



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Representatieve bureaucratie en etnische diversiteit: Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid.**

Khoulali, Naima

**Citation**

Khoulali, N. (2024). *Representatieve bureaucratie en etnische diversiteit: Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728161>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Representatieve bureaucratie en etnische diversiteit: Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid.**

Khoulali, Naima

### **Citeren**

Khoulali, N. (2023). *Representatieve bureaucratie en etnische diversiteit: een kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid.*

Versie:

Licentie:

Gedownload van:

**Opmerking:** Gebruik voor het citeren van deze publicatie de definitieve gepubliceerde versie (indien van toepassing).



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

**Representatieve bureaucratie en etnische diversiteit: Een  
kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op  
beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid.**

Naima Khouali

Masterthesis

MSc. Bestuurskunde: Bestuur en Advisering

Universiteit Leiden

Den Haag, Nederland 5 december

2023

Begeleider: Mr.dr. Gerrit Dijkstra

Aantal woorden: 10224 (exclusief  
bibliografie en bijlagen)

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie als afsluiting van de master Bestuur en Advisering aan de Universiteit Leiden. Het begin van deze masterstudie voelde als een sprong in het diepe. Een beslissing die ik lange tijd had uitgesteld, maar uiteindelijk met volle moed heb genomen. De eerste maanden in de studiebanken waren voor mij als 46-jarige vrouw wennen, en ik vroeg me vaak af waar ik aan begonnen was. Naast een veeleisende baan en een gezin met drie kinderen, leek het volgen van een masterstudie op dat moment wellicht wat overmoedig. Maar ik wist ook, het is nu of nooit. Lang heb ik mij afgevraagd of een academische studie iets voor mij was. Ben ik niet te praktisch ingesteld en meer een doener dan een wetenschapper? Maar ik had mezelf ook iets te bewijzen vond ik, ook al twijfelde ik lange tijd of het de offers die ik zou moeten maken waard was.

Toch ben ik ontzettend blij dat ik heb doorgezet. Het afgelopen jaar is uiteindelijk voorbijgevlogen, en ik kijk met trots terug op wat ik heb bereikt. Deze scriptie markeert het einde van een intensieve, maar ongelooflijk waardevolle en leerzame reis.

Het was niet altijd makkelijk om de balans te vinden tussen werk, studie en gezin. Vaak vroeg ik me af hoe ik het voor elkaar kreeg om alles te managen. Niet te veel over nadenken was mijn motto. Gewoon doen! Echter, ik realiseer mij ook heel goed dat zonder de onvoorwaardelijke steun van mijn gezin, familie, vrienden en collega's had ik dit waarschijnlijk niet volbracht.

Speciaal wil ik mijn partner, Khalid, en mijn drie kinderen, Youssra, Kaoutar en Issam, bedanken. Jullie hebben me gesteund en opgebeurd op momenten dat ik het even niet meer zag zitten. Jullie flexibiliteit en begrip hebben deze studieperiode een stuk lichter gemaakt. En ook jullie hebben offers moeten brengen, zodat ik mij verder kon ontwikkelen. Ik houd van jullie!

Mijn dank gaat ook uit naar mijn werkgever, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, voor het bieden van de nodige faciliteiten en tijd om deze studie naast mijn werk te kunnen voltooien. Een bijzonder woord van dank gaat naar Marianne Villée, die me dat laatste duwtje gaf om deze uitdaging aan te gaan. Ook mijn team en collega's verdienen een welgemeende dankjewel; jullie blijven me motiveren en inspireren.

Aan mijn vrienden en familieleden, die ik in de afgelopen maanden minder heb gezien dan ik zou willen: bedankt voor jullie begrip en geduld. Ik beloof plechtig dat ik de komende maanden mijn best ga doen om dit goed te maken. Zet de muntthee maar vast klaar.

En tot slot wil ik mijn oprechte dank uitspreken aan mijn scriptiebegeleider, Gerrit Dijkstra, die geduldig bleef wanneer ik alle kanten op leek te vliegen. Uw begeleiding, inzichten en ondersteuning hebben enorm geholpen bij de totstandkoming van deze scriptie. Dank voor het delen van uw kennis en het aanmoedigen van mijn academische groei.

Met deze scriptie sluit ik een hoofdstuk af en kijk ik ernaar uit om de bestuurskundige kennis en inzichten die ik heb opgedaan in te zetten in mijn verdere loopbaan.

Met vriendelijke groet,

Naima Khouali

# Inhoud

1. INLEIDING.....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2. Etnische diversiteit in beleidsontwikkeling: een nieuwe focus .....	7
1.3 Definitie van etniciteit .....	7
1.4. Onderzoeksvraag .....	8
1.5 Hypothesen .....	8
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie .....	8
1.7 Leeswijzer.....	9
2. THEORETISCH KADER .....	10
2.1 Evolutie van de representatieve bureaucratie .....	10
2.2 Actieve en passieve vertegenwoordiging van minderheden in de bureaucratie.....	13
2.3 De opkomst van diversiteitsbeleid.....	14
2.4 Uitbreiding van de representativiteitstheorie: persoonlijke ervaringen als .....	14
nieuw kenmerk .....	
2.5 Conceptueel model .....	15
3. ONDERZOEKSDESIGN .....	17
3.1. Ontwerp, methode en de casus studie.....	17
3.2. Beschrijving case: etnisch diverse rijksambtenaren en de invloed van hun persoonlijke ervaringen op beleidsontwikkeling.....	18
3.3. Interviews .....	19
3.4. Operationalisering .....	20
3.5 Beperkingen gegevensverzamelingen, betrouwbaarheid en validiteit .....	21
4. RESULTATEN .....	24
4.1. Representativiteit van etnische diversiteit in de beleidsomgeving .....	25
4.2 Persoonlijke kenmerken van etnisch diverse rijksambtenaren in de beleidsomgeving.....	27
4.2. Kansen en risico's van actieve vertegenwoordiging .....	29
5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE.....	31
5.1.Beantwoording van de onderzoeksvraag en hypothesen .....	31
5.2. Algemene discussie en advies voor vervolgonderzoek .....	33
5.3. Aanbevelingen voor het werkveld .....	33
5.4. Beperkingen en aanbevelingen toekomstig onderzoek.....	35
BIBLIOGRAFIE.....	36
Bijlage 1 .....	39
Bijlage 2 .....	42

# 1. INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

De toelagenaffaire, zoals onthuld in het eindverslag van de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag (POK), legt een diepgeworteld probleem bloot: het onvermogen van het ambtelijk apparaat om in een massaproces oog te hebben voor de individuele situaties van burgers (POK, 2020, p.7-9). Dit gebrek aan individuele aandacht heeft niet alleen geleid tot ernstig onrecht voor de gedupeerden, maar heeft ook een institutioneel racisme aan het licht gebracht in de wijze waarop de Belastingdienst heeft gehandeld (Rij. Van. M.L.A, 2022). Een dergelijke constatering binnen de ambtelijke dienst, met als kern racisme, ondermijnt het fundament van integriteit, onafhankelijkheid en eerlijkheid waarop een ambtelijke dienst zou moeten rusten (Bekker, 2022). Becker stelt,

"Een ambtelijke dienst moet gekenmerkt worden door onkreukbaarheid, onafhankelijkheid, eerlijkheid. Er kan wel eens wat misgaan, en goed mis ook. Maar als wangedrag 'institutioneel' wordt, dan legt dat de bijl aan de wortel van de ambtenarij. En dat klemt nog te meer als dat wangedrag bestaat uit racisme."

De gevolgen van de toelagenaffaire reiken verder dan alleen de getroffen individuen; ze hebben de geloofwaardigheid van de Rijksoverheid aangetast en de noodzaak voor een herziening van de bestuurscultuur benadrukt (Putters, 2021). Het inzicht dat een nieuwe bestuurscultuur begint met de herijking van een sociaal contract en wijst op de behoefte aan een diepgaande verandering in de manier waarop de overheid omgaat met haar burgers. Een van de identificeerde obstakels voor een effectief sociaal contract is het 'tunnel denken' door beleidsmakers, waarbij onrealistische aannames over burgers de beleidsvorming belemmeren (Putters, 2021). Een ander, nauw verwant perspectief op de groeiende kloof tussen openbaar bestuur en samenleving is het gebrek aan representativiteit van de samenleving in het personeelsbestand van de overheid (Van der Meer, 2021). Deze aandacht voor een representatief openbaar bestuur is versterkt door recente discussies over de achterstand en achterstelling van maatschappelijke groepen.

In reactie op deze roep om verandering benadrukt Abigail Norville, plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het gebrek aan diversiteit en representativiteit bij de Rijksoverheid. Ze pleit voor ambtenaren met "straatwijsheid," met persoonlijke ervaringen met onder andere discriminatie en racisme om zo tegenwicht te bieden aan de ambtenaren die niet zelf hebben ervaren wat het betekent als de overheid ver van je leefwereld af staat (Overheidvannu.nl, 2023; Volkskrant, 2023; FD, 2023).

## **1.2. Etnische diversiteit in beleidsontwikkeling: een nieuwe focus**

De roep om diversiteit en representativiteit binnen de Rijksoverheid weerspiegelt niet alleen de noodzaak tot verandering in de bestuurscultuur, maar is ook geworteld in recente maatschappelijke ontwikkelingen die de relatie tussen etniciteit en inclusiviteit benadrukken. Het eerdergenoemde voorbeeld van de toeslagenaffaire, waar institutioneel racisme aan het licht kwam bij de handhaving van beleid door de Belastingdienst (Rij. Van. M.L.A, 2022) is daar illustratief voor. Deze affaire heeft niet alleen individuele levens verwoest, maar ook de gebreken in het systeem blootgelegd, waaronder het gebrek aan begrip voor diverse achtergronden en ervaringen.

In reactie op deze gebeurtenissen heeft de discussie over de inclusiviteit van beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid zich verbreed naar een erkenning van de rol van etnische diversiteit als een factor die de beleidsvorming kan beïnvloeden. Abigail Norville, plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, benadrukt het belang van ambtenaren met "straatwijsheid," met persoonlijke ervaringen, waaronder die met racisme, om tegenwicht te bieden aan het tunnel denken binnen de overheid (Overheidvannu.nl, 2023; Volkskrant, 2023; FD, 2023). Deze roep om meer diversiteit en inclusiviteit weerspiegelt een groeiend besef van de noodzaak om beleidsvorming te verrijken met diverse perspectieven en achtergronden, waarvan etnische diversiteit er één is die gezien de veranderende samenstelling van de Nederlandse samenleving steeds meer aan prioriteit toeneemt.

## **1.3 Definitie van etniciteit**

Etniciteit verwijst naar de expliciete gedeelde origine van een bevolkingsgroep (Agirdag, 2020). Binnen de context van etnische diversiteit worden verschillende groepen mensen in de samenleving onderscheiden, elk met een gezamenlijke afkomst (Markus & Moya, 2010). Etnische diversiteit omvat daarmee verschillende aspecten, waaronder taal, cultuur, religie en afkomst. Volgens deze definitie kunnen ook inwoners van Limburg of Friesland gezien worden als een etnische groep. Omdat de aanleiding van dit onderzoek ligt in de discussie of minderheden met een migratieachtergrond representatief vertegenwoordigd worden in beleidsontwikkeling focust dit onderzoek bij etnische diversiteit zich op groepen mensen met een gedeelde migratieachtergrond.

#### **1.4. Onderzoeksvraag**

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*"Wat is de invloed van etniciteit op de effectiviteit van beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid en hoe kan dit worden verklaard?"*

Dit onderzoek beoogt niet alleen het begrip van een inclusieve Rijksoverheid te verdiepen, maar ook bij te dragen aan de evolutie van het concept van de representatieve bureaucratie door de nieuwe dimensie van de invloed van etniciteit in beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid te belichten.

#### **1.5 Hypothesen**

H1: Representativiteit van etniciteit binnen de Rijksoverheid leidt tot effectievere beleidsontwikkeling

H2: Actieve vertegenwoordiging door rijksambtenaren met een diverse achtergrond leidt tot effectievere beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid

#### **1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is te vinden in een nieuwe ontwikkeling binnen de representatieve bureaucratie. Er is al veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar verschillende aspecten van diversiteit en representativiteit in het openbaar bestuur (o.a. Mosher, 1968; Meier, 1975; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Dijkstra & Van der Meer, 2018; Schröter, 2019). Het merendeel van deze onderzoeken behandelt één of meerdere aspecten van een representatieve bureaucratie, denk aan demografische, culturele en sociaaleconomische samenstelling van de bureaucratie.

Het is pas in de laatste decennia dat de discussie rondom de diversiteit van de samenstelling van het openbaar bestuur, zich ook richt op etniciteit en daarbij ook op de persoonlijke ervaringen en kenmerken van etnisch diverse ambtenaren

Door specifiek te kijken naar de invloed van etniciteit in samenhang met de persoonlijke ervaringen van rijksambtenaren en de invloed hiervan op beleidsontwikkeling, voegt dit onderzoek een waardevolle dimensie toe aan de bestaande wetenschappelijke literatuur. Hierbij diept het ook de literatuur ten aanzien van actieve vertegenwoordiging door etnische

minderheden uit. Het brengt niet alleen in kaart welke invloed etniciteit en persoonlijke kenmerken die hiermee samenhangen onder deze doelgroep de beleidsontwikkeling heeft, maar biedt ook inzichten in de mechanismen achter deze invloed. Daarmee draagt dit onderzoek niet alleen bij aan een dieper begrip van een representatieve Rijksoverheid, maar ook aan de theoretische ontwikkeling van het concept van representatieve bureaucratie door het te verrijken met nieuwe perspectieven op diversiteit en inclusiviteit. Deze wetenschappelijke bijdrage is niet alleen relevant voor de academische wereld maar heeft ook directe implicaties voor beleidsmakers en praktijkmensen, en draagt zo bij aan het vormgeven van effectiever en inclusiever overheidsbeleid.

### **1.7 Leeswijzer**

Na deze introductie volgt in het tweede hoofdstuk het theoretisch kader. Hierin wordt dieper ingegaan op de representatieve bureaucratie en de evolutie hiervan, de concepten van passieve en actieve vertegenwoordiging, en de recente inzichten rondom diversiteitsbeleid binnen het openbaar bestuur.

Het derde hoofdstuk richt zich op het conceptueel model en de operationalisatie van de variabelen. Hierin wordt nader ingegaan op de specifieke aspecten van etniciteit en de invloed die dit heeft op beleidsontwikkeling. Het conceptueel model geeft een helder kader voor het begrijpen van de onderlinge relaties tussen deze variabelen, terwijl de operationalisatie concrete meetinstrumenten identificeert.

Het vierde hoofdstuk behandelt de methodologie van het onderzoek. Hier worden de onderzoeksopzet, dataverzamelingmethoden en analysetechnieken uitvoerig beschreven. Een zorgvuldige methodologie is essentieel om valide en betrouwbare conclusies te kunnen trekken.

In het vijfde hoofdstuk worden de resultaten van de analyse gepresenteerd en geïnterpreteerd. Dit biedt inzicht in de gevonden verbanden en eventuele patronen die naar voren komen uit de verzamelde data.

De conclusie, als laatste hoofdstuk, vat de belangrijkste bevindingen samen, beantwoordt de onderzoeksvraag en evalueert de hypothesen. Hierbij worden ook de beperkingen van het onderzoek besproken en suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek. Tot slot worden de praktische implicaties van de resultaten voor beleidsmakers en praktijkmensen belicht.

## **2. THEORETISCH KADER**

Het theoretisch kader van dit onderzoek richt zich op de evolutie van de representatieve bureaucratie, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan het huidige inzicht in de rol van de overheid als afspiegeling van de samenleving. De representatieve bureaucratie is door de jaren heen onderhevig geweest aan veranderingen en aanpassingen, gedreven door maatschappelijke ontwikkelingen, politieke verschuivingen en groeiend bewustzijn van diversiteit en inclusiviteit.

Hierbij wordt ingegaan op vroege inzichten van klassiekers binnen de bestuurskunde zoals Kingsley, die de basis heeft gelegd voor het begrip representativiteit in de bureaucratie. Vervolgens wordt de aandacht verlegd naar de concepten van passieve en actieve vertegenwoordiging binnen de bureaucratie. Hoe vertaalt de aanwezigheid van diverse groepen zich naar daadwerkelijke invloed en participatie in beleidsvorming? Welke mechanismen spelen hierbij een rol en hoe verhouden deze zich tot het streven naar een representatieve overheid?

Tot slot worden de meest recente inzichten rondom diversiteitsbeleid besproken, met een focus op de veranderende paradigma's en de wetenschappelijke blik op persoonlijke ervaringen van ambtenaren als een nieuw perspectief binnen de representatieve bureaucratie.

### **2.1 Evolutie van de representatieve bureaucratie**

Het concept van representatieve bureaucratie heeft een wetenschappelijk interessante klassieke benadering van Kingsley in 1944 tot de verschuiving naar diversiteitsmanagement in het openbaar bestuur onder het paradigma van New Public Management (NPM).

In 1944 introduceerde Kingsley het concept van representatieve bureaucratie in zijn werk "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy." Kingsley betoogde dat bureaucratieën effectiever zouden zijn als ze een afspiegeling waren van de diversiteit van de samenleving die ze dienden. Hij benadrukte het belang van het aannemen van ambtenaren met verschillende sociale, economische en demografische achtergronden om de bureaucratistische besluitvorming te verrijken en de legitimiteit ervan te vergroten (Kingsley, 1944).

De gedachte van een representatieve bureaucratie paste niet in de tot dan toe belangrijkste uitgangspunt van de Weberiaanse bureaucratie, die uitgaat van het verdienstecriteria op basis van expertise bij ambtenaren. Met andere woorden: de ambtenarij onder Weber kan geen afspiegeling zijn van de samenleving, omdat niet iedereen in de samenleving over de

noodzakelijke kwalificaties beschikt die nodig zijn om ambtenaar te zijn (Van der Meer & Dijkstra, 2018).

De academische discussie over de representatieve bureaucratie kreeg vervolg in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw. Van der Meer (2020, p.294-296) stelt dat deze discussie in Nederland ingegeven werd door de “toenemende maatschappelijke en politieke polarisatie”. De vraag die toen vooral speelde was wie de grootste macht in de samenleving en de politiek had, aldus van der Meer. Van der Meer benoemt hierbij dat in relatie tot representativiteit in de decennia erna over ‘ondervertegenwoordiging’ in de bureaucratie werd gesproken. Het ging dan met name om ondervertegenwoordiging van religie zoals het rooms-katholicisme en bepaalde orthodox protestantse stromingen.

In de context van het huidige Nederlandse openbaar bestuur heeft dit concept van representatieve bureaucratie een hernieuwde en urgente relevantie gekregen. In een tijd waarin diversiteit en inclusiviteit centrale waarden zijn geworden, ziet de Rijksoverheid zich geconfronteerd met de uitdaging om een balans te vinden tussen traditionele meritocratische principes en de noodzaak om een ambtelijk apparaat te ontwikkelen dat de diverse behoeften en belangen van de moderne Nederlandse samenleving adequaat vertegenwoordigt.

De theorie van de representatieve bureaucratie gaat ervan uit dat overheidsbestuurders de neiging hebben om op te komen voor de belangen en behoeften van sociale groepen die op hen lijken en het de algemene opvatting is dat de bureaucratie een weerspiegeling van de samenleving moet zijn om zo de diverse belangen goed mee te kunnen wegen in besluitvorming (Ricucci & Van Ryzin, 2017).

Tijdens de opkomst van het New Public Management-paradigma (NPM) in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw vond er echter een verschuiving plaats in de benadering van representatieve bureaucratie. NPM legde de nadruk op efficiëntie, kostenbesparing en resultaatgerichtheid binnen de overheid (Hood,1991). Dit leidde o.a. tot de komst van Human Resource Management (HRM) met een focus op medewerkers als “...hulpbronnen die moeten worden ontwikkeld in overeenstemming met de (economische) doelen van de organisatie.” (Groeneveld & Van der Walle, 2010). Groeneveld en Van der Walle stellen dat binnen het NPM-paradigma HRM zich richt op de ontwikkeling van de individuele medewerker en geen rekening houdt met diens fysieke kenmerken, gender, ras of leeftijd.

Het HRM instrumentarium was er daarom ook niet op ingericht om rekening te houden met diversificatie van het personeelsbestand op basis van representativiteit in de bureaucratie.

Eind jaren '90 verschuift de discussie van representatieve bureaucratie naar diversiteit (en daarmee samenhangend ook inclusiviteit). Schröter (2019) stelt dat, met de toenemende sociale ongelijkheid en de veranderende etnische en culturele samenstelling van de samenleving, de interactie tussen bureaucratie en burger verandert. De vraag is dan ook in hoeverre de bureaucratie in staat is om adequaat te anticiperen op de problematiek waar verschillende groepen burgers in de samenleving tegenaan lopen.

Schröter onderscheidt drie dimensies binnen de representatieve bureaucratie. In eerste instantie beschrijft Schröter de organisatorische functie van representativiteit. Hij wijst er hierbij op dat vertegenwoordiging van diverse groepen in de organisatie kan leiden tot *creatievere oplossingen* voor vraagstukken en het “groepsdenken” verkleint. Naast de voordelen van diversiteit voor de organisatie benoemt Schröter ook de risico's, waaronder de kans op *over-identificatie met de meerderheidsgroep*. Dit kan de voordelen van groepsvertegenwoordiging in de weg gaan staan.

Als tweede dimensie gaat Schröter in op de macro-economische functie van diversiteit. Als voorbeeld benoemt hij het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt voor minderheden of kansarme groepen. De overheid vervult hier dan als het ware een *voorbeeldfunctie* in de samenleving. Daartegenover staat dat met de huidige krapte op de arbeidsmarkt het ook een zogeheten “*business case*” is om te investeren in bijvoorbeeld minderheden of vrouwen. Schröter benoemt hierbij de babyboom generatie die de komende jaren met pensioen gaat en het daarmee in het belang van de arbeidsmarkt is om een divers personeelsbestand op te bouwen. Een ander aspect binnen de macro-economische dimensie is om een beter *imago* op te bouwen als organisatie. Schröter benoemt hierbij het creëren van een beeld over de organisatie als ‘ruimdenkend, eerlijk, modern en multicultureel.’

Als derde dimensie wijst Schröter op de politieke en sociale functie van diversiteit. Het principe binnen deze dimensie is dat een diverse organisatie die een weerspiegeling is van de samenleving de democratie ook beter laat functioneren. Groeneveld en Van der Walle (2010) bevestigen deze politieke functie van diversiteit door te stellen dat in een representatieve bureaucratie de politiek kan profiteren van meer vertrouwen onder burgers en dit weer leidt een grotere legitimiteit van de bureaucratie. Schröter (2019) waarschuwt hierbij wel op het risico dat actieve vertegenwoordiging kan doorslaan naar *politisering* en hierbij *conflict* kan toenemen.

*H1: Representativiteit van etniciteit binnen de Rijksoverheid leidt tot effectievere beleidsontwikkeling*

## **2.2 Actieve en passieve vertegenwoordiging van minderheden in de bureaucratie**

Het concept van representatieve bureaucratie gaat verder dan alleen passieve vertegenwoordiging, waarbij ambtenaren de demografische diversiteit van de samenleving weerspiegelen. Actieve vertegenwoordiging is een aspect dat zich richt op de actieve inzet van ambtenaren uit diverse achtergronden om de belangen van hun respectievelijke gemeenschappen te behartigen (Groeneveld&Walle, 2010).

Bij passieve vertegenwoordiging gaat het erom dat de ambtelijke organisatie een afspiegeling vormt van de bredere samenleving, zoals oorspronkelijk voorgesteld door Kingsley (1944). Dit houdt in dat ambtenaren in termen van demografie, zoals leeftijd, geslacht, etniciteit en religie, een representatieve doorsnede van de bevolking zouden moeten zijn. Deze passieve vertegenwoordiging kan resulteren in symbolische vertegenwoordiging (Ricucci&Van Ryzin, 2017).

Actieve vertegenwoordiging gaat echter een stap verder en bouwt voort op de zorgen die Frederick Mosher in 1968 uitte over de afstand tussen burger en bureaucraat in zijn werk "Democracy and the Public Service." Mosher (1968) beschouwde de openbare dienst als "driemaal verwijderd van democratie" vanwege de afstand tussen burger en ambtenarij. Dit zorgde voor een belangrijke uitdaging om ervoor te zorgen dat ambtenaren handelen in het belang van het volk, vooral gezien de specialisatie en de onafhankelijkheid van ambtenaren.

Actieve vertegenwoordiging impliceert dat ambtenaren uit minderheidsgroepen niet alleen aanwezig zijn in de bureaucratie, maar ook *actief hun specifieke perspectieven, ervaringen en expertise inbrengen* om de belangen van hun gemeenschappen te dienen. Dit betekent dat zij proactief betrokken zijn bij het beleidsproces en de besluitvorming, waarbij zij hun unieke inzichten en ervaringen benutten om beleid en dienstverlening te verbeteren. Uit eerder onderzoek blijkt dat het vergroten van de vertegenwoordiging in de bureaucratie positieve resultaten oplevert. Zo kan het verhogen van vertegenwoordiging leiden tot minder discriminatie van minderheidsleerlingen door leerkrachten (Meier, 1993) en kunnen gestandaardiseerde testcores van studenten uit minderheidsgroepen worden verbeterd als er ook meer docenten uit etnische minderheidsgroepen worden aangenomen (Keiser e.a., 2002; Meier e.a., 1999).

Naast de kansen om de kloof tussen burgers en overheid te overbruggen brengt actieve vertegenwoordiging ook risico's met zich mee. Zo bestaat er het risico dat de ambtenaar als actieve vertegenwoordiger *minder neutraal* is (Lim, 2006).

*H2: Actieve vertegenwoordiging door rijksambtenaren met een etnisch diverse achtergrond biedt kansen voor effectievere beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid*

### **2.3 De opkomst van diversiteitsbeleid**

In de jaren 90 doet ook het concept van diversiteit in de bureaucratie zijn intrede, waarbij in de afgelopen decennia de focus voor de Rijksoverheid kwam te liggen op de instroom, doorstroom en het behoud van vrouwen en etniciteit (Hofhuis & Van 't Hoog, 2010).

Het concept diversiteit binnen het openbaar bestuur heeft zich ontwikkeld als een aanvullend aspect van representativiteit. Waar representativiteit zich richt op het weerspiegelen van de samenleving in de ambtelijke dienst, benadrukt diversiteit alle aspecten waarin medewerkers van elkaar kunnen verschillen. Het gaat hierbij om zowel zichtbare, als om *niet-zichtbare* verschillen zoals normen en waarden, karaktereigenschappen, overtuigingen en behoeften (Van Knippenberg, De Dreu & Homan, 2004). In het politieke, ambtelijke en maatschappelijke debat wordt veelvuldig gepleit voor de voordelen van diversiteit (Van der Meer, 2020, p.294-296).

In zijn werk "The Politics of Bureaucracy" uit 2018 plaatst Guy Peters ook enkele kritische kanttekeningen bij het concept van een diverse bureaucratie. Zo benoemt Peters dat zodra minderheden zijn aangenomen ze zich oftewel *aanpassen* aan de dominante normen en waarden, waardoor de opvattingen in de organisatie niet persé diverser en/of inclusiever worden of dat minderheden *vertrekken* omdat ze zich niet op hun plek voelen in de organisatie (Peters, 2018).

Hier vult Schröter (2019) op aan dat representativiteit geen toverstaf is om alle problemen met de integratie van minderheden aan te pakken. "De verwachte positieve effecten van representativiteit zijn sterk afhankelijk van taak specifieke en institutionele kenmerken van publieke organisaties. Daarom moet het doel om bureaucratieën representatiever te maken worden afgewogen...".

### **2.4 Uitbreiding van de representativiteitstheorie: persoonlijke ervaringen als nieuw kenmerk**

Tot voor kort richtte wetenschappelijk onderzoek over representativiteit in de bureaucratie zich vooral op onveranderlijke demografische kenmerken, zoals ras, etniciteit en gender.

Recentelijk zijn er echter ook onderzoeken, met name in de gezondheidszorg en in het justitieel werkveld, verschenen die ingaan op de persoonlijke ervaringen die medewerkers inbrengen in hun werk en de invloed die dit heeft op de kwaliteit van de geleverde diensten van de organisatie waarvoor zij werken (Merrit et al., 2020). Zo stelt Byrne et al. dat in de behandeling van gedragsstoornissen de inzet van medewerkers met persoonlijke ervaringen met gedragsstoornissen kan leiden tot betere behandelresultaten "...bij uiteenlopende zaken als dienstverlening, beleidsvorming, deelname aan interviewpanels en de ontwikkeling van nieuwe zorgmodellen geëvolueerd van een enigszins symbolische basis naar een verwachting" (Byrne et al., 2013, p. 196).

Het onderzoek van Merrit et al. (2020) richt zich op de integratie van personeel met persoonlijke ervaringen in instellingen voor de behandeling van psychische aandoeningen, met als doel inzicht te verschaffen in hun organisatorische rollen en impact. De bevindingen wijzen op positieve effecten, zoals *verhoogd vertrouwen* tussen hulpverleners en cliënten, *verbeterde perspectieven* van behandelaars, en *kwaliteitsverbeteringen* in dienstverlening. Echter mogelijke risico's worden ook benoemd, zoals *gebrek aan acceptatie* door andere personeelsleden die zelf geen persoonlijke ervaringen met behandeling voor psychische aandoeningen hebben. *Vage grenzen* tussen medewerkers met persoonlijke ervaringen en hun cliënten *en zorgen over professionaliteit*.

## **2.5 Conceptueel model**

Het conceptueel model voor kwalitatief onderzoek naar de invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid omvat specifieke operationalisatie van de variabelen etniciteit en beleidsontwikkeling, met een focus op de percepties van rijksambtenaren.

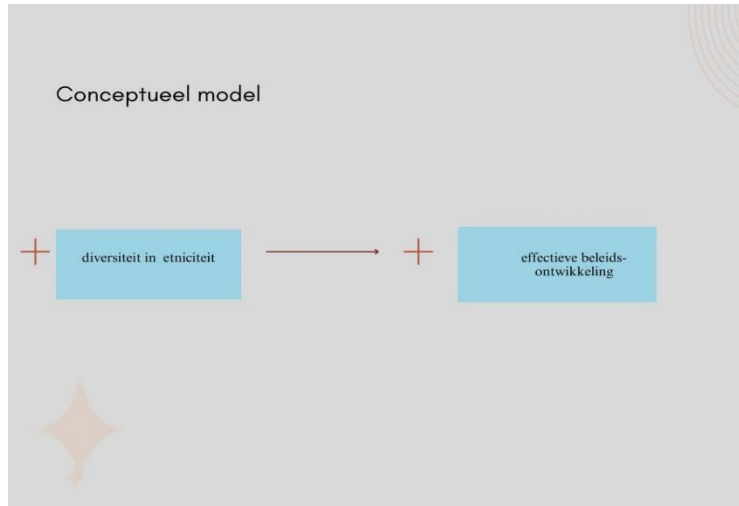
- Afhankelijke variabele: effectiviteit van beleidsontwikkeling

De afhankelijke variabele is de perceptie van beleidsontwikkeling, waarbij het doel is de subjectieve ervaringen en opvattingen van rijksambtenaren over dit proces te begrijpen.

Diepgaande interviews met rijksambtenaren om hun perspectieven op beleidsontwikkeling te verkennen.

➤ Onafhankelijke Variabele: etniciteit

De onafhankelijke variabele is etniciteit, waarbij de focus ligt op het begrijpen van de persoonlijke ervaringen van verschillende etnische achtergronden van rijksambtenaren en hoe dit hun percepties van beleidsontwikkeling beïnvloedt.



*Figuur 1 conceptueel model*

### **3. ONDERZOEKSDESIGN**

In dit hoofdstuk wordt het beoogde onderzoeksdesign gepresenteerd dat gebruikt wordt om de onderzoeksvraag te beantwoorden en de hypothesen te testen. Deze scriptie voert een kwalitatieve analyse uit om een meer diepgaand beeld te krijgen van de gekozen casestudy. Het betreft hier een verkennend en verklarend kwalitatief onderzoek van veertien semigestructureerde interviews onder rijksambtenaren voornamelijk werkzaam in de beleidsontwikkeling bij verschillende onderdelen van de Rijksoverheid in Nederland.

#### **3.1. Ontwerp, methode en de casus studie**

Dit onderzoek heeft als primaire doelstelling om inzicht te verwerven in de mate waarin persoonlijke ervaringen van etnisch diverse rijksambtenaren van invloed zijn op de effectiviteit van beleidsontwikkeling in de beleidsomgeving. Het onderzoek kenmerkt zich als een kwalitatieve casestudie.

*Verkennend karakter:* Het onderzoek verkent nieuwe terreinen en tracht een dieper begrip te krijgen van een complex fenomeen, in dit geval, de invloed van persoonlijke ervaringen van etnisch diverse rijksambtenaren in beleidsontwikkeling. Verkennend onderzoek houdt een poging in om iets nieuws en interessants te begrijpen en te onderzoeken (Swedberg, 2020). De verkennende aard van het onderzoek is zichtbaar door het proberen om meer begrip te krijgen van de representativiteit van etniciteit en de samenhang hierbij met persoonlijke ervaringen van deze ambtenaren binnen de beleidsomgeving van de Rijksoverheid. Deze verkennende dimensie is essentieel om een grondig begrip te krijgen van de context en de theoretische kaders die relevant zijn voor de centrale onderzoeksvraag.

*Verklarend karakter:* Tegelijkertijd beoogt het onderzoek de relatie tussen etniciteit en de effectiviteit van beleidsontwikkeling te verklaren. De deelvragen die zich richten op de rol van etnische diversiteit en de kansen en risico's van representativiteit illustreren deze verklarende benadering.

*Onderzoeksdesign:* Om deze doelstellingen te verwezenlijken, wordt een kwalitatief onderzoeksdesign gehanteerd, specifiek in de vorm van een casestudie. De casestudie omvat een populatie van 14 rijksambtenaren als deelnemers, waarbij 1-op-1 diepte-interviews van ongeveer 30 minuten per interview worden afgenomen.

### **3.2. Beschrijving case: etnisch diverse rijksambtenaren en de invloed van hun persoonlijke ervaringen op beleidsontwikkeling**

Dit onderzoek richt zich op de beelden en ervaringen van rijksambtenaren met diverse etnische achtergronden bij de Nederlandse Rijksoverheid, specifiek gericht op de beleidsontwikkeling. De keuze voor rijksambtenaren als doelgroep is ingegeven door het overheersende perspectief van 'afstand tot de burger' binnen de Rijksoverheid. Een literatuuronderzoek uitgevoerd door Hoevenagel en Joossen (2022) wijst uit dat niet alle burgers in Nederland in gelijke mate worden bereikt door overheidsbeleid. Met name mensen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, laaggeletterden, personen met een sociaaleconomische achterstand en jongeren blijken minder goed te worden bereikt. Deze kenmerken zijn vaak geassocieerd met burgers uit kwetsbare wijken, die een bepaalde mate van straatwijsheid bezitten en waarin ook veelal mensen met verschillende etnische achtergronden met elkaar samenleven.

De keuze voor deze specifieke groep rijksambtenaren als deelnemers aan de casestudie is strategisch, omdat zij zich inzetten voor beleidsontwikkeling en daarmee een directe rol spelen in het verminderen van de eerdergenoemde kloof tussen de overheid en burgers uit minderheidsgroepen. Door middel van diepte-interviews met deze rijksambtenaren wordt beoogd inzicht te verkrijgen in hoe persoonlijke ervaringen die samenhangen met hun etnische achtergrond van deze ambtenaren bijdragen aan een meer inclusief beleidsproces.

### 3.3. Interviews

De voornaamste onderzoeksmethode voor dataverzameling in deze studie is het uitvoeren van interviews. Interviews vormen een belangrijke methode binnen kwalitatief onderzoek, waarbij vragen stellen gericht is op het verkrijgen van diepgaand inzicht. (Halperin & Heath, 2020). Dit maakt het mogelijk om nader onderzoek te doen naar de gedachten, gevoelens, motivaties en ervaringen van individuen. De keuze voor deze onderzoeksmethode is geschikt, omdat dit de kans geeft om preciezer te verkennen wat de onderzoeksvraag beoogt.

Kanttekening bij deze manier van onderzoeken is dat het niet mogelijk is om generalisaties te maken op basis van de interviews. Wel bieden interviews een waardevolle mogelijkheid om nuances te onderzoeken onder de diverse groep respondenten en zo een diepgaand inzicht te verkrijgen (Halperin & Heath, 2020).

De gehanteerde interviews zijn semigestructureerd, waarbij zowel gestructureerde vragen (voor feitelijke informatie) als ongestructureerde vragen (om dieper in te gaan op persoonlijke ervaringen) zijn ingezet (Halperin & Heath, 2020). Om de interviews te sturen is een interviewleidraad opgesteld om het denkproces en de gedachten over de invloed van persoonlijke ervaringen, van etnisch diverse rijksambtenaren, in beleidsontwikkeling nader te onderzoeken (zie Bijlage 1).

De interviews zijn, verspreid over een periode van drie weken in de maand november 2023, deels online uitgevoerd via MS Teams en deels face-to-face op de werklocatie van de respondenten of van de interviewer. De keuze tussen online en fysieke interviews was praktisch van aard en werd bepaald door de agenda's van zowel de interviewer als de respondent. In alle gevallen is er gestreefd naar een veilige en comfortabele omgeving waarin de respondenten vrij hun gedachten konden delen. De gemiddelde duur van de interviews bedroeg 30 minuten.

In alle interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:

- Algemene informatie over de leeftijd, etniciteit, werkervaring van de geïnterviewden;
- Vragen met betrekking tot representativiteit van etnische diversiteit binnen de Rijksoverheid
- Persoonlijke ervaringen van de geïnterviewden als (etnische minderheidsgroep) in de beleidsontwikkeling en de rol van straatwijsheid hierin

- Kansen en risico's ten aanzien van actieve vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen en de rol van hun persoonlijke ervaringen in beleidsontwikkeling.
- De invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling

De beoogde steekproefgrootte van 14 interviews is gebaseerd op de overweging dat dit voldoende is om belangrijke patronen en gemeenschappelijke beelden bloot te leggen (Creswell, 2007; Saunders, 2012). Deze keuze wordt ook bepaald door de tijdslimieten van een masterthesis. Bij het selecteren van respondenten wordt, naast praktische beschikbaarheid, rekening gehouden met belangrijke kenmerken, zoals variatie in leeftijd, geslacht, etniciteit, en vertegenwoordiging van verschillende ministeries. Een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de steekproefgroep is weergegeven in de tabellen 1 en 2 (zie bijlage 2).

### 3.4. Operationalisering

Het gebruiken van interviews als methodiek om gegevens te verzamelen brengt extra complexiteit met zich mee bij het analyseren en trekken van conclusies uit de verzamelde data. Daarom is het van belang om eerst de data te verwerken en daar waar mogelijk te coderen, alvorens er conclusies worden getrokken. De meest logische manier om dit proces vorm te geven is door in het proces de stappen datareductie, coderen en conclusies trekken (Halperin & Heath, 2020, p. 329) in te bouwen.

Tabel 1. *Operationalisatieschema*

VARIABELEN	INDICATOREN
<i>ETNICITEIT:</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Identificatie met een specifieke etnische groep</i></li> <li>2. <i>Ervaren van etnische diversiteit in de werkomgeving</i></li> <li>3. <i>Mate van bewustzijn van eigen persoonlijke ervaringen voortvloeiend uit etniciteit en in relatie tot beleidsontwikkeling.</i></li> </ol>
<i>EFFECTIVITEIT VAN BELEIDSONTWIKKELING</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Mate van betrokkenheid bij beleidsontwikkeling.</i></li> </ol>

2. *Waargenomen impact van ontwikkelde beleidsmaatregelen.*
3. *Ervaren mate van inclusiviteit tijdens het beleidsontwikkelingsproces.*
4. *Perceptie van succes in het bereiken van diverse doelgroepen.*

### **3.5 Beperkingen gegevensverzamelingen, betrouwbaarheid en validiteit**

In dit onderzoek wordt de methodiek van sneeuwbalselectie toegepast voor het verzamelen van interviews. De onderzoeker plaatste een oproep op LinkedIn met de titel "Rijksambtenaren gezocht" en een bijbehorende introductietekst waarin werd aangegeven dat het onderzoek betrekking heeft op representativiteit en diversiteit binnen de Rijksoverheid en met name gericht op rijksambtenaren die in zichzelf een bepaalde mate van straatwijsheid herkennen of hier affiniteit mee hebben. Sneeuwbalsteekproeftrekking is een veelgebruikte methode in kwalitatief onderzoek (Halperin & Heath, 2020, p. 300).

Bij de oproep voorafgaand aan het onderzoek is niet specifiek gevraagd naar de etniciteiten van de deelnemers. Iedereen bij de Rijksoverheid die zich aangesproken voelde door de oproep, ongeacht tot welke etniciteit deze zich rekende, kon zich aanmelden. Wel kon op basis van de namen en foto's van de kandidaten opgemaakt worden dat er zich naar alle waarschijnlijkheid een grote groep etnisch diverse rijksambtenaren zich hebben aangemeld.

In totaal hebben dertig kandidaten zich aangemeld. Hieruit is een selectie gemaakt op basis van beschikbaarheid van de deelnemers en de planning van de onderzoeker en is gekeken naar een variatie in leeftijd, geslacht, etniciteit (voor zover vooraf al bekend bij de onderzoeker) en ministeries.

#### *Validiteit*

Het toepassen van een casestudiebenadering, ondersteund door semigestructureerde interviews, draagt positief bij aan de interne validiteit. Diepte-interviews moedigen deelnemers aan om uitgebreide reacties te geven, wat resulteert in een diepgaand begrip van

hun perspectieven op straatwijsheid. De ontwikkeling van de interviewleidraad en zorgvuldige formulering van vragen bevorderen consistentie en nauwkeurigheid in de antwoorden.

Hoewel het gebruik van sneeuwbalsteekproeven bij het werven van respondenten een beperking met zich meebrengt door het risico van vooringenomenheid, wordt deze beperking gemotiveerd door tijdsbeperkingen die inherent zijn aan een masterscriptie. De scriptie tracht deze beperking te ondervangen door variatie toe te staan binnen de geselecteerde steekproef, rekening houdend met verschillende kenmerken van de respondenten. Dit zorgt ervoor dat de steekproefselectie niet uitsluitend gebaseerd is op het persoonlijke oordeel van de onderzoeker, wat de interne validiteit verhoogt. Echter, deze casusselectie kan leiden tot een lager niveau van externe validiteit, omdat de resultaten mogelijk niet direct generaliseerbaar zijn naar andere beroepsgroepen of overheidsniveaus.

### *Betrouwbaarheid*

Het gebruik van semigestructureerde interviews, een vooraf opgestelde interviewleidraad, en een systematische benadering bij het selecteren van de steekproef dragen bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het vasthouden aan gestandaardiseerde procedures bij het verzamelen en analyseren van gegevens vergroot de kans op consistente resultaten. Desondanks moet worden opgemerkt dat subjectiviteit inherent is aan kwalitatief onderzoek, waarbij interpretaties van de onderzoeker en contextuele nuances invloed kunnen hebben op de betrouwbaarheid. Het rapporteren van de onderzoeksprocessen en -methodologie dient als een transparantie-inspanning om de betrouwbaarheid te waarborgen.

### *Beperkingen*

Het gebruik van een sneeuwballsamplingmethode en de focus op rijksambtenaren brengen enkele specifieke beperkingen met zich mee. Ten eerste kan de sneeuwballsampling leiden tot een zekere mate van selectieve werving, waarbij respondenten wellicht geneigd zijn anderen uit hun eigen netwerk aan te bevelen, wat tot een beperkte diversiteit in perspectieven zou kunnen leiden. In dit geval werd dat ook publiekelijk zichtbaar doordat respondenten elkaar noemden in het bericht op LinkedIn en naar aanleiding van die vermelding respondenten contact met onderzoeker opnamen. Het elkaar wijzen op het onderzoek is een vorm van sneeuwbaaleffect. Daarnaast kan de focus op rijksambtenaren als doelgroep resulteren in een beperkte representativiteit van andere relevante belanghebbenden in het beleidsontwikkelingsproces, zoals ambtenaren werkzaam bij gemeenten en/of provincies. Het beperkte aantal respondenten, hoewel passend binnen de context van een masterscriptie, kan

ook resulteren in een beperkte generaliseerbaarheid van de bevindingen naar een bredere populatie van rijksambtenaren. Het is van belang om te erkennen dat deze methode inherent is aan een kwalitatieve aanpak en, ondanks de waardevolle diepgang die het biedt, beperkingen met zich meebrengt met betrekking tot generaliseerbaarheid.

## **4. Resultaten**

Dit hoofdstuk geeft een analyse van de empirische gegevens die zijn verzameld in het kader van dit onderzoek. De focus ligt op de ervaringen, persoonlijke kenmerken, en de actieve vertegenwoordiging van etnisch diverse rijksambtenaren binnen de beleidsomgeving. Allereerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de geïnterviewden de representativiteit van ambtenaren met etnisch diverse achtergronden in de beleidsomgeving ervaren. Hierbij komen zowel waargenomen privileges als ervaren barrières aan bod. Vervolgens worden de persoonlijke ervaringen en kenmerken besproken die samenhangen met de actieve vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen in de beleidsomgeving. Hierbij wordt gekeken naar de vaardigheden en achtergronden die als waardevol worden beschouwd voor effectieve vertegenwoordiging.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de kansen en risico's die de geïnterviewden identificeren met betrekking tot actieve vertegenwoordiging door etnisch diverse rijksambtenaren binnen het domein van beleidsontwikkeling. Het begrijpen van deze kansen en risico's draagt bij aan een dieper inzicht in de dynamiek van actieve vertegenwoordiging en de mogelijke impact ervan op het beleidsproces. Door deze aspecten zorgvuldig te analyseren, wordt beoogd om relevante patronen en inzichten bloot te leggen die bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag en het verrijken van de bestuurskundige literatuur over representatieve bureaucratieën en effectieve beleidsontwikkeling.

### **4.1. Representativiteit van etnische diversiteit in de beleidsomgeving**

Bij de aanvang van de interviews is aan de geïnterviewden op basis van zelfindicatie gevraagd tot welke etnische groepen zij zich vonden behoren. Van de 14 ondervraagde rijksambtenaren rapporteerden er 11 een migratieachtergrond te hebben. Waarbij een aantal geïnterviewden zichzelf als zowel Nederlands als Marokkaans, Turks, Hindoestaans of een andere etnische achtergronden omschreven.

Als het gaat om de mate van representativiteit van de Rijksoverheid gaf vrijwel het gehele interviewpanel, namelijk 13 van de 14 geïnterviewden, aan dat er met name in de beleidsomgeving en de ambtelijke top sprake is van een aanzienlijk gebrek aan representativiteit van de samenleving. Hierbij werd regelmatig gewezen op het ontbreken van etnische diversiteit in de hogere schalen. De term "veel zeven vinkjes" (Luyendijk, 2022) kwam herhaaldelijk naar voren in de gesprekken.

Sommigen geïnterviewden met een etnisch diverse achtergrond benoemde dat ze in hun team of afdeling de enige of één van de weinige beleidsmakers waren met een migratieachtergrond.

Opvallend ook is de frequente opmerking dat het gebrek aan etnische diversiteit in de beleidsomgeving vaak resulteert in beleid dat niet aansluit op de behoeften van etnische minderheden. Een voorbeeld hiervan is aangehaald door een beleidsmedewerker werkzaam bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), die aangaf dat de RIVM en VWS tijdens de Coronapandemie moeite hadden met het bereiken van een grote groep niet-westerse migranten. Volgens deze medewerker, zelf ook met een niet-westerse migratieachtergrond, komt dit doordat deze instanties te ver van de leefwereld van deze groep mensen staan. Traditionele communicatiekanalen blijken niet effectief, en de beleidsmedewerker pleit voor investeringen in alternatieve communicatiemethoden, zoals via moskeeën en buurthuizen, om deze groepen beter te bereiken.

*“De landbouwsector is voor veel jonge allochtonen toch een ver van hun bed show en daarmee minder interessant om in te werken”.*

Een andere beleidsmedewerker werkzaam bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) benoemt dat het gebrek aan etnische diversiteit soms begrijpelijk is, aangezien bepaalde beleidsonderwerpen meer aantrekkingskracht hebben voor bepaalde etniciteiten. Hij illustreert dit met het voorbeeld van het landbouwbeleid, waarbij hij opmerkt dat hoewel veel tweede generatie migrantenkinderen ouders hebben die van het platteland en het boerenleven afkomstig zijn, er in zijn persoonlijke omgeving weinig etnisch diverse burgers zijn die zich interesseren voor het Nederlandse landbouwbeleid. Hij voegt hieraan toe dat hij voorheen dezelfde veronderstelling had, totdat hij ging werken bij LNV. Daar ontdekte hij dat het een van de meest boeiende en interessante plekken is waar hij tot nu toe heeft gewerkt.

#### **4.2 Persoonlijke kenmerken van etnisch diverse rijksambtenaren in de beleidsomgeving**

Alle geïnterviewden is gevraagd naar welke persoonlijke kenmerken helpen bij het bevorderen van inclusieve beleidsontwikkeling en in hoeverre deze kenmerken dan wel ervaringen samenhangen met etniciteit. Hierbij is ook gevraagd in hoeverre straatwijsheid en bekendheid met de problematiek van kwetsbare wijken bijdraagt aan inclusief beleid en of de geïnterviewden van mening zijn dat vergroten van de etnische diversiteit meer straatwijsheid

bij de Rijksoverheid meebrengt. Ook is gevraagd in hoeverre de geïnterviewde rijksambtenaren zichzelf als straatwijs zien en wat hen straatwijs maakt.

Alle geïnterviewde rijksambtenaren, ongeacht hun etnische achtergrond, benoemden dat een bepaalde mate van straatwijsheid onder rijksambtenaren noodzakelijk is om je te kunnen verplaatsen in wat er leeft in de samenleving en daarmee bijdraagt tot inclusiever overheidsbeleid. Uit de antwoorden bleek dat deze straatwijsheid kan ontstaan door eigen persoonlijke ervaringen die je straatwijs maken of door werkervaring in een omgeving waarbij de rijksambtenaar midden in de samenleving staat.

Geïnterviewden benadrukken de rol van etnische diversiteit als het gaat om herkenbaarheid en de mogelijkheid om ervaringen vanuit verschillende achtergronden te begrijpen. Het opgroeien in verschillende culturen wordt als een kenmerk van straatwijsheid benoemd. De impact van etnische diversiteit wordt ook gekoppeld aan specifieke culturele en mentale aspecten. Bijvoorbeeld, de verschillen in opvoeding en omgang met hiërarchie worden genoemd als factoren die bepalend kunnen zijn voor straatwijsheid.

Hoewel verschillende geïnterviewden aangaven dat een diverse etniciteit hierbij niet doorslaggevend is, noemden de meeste geïnterviewden met een migratieachtergrond wel als persoonlijke kenmerken dat hun etnische achtergrond hen automatisch ook straatwijs heeft gemaakt. Voorbeelden die hierbij werden genoemd zijn:

- veel alleen heeft moeten doen en uitvinden, omdat ouders hier niet zijn opgegroeid en het “systeem” niet hebben meegekregen;

*"Het sterkst is als je uit eigen persoonlijke ervaring mee kunt praten en in contact blijft met de mensen om wie het gaat..."*

- veel zelfstandig hebben moeten uitvogelen, het ontbreken van een omgeving of netwerk die helpen/ondersteunen in belangrijke fasen in het leven (studeren, loopbaan)
- opgroeien in verschillende werelden brengt andere levenservaring met zich mee. Het weten wat het is om je “in te moeten vechten” in de samenleving
- veel hobbels en tegenslagen hebben ervaren en daarmee vanuit verschillende werelden en perspectieven de samenleving begrijpen.

Een deel van de geïnterviewde rijksambtenaren met een etnisch diverse achtergrond wees hierbij ook op de *indirecte* persoonlijke ervaringen die zij zelf mee hebben gekregen. Weliswaar hebben zij zelf het makkelijker gehad, omdat ze hier geboren en getogen zijn. Maar omdat ze bijvoorbeeld ouders of grootouders hebben die door hun migratieachtergrond een kloof met het systeem

*Straatwijs ben je als je veel shit hebt meegemaakt in je leven en doordat je met kansenongelijkheid te maken hebt gehad. Ik groeide op met een alleenstaande moeder die uit de Antillen naar Nederland kwam en veel aan haar hoofd had. Er was geen tijd om mij met huiswerk te helpen.*

ervaarden kunnen ze zich verplaatsen in de behoeften van deze minderheidsgroepen. Ook werden voorbeelden gegeven van het schakelen tussen “leefwereld en schoolwereld”, omdat normen en waarden van huis uit niet altijd één op één pasten in de samenleving daarbuiten. Het laveren tussen verschillende “werelden” zorgde volgens een aantal van de geïnterviewden dat ze al heel vroeg leerden om creatief en vindingrijk te zijn.

Algemene bevinding onder de geïnterviewde rijksambtenaren met een etnisch diverse achtergrond is dat een gebrek aan privileges je vaak ook straatwijzer maakt. En hoe meer privileges je in je opvoeding als een gegeven mee krijgt, des te meer moeite je zult moeten doen als rijksambtenaar om ook de behoefte van minder geprivilegeerde burgers te begrijpen.

Uit de verzamelde data blijkt dat een aanzienlijk aantal geïnterviewden van mening is dat er binnen hun werkomgeving bij de Rijksoverheid onvoldoende vertegenwoordiging is van straatwijze ambtenaren met een etnisch diverse achtergrond. Deze observatie wordt toegeschreven aan ervaren privileges, met name in de hogere salarisschalen, waarbij sommige geïnterviewden specifiek verwezen naar de '7 vinkjes van Joris Luyendijk' en een gebrek aan etnische diversiteit in de hogere schalen. De meerderheid van de geïnterviewden benadrukt dat er behoefte is aan een toename van representativiteit van etnische diversiteit in de beleidsomgeving.

### **4.3. Kansen en risico's van actieve vertegenwoordiging**

Een andere vraag die gesteld is aan alle geïnterviewden houdt verband met de theorie van actieve vertegenwoordiging in de representatieve bureaucratie. Bij deze vraag is dieper ingegaan op de kansen en risico's van actieve vertegenwoordiging door etnisch diverse rijksambtenaren. Het concept van actieve vertegenwoordiging impliceert niet alleen een demografische afspiegeling van de samenleving binnen de overheidsbureaucratie, maar ook

een actieve inzet van ambtenaren om specifieke perspectieven, ervaringen, en expertise in te brengen ter behartiging van de belangen van hun gemeenschappen (Mosher, 1968).

Er is veel eensgezindheid onder de geïnterviewden over de kansen die actieve vertegenwoordiging van straatwijsheid in beleidsontwikkeling bieden. Weliswaar zijn er nuance verschillen, maar die liggen vooral op het vlak van de genoemde voorbeelden. Alle geïnterviewden zien een betere afspiegeling van etniciteit in de samenleving en hiermee een grotere representativiteit binnen de rijksoverheid als een kans om *meer inzicht te krijgen en verbinding te leggen* met behoeften van kwetsbare burgers in de samenleving. En daarmee de Rijksoverheid ook

*“Er was een tijdje terug een podcast binnen de Rijksoverheid. Daar vertelde een bi-culturele vrouw dat ze haar collega’s wees op discriminerend beleid. Hierop kreeg ze de reactie van haar collega’s in de trant van “ja jij vindt alles discriminatie.” Alsof je wanneer je tot een doelgroep behoort niet objectief kunt zijn.”*

wat straatwijzer te maken. Ook noemden een aantal geïnterviewden dat etnisch diverse rijksambtenaren kunnen fungeren als *voorbeeldfiguren* en de *belangen vertegenwoordigen* van kwetsbare doelgroepen. Dit draagt bij aan een inclusievere aanpak en een betere afspiegeling van de samenleving. Hierbij hoort ook dat meer aandacht voor diversiteit en inclusie, zoals het opzetten van culturele netwerken als interne gesprekspartner die inzichten kunnen bieden voor de ambtelijk top.

Een deel van de geïnterviewden zijn van mening dat etnisch diverse rijksambtenaren kunnen bijdragen aan *rechtvaardiger beleid*. Voorbeelden die werden genoemd zijn het klimaatbeleid, wat zich nu vooral lijkt te richten op mensen die zich duurzame maatregelen financieel kunnen

*“Een burger die zich zorgen maakt of deze aan het eind van de week geld voor boodschappen heeft is niet bezig met de voordelen van de aanschaf van een elektrische auto of de aanschaf van zonnepanelen. Die is totaal niet bezig met verduurzamen, eerder met hoe overleef ik de maand.”*

veroorloven. Maar ook op het vlak van kansengelijkheid en armoedebestrijding liggen kansen voor actieve vertegenwoordiging. Ze kunnen vragen stellen over de effecten van beleid op kansarme burgers en zo zorgen voor een meer inclusieve benadering. Ze zorgen voor *meer begrip en kennis* over hoe beleid kan uitpakken voor kwetsbare groepen en kunnen

*een brugfunctie* vervullen tussen beleidsontwikkeling en burgers uit minderheidsgroepen.

Op een enkeling na zien alle geïnterviewden naast kansen ook risico’s bij actieve vertegenwoordiging door straatwijze ambtenaren. Het meest genoemde risico is de weerstand

binnen de heersende organisatiecultuur. Etnisch diverse rijksambtenaren die zich als actieve vertegenwoordigers profileren worden mogelijk niet serieus genomen of kunnen te maken krijgen met weerstand tegen vernieuwing of veranderingen in beleid. Een aantal geïnterviewden noemt als gevolg risico hiervan dat deze ambtenaren de organisatie kunnen verlaten en bevestigen hiermee de kanttekening die Peters (2018) plaatst bij het aannemen van minderheden, namelijk dat ze vertrekken als ze zich niet gehoord voelen. Door de complexiteit en onmogelijkheid om alles op te lossen, lopen etnisch diverse ambtenaren het risico ontmoedigd te raken en te vertrekken, aldus een deel van de geïnterviewden.

Ook de beperkte aandacht voor inclusie, met name wanneer het dreigt te schuren, wordt als risico genoemd. Waarbij een aantal geïnterviewden benoemen dat het niet zozeer onwil is van de homogene groep, maar vaak ook onbekwaamheid en onbekendheid met gevoeligheden waar etnische minderheidsgroepen tegenaan lopen.

Ook het aanpassen aan de heersende norm is door een aantal geïnterviewden als mogelijke risico benoemd. Waarbij die aanpassing door een enkeling als een onbewust proces is benoemd. Het in de homogene intellectuele en kennisintensieve “bubbel” van de organisatie opgezogen worden en daarmee de eigen authenticiteit en straatwijsheid verliezen is als een reële risico omschreven.

Een ander risico wat genoemd is ligt in het verlengde van eerdergenoemde risico's en is beschreven als een gebrek aan een kritische massa om impact te kunnen maken. Het gebrek aan een kritische massa van diverse etniciteit, met name in de hogere functieschalen, kan het voordeel van individuen tenietdoen. Individuele inbreng kan als anekdotisch worden beschouwd, en er is behoefte aan meer representatie om een daadwerkelijke impact te hebben.

Ook een veelgehoord risico is dat etnisch diverse ambtenaren het risico lopen om gestigmatiseerd te worden en als actieve vertegenwoordigers van specifieke groepen gelabeld te worden, wat de geloofwaardigheid kan aantasten. Een voorbeeld wat hierbij genoemd is, is de manier waarop in de Tweede Kamer met Sylvana Simons als volksvertegenwoordiging voor de politieke partij Bij1 is omgegaan.

Het frame van de “boze zwarte vrouw” die regelmatig aangesproken werd op haar “stemgebruik” is ook een risico in de beleidsomgeving, aldus één van de geïnterviewde rijksambtenaren. Het leidt af van het inhoudelijke punt wat de spreker probeert te maken en ook in de beleidsomgeving schuilt het risico van stigmatisering van actieve vertegenwoordigers van minderheidsgroepen.

Het voorbeeld van de eerder gequote podcast, waarbij een etnisch diverse beleidsmedewerker niet serieus werd genomen omdat ze als ‘te dicht bij de doelgroep’ werd geframed, is door een andere geïnterviewde als voorbeeld hiervoor genoemd.

Tot slot benoemen een aantal geïnterviewden dat de huidige wervingsinstrumenten en selectieprocessen een belemmering vormen voor het aantrekken van etnisch diverse rijksambtenaren. Het HRM beleid van de Rijksoverheid is erop gericht om vooral naar professionele ervaring en studie-achtergrond te kijken en niet naar persoonlijke ervaring en etniciteit van medewerkers. Het hierop werven en selecteren is onder de huidige kaders praktisch onmogelijk.

De risico's die genoemd worden, zoals weerstand, stigmatisering, en het risico van assimilatie, vinden ondersteuning in de literatuur over actieve vertegenwoordiging (Lim, 2006; Peters, 2018).

## 5. Conclusie en discussie

Dit onderzoek trachtte inzicht te verschaffen in de representativiteit van etnisch diverse rijksambtenaren, de kansen en risico's van actieve vertegenwoordiging, en de mogelijke invloed van etnische diversiteit op beleidsontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de synthese van de bevindingen, conclusies getrokken t.a.v. de onderzoeksvraag en de hypothesen, en de resultaten gekoppeld aan relevante bestuurskundige theoretische concepten. Daarnaast worden aanbevelingen voor het werkveld gepresenteerd, gevolgd door een reflectie op de beperkingen van het onderzoek en suggesties voor toekomstig onderzoek.

### 5.1. Beantwoording van de onderzoeksvraag en hypothesen

De centrale onderzoeksvraag voor deze scriptie luidt: "*Wat is de invloed van etniciteit op de effectiviteit van beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid en hoe kan dit worden verklaard?*"

#### ➤ *Toetsing van de Hypothesen*

**H1: Een grotere representativiteit van etniciteit binnen de Rijksoverheid leidt tot effectievere beleidsontwikkeling**

*Bevindingen:* De verzamelde data ondersteunen in grote lijnen Hypothese 1. De overgrote meerderheid van de geïnterviewden rapporteerde een gebrek aan representativiteit binnen de Rijksoverheid, vooral in de beleidsomgeving en de ambtelijke top. Het ontbreken van etnische diversiteit wordt in verband gebracht met beleidsontwikkeling die niet altijd goed aansluit op de behoeften van etnische minderheden. Een voorbeeld hiervan is het moeizame bereiken van niet-westerse migranten tijdens de Coronapandemie, waar traditionele communicatiekanalen tekortschoten.

*Dilemma:* Ondanks de consistente bevestiging van het gebrek aan representativiteit en de mogelijke impact ervan op beleidsontwikkeling, blijft de vraag hoe deze representativiteit op een effectieve manier kan worden vergroot. Diverse geïnterviewden benadrukten de noodzaak van een meer diverse beleidsomgeving, maar er werden weinig concrete oplossingen aangedragen. Het dilemma schuilt in het identificeren van praktische stappen om een grotere

representativiteit te bereiken en ervoor te zorgen dat deze diversiteit daadwerkelijk bijdraagt aan effectievere beleidsvorming.

*Subjectiviteit van de conclusie:* Het is belangrijk op te merken dat deze conclusie voortkomt uit de percepties van de geïnterviewden en daarom een subjectieve weergave is. Etniciteit wordt binnen de Rijksoverheid niet standaard gemeten, wat het moeilijk maakt om deze hypothese op objectieve wijze te toetsen aan harde, meetbare data. De bevindingen weerspiegelen de interpretaties en ervaringen van de respondenten, wat een belangrijk aspect is om in overweging te nemen bij de algemene interpretatie van de conclusie. Het verwerken van etniciteit in beleidsvorming kan ook worden beperkt door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (artikel 25), die werkgevers verbiedt ras of etniciteit te verwerken zonder de voorgaande toestemming van de medewerker, tenzij strikt noodzakelijk. Dit voegt een extra laag van complexiteit toe aan het vergaren van objectieve data over de mate van representativiteit op basis van etniciteit en benadrukt het belang van ethische en wettelijke overwegingen bij het nastreven van diversiteitsdoelen.

## **H2: Actieve vertegenwoordiging door rijksambtenaren met een diverse achtergrond leidt tot effectievere beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid**

*Bevindingen:* Hypothese 2 wordt grotendeels ondersteund door de bevindingen. De geïnterviewden erkennen de kansen die actieve vertegenwoordiging biedt, zoals een betere afspiegeling van de samenleving en meer inzicht in de behoeften van kwetsbare burgers. Beschikken over persoonlijke ervaringen en kenmerken, zoals straatwijsheid, leiden volgens de geïnterviewden tot effectievere beleidsontwikkeling en “rechtvaardiger beleid”.

Er is consensus over het potentieel van etnisch diverse rijksambtenaren om als voorbeeldfiguren te fungeren en de belangen van minderheidsgroepen te vertegenwoordigen.

*Dilemma:* Aan de andere kant identificeren de geïnterviewden ook significante risico's verbonden aan actieve vertegenwoordiging. Weerstand binnen de organisatiecultuur, stigmatisering, assimilatie, en het risico van vertrek van etnisch diverse ambtenaren worden genoemd als potentiële hindernissen. Dit creëert een dilemma rond hoe actieve vertegenwoordiging kan worden geoptimaliseerd zonder de nadelige effecten op de betrokken ambtenaren. Ook blijkt in de praktijk de causaliteit tussen etniciteit en het effect van beleidsontwikkeling lastig aan te tonen. Geïnterviewden konden binnen de omgeving van beleidsontwikkeling nagenoeg geen voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat etniciteit leidt tot effectievere beleidsontwikkeling voor migrantengroepen. De aanname dat de eigen

persoonlijke ervaringen helpend zijn bij het ontwikkelen van beleid kon niet met empirisch bewijs worden ondersteund. De behoefte aan instrumenten die dit meetbaar maken is door geïnterviewden ook uitgesproken.

## **5.2. Algemene discussie en advies voor vervolgonderzoek**

Deze bevindingen roepen vragen op over de implementatie van beleidsmaatregelen en organisatorische veranderingen om representativiteit van etnische diversiteit in beleidsontwikkeling te vergroten en actieve vertegenwoordiging binnen de Rijksoverheid te bevorderen. Het onderzoek suggereert dat er een complex samenspel is van factoren die de effectiviteit van beleidsontwikkeling beïnvloeden, en de volgende fase van onderzoek zou zich kunnen richten op concrete interventies en beleidsmaatregelen om deze uitdagingen aan te pakken.

Bijkomende dilemma's: Er dient ook aandacht te worden besteed aan mogelijke spanningen tussen het vergroten van representativiteit en het HRM-beleid binnen de Rijksoverheid wat vooral gestoeld is op het NPM-paradigma. Ook gaat het Weberiaanse model van de bureaucratie voornamelijk uit van expertise en niet van representativiteit op basis van persoonlijke kenmerken, zoals etniciteit. Hoewel etniciteit bepaalde expertise met zich mee kan brengen en daarmee ook zeker onderdeel kan zijn van representativiteit binnen de bureaucratie kan een te sterke of eenzijdige focus op etniciteit schuren met zowel principe uit het NPM als uit de bureaucratie. Er is daarom behoefte aan evenwicht en inclusiviteit op meerdere dimensies binnen de beleidsomgeving.

## **5.3. Aanbevelingen voor het werkveld**

De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek zijn gebaseerd op een diepgaande analyse van de relatie tussen persoonlijke ervaringen, actieve vertegenwoordiging, etniciteit en straatwijsheid bij rijksambtenaren. De theoretische inzichten en resultaten bieden een solide basis voor concrete acties binnen het werkveld van de Rijksoverheid.

### **➤ Aanpassing van werving en selectie-instrumenten**

De representatieve bureaucratie-theorie onderstreept het belang van een ambtelijk apparaat dat een afspiegeling vormt van de samenleving.

*Advies 1:* Verken in hoeverre een herziening van het HRM beleid bij kan dragen tot meer etnische diversiteit in beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid. Bedenk hoe je de huidige etnische diversiteit kunt meten met methodologieën die in lijn zijn met privacywetgeving, maar toch inzicht kunnen bieden in de representativiteit binnen organisaties. Herzien vervolgens het HRM-beleid om deze inclusiever te maken zodat ook de relevante persoonlijke kenmerken van etnisch diverse rijksambtenaren, zoals bijvoorbeeld een bepaalde mate van straatwijsheid, meegewogen kunnen worden in de werving en selectieprocedures binnen de Rijksoverheid.

➤ **Bevordering van actieve vertegenwoordiging**

Het concept van actieve vertegenwoordiging is cruciaal voor het effectief integreren van de relevante kennis en ervaring die etnisch diverse rijksambtenaren meebrengen in beleidsontwikkeling.

*Advies 2:* Ontwikkel strategieën om actieve vertegenwoordiging te bevorderen, waarbij etnisch diverse rijksambtenaren met persoonlijke ervaringen proactief betrokken worden bij beleidsvormingsprocessen die hun minderheidsgroepen raken. Van belang is ook bewust te zijn van de risico's van actieve vertegenwoordiging, zoals weerstand en stigmatisering met als gevolg vertrek of aanpassing. Investeer in bewustwording, cultuurverandering en trainingen om de potentiële risico's van weerstand en assimilatie te beheren. De drie verschillende dimensies van diversiteitsbeleid zoals door Schröter (2019) benoemd kunnen als wetenschappelijke haakje dienen voor het benadrukken van het belang van actieve vertegenwoordiging van etnische diversiteit binnen de Rijksoverheid. Openstaan voor verschillende perspectieven en het voorkomen van tunnel denken is hierbij cruciaal. Alleen zo kunnen toekomstige drama's zoals in de toelagenaffaire mogelijk voorkomen kunnen worden.

➤ **Invoering van diversiteitsnetwerken**

Een inclusieve werkomgeving faciliteert de uitwisseling van diverse perspectieven, wat cruciaal is voor het begrijpen van de samenleving.

*Advies 3:* Creëer en investeer in interne platforms, zoals culturele netwerken, waar rijksambtenaren met verschillende achtergronden samen kunnen komen. Deze netwerken kunnen de dialoog vergemakkelijken, kennis delen en de inclusiviteit binnen de organisatie

versterken. Ook kunnen deze netwerken ondersteunen bij de cultuurverandering die noodzakelijk is om de vruchten te kunnen plukken van actieve vertegenwoordiging.

#### **5.4. Beperkingen en aanbevelingen toekomstig onderzoek**

##### *➤ Beperkingen*

Dit onderzoek, hoewel waardevol in het verkennen van de relatie tussen persoonlijke ervaringen, actieve vertegenwoordiging, etniciteit en straatwijsheid bij rijksambtenaren, heeft enkele beperkingen die de interpretatie van de resultaten kunnen beïnvloeden. Ten eerste, de beperkte generaliseerbaarheid, aangezien de steekproef zich beperkte tot een specifieke groep rijksambtenaren en de resultaten mogelijk niet direct generaliseerbaar zijn naar de gehele Rijksoverheid. Ten tweede, de afhankelijkheid van zelfrapportage kan leiden tot mogelijke vertekeningen in de percepties en ervaringen van de deelnemers. Ten slotte, de focus op de Rijksoverheid kan de externe validiteit beperken, waardoor de generaliseerbaarheid naar andere organisaties mogelijk beperkt is.

##### *➤ Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek*

Om de kennis op dit gebied te vergroten en de beperkingen van dit onderzoek te overwinnen, zijn er enkele aanbevelingen voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek:

Toekomstig onderzoek kan streven naar een breder scala van deelnemers, waaronder ambtenaren op verschillende overheidsniveaus en in diverse functies. Dit zou een meer uitgebreide kijk geven op de rol etniciteit binnen de ambtelijke wereld. Ook zou specifiek gekeken kunnen worden naar de rol van actieve vertegenwoordiging van etniciteit in leidinggevende posities (schalen 15 en hoger bij het Rijk), omdat de antwoorden van de geïnterviewden de indruk wekken dat op dat schaalniveau nog veel te winnen valt als het gaat om etnische diversiteit in de beleidsomgeving.

Vergelijkende studies tussen verschillende organisaties en sectoren kunnen de externe validiteit vergroten en bredere patronen blootleggen. Het vergelijken van de implementatie van actieve vertegenwoordiging in diverse contexten kan waardevolle inzichten opleveren.

Een gedetailleerdere analyse van de rol van etniciteit, mogelijk in combinatie met andere identiteitskenmerken, kan een dieper begrip geven van de invloed op straatwijsheid.

## Bibliografie

- AD, (2023). 'Mensen in nood écht helpen': waarom Merlien Welzijn op de kandidatenlijst staat van de partij van Omtzigt. Geraadpleegd op 23 oktober 2023, via [Merlien Welzijn kandidaat voor partij van Pieter Omtzigt bij Tweede Kamer verkiezingen \(ad.nl\)](#)
- Agirdag, O. (2020). *Onderwijs in een gekleurde samenleving*. Berchem, EPO.
- Anderson, E. (1990). Streetwise: Race, class, and change in an urban neighborhood.
- Bekker, R. (2022, 27 juni). *Het kabinet-Rutte IV en de ambtelijke dienst*. Montesquieu-Instituut. Geraadpleegd op 9 oktober 2023, via [Het kabinet-Rutte IV en de ambtelijke dienst - Montesquieu Instituut \(montesquieu-instituut.nl\)](#)
- Byrne, L., Happell, B., Welch, T., & Moxham, L. J. (2013). 'Things you can't learn from books': Teaching recovery from a lived experience perspective. *International Journal of Mental Health Nursing*, 22(3), 195–204. doi:10.1111/j.1447-0349.2012.00875.x
- Correspondent, (2023). *Voor goed beleid zijn persoonlijke ervaringen net zo nuttig als diploma's*. Geraadpleegd op 10 oktober 2023, via [Voor goed beleid zijn persoonlijke ervaringen net zo nuttig als diploma's - De Correspondent](#)
- Creswell, J. W., & Tashakkori, A. (2007). Differing perspectives on mixed methods research. *Journal of mixed methods research*, 1(4), 303-308.
- Financieel Dagblad. (2023, 30 maart). *Voor ambtenaar-nieuwe-stijl telt levenservaring zwaarder dan diploma's*. Geraadpleegd op 8 oktober 2023, via [Voor ambtenaar-nieuwe-stijl telt levenservaring zwaarder dan diploma's \(fd.nl\)](#)
- Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.
- Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political research: methods and practical skills*. Oxford University Press, USA.
- Hoevenagel, R., Joossen, J. (2022). Wie bereikt de (Rijks)overheid niet. Literatuuronderzoek naar inclusieve informatie en dienstverlening van de (Rijks) overheid. *Leids OnderzoeksKollectief*.
- Hofhuis, J., & A van Drunen, A. (2019). De ontwikkeling van de beeldvorming rondom culturele diversiteit bij de Rijksoverheid in de periode 2008-2018.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons??. *Public administration*, 69(1), 3-19.

- Keiser, L. R., Wilkins, V. M., Meier, K. J., & Holland, C. A. (2002). Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American political science review*, 96(3), 553-564.
- Kingsley, J.D. (1944). Representatieve bureaucratie: Een interpretatie van de Britse ambtenarij. *Yellow Springs, OH*. The Antioch Press.
- Lim, H. H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public administration review*, 66(2), 193-204.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy* (pp. 61-84). Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Luyendijk, J. (2022). *De zeven vinkjes: hoe mannen zoals ik de baas spelen*. Uitgeverij Pluim.
- Markus, H., & Moya, P. M. (2010). Doing race: 21 essays for the 21st century.
- Meier, K.J. (1975). Representatieve bureaucratie: Een empirische analyse. *De Amerikaanse tijdschrift voor politieke wetenschappen*, 69(2): 526-542.
- Meier, K. J. (1993). Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 393-414.
- Merritt, C. C., Farnworth, M. D., Kennedy, S. S., Abner, G., Wright, J. E., & Merritt, B. (2020). Representation through lived experience: Expanding representative bureaucracy theory. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 44(5), 434-451.
- Mosher, F.C. (1968) *Democratie en de openbare dienst*. New York: Oxford University Press.
- Overheid van nu. (2023, 5 januari). *Lees-en luistertip Abigail Norville: we hebben meer streetwise ambtenaren nodig*. Geraadpleegd op 8 oktober 2023, via [Lees- en luistertip Abigail Norville: ‘We hebben meer street wise ambtenaren nodig’ | Artikel | Overheid van nu](#)
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 8 oktober 2023, via [https://20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf) ([tweedekamer.nl](https://tweedekamer.nl))
- Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge.
- Putters, K. (2021, 4 november). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 28 oktober 2023, via [Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract | Toespraak | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

- Riccucci, N. M., & Van Ryzin, G. G. (2017). Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. *Public Administration Review*, 77(1), 21-30.
- Rij. Van, M.R.A. (2022, 30 mei). *Reactie op nadere verzoeken fraude signalering voorziening*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 8 oktober 2023, via [Belastingdienst | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)
- Rijksoverheid, (2023). *Diversiteit en Inclusie bij de Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 25 oktober 2023, via [Diversiteit en inclusie bij de Rijksoverheid | Overheidspersoneel | Rijksoverheid.nl](#)
- Rijksoverheid, (2023). *Functiegebouw Rijk*. Geraadpleegd op 23 oktober 2023, via [Home - Functiegebouw Rijk \(functiegebouwrjksoverheid.nl\)](#)
- Saunders, M. N. (2012). 11 Combining card sorts and in-depth interviews. *Handbook of research methods on trust* (p. 110). Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Schröter, E. (2019). From the Politics of Bureaucracy to the politics of representative bureaucracy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 494-503.
- Swedberg, R. (2020). Exploratory research. The production of knowledge: Enhancing progress in social science, 17-41.
- Van der Meer, F. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. CAOP: Den Haag.
- Van der Meer.F. & Dijkstra.G. (2018). *The Politics of Representative Bureaucracy and diversity. The academic and the political administrative framing of a policy issue*. Leiden University, Institute Public Administration, Centre for Public Sector Reform
- Van Knippenberg, D., De Dreu, C. K., & Homan, A. C. (2004). Work group diversity and group performance: an integrative model and research agenda. *Journal of applied psychology*, 89(6), 1008.
- Volkskrant. (2022, 4 december). *Topambtenaar Abigail Norville wil meer streetwise ambtenaren aannemen: Te veel interessante mensen komen er niet door*. Geraadpleegd op 7 oktober 2023, via [Topambtenaar Abigail Norville wil meer streetwise collega's aannemen: 'Te veel interessante mensen kwamen er niet door' \(volkskrant.nl\)](#)

## **Bijlage 1: Interview leidraad**

Beste Rijksambtenaar,

Dank u voor uw deelname aan dit onderzoek over diversiteitsbeleid en representativiteit binnen de Rijksoverheid. Mijn naam is Naima Khouli, masterstudent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, en ik voer dit onderzoek uit als onderdeel van mijn masterstudie. Het doel van dit onderzoek is om diepgaand inzicht te verkrijgen in de gedachten, ervaringen en perspectieven van rijksambtenaren met betrekking tot straatwijsheid en de rol van etnische diversiteit in beleidsontwikkeling.

### **Privacyverklaring**

Uw deelname aan dit interview is vrijwillig, en uw antwoorden zullen strikt vertrouwelijk worden behandeld. De informatie die u verstrekt, zal alleen worden gebruikt voor wetenschappelijke doeleinden en zal niet worden gedeeld met derden. U heeft het recht om op elk moment tijdens het interview vragen over te slaan of deelname te beëindigen zonder opgave van reden. Uw anonimiteit wordt gewaarborgd, en de resultaten zullen op geaggregeerd niveau worden gerapporteerd.

### **Interviewopbouw**

Ik start met een aantal algemene vragen en zal daarna ingaan op uw persoonlijke ervaringen bij de Rijksoverheid op het gebied van etnische diversiteit in de beleidsomgeving en het effect hiervan op beleidsontwikkeling. Ook zal ik u vragen naar uw beeld over de relatie tussen persoonlijke ervaringen, etnische diversiteit en effectiviteit in beleidsontwikkeling. Tot slot stel ik vragen over actieve vertegenwoordiging van etnische diversiteit in de beleidsomgeving.

### **Gestelde vragen:**

#### *1. Algemene informatie*

- Leeftijd
- Etniciteit
- Werkervaring binnen de Rijksoverheid

#### *2. Etniciteit:*

- Identificeert u zich met een specifieke etnische groep?

- Hoe ervaart u etnische diversiteit in uw werkomgeving?
- In hoeverre bent u zich bewust van uw eigen persoonlijke ervaringen voortvloeiend uit etniciteit en in relatie tot beleidsontwikkeling?

3. *Representativiteit van etnische diversiteit:*

- Hoe ervaart u de mate van representativiteit van etnische diversiteit binnen de Rijksoverheid?
- Ziet u verbeterpunten op dit gebied?

4. *Persoonlijke ervaringen als etnische minderheid:*

- Kunt u vertellen over uw persoonlijke ervaringen als etnische minderheidsgroep binnen de beleidsontwikkeling?
- Zou u zichzelf als straatwijs omschrijven? Waarom wel? Waarom niet?
- In hoeverre is er volgens u een verband tussen etniciteit en straatwijsheid?
- Welke rol speelt straatwijsheid in uw professionele leven?

5. *Kansen en risico's van actieve vertegenwoordiging:*

- Hoe ziet u de kansen voor actieve vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen in beleidsontwikkeling?
- Ziet u ook mogelijke risico's of uitdagingen?

6. *Invloed van etniciteit op beleidsontwikkeling:*

- In hoeverre denkt u dat etniciteit invloed heeft op beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid?

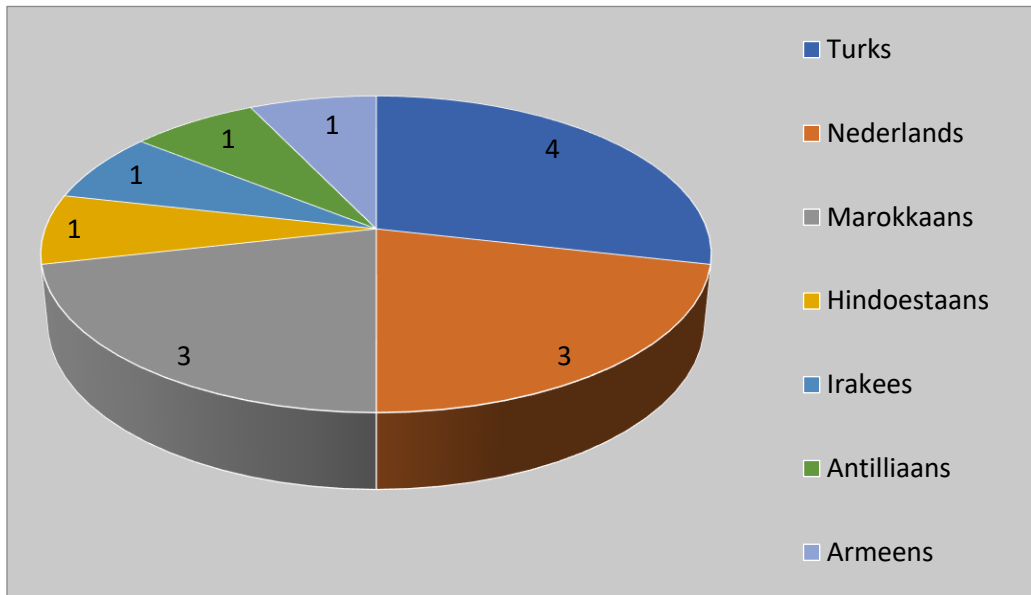
7. *Effectiviteit van beleidsontwikkeling:*

- Welke persoonlijke kenmerken van Rijksambtenaren spelen in uw beleving een rol bij effectieve beleidsontwikkeling?
- In hoeverre speelt etniciteit in uw beleving een rol in de effectiviteit van beleidsontwikkeling?

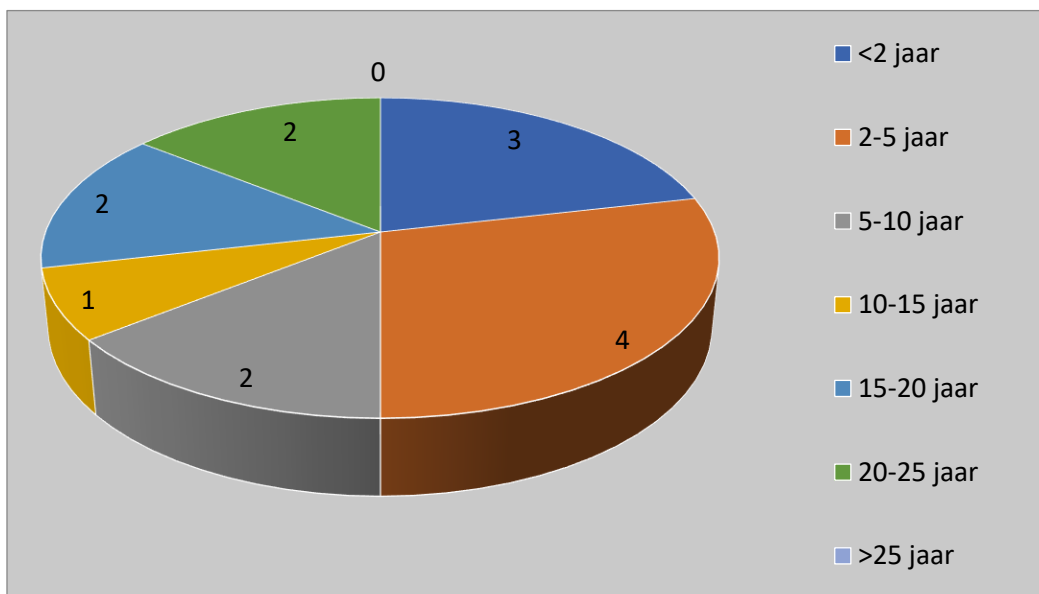
- Ervaart u een mate van inclusiviteit tijdens het beleidsontwikkelingsproces? Of wellicht juist van exclusie tijdens het beleidsontwikkelingsproces? Welke verklaren heeft u hiervoor?
  - Wat is uw perceptie van succes in het bereiken van diverse doelgroepen?
8. Tot slot: zijn er nog aandachtspunten vanuit u voor dit onderzoek wat nog niet aan de orde is geweest?

Dank u voor uw tijd en openhartigheid tijdens dit interview.

## Bijlage 2: Gegevens geïnterviewden



Tabel 1: etniciteit geïnterviewde Rijksambtenaren



Tabel 2: aantal jaren werkervaring bij de Rijksoverheid