemeenten ook vermelden, de cijfers niet geheel betrouwbaar meer zijn sinds de verplichte registratie is opgeheven.

In alle gemeenten waarvan cijfers bekend zijn over 2006 is het aandeel allochtonen in het personeelsbestand toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Uitzondering hierop vormt slechts de gemeente Dordrecht waar sprake is van een lichte achteruitgang (9,5% in 2006 tegenover 9,6% in 2005). De vier grote gemeenten hebben het hoogste percentage allochtonen in dienst: variërend van 12% tot meer dan 25%. Slechts een enkele gemeente²⁷ haalt bij benadering het percentage dat een afspiegeling is van de (allochtone) beroepsbevolking. In *bijlage 3* is een cijferoverzicht opgenomen van gemeenten die gegevens beschikbaar hebben over recente jaren (2005 en/of 2006).

4.3 Werving

Uiteenlopende methoden

Aan de provincies en gemeenten die geen diversiteitbeleid kennen, is gevraagd hoe op dit moment de werving plaatsvindt van nieuw personeel. De volgende methoden werden genoemd:

²⁴ De gemeente Utrecht zegt terughoudend te zijn om minderheidsgroepen te benoemen, de leden daarvan aan te wijzen en te tellen. Dit vanwege de stigmatiserende werking die ervan uitgaat.

²⁵ In bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam is 65% van de medewerkers in de lagere functieschalen van allochtone afkomst.

²⁶ Zo wordt in de gemeente Den Haag bijvoorbeeld in 2006 maar 3% van de functies in schaal 14 en hoger vervuld door een allochtoon, terwijl gemiddeld het personeelsbestand van de gemeente voor meer dan 18% uit allochtonen bestaat.

²⁷ De gemeente Breda meldt dat vanwege het lage percentage allochtonen de doelstelling in het kader van de Wet Samen destijds zonder al teveel inspanning kon

- via de gebruikelijke media;
- via internetsites (eigen en die van anderen);
- via interne arbeidsmarkt²⁸;
- bij gebleken geschiktheid zoveel mogelijk allochtonen uitnodigen;
- specifieke bureaus inschakelen;
- via een loopbaancentrum;
- in een hbo-blad en een blad voor allochtonen adverteren.

De meest genoemde methoden van werven zijn die via de gebruikelijke kanalen (8 keer) en die via internetsites (3 keer); de overige zijn 1 of 2 keer vermeld door de respondenten.

Over het algemeen is er sprake van een uniforme werkwijze voor de hele organisatie, vaak aangestuurd vanuit een centrale dienst of afdeling P&O.

Ongeschikt voor allochtonen

Aan de provincies en gemeenten is vervolgens gevraagd of zij de bestaande methode van werving geschikt achten om allochtoon personeel aan te trekken. Uit de antwoorden blijkt dat nagenoeg alle provincies en gemeenten de bestaande methoden niet bruikbaar vinden voor het werven van allochtoon personeel.

Alternatieve methoden

In aanvulling op de vraag naar de effectiviteit van de bestaande methode hebben wij gevraagd naar een meer geschikte methode voor het werven van allochtonen. Daarop kwamen de volgende reacties:

- werven via netwerken, (uitzend)bureaus en (vak)bladen van en voor allochtonen;
- werven via bureau Inburgering;
- meer prioriteit geven aan werven van allochtonen;
- meer verdiepen in wijze van communiceren met diverse doelgroepen;
- met uitzendbureaus afspraken maken om bij voorkeur allochtonen voor te dragen;
- (alleen) kijken naar kwaliteit.

De eerste methode is de enige die door verschillende respondenten wordt genoemd (4 keer).

Bij de provincies en gemeenten die wel diversiteitsbeleid kennen is een vergelijkbare vraag gesteld, namelijk naar wat de organisatie concreet doet om de instroom van allochtonen te bevorderen. Uit deze antwoorden en uit de analyse van de beschikbare documenten komen de volgende methoden naar voren:

- advertenties plaatsen in specifieke bladen voor allochtonen;
- vacatureteksten aanbieden aan minderhedenorganisaties;
- in advertentie allochtonen nadrukkelijk uitnodigen om te solliciteren of andere tekst gebruiken waaruit blijkt dat allochtonen van harte welkom zijn omdat alleen op kwaliteit wordt geselecteerd²⁹;
- specifieke wervingskanalen en netwerken benutten (bv. TANS en TANNET, netwerken voor hoger opgeleide Marokkanen resp. Turken);
- gebruik maken van bepaalde databanken, zoals het Servicepunt Hoger Opgeleide Allochtonen van het CWI;
- op allochtonen gespecialiseerde bureaus (ter ondersteuning van leidinggevend) inzetten;
- op zoek gaan naar communicatiemethoden die geschikt zijn voor diverse doelgroepen;

²⁸ Met name bij een aantal provincies en ook bij een enkele gemeente is sprake van een (externe) vacaturestop door reorganisaties.

²⁹ De gemeente Eindhoven laat de filosofie van het diversiteitsbeleid in de advertentietekst als volgt tot uitdrukking komen: "In Eindhoven hechten we veel waarde aan tolerantie en respect. We koesteren veelkleurigheid. Daarom ben je welkom met je eigen kwaliteiten, je eigen verhaal. Man of vrouw, jong of oud, autochtoon of allochtoon, valide of minder valide, homo of hetero."

- training in selectievaardigheden voor leidinggevend (voorkomen van overheersing van westerse normen en waarden);
- resultaatafspraken intern maken met leidinggevend en hen daarop aanspreken;
- bevorderen van aandeel allochtone leidinggevend;
- actief allochtone stagiairs en talentvolle trainees scouten en binnenhalen;
- bij contracten met uitzendbureaus afspraken maken over bepaalde doelgroepen;
- anoniem solliciteren³⁰.

De speciale wervingskanalen, geschikte communicatiemethoden en de afspraken met uitzendbureaus worden ook bij deze organisaties genoemd als geschikte methoden om allochtoon personeel te werven.

Provincie Zeeland: instroomfuncties en werkervaringsplaatsen

Sinds 1998 kent Zeeland specifieke instroomfuncties voor jongeren. Het gaat om zo'n 22 geoormerkte functies voor jongeren met een afgeronde opleiding die geen of nauwelijks werkervaring hebben. De bedoeling is dat deze jongeren na enige tijd (2 tot 4 jaar) intern of extern doorstromen. Dit beleid werkt goed en het heeft ook één jonge allochtoon opgeleverd die inmiddels is doorgestroomd en deelneemt aan een MD-traject. Jongeren aantrekken lukt ook nog steeds goed, ook al loopt het aantal jongeren dat reageert op een advertentie iets terug. Bij de werving maakt de provincie gebruik van de traditionele kanalen, zoals het plaatsen van een advertentie in de Zeeuwse kranten; jongeren worden niet direct via de opleidingen benaderd.

Naast de juniorplekken biedt de provincie Zeeland ook werkervaringsplaatsen (9 fte voor tijdelijk werk) aan die bestemd zijn voor gehandicapten en erkende vluchtelingen. Om deze plaatsen vervuld te krijgen benadert de provincie geselecteerde netwerken. Geconstateerd moet echter worden dat er maar bijzonder weinig aanbod is voor deze werkervaringsplaatsen. Ook bij de diverse afdelingen is de animo gering om hierop mensen aan te trekken.

Gemeente Nijmegen: anoniem solliciteren

Bij de gemeente Nijmegen is geëxperimenteerd met anoniem solliciteren. Dit was een echt politiek ingestoken thema (de vorige burgemeester, Guusje Ter Horst, was een warm pleitbezorger) waaraan geen cijfermatige doelstelling was gekoppeld. Het anonimiseren vond plaats bij de selectie van de brieven. De helft van de directies heeft meegedaan. Een eerste evaluatie gaf aan dat er een (gering) positief effect leek te zijn van anoniem solliciteren. Voorzichtigheid is echter geboden, want mogelijk zijn er andere invloeden die geleid hebben tot het (geringe) positieve effect. De andere helft van de directies deed vervolgens mee aan een vervolg van het experiment. De gegevens hierover zijn inmiddels bekend. Op basis hiervan is de gemeente Nijmegen gestopt met anoniem solliciteren. Belangrijkste redenen waren dat de resultaten van de proef niet eenduidig waren en de effecten beperkt, terwijl de administratieve belasting voor de organisatie groot was.

³⁰ Enkele organisaties zeggen juist bewust niet gekozen te hebben voor de mogelijkheid om anoniem te solliciteren. Dit is dus duidelijk een omstreden onderwerp.

Provincie Zeeland: 'buitenregio' met afwijkende arbeidsmarkt

De Provincie Zeeland heeft op de website staan dat zij streeft naar een evenredige vertegenwoordiging van jongeren, vrouwen, alsmede indiensttreding van (arbeids)gehandicapten en allochtonen. Mensen uit deze groepen worden daarom uitdrukkelijk uitgenodigd te solliciteren als zij aan de functie-eisen voldoen.

De arbeidsmarkt in Zeeland is een heel andere is dan die in de Randstad; Zeeland is een 'buitenregio' waar hoger opgeleiden niet veel alternatieven hebben om op redelijke afstand een andere baan te vinden. Zeeland heeft ook maar één, betrekkelijk kleine, hogeschool.

Bij de provincie Zeeland is bijna 60% van de functies bedoeld voor hoger opgeleiden (vanaf schaal 9). Er is enkele jaren geleden een poging gedaan om cijfers te krijgen over hoger opgeleide allochtonen in de provincie. Dat is niet gelukt: er waren alleen landelijke cijfers beschikbaar.

Er is geen buitensporig verloop onder het personeel; in 2007 waren er zo'n 75 vacatures die vervuld moesten worden. Dat is ongeveer 10% van het personeelsbestand. De vervulling van vacatures gaat redelijk goed, al loopt het aanbod van hoger opgeleiden terug (tegenwoordig komen nog maar 40 reacties op een vacature, terwijl dat er niet eens zo lang geleden nog 100 waren). Bijzonder moeilijk is het om vacatures in de civieltechnische hoek vervuld te krijgen; de provincie ondervindt hier veel concurrentie van aannemers en andere werkgevers.

Voor het aantrekken van personeel worden regionale netwerken benut. De Zeeuwse overheden werken samen in het mobiliteitsnetwerk ZeelandWerkt dat een impuls geeft aan de onderlinge mobiliteit. Vacatures worden eerst binnen dit netwerk kenbaar gemaakt; levert dat geen succes op, dan start de externe werving. Van specifieke netwerken voor hoger opgeleide allochtonen zoals TANNET en TANS wordt (nog) geen gebruik gemaakt.

Bij het werving- en selectieproces probeert met name de P&O-functionaris ervoor te waken dat allochtone kandidaten afvallen; dit doet hij door kritische vragen te stellen en motieven scherp en objectief te krijgen. Enige jaren geleden is wel gesproken over het geven van een training voor leidinggevenden in het cultuurvrij selecteren, maar dat heeft geen prioriteit gekregen en is dan ook niet doorgegaan.

Gemeente aantrekkelijke werkgever

Uit onderzoek van het A+O fonds Gemeenten³¹ blijkt dat de gemeente voor veel allochtone doelgroepen een reële optie is als werkgever. Bij alle allochtone doelgroepen staat de gemeente in de top 10 van de meest aantrekkelijke branches, al is de gemeentelijke overheid voor slechts een zeer beperkt deel van de middelbaar en hoger opgeleide allochtonen (1 à 2 %) de eerste keuze. Dit laatste heeft hoofdzakelijk met onbekendheid met het werk binnen de gemeenten te maken; in het algemeen is het beeld dat allochtonen hebben van de gemeente als werkgever positief. Hoe aantrekkelijk de provincie als werkgever is voor hoger opgeleide allochtonen, is niet bekend.

³¹ M.E. Rosenbrand/G.A. Jacobs, Zoekgedrag van middelbaar en hoogopgeleide allochtonen. Werving van allochtoon talent door gemeenten, Den Haag, A+O fonds Gemeenten, augustus 2007.

4.4 Financiële en organisatorische ondersteuning

(Extra) beschikbare middelen

Hoe serieus provincies en gemeenten het diversiteitbeleid nemen, kan mede blijken uit de (extra) middelen die zij hiervoor beschikbaar stellen. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat bij de meerderheid van de gemeenten die al diversiteitbeleid voeren ook middelen daarvoor beschikbaar zijn; bij een enkele gemeente moet men het binnen het reguliere budget realiseren. Er is niet bekend wat de omvang is van de (extra) middelen.

Inbedding in organisatie

Naast voldoende financiële ondersteuning is ook goede inbedding in de organisatie van belang voor succesvol diversiteitbeleid. Aan de provincies en gemeenten met diversiteitbeleid is gevraagd waar de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van dit beleid is gelegd. Voor de ontwikkeling en het daarna kritisch volgen van diversiteitbeleid hebben enkele gemeenten een speciale medewerker aangesteld. Soms is sprake van een programmamanager, hetgeen suggereert dat sprake is van een mogelijkheid tot directe aansturing. Bij veel gemeenten is er wel een zekere centrale coördinatie (kaders vaststellen), is diversiteitbeleid een structurele taak van de HRM-adviseur, maar zijn de afzonderlijke diensten of directies redelijk autonoom in de feitelijke uitvoering van hun personeelsbeleid. Zij stellen zelf profielen op, doen zelf de werving en selectie en geven zelf het opleidingsbeleid vorm.

Draagvlak van groot belang

Uit de succes- en faalfactoren waarnaar is gevraagd blijkt dat draagvlak bij het management en het (politieke) bestuur van de gemeente van groot belang is. De indruk bestaat dat bij veel leidinggevendenden het gevoel van nut en noodzaak van diversiteitbeleid ontbreekt.

Gemeente Rotterdam: leidinggevendenden 'drager' en inspirator

Bij de gemeente Rotterdam zet de gemeentesecretaris zich ervoor in dat binnen de gemeente de leidinggevendenden 'drager' en inspirator worden voor de kansen en mogelijkheden van diversiteitbeleid. Regie (vanuit de centrale bestuursdienst) en centrale ondersteuning (vanuit Management Development in het werving- en selectieproces) is wenselijk om ervoor te zorgen dat gelijkgezindheid ontstaat. Diversiteit moet niet worden opgelegd, is daarbij de gedachte; leidinggevendenden van de diensten moeten verscheidenheid zelf als kans ervaren.

Communicatie heeft een sleutelrol, daar valt of staat het welslagen van diversiteitbeleid mee. Voortdurend in gesprek blijven en in feite ook continu doelen bijstellen en leren van fouten. Dus bijvoorbeeld niet meer alleen allochtone trainees werven; die raakten daardoor namelijk in een geïsoleerde positie.

Gemeente Nijmegen: cursus ‘beeldvorming’

De gemeente Nijmegen zet naast het anoniem solliciteren nog een ander bijzonder instrument in om de diversiteit te bevorderen: een cursus ‘beeldvorming’ voor leidinggevend. Deze cursus maakt leidinggevend bewust van de vooroordelen ten opzichte van bepaalde mensen, bepaalde culturen en religies. Vraag is wel of deze cursus voldoende effect sorteert. Een vervolg zou wenselijk zijn, maar heeft geen hoge prioriteit.

4.5 Verzelfstandigde diensten

Geen invloed op beleid

De afgelopen jaren hebben provincies en gemeenten te maken gehad met de verzelfstandiging van diensten. Een proces dat ook nu nog voortduurt. Bij de verdiepende gesprekken hebben we gevraagd in hoeverre de provincie of gemeente nog invloed heeft op het personeelsbeleid (waaronder mogelijk diversiteitbeleid) van die verzelfstandigde diensten. Het merendeel van de ondervraagde organisaties heeft daarop geen invloed meer. Een uitzondering vormt de gemeente Rotterdam. Invloed op het diversiteitbeleid binnen de verzelfstandigde diensten is hier in principe mogelijk omdat de gemeente zitting heeft in het bestuur van deze diensten. De geïnterviewde diversiteitcoördinator weet echter niet of dergelijke sturing ook daadwerkelijk plaatsvindt.

4.6 Conclusies

Accent beleid op instroom

De inhoud van het diversiteitbeleid concentreert zich in belangrijke mate op de instroom; de doorstroom heeft de aandacht van slechts een beperkt aantal gemeenten. In de hogere leidinggevende functies bij gemeenten zijn allochtone rolmodellen uitermate schaars, wat het beeld oproept van een organisatie waar allochtonen nog niet echt welkom zijn.

Afspiegeling bijna onhaalbaar

Hoewel het afspiegelingsmotief de meest genoemde reden is voor het voeren van diversiteitbeleid, is nog maar een enkele gemeente erin geslaagd het personeelsbestand enigszins een afspiegeling te laten zijn van de (allochtone) beroepsbevolking. Het gaat om gevallen waarin een relatief laag percentage van de bevolking allochtoon is. Gemeenten zouden zich serieus moeten afvragen of het zich alleen richten op dergelijke streefdoelen voldoende is. Het is waar dat streefcijfers makkelijk te meten zijn, maar met het halen van een dergelijk doel is nog niet gezegd dat de organisatie ook echt divers is geworden, dat wil zeggen: een cultuur heeft gekregen waarin het er echt niet toe doet welke culturele of andere achtergrond je hebt.

Koppeling aan producten en diensten

Vraag is ook of gemeenten bij het bepalen van meetbare streefdoelen, uitgedrukt in percentages van het personeelsbestand, rekening houden met de functie die een bepaald onderdeel van de organisatie vervult en met de daarbij horende producten en diensten. De gemeente Rotterdam heeft expliciet het afspiegelingsmotief als doelstelling voor het diversiteitbeleid vervangen

door het uitgangspunt dat je diversiteit direct moet koppelen aan producten en diensten en de kwaliteit daarvan. Zo moeten afdelingen of directies die rechtstreeks met de burger te maken hebben (denk aan de sociale dienst) meer aandacht geven aan een diverse samenstelling van het personeelsbestand dan bijvoorbeeld een voornamelijk intern gerichte dienst (bv. de accountantsdienst). Ook kan meespelen dat op de opleidingen die gevolgd moeten zijn voor bepaalde functies weinig allochtone studenten zitten.

Werving nog behoorlijk traditioneel

Werving vindt over het algemeen nog behoorlijk traditioneel plaats (advertenties in landelijke of regionale bladen, eigen website of die van anderen). Van (allochtone) netwerken of van contacten met hbo-instellingen of universiteiten wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt, ondanks het feit dat betrokkenen zeggen te weten dat de traditionele wervingsmethoden niet geschikt zijn om allochtoon personeel aan te trekken.

Op het gebied van effectief communiceren met de allochtone arbeidsmarkt valt voor provincies en gemeenten nog een wereld te winnen. Onbekendheid met wat voor werk er nu eigenlijk binnen de gemeente wordt gedaan (met name op het hogere beleidsvormende niveau) weerhoudt heel veel allochtonen er nog van de gemeente bovenaan hun lijstje te zetten van organisaties waar zij aan de slag zouden kunnen gaan. Ook hierop zou communicatie vanuit de gemeente zich nadrukkelijk kunnen richten.

Weinig 'integraliteit'

Wat opvalt is dat er maar weinig gemeenten en provincies zijn die het interne personeelsbeleid nadrukkelijk afstemmen op het inhoudelijke beleid op het terrein van integratie. In die zin lijkt er weinig sprake van integraliteit.

'Hype die wel overwaait'

Van een breed gedragen diversiteitbeleid is geen sprake, ook niet bij de gemeenten die al diversiteitbeleid voeren. Met name bij de leidinggevenden lijkt nog veel scepsis te bestaan ("het is een hype die mogelijk wel weer overwaait"). Pas als het leeft binnen de hele organisatie en de open houding die ervoor nodig is en het bijbehorende gedrag ook daadwerkelijk zijn geïnternaliseerd, is de kans op duurzaam diversiteitbeleid aanwezig.

Hoofdstuk 5

Succes- en faalfactoren van diversiteitbeleid

5.1 Algemene succesfactoren

Aan alle ondervraagde gemeenten en provincies, zowel met als zonder diversiteitbeleid, is de vraag voorgelegd óf en welke succes- en faalfactoren zij konden benoemen als het gaat om arbeidsdeelname van allochtonen bij de eigen organisatie. Vrijwel alle respondenten kwamen met meerdere factoren. Opvallende bijzonderheid is dat het daarbij niet uitmaakte of er in de eigen organisatie al dan niet sprake was van diversiteitbeleid. In beide gevallen werden dezelfde typen succes- en faalfactoren gememoreerd.

Organisatie zelf bepalend voor succes of falen

De succes- en faalfactoren zijn te clusteren rondom een aantal thema's die vooral te maken hebben met de kenmerken van de organisatie zelf. Slechts in enkele gevallen werden externe factoren genoemd als 'de tijd moet er rijp voor zijn' of 'er zijn te weinig hoog opgeleide allochtonen'.

Gedragen visie

Wat opvalt is dat bij gemeenten waar diversiteitbeleid reeds een lange traditie kent en redelijk tot succesvol kan worden genoemd, nadrukkelijker wordt gewerkt vanuit een (gedragen) visie, zoals in de G4 en in de gemeente Tilburg. Vanuit deze visie moet verbinding ontstaan met eigen waarden ("het moet je raken") en in feite moet dit gebeuren in alle lagen van de organisatie, inclusief college en raad. De verantwoordelijke ambtenaar moet competenties bezitten om in dit proces te sturen. Een aantal gemeenten, zoals bijvoorbeeld Almelo, heeft zich voor het bepalen van een visie en een mogelijke aanpak eerst extern georiënteerd. Met instellingen in de gemeente en daarbuiten zijn gesprekken gevoerd over het thema.

Genoemde succesfactoren

- draagvlak voor diversiteit bij topmanagement en bestuur (gevoel van nut en noodzaak);
- de verankering vanuit de top en bij de medewerkers
- integraal (gemeentebreed) diversiteitbeleid vormgeven;
- heldere kaders en een duidelijke visie neerleggen/ van belang hoe diversiteitbeleid wordt neergezet;
- de persoonlijke inzet van de (verantwoordelijke) P&O'er/ ambtenaar zelf;
- praten met andere organisaties (ter oriëntatie) zoals CWI, provinciaal steunpunt minderheden;
- kennis inzake diversiteit vergroten;
- concrete plannen laten maken door leidinggevenden zelf.

Genoemde faalfactoren

- houding van collega's (met name P&O) werkt niet mee, lage prioriteit binnen de organisatie, daardoor vrijblijvend en afhankelijk van de goede wil;
- geen bewaking of handhaving van gemaakte afspraken;
- niemand voelt zich verantwoordelijk ("in de genen krijgen");
- teveel toedichten aan het beleid en wat het wel niet allemaal kan bewerkstelligen;
- concessies doen aan kwaliteit waardoor stereotypen bevestigd worden.

Creativiteit eveneens van belang

Naast realisme wordt ook creativiteit in de aanpak van belang geacht, het durven denken in dilemma's in plaats van oplossingen. De gemeenten Tilburg, Rotterdam en Leeuwarden zijn hier voorbeelden van.

'Draagvlak' meest genoemd

Het meest (5 keer) werd 'draagvlak' als succesfactor genoemd. Ook meerdere keren werd 'creatieve aanpak' genoemd, evenals de persoonlijke inzet van de P&O'er (verantwoordelijk ambtenaar) zelf.

5.2 Cultuurfactoren

Cultuur sterk medebepalend

Respondenten bij provincies en gemeenten noemden ook het cultuuraspect als belangrijk om diversiteitsbeleid succesvol te kunnen implementeren. In een open cultuur lukt dat beter dan in meer gesloten cultuur. Er is ook opgemerkt dat nog vaak onbewuste mechanismen in werking treden die leiden tot stigmatisering.

Genoemde succesfactoren in dit verband:

- goed begrip van verschil in culturele achtergrond bij collega's en leidinggevenden en daarover met elkaar in gesprek gaan en alert blijven (zonder dat dit gelijk tot afspraken hoeft te leiden);
- alle medewerkers, dus ook allochtone medewerkers, volledig aanspreken op hun kunnen en niet op iets anders ("onderscheid maken, maar dit vervolgens ook weer zo snel mogelijk loslaten");
- succesvolle allochtonen als voorbeeld (en mogelijk als coach);
- gedragscode voor omgang met allochtone 'klanten' (hoewel dit ook stigmatiserend kan werken als men bepaald gedrag alleen maar vertoont omdat het om allochtonen gaat: allochtonen willen soms juist liever dezelfde behandeling als anderen);
- klimaat van ontvankelijkheid creëren.

Gemeente Tilburg: gedragscode vanuit pluralistische visie

Binnen de gemeente Tilburg is sprake van een gedragscode of gedragslijn waarin de pluralistische visie tot uitdrukking komt: medewerkers staan open voor verschillen, maar hanteren daarbij wel een eigen normen- en waardenset. De gedragscode of gedragslijn volgt impliciet de visie die Tilburg hanteert en de wijze waarop de gemeente zich wil profileren.

Als faalfactoren worden genoemd:

- onbewust meer van hetzelfde zoeken (“pinguïns selecteren pinguïns”³²);
- onvoldoende bewustheid en open houding;
- geen bewaking of handhaving van gemaakte afspraken.

5.3 Werving, netwerken en binding

Geen eensgezindheid over nut wervingsbureaus

Op het gebied van werving maken een aantal grote gemeenten gebruik van landelijke wervingsbureaus die zich met name richten op allochtone doelgroepen. Andere respondenten gaven aan daar bewust niet voor te kiezen vanwege het kostenaspect. Netwerken van allochtone personeelsleden benutten, zoals bijvoorbeeld gebeurt in Tilburg, zou sneller en efficiënter werken.

Succesfactoren werving

Als succesfactoren voor de werving werden genoemd:

- werving via andere kanalen, bijvoorbeeld via het opbouwen of al hebben van een eigen netwerk of via speciale bureaus;
- bij het selectieproces mensen uit de desbetreffende doelgroep betrekken.

Faalfactoren werving

Als faalfactoren bij de werving werden genoemd:

- het aantrekken en begeleiden van allochtonen wordt als lastig en tijdrovend gezien;
- wijze van geschikte kandidaten zoeken sluit niet aan bij de wijze waarop door allochtonen een baan wordt gezocht (via netwerken);
- een discrepantie tussen enerzijds het streven naar een personeelsbestand als afspiegeling van de bevolking en anderzijds het aantal hoger opgeleide allochtonen (een groot deel van de functies binnen gemeenten en zeker binnen provincies is bestemd voor hoger opgeleiden);
- er zijn weinig vacatures (vergrijsd bestand) en weinig allochtonen die reageren;
- vaak wordt werkervaring gevraagd, wat voor allochtonen een struikelblok kan zijn;
- geforceerd traditioneel voorkeursbeleid.

Faalfactoren binding

Op het gebied van binding, het behouden van allochtoon personeel, werden twee faalfactoren genoemd:

- allochtonen hebben eerder last van niet goed geregeld generiek personeelsbeleid (bv. de afwezigheid van beleid gericht op doorstroom);
- eindeloos blijven steunen van allochtone medewerkers (terwijl ze waarschijnlijk op een andere plek beter af zijn), het teveel ‘in de watten leggen’.

‘Kwestie van tijd’

Bijna alle gemeenten die nog geen diversiteitbeleid hebben, weten dat de bestaande, meer traditionele wervingsmethoden niet effectief zijn om allochtonen binnen te halen. Werving via speciale bureaus wordt meerdere keren genoemd als succesfactor.

Sommige gemeenten en provincies zijn van mening dat het binnenhalen van geschikte allochtonen een kwestie is van tijd (“als er straks genoeg hoog opgeleide allochtonen zijn komen deze

³² Uit het eerder aangehaalde artikel in het VNG magazine Diversiteitbeleid nog geen hot item.

vanzelf wel bovendrijven”) en kiezen dus niet voor het zoeken via andere dan de traditionele wervingskanalen. Uit een in februari 2008 verschenen onderzoek van Qrius samen met de omroep BNN blijkt dat allochtone en autochtone jongeren steeds meer op elkaar gaan lijken³³. Denk aan het gebruik van bepaalde media (met uitzondering van internet).

Hoger opgeleiden schaars

Een slecht imago verlaagt de aantrekkelijkheid van een werkgever. Deze faalfactor werd twee keer genoemd, door zowel een provincie als een gemeente. Eveneens twee keer genoemd als faalfactor werd het zoeken naar hoger opgeleide mensen, terwijl deze in de opvatting van deze respondenten in allochtone kringen nog (erg) schaars zijn.

5.4 Communicatie en PR

Communicatie van cruciaal belang

Met name gemeenten met een succesvol diversiteitbeleid gaven communicatie aan als de kritische succesfactor. Alles staat of valt met het op de goede manier voor het voetlicht brengen van diversiteitbeleid.

Genoemde succesfactoren:

- communicatie heeft een sleutelrol, daar valt of staat het welslagen van diversiteitbeleid mee;
- regelmatig aandacht voor het onderwerp, bv. via het personeelsblad.

Imago boosdoener

Door een aantal respondenten is het slechte imago genoemd van zowel provincie als gemeente als werkgever voor hoogopgeleide allochtonen. Dit staat haaks op het gegeven uit het eerder aangehaalde onderzoek van het A+O fonds Gemeenten dat de gemeente een reële optie is als werkgever, maar dat het een relatief onbekende werkgever is. Gemeenten en provincies zullen dus vooral aan hun imago moeten werken, o.a. door succesvolle allochtonen als voorbeeld te stellen.

5.5 Registratie

De twee gezichten van registratie

Opvallend feit is dat de registratie van allochtonen zowel als succes- en faalfactor wordt genoemd. Succesfactor omdat hiermee kan worden gemonitord of de ingezette beleidsinstrumenten succes sorteren, faalfactor als daarmee te veel nadruk komt te liggen op instrumentele en bedrijfsmatige aspecten (‘de heiligverklaring van cijfers’). In een aantal interviews is aangegeven dat door streefcijfers te vertalen naar alle afdelingen (sectoren en/of diensten) er te weinig recht wordt gedaan aan verschillen die er bestaan. Zo zal de ene afdeling bijvoorbeeld meer bestaan uit specialisten en zijn er verschillen in de mate van directe klantcontacten. Recht doen aan deze verschillen betekent dat niet rigide met streefcijfers moet worden omgegaan. Aan de andere kant kunnen streefdoelen de verantwoordelijke managers helpen om het onderwerp levend te houden.

³³ Allochtone en autochtone jongeren lijken op elkaar (13 februari 2008). Allochtone en autochtone jongeren van 15 tot en met 25 jaar lijken in veel opzichten op elkaar. Dat blijkt uit onderzoek van het marktonderzoeksbureau Qrius in samenwerking met omroep BNN. Beide groepen jongeren vinden het belangrijk om onderwijs te volgen en een diploma te halen. Ook maken zij gebruik van dezelfde media; allochtone jongeren maken nauwelijks gebruik van media uit het land van herkomst. Naast overeenkomsten laat het onderzoek ook een aantal belangrijke verschillen zien. Van de allochtone jongeren gelooft 75 procent in een god of hogere macht, in tegenstelling tot maar 39 procent van de autochtone jongeren. Daarnaast gaan allochtone jongeren anders om met internet. Zij zijn bijvoorbeeld terughoudender bij het verstrekken van persoonlijke informatie. (Bron: Qrius)

5.6 Conclusies

Succes een samenspel van factoren

Om succesvol diversiteitbeleid te kunnen voeren geldt een samenspel van factoren die te maken hebben met de manier waarop het onderwerp op de agenda komt, hoe diversiteitbeleid 'gedragen' wordt binnen de organisatie, met de wijze waarop het beleid wordt neergezet en met overige cultuur- en communicatieaspecten.

Bij gemeenten waar diversiteitbeleid reeds een lange traditie kent en redelijk tot succesvol kan worden genoemd, wordt nadrukkelijker gewerkt vanuit een (breed gedragen) visie.

Ook het betrekken van externe partijen in het proces van oriëntatie- en visievorming lijkt bij te dragen aan een meer succesvol diversiteitbeleid.

Communicatie cruciaal

Cultuur- en communicatieaspecten spelen een belangrijke rol. Bij cultuur gaat het om de mate van openheid van de cultuur en bewustwording (van voorheen onbewuste processen en gedragspatronen). Communicatie geldt als kritische succesfactor, vooral bij gemeenten waar al jaren sprake is van diversiteitbeleid.

Gemeenten die nog traditioneel werven zijn zich ervan bewust dat traditioneel werven niet altijd aansluit bij het zoekgedrag van allochtonen. Maar de bereidheid om methoden aan te passen is niet bij alle gemeenten heel groot. Men vindt in sommige gevallen dat allochtonen zich qua zoekgedrag ook moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving.

Een aantal gemeenten en provincies denkt een slecht imago te hebben bij de allochtone doelgroep. Uit onderzoek blijkt dat het meer gaat om onbekendheid over wat het werken bij gemeenten en provincies nu precies inhoudt.

Registratie heeft goede en slechte kanten

Registratie heeft twee kanten voor provincies en gemeenten: enerzijds is registratie goed om daarmee het beleid op effectiviteit te kunnen beoordelen, anderzijds kan de nadruk te veel op cijfers komen te liggen. Het behalen van streefcijfers zegt niet alles over de kwaliteit van het gevoerde diversiteitbeleid.



Hoofdstuk 6

Gewenste ondersteuning

6.1 Contacten

Belang van gemeentelijke netwerken

Bij de groep gemeenten en de provincie met diversiteitbeleid is gevraagd naar de contacten die ze onderhouden over diversiteitbeleid met andere provincies en gemeenten. De provincie onderhoudt geen formele, wel echter informele contacten met personeelsfunctionarissen van andere provincies. Bij de gemeenten onderhouden er 5 van de 13 contacten. Daarbij worden verschillende netwerken genoemd. De Brabantse gemeenten hebben een eigen (uitwisselings)netwerk, het *Periodiek Overleg Grote Gemeenten*. De gemeente Utrecht noemt als uitwisselingsnetwerk de G4; opvallend genoeg noemt de gemeente Den Haag dit niet als netwerk. Ook in Schiedam is er sprake van een gemeentelijk samenwerkingsverband, onder andere met Rotterdam en Vlaardingen.

De gemeente Rotterdam heeft naast het overleg met de G4 ook een netwerk met de omliggende gemeenten (Schiedam en Vlaardingen) en met de gemeente Enschede. Daarnaast zijn er nauwe banden met het A+O fonds Gemeenten.

HR-netwerken bij provincies

Bij de groep gemeenten en provincies die geen diversiteitbeleid kennen, kwamen bij sommige wel netwerken ter sprake. Zo maakten een aantal provincies melding van een Human Resources-netwerk van provincieambtenaren. Verwacht worden initiatieven uit deze hoek, geënt op de nieuw afgesloten CAO van de provincies. Daarin staat de afspraak dat provincies per 2008 diversiteitbeleid gaan invoeren, althans initiatieven op dit terrein gaan ontplooiën, evt. ondersteund door het IPO. Bij de provincie Drenthe werd naast het HR-netwerk ook een regionaal verband genoemd waarbinnen, ondersteund door een extern bureau, de mogelijkheden voor diversiteitbeleid worden onderzocht.

6.2 Informatie

Behoeft aan 'good practices'

De behoefte aan informatie is behoorlijk divers. De provincie met diversiteitbeleid waarmee contact is geweest, heeft vooral behoefte aan informatie over hoe andere, vergelijkbare organisaties omgaan met diversiteit. Bij de 13 gemeenten met diversiteitbeleid is de behoefte aan informatie klein: slechts 3 gemeenten hebben wel behoefte aan informatie, waarbij 2 specifiek de resultaten van deze verkenning noemen. De andere gemeente zou graag bijeenkomsten en ook eigen netwerken willen benutten voor voorbeelden van 'good practice'.

Van de gemeenten die geen informatiebehoefte hebben, zegt 1 dat meer informatie dan nu niet nodig is, hoewel publicaties altijd wel interessant zijn. De gemeente Rotterdam is van plan zelf in het najaar van 2008 een (landelijke) conferentie over diversiteit te organiseren.

Ideeën en tips welkom

Van de provincies en gemeenten die geen diversiteitbeleid hebben, geeft 1 gemeente (ongevraagd³⁴) specifiek aan dat ideeën en tips om te werken aan een afspiegeling van de bevolking welkom zijn. Meer gemeenten worstelen met de afspiegeling in relatie tot het opleidingsniveau.

6.3 Conclusies

Gemeenten spiegelen zich aan elkaar

Bij gemeenten en provincies waar diversiteitbeleid (nog) geen item is, blijkt slechts in een enkel geval behoefte te bestaan aan gerichte informatie. Gemeenten met diversiteitbeleid vervullen vaak een voortrekkersrol, in die zin dat collega-gemeenten informatie bij hen opvragen. Zelf geven ze aan altijd open te staan voor nieuwe ideeën, waarbij ze zich wel selectief opstellen, gezien de veelheid aan nieuwe informatie. Waarschijnlijk zullen de gemeenten en provincies die binnenkort met de invoering van diversiteit aan de slag gaan, openstaan voor voorbeelden van 'good practice'.



³⁴ In de vragenlijst is voor gemeenten zonder diversiteitbeleid is geen vraag gesteld naar een mogelijke behoefte aan informatie.

Bijlage 1

Vragenlijst onderzoek diversiteitbeleid provincies en (grote) gemeenten

Algemeen

Naam provincie/gemeente:	
Naam geïnterviewde:	
Wat is uw functie?	
Wat is uw betrokkenheid bij het thema diversiteitbeleid?	
Is er op dit moment binnen de provincie/gemeente gericht beleid rond in- en doorstroom van allochtoon personeel? (<i>N.B. Goed onderscheid maken tussen instroom en doorstroom!</i>)	Instroom: Doorstroom:
Zijn er concrete doelen geformuleerd de afgelopen 5 jaar	
Is de Wet Samen geëvalueerd?	
Welke conclusies zijn daaruit getrokken?	
Vervolg vragen indien er geen diversiteitbeleid (meer) is gericht op allochtonen	
Naam provincie/gemeente:	
Hoe vindt momenteel de werving plaats van nieuw personeel?	
Is deze werkwijze uniform of verschilt deze per afdeling/directie?	
Is de bestaande wervingsmethode volgens u geschikt om allochtoon personeel aan te trekken?	
Zo niet, wat zou effectiever zijn in uw ogen?	
Zijn er binnen de provincie/gemeente plannen om diversiteitbeleid gericht op allochtonen (weer) als instrument in te zetten?	
Zo ja, hoe concreet zijn deze plannen?	
Wat houden die plannen in? (<i>bv. alleen gericht op instroom of ook op doorstroom</i>)	
Welke maatregelen of activiteiten gericht op arbeidsdeelname van allochtonen worden binnen de provincie/gemeente wél ondersteund?	
Zijn er, zonder dat op dit moment sprake is van diversiteitbeleid, wel succes- en faalfactoren te noemen als het gaat om arbeidsdeelname van allochtonen binnen de provincie/gemeente?	
Vervolg vragen indien er wel diversiteitbeleid (meer) is gericht op allochtonen	
Naam provincie/gemeente:	
Sinds wanneer bestaat dit beleid?	

Wat was de aanleiding om met dit thema aan de gang te gaan?	
Is dit beleid met name gericht op instroom, doorstroom/behoud van allochtonen of op beide?	
Geldt dit beleid voor de hele provinciale/gemeentelijke organisatie of richt het zich met name op bepaalde onderdelen of op bepaalde functieniveaus?	
Zo ja, op welke onderdelen of functieniveaus? En waarom?	
Op welke manier wordt het diversiteitbeleid binnen de provincie/gemeente vorm gegeven?	
Wat doet de organisatie concreet om de instroom van allochtonen te bevorderen? <i>(bv. andere wervingskanalen gebruiken, positieve actie, anoniem solliciteren mogelijk maken, gebruik van cultuurvrije test of assessments)</i>	
Wat doet de organisatie concreet om de doorstroom van allochtonen te bevorderen?	
Zijn er voor de uitvoering van deze activiteiten ook middelen beschikbaar of vindt de ondersteuning alleen plaats in personele zin?	
Zijn er streefcijfers geformuleerd?	
Zo ja, welke?	
Hoe staat het met de verdeling van de verantwoordelijkheden bij uitvoering en evaluatie van het diversiteitbeleid? <i>(bv. is er een speciale diversiteitmanager of is deze taak een structureel onderdeel van de HRM-adviseur?)</i>	
Staat het diversiteitbeleid op papier? <i>(Zo ja, dan graag toesturen!)</i>	
Zijn er cijfers beschikbaar over instroom en doorstroom van allochtonen? <i>(Zo ja, dan graag toesturen!)</i>	
Ook naar functieniveau? <i>(Zo ja, dan graag toesturen!)</i>	
Wordt de voortgang van het diversiteitbeleid gemeten, geanalyseerd en gerapporteerd?	
Zo ja, hoe? Zo nee, wat is daarvan de reden?	
Wat zijn succes- en faalfactoren bij het uitvoeren van diversiteitbeleid?	
Heeft u contact met andere provincies/gemeenten over diversiteitbeleid?	
Zo ja, in welk verband?	
Is dit contact incidenteel of op structurele basis?	
Zou u behoefte hebben aan meer informatie over diversiteitbeleid (bv. via speciale publicaties en/of bijeenkomsten)?	
Zo ja, wat voor soort informatie zou u met name willen hebben?	

Bijlage 2

Onderzochte provincies en gemeenten

Provincies

Van de 12 provincies die zijn benaderd, hebben 5 de vragenlijst beantwoord; een respons van 42%. Dit is een zeer lage respons, die op zichzelf al iets zegt over de geringe aandacht voor het onderwerp bij provincies. Van 1 provincie kon via de website informatie worden verkregen over diversiteitbeleid. In totaal zijn dus 6 provincies terug te vinden in deze bijlage.

Van de 6 provincies die niet aan het onderzoek hebben deelgenomen, gaven er 3 aan dat zij geen tijd konden vrijmaken om aan het onderzoek mee te werken; de overige 3 hebben, ondanks herhaalde verzoeken, niet gereageerd op de vragenlijst.

Gemeenten

Van de 30 grote gemeenten die zijn benaderd, hebben 24 de vragenlijst beantwoord; een respons van 80%. Van 3 gemeenten kon via de website informatie worden verkregen over diversiteitbeleid. In totaal zijn dus 27 gemeenten terug te vinden in deze bijlage.

De overige gemeenten hebben, ondanks herhaalde verzoeken, de vragenlijst niet geretourneerd. In een enkel geval is het niet gelukt contact te leggen met de juiste persoon.

Gemeenten die *wel diversiteitbeleid* hebben:

1. Amsterdam
2. Rotterdam
3. Den Haag
4. Utrecht
5. Schiedam
6. Den Bosch
7. Tilburg
8. Eindhoven
9. Haarlem³⁵
10. Leiden
11. Groningen³⁶
12. Nijmegen
13. Hengelo

Provincies die *wel diversiteitbeleid* hebben:

1. Zeeland
2. Limburg

³⁵ Bij de onderstreepte gemeenten en provincies is alleen op grond van de gegevens op de website geconstateerd dat zij diversiteitbeleid hebben.
³⁶ Op basis van een ontvangen email.

Gemeenten die *geen diversiteitbeleid* hebben, maar *wel plannen*:

1. Maastricht
2. Deventer
3. Zwolle
4. Lelystad
5. Leeuwarden
6. Venlo
7. Almelo
8. Alkmaar
9. Breda
10. Dordrecht
11. Amersfoort
12. Enschede

Provincie die *geen diversiteitbeleid* heeft, maar *wel plannen*:

1. Groningen

Gemeenten die *geen diversiteitbeleid* hebben en ook *geen plannen*:

1. Zoetermeer
2. Helmond

Provincies die *geen diversiteitbeleid* hebben en ook *geen plannen*:

1. Drenthe
2. Overijssel
3. Flevoland

Bijlage 3

Overzicht van aandeel allochtonen in personeelsbestand van gemeenten

Bij het hieronder staande overzicht moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Slechts van enkele gemeenten zijn via de interviews, de vragenlijst of de website recente gegevens verkregen over het aantal allochtone medewerkers. Uit de periode van de Wet Samen zijn veel gegevens voorhanden, maar sinds het expireren van deze wet en het daarmee vervallen van de verplichte registratie houden veel gemeenten de aantallen allochtone medewerkers niet meer bij. Het merendeel van de gemeenten die wel gegevens beschikbaar hebben, splitsen deze niet uit naar functieniveau; door alleen een gemiddeld percentage voor alle functieniveaus te geven ontstaat een vertekend beeld. Bij de gemeenten die wel een uitsplitsing hebben gemaakt is duidelijk te zien dat sprake is van een oververtegenwoordiging van allochtonen in de lagere functiecategorieën en van een ondervertegenwoordiging in de hogere.

Gemeente ³⁷	2005	2006	Opsplitsing naar schalen	Percentage niet-westerse allochtonen ³⁸
Amsterdam	-	22,5%		34,5%
Den Haag	17,9%	18,2%	Schaal 1 t/m 3: 39,6% Schaal 4 t/m 6: 24,6% Schaal 7 t/m 8: 18,6% Schaal 9 t/m 13: 8,6% Schaal 14 t/m 19: 3,0%	32,6%
Utrecht	-	12,0% ³⁹		21,0%
Rotterdam	-	25,7%	Schaal 1 t/m 3: 54,9% Schaal 4 t/m 6: 29,2% Schaal 7 t/m 8: 25,7% Schaal 9 t/m 13: 12,4% Schaal 14 t/m 19: 4,5%	35,7%
Den Bosch	6,4%	6,7%		9,9%
Tilburg	7,6%	7,9% ⁴⁰	Schaal 1 t/m 5: 9,0% Schaal 6 t/m 9: 11,0% Schaal 10 t/m 18: 3,1%	13,4%
Dordrecht	9,6%	9,5% ⁴¹		16,8%
Nijmegen	-	7,0%		12,0%
Arnhem	-	5,9%		17,3%
Helmond	-	2,0%		11,2%
Almelo	-	5,5%		13,4%

³⁷ Van slechts 1 provincie kon een recent gegeven worden achterhaald: in 2005 werkten er in Drenthe 21 allochtone medewerkers (zo'n 3%).

³⁸ Het gaat hier om het percentage van de gehele bevolking, niet van de beroepsbevolking. Peildatum is 1 januari 2007 (Bron: CBS Statline).

³⁹ De gemeente Utrecht spreekt nadrukkelijk van een percentage van vermoedelijk allochtone afkomst, omdat de gegevens niet geheel betrouwbaar zijn door gebrekkige registratie.

⁴⁰ In de gemeente Tilburg is het streefcijfer van 7% ruimschoots gehaald. Voor 2008 zijn daarom nieuwe streefcijfers vastgesteld en is men overgestapt op de CBS-definitie van allochtonen.

⁴¹ In de gemeente Dordrecht is het streefcijfer 10%.

Als er het erom gaat allochtone Nederlanders volwaardig te laten meedoen op de arbeidsmarkt, zou de overheid – in de meest brede zin – een voortrekkersrol moeten vervullen. Maar gebeurt dat ook? Aan plannen ontbreekt het niet, aan goede wil evenmin. Van een breed gedragen 'diversiteitbeleid' gericht op allochtonen is echter nog geen sprake. Niet bij de grote gemeenten in Nederland en al helemaal niet bij de provincies. Dat is een belangrijke conclusie uit een verkenning die op verzoek van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, is uitgevoerd onder alle twaalf provincies en een dertigtal grote gemeenten.

De verkenning vond plaats langs drie lijnen:

- Deskresearch, op basis van beschikbare informatie over het personeelsbeleid en diversiteitbeleid bij grote gemeenten en provincies.
- Een korte vragenlijst over diversiteitbeleid. Deze enquête kon naar wens mondeling worden afgenomen of schriftelijk worden beantwoord door medewerkers van gemeenten en provincies.
- Verdiepende gesprekken met één provincie (Zeeland) en een drietal gemeenten (Rotterdam, Nijmegen, Tilburg).

Deze publicatie beschrijft de uitkomsten van deze verkenning en gaat in op vragen als: hoe is het gesteld met het diversiteitbeleid van provinciale en lokale overheden? Maken zij hun voorbeeldfunctie op dit gebied in praktijk waar? Waarom gaat men aan de slag met diversiteitbeleid? Wat is de inhoud van dit beleid en wat zijn succes- en faalfactoren? Op basis van deze verkenning is een tiental beleidsadviezen voor beleidsmakers opgesteld.

© 2008



Postbus 201
3500 AE Utrecht
Telefoon (030) 297 43 21
Website www.forum.nl