



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Actieve representatie in de top: Een kwalitatief onderzoek naar representatieve bureaucratie bij de overheid

Zhuang, Sihuong

Citation

Zhuang, S. (2024). *Actieve representatie in de top: Een kwalitatief onderzoek naar representatieve bureaucratie bij de overheid*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4170483>

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

Actieve representatie in de top

Een kwalitatief onderzoek naar representatieve bureaucratie bij de overheid



Universiteit Leiden

Sihuong Zhuang

s3383997

Masterthesis

Management van de publieke sector

Dr. T. Ashikali

27 juni 2024

Woordenaantal: 9561

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘Actieve representatie in de top: Een kwalitatief onderzoek naar representatieve bureaucratie bij de overheid. Dit onderzoek markeert het einde van de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden.

Mijn ervaring binnen de publieke sector heeft mijn interesse gewekt voor de veranderkundige aspecten van bestuurskunde. Specifiek heb ik deze master gekozen vanwege de specialisatie op (inclusief) leiderschap. Het onderwerp van deze scriptie ligt mij na aan het hart, aangezien ik persoonlijk heb ervaren hoe belangrijk representatie is.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider, Tanachia Ashikali, bedanken voor de begeleiding en waardevolle feedback. Daarnaast ben ik mijn vrienden, familie en medestudenten dankbaar voor hun steun. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor hun deelname aan dit onderzoek, zonder jullie open en eerlijkheid zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Sihuong Zhuang

Rotterdam, juni 2024

Samenvatting

Publieke organisaties die de samenleving weerspiegelen, zijn in staat beleid te formuleren dat beter aansluit bij de brede samenleving (Çelik, 2015; Ely & Thomas, 2001; Herring, 200). Dit onderzoek richt zich op de theorie van representatieve bureaucratie, die stelt dat actieve representatie afhankelijk is van discretionaire ruimte en een vergelijkbare identiteit (Keiser et al., 2002).

Dit onderzoek richt zich op de vraag of diversiteit invloed heeft op besluitvormingsprocessen in de top en welke contextfactoren hierbij een rol spelen. Er is kwalitatief onderzoek gedaan om de relatie te onderzoeken. De resultaten tonen dat etnisch-culturele diversiteit in de top leidt tot actieve representatie. Dit wordt gekenmerkt door meervoudigheid en culturele sensitiviteit in besluitvormingsprocessen en het bevorderen van passieve representatie. De contextfactoren *critical mass*, machtsverhoudingen en diversiteitsklimaat zijn voorwaardelijk voor actieve representatie. Deze factoren verschillen van theoretische aannames, wat suggereert dat andere contextfactoren van invloed zijn in de top. In tegenstelling tot wat de theorie stelt, is een vergelijkbare identiteit op managementniveau niet noodzakelijk voor actieve representatie. Dit kan verklaard worden doordat onderzoek naar representatie vaak gericht is op *street-level bureaucrats* (Andrews et al., 2014; Hong, 2020; Meier, 1993; Thompson, 1976). Verder onderzoek is nodig om de contextfactoren en condities van actieve representatie op managementniveau beter te begrijpen.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Wetenschappelijke relevantie	7
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Culturele diversiteit	10
2.2 Actieve representatie	11
2.3 Discretionaire bevoegdheid	13
2.4 Identiteit	13
2.4.1 Psychologische factoren	13
2.4.2 Socialisatie	15
2.5 Vaardigheden	16
2.6 Verwachtingen	17
3. Methoden	19
3.1 Onderzoekseenheid	19
3.2 Dataverzameling	19
3.3 Respondenten	19
3.4 Meetinstrumenten	20
3.5 Operationalisering	21
3.6 Data-analyse	22
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit	23
4. Analyse	24
4.1 Culturele diversiteit in de top	24
4.1.1 Moeilijke weg naar de top	24
4.1.2 Bias in werving en selectie	24
4.1.3 Homogeniteit	25
4.1.4 Bewuste carrièreplanning	25
4.1.5 Motivatie	26
4.1.6 Voorbeeldfunctie en tokenisme	26
4.2 Actieve representatie	27
4.2.1 Meervoudig perspectief, ervaringsdeskundige en culturele sensitiviteit.....	27

4.2.2	Onbewuste rol identiteit	28
4.2.3	Critical mass	29
4.3	Discretionaire bevoegdheid	29
4.3.1	Machtsverhouding	30
4.4	Identiteit	31
4.4.1	Normen en waarden	32
4.4.2	Weerstand	32
4.5	Vaardigheden	33
4.6	Onderzoeksmodel	33
5.	Conclusie en discussie	35
5.1	Limitaties en vervolgonderzoek	36
5.2	Implicaties voor de praktijk	37
	Literatuur	39
	Bijlage 1. Interviewleidraad	48
	Bijlage 2. Informed consent	50
	Bijlage 3. Culturele intelligentie score	51

1. Inleiding

De demografische veranderingen in Nederland, waarbij bijna 15% van de bevolking een migratieachtergrond heeft (CBS, 2022), benadrukken het belang van diversiteitsrepresentatie binnen de publieke sector. Publieke organisaties die de samenleving weerspiegelen, zijn in staat beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met diverse perspectieven (Çelik, 2015; Ely & Thomas, 2001; Herring, 2009). Ondanks de groeiende aandacht voor diversiteit binnen publieke organisaties, blijft de vertegenwoordiging vaak beperkt tot de lagere functies. Volgens de theorie van representatieve bureaucratie is er sprake van passieve representatie op lagere schalen, waarbij de demografische samenstelling van het personeel overeenkomt met die van de samenleving (Meier, 2018; Mosher, 1982). Echter, blijft deze vorm van representatie symbolisch wanneer het niet direct leidt tot daadwerkelijke veranderingen in het gedrag van ambtenaren (Gade & Wilkins, 2012; Hong, 2020; Riccucci et al., 2014; Theobald & Haider-Markel, 2008). Volgens de theorie van representatieve bureaucratie is het essentieel om diversiteit niet alleen op operationeel niveau te waarborgen, maar ook in leidinggevende posities. Dit zorgt ervoor dat een breed scala aan perspectieven wordt overwogen bij besluitvorming (Meier & Bohte, 2001). Actieve representatie houdt in dat minderheden invloedrijke posities bekleden en beleid vormgeven ten gunste van minderheidsgroepen (Andrews et al., 2014; Hong, 2017ab, 2020; Meier, 1993; Nicholson-Crotty et al., 2016). Dit betekent dat ambtenaren de belangen vertegenwoordigen van burgers waarmee zij een vergelijkbare identiteit delen, door beslissingen te nemen die gericht zijn op het verbeteren van hun omstandigheden. Hierdoor heeft actieve representatie direct invloed op de besluitvorming.

Keiser, Wilkins, Meier en Holland (2002) identificeren twee condities voor actieve representatie: ten eerste moeten ambtenaren actief zijn op een beleidsterrein dat aansluit bij hun identiteit, en ten tweede moeten ze de vrijheid hebben om hun werk uit te voeren op een manier die het realiseren van beleidsvoordelen mogelijk maakt. Dit is vaak beperkt tot diegenen in leiderschapsposities. Leiderschap speelt namelijk een cruciale rol in het doorvoeren van wijzigingen binnen hiërarchische structuren, aangezien zij significante invloed hebben op organisatorische uitkomsten (Kelman & Hong, 2014; Wilson, 1978). Bovendien toont onderzoek van Groeneveld, Andrews, Meier en Schröter (2015) en Meier en Morton (2015) aan dat meerdere factoren van invloed zijn op de relatie tussen passieve en actieve representatie.

1.1 Probleemstelling

Ondanks veelvuldig onderzoek naar representatieve bureaucratie, ontbreekt het aan eenduidig bewijs dat demografische representatie zich vertaalt naar beleidsresultaten (Meier, 2018). Dit kan worden toegeschreven aan diverse contextfactoren, zoals beschreven in onderzoeken van Groeneveld en collega's (2015) en Meier en Morton (2015). Daarnaast biedt de Upper Echelons Theorie (UET) ook een mogelijke verklaring, namelijk dat de prestaties van een organisatie sterk afhankelijk zijn van de karakteristieken van het topmanagement (Hambrick & Mason, 1984; Kim, 2021), waarbij organisatorische uitkomsten worden beïnvloed door de waarden, ervaringen en achtergronden van deze managers (Kim, 2021; Waldman et al., 2006). Dit is passend bij de definitie van Meier en Morton (2015) die representatieve bureaucratie definiëren als een waardetheorie van discretionaire bevoegdheden, waarbij ambtenaren waardengedreven beslissingen maken op basis van hun individuele identiteit (Webeck & Lee, 2022). Ondanks deze theoretische inzichten ontbreekt onderzoek naar deze specifieke waarden. Bovendien wordt er weinig nadruk gelegd op het microniveau binnen de context van representatieve bureaucratie (Meier, 2018; Meier & Morton, 2015; Webeck & Lee, 2022).

Dit onderzoek focust op de actieve representatie van etnisch-culturele diversiteit in besluitvormingsprocessen binnen de overheid, en onderzoekt of en hoe de aanwezigheid van culturele diversiteit in topmanagementposities besluitvorming beïnvloedt. Door middel van kwalitatief onderzoek worden de percepties en ervaringen van topmanagers met betrekking tot hun culturele diversiteit verkend. Hierbij wordt geanalyseerd in hoeverre dit hun besluitvormingsgedrag beïnvloedt en welke contextuele factoren een rol spelen. De centrale vraag binnen dit onderzoek is: *In hoeverre leidt etnisch-culturele diversiteit van topmanagers tot actieve representatie binnen de overheid en welke contextfactoren spelen hierbij een rol?*

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Hoewel representatieve bureaucratie veelvuldig is onderzocht, blijven studies naar het effect van representatie op beleidsresultaten beperkt. Wilkins en Keiser (2006) hebben empirisch aangetoond dat een toename van vrouwelijke toezichthouders leidt tot striktere handhaving van de kinderalimentatie, wat het effect van genderrepresentatie op beleid illustreert. Bradbury en Kellough (2011) suggereren dat demografische kenmerken zoals ras en etniciteit van bureaucraten voorspellend zijn voor beleidsresultaten. Echter, is niet onderzocht of deze relatie ook geldt voor besluitvormers. De bestaande literatuur concentreert zich voornamelijk op de effecten van representatieve bureaucratie op microniveau onder *street-level bureaucrats* (Andrews et al., 2014; Hong, 2020; Meier, 1993; Thompson, 1976), met onvoldoende aandacht

voor besluitvorming op individueel niveau (Meier, 2019; Meier & Morton, 2015). Dit aspect is cruciaal, aangezien personen in leidinggevende posities het beleid bepalen en daarmee significante invloed uitoefenen op *street-level bureaucrats*. Daarnaast hebben psychologische processen ook invloed op actieve representatie (Webeck & Lee, 2022). Talrijke studies hebben de relatie tussen attitudes, cognitie en gedrag aangetoond (Ajzen, 2001; Salzman & Fusi, 2010; Todd et al., 2020; Webeck & Lee, 2022), wat suggereert dat persoonlijke factoren een rol spelen in hoe ambtenaren hun werk uitvoeren.

Om het gat in de literatuur op te vullen, wordt de theorie van representatieve bureaucratie vanuit een psychologisch perspectief benaderd. Deze benadering sluit aan bij het onderzoek van Grimmelikhuijsen en collega's (2016) naar *behavioral public administration*, waarbij binnen de bestuurskundige literatuur op microniveau wordt gekeken naar het individuele gedrag en inzichten vanuit de psychologie gebruikt worden om deze te analyseren. Er wordt gebruik gemaakt van de culturele intelligentie score (CQS) van Ang en Van Dyne (2008), die het vermogen beschrijft om effectief te functioneren in cultureel diverse situaties. De score zal dienen als indicator voor het vermogen om actief representatief te zijn. Aangezien representatieve bureaucratie zich voornamelijk richt op demografische variabelen, biedt de UET inzicht in de psychologische dimensies die een rol spelen tijdens de besluitvorming. Dit onderzoek beoogt het bestaande hiaat in de literatuur van representatieve bureaucratie te dichten door het gedrag van topmanagers op microniveau te onderzoeken, te verhelderen welke contextuele factoren invloed hebben op actieve representatie, en draagt daarmee bij aan de literatuur van representatieve bureaucratie.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het toeslagenschandaal, waarbij mensen met een migratieachtergrond disproportioneel werden benadeeld door discriminerende praktijken (Amnesty, 2022), vormt een schending van Artikel 1 van de Grondwet, die gelijke behandeling voor iedereen garandeert (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Deze garantie van gelijke kansen moet eveneens gelden op de werkvloer, waar iedereen een eerlijke kans verdient om in aanmerking te komen voor elke functie, inclusief die van topambtenaar. Het is essentieel dat publieke organisaties culturele diversiteit niet alleen als een norm beschouwen, maar als een cruciaal onderdeel voor het vormgeven van effectief en rechtvaardig beleid.

Dit onderzoek richt zich op het vergroten van bewustwording betreft de ondervertegenwoordiging van ambtenaren met een etnisch-culturele achtergrond in topposities binnen de overheid. Een representatieve overheid draagt namelijk bij aan groter vertrouwen in de overheid en versterkt haar reputatie als een legitieme en effectieve actor in het publieke domein (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Groeneveld & Verbeek, 2011). Door het identificeren van de contextfactoren die actieve representatie belemmeren, biedt dit onderzoek inzicht in de uitdagingen en obstakels die ambtenaren met een etnisch-culturele achtergrond ervaren bij het bereiken van topposities. Besluitvormers kunnen deze inzichten gebruiken om knelpunten binnen hun eigen organisaties te identificeren en nieuwe werving- en selectieprocedures te ontwikkelen die gericht zijn op diversiteit en inclusie. Dit kan gemarginaliseerde ambtenaren helpen bij hun doorgroei naar de top.

1.4 Leeswijzer

Deze scriptie begint met een bespreking van het theoretisch kader, waarin de belangrijkste concepten en theorieën worden behandeld. Daarna volgt een uiteenzetting van de methode, waarin de gekozen onderzoeksbenadering wordt beschreven. Vervolgens worden de resultaten geanalyseerd. Op basis hiervan wordt de onderzoeksvraag beantwoord in de conclusie. De scriptie wordt afgesloten met de discussie, waarin de bevindingen worden vergeleken met de theorie, beperkingen worden besproken en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek worden gegeven.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op de centrale concepten en verklaart de relatie tussen deze concepten door middel van de theorieën representatieve bureaucratie, Upper Echelons Theorie en de culturele intelligentie score. Vervolgens worden er verwachtingen opgesteld en het conceptueel model uiteengezet.

2.1 Culturele diversiteit

Diversiteit omvat een breed scala aan kenmerken waarop personen van elkaar kunnen verschillen. Vanuit een sociaal perspectief kan diversiteit worden gebruikt om onderscheid te maken tussen de sociale meerderheden (de grootste groep) en minderheden (groepen die ondervertegenwoordigd zijn). De meest gebruikte definitie van diversiteit, zoals omschreven door Ely en Thomas (2001) omschrijft het als alle zichtbare en onzichtbare verschillen tussen personen. Zichtbare verschillen zijn direct herkenbaar, terwijl de onzichtbare dimensies door verbale en non-verbale communicatie worden onthuld (Harrison et al., 1998; Harrison et al., 2002; Jackson et al., 2003; Philips et al., 2006; Mazur, 2010). Deze dimensies komen overeen met de primaire, secundaire en tertiaire dimensies van Mazur (2010), zoals weergegeven in tabel 1. Deze zijn vergelijkbaar met de Ijsbergtheorie van McClelland, waarbij kenmerken uit de eerste dimensie, zoals etniciteit, gender en leeftijd, zichtbaar zijn en overeenkomen met de zichtbare top van de ijsberg. Onder de waterlijn liggen de dimensies die de kern van de persoonlijke identiteit vormen, waaronder secundaire dimensies zoals cultuur, religie en denkwijze die na verloop van tijd zichtbaar worden. Deze worden beïnvloed door normen, waarden en assumpties vanuit de derde dimensie. Dit onderzoek richt zich op etnisch-culturele diversiteit, een concept dat niet alleen primaire dimensie zoals ras en etniciteit omvat, maar ook secundaire en tertiaire dimensies zoals religie, normen en waarden (Mazur, 2010).

Tabel 1. Dimensies diversiteit

Primary dimensions	Secondary dimensions	Tertiary dimensions
<ul style="list-style-type: none">• Race• Ethnicity• Gender• Age• Disability	<ul style="list-style-type: none">• Religion• Culture• Sexual orientation• Thinking style• Geographic origin• Family status• Lifestyle• Economic status• Political orientation• Work experience• Education• Language• Nationality	<ul style="list-style-type: none">• Beliefs• Assumptions• Perceptions• Attitudes• Feelings• Values• Group norms

2.2 Actieve representatie

Representatieve bureaucratie stelt dat ambtenaren waardengedreven beslissingen nemen op basis van hun individuele identiteit (Meier & Morton, 2015; Webeck & Lee, 2022). De theorie maakt onderscheid tussen drie vormen van representatie. Passieve representatie ontstaat wanneer een organisatie een afspiegeling is van de samenleving die zij dient (Bishu & Kennedy, 2019; Mosher, 1968). Met betrekking tot culturele diversiteit blijkt dat ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond heeft, wat impliceert dat een kwart van de ambtenaren een migratieachtergrond zou moeten hebben. Wanneer deze representatie echter niet leidt tot gedragsveranderingen bij ambtenaren, wordt dit beschouwd als symbolisch (Gade & Wilkins, 2012; Hong, 2020; Riccucci et al., 2014; Theobald & Haider-Markel, 2008). Symbolische representatie verwijst naar het fenomeen waarbij de aanwezigheid van bepaalde groepen binnen een organisatie symbool staat voor inclusiviteit en gelijkheid, zonder dat er daadwerkelijke machtsverschuivingen of beleidsveranderingen plaatsvinden ten gunste van gemarginaliseerde groepen (Meier, 2008). Een voorbeeld hiervan wordt geïllustreerd door het onderzoek door Bradbury en Kellough (2011). Zij vonden dat Afro-Amerikanen de politie als legitiemer beschouwen wanneer er meer Afro-Amerikaanse medewerkers zijn (Bradbury & Kellough, 2011). Dit verhoogt de perceptie van representatie, ondanks dat het beleid niet wezenlijk is veranderd.

Dit onderzoek richt zich op actieve representatie, waarbij ambtenaren de belangen behartigen van burgers met vergelijkbare identiteiten en beleidsbeslissingen nemen die ten goede komen aan deze groepen (Hindera, 1993; Keiser et al., 2002; Mosher, 1982). De theorie berust zich op de gedeelde identiteit tussen de ambtenaar en burger. De veronderstelling is dat personen die tot dezelfde groep behoren vergelijkbare waarden en overtuigingen hebben, hierdoor neigen ambtenaren hun discretionaire bevoegdheden te gebruiken om voordelige uitkomsten te bevorderen voor mensen met een vergelijkbare identiteit (Selden & Sowa, 2003), zoals het maken van bepaalde beleidskeuzes of door beleid op een specifieke wijze te implementeren. Dit is echter niet voor elke ambtenaar mogelijk. Vaak ontbreekt het hen aan onvoldoende macht om wijzingen door te voeren zonder expliciete toestemming. Deze beperking sluit aan bij de voorwaarden die Keiser, Wilkins, Meier en Holland (2002) stellen voor actieve representatie.

Allereerst moeten ambtenaren de vrijheid hebben om hun taken uit te voeren met het oog op het creëren van beleidsvoordelen. Deze invloed is vaak beperkt tot personen in

leidinggevende posities, die aanzienlijke invloed uitoefenen op de resultaten van de organisatie (Kelman & Hong, 2014; Wilson, 1978). Dit suggereert dat personen in een leiderschapspositie over een grotere mate van discretionaire ruimte beschikken, waardoor ze beter in staat zijn om actief representatief zijn.

Vervolgens moeten ambtenaren werkzaam zijn op een beleidsterrein dat overeenkomt met hun eigen identiteit om effectief anderen te kunnen representeren (Bishu & Kennedy, 2019; Hinderla & Young, 1998; Keiser et al., 2002). Deze overeenkomst draagt bij aan wederzijdse herkenning tussen ambtenaren en burgers (Bishu & Kennedy, 2019; Meier & Nicholson-Crotty, 2006). Eerder onderzoek toont dat wanneer meer vrouwelijke politieagenten werkzaam zijn bij de politie, meer aanhoudingen plaatsvinden in huiselijk geweldzaken en vrouwelijke burgers vaker aangifte doen van seksueel misbruik (Meier & Nicholson-Crotty, 2006). Wat betreft culturele diversiteit suggereren Bradbury en Kellough (2011) dat de demografische kenmerken van ambtenaren een voorspellende factor zijn voor de waarden die de beleidsvorming beïnvloeden. Ambtenaren die zichzelf zien als vertegenwoordigers van minderheden hebben de neiging om beslissingen te nemen die gunstig zijn voor minderheden. Dit wordt ondersteund door onderzoek van Selden (1997), waaruit blijkt dat ambtenaren die zichzelf zien als vertegenwoordigers van minderheden vaker leningen toekennen dan ambtenaren die zichzelf niet zo zien.

Niet alle gevallen van passieve representatie resulteren in actieve representatie (Meier, 2019; Watkins-Hayes, 2011; Wilkins & Williams, 2009). Contextfactoren kunnen verklaren waarom de aanwezigheid van de eerdergenoemde condities niet garanderen dat representatie actief wordt. Er rijst de vraag of de overheid aan deze condities voldoet. Hoewel topmanagers invloedrijke posities bekleden en de vrijheid hebben om hun eigen werkzaamheden vorm te geven, blijven ze gebonden aan bureaucratische structuren en politieke machtsverhoudingen, wat de actieve representatie beperkt. De literatuur identificeert diverse contextfactoren, namelijk politieke en bureaucratische structuren, omgevingsfactoren, organisatiestructuur, machtsverhoudingen, diversiteitsklimaat, discretionaire bevoegdheid, socialisatie, hiërarchie, de missie van de organisatie, stratificatie, *critical mass*, professionalisering en *issue/policy salience* (Groeneveld et al., 2015; Meier & Morton, 2015). Echter, is de invloed hiervan op actieve representatie niet eenduidig en zijn de relaties tussen deze contextfactoren onvoldoende onderzocht.

Hoewel de theorie het belang van een gedeelde identiteit benadrukt, is het onduidelijk waar deze identiteit uit bestaat. Dit wordt ondersteund door Meier (2019), die stelt dat actieve representatie is gebaseerd op het vertrouwen dat ambtenaren een subjectieve afweging van kosten en baten maken, terwijl er onvoldoende onderzoek is gedaan naar hoe individuele ambtenaren deze keuzes maken (Meier, 2009). Deze hiaten betreft de contextfactoren van actieve representatie benadrukken de noodzaak van verder onderzoek naar identiteit en de invloed op het besluitvormingsproces. Dit onderzoek richt zich op de voorwaarden discretionaire bevoegdheid en identiteit.

2.3 Discretionaire bevoegdheid

Discretionaire bevoegdheid verwijst naar de autonomie die ambtenaren hebben om beslissingen te nemen vanuit hun functie. Ambtenaren worden echter geconfronteerd met politieke en bureaucratische beperkingen. Om deze beperkingen te omzeilen en beleid te realiseren dat de belangen van gemarginaliseerde groepen behartigt, is het noodzakelijk dat ambtenaren kunnen afwijken van de standaardprocedures (Meier, 2019). Dit benadrukt de noodzaak voor een zekere mate van discretie, zodat ambtenaren kunnen inspelen op de behoeften van ondervertegenwoordigde groepen. De mate van discretionaire bevoegdheid hangt sterk af van de formalisatie binnen de organisatie. Onderzoek door Selden en Sowa (2003) toont aan dat decentrale instanties vaak meer discretie hebben, wat kan resulteren in beleidsvoordelen voor minderheden (Meier & Morton, 2015). Dit suggereert dat het representeren van etnisch-culturele diversiteit afhankelijk is van de mate waarin ambtenaren over discretionaire bevoegdheid beschikken.

2.4 Identiteit

Hoewel identiteit een grote rol speelt binnen representatieve bureaucratie, is er relatief weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen identiteit en organisatorische besluiten, in het bijzonder op topmanagementniveau (Pessina & Sicilia, 2019). Meier en Morton (2015) stellen dat ambtenaren beslissingen nemen op basis van hun individuele identiteit, die mede wordt gevormd door hun waarden (Webeck & Lee, 2022). Representatieve bureaucratie focust zich voornamelijk op demografische kenmerken, terwijl die niet volledig verklaren waarom ambtenaren bepaalde beslissingen nemen (Kennedy, 2014; Thompson, 1978; Webeck & Lee, 2022). Dit kan mogelijk worden verklaard door de Upper Echelons Theorie (UET).

2.4.1 Psychologische factoren

De UET onderzoekt de invloed van zowel demografische kenmerken als psychologische dimensies van het topmanagement op organisatorische prestaties (Hambrick, 2007; Hambrick

& Mason, 1984). Volgens deze theorie worden de prestaties van een organisatie sterk beïnvloed door de karakteristieken van het topmanagement (Hambrick & Mason, 1984; Kim, 2021), waarbij organisatorische uitkomsten worden beïnvloed door de waarden, ervaringen en achtergronden van deze managers (Hambrick, 2007; Kim, 2021; Waldman et al., 2006). De UET kan worden beschouwd als een model dat verklaart hoe leidinggevendenden beslissingen maken op basis van hun eigen achtergrond. Hoewel de theorie stelt dat demografische en psychologische kenmerken even belangrijk zijn, ligt de focus van studies voornamelijk op de demografische kenmerken zoals leeftijd, geslacht en opleiding (Pessina & Sicila, 2019). Dit is opvallend, aangezien de psychologische aspecten van leiderschap een cruciale rol spelen in besluitvormingsprocessen.

Psychologische kenmerken zijn onderverdeeld in waarden en cognitieve functies. Waarden worden gekenmerkt door een complexe beoordeling van cognitieve en emotionele elementen die integraal deel vormen van iemands identiteit (Bozeman, 2007). Dit komt overeen met de definitie vanuit representatieve bureaucratie, waarbij ambtenaren waardengedreven beslissingen nemen die voortkomen uit hun demografische identiteit door subjectieve waardes toe te kennen om tot een keuze te komen (Webeck & Lee, 2022). Echter, zijn de waarden waarop deze keuzes zijn gebaseerd onderbelicht. Er wordt verondersteld dat ambtenaren vaker beslissingen nemen die in lijn zijn met hun eigen waarden wanneer deze waarden verbonden zijn met hun demografische identiteit. Dit vertaalt zich naar gedrag waarbij gehandeld wordt in overeenstemming met die waarden. Dit sluit aan bij representatieve bureaucratie die stelt dat actieve representatie gebaseerd is op het vertrouwen dat een subjectieve afweging van kosten en baten wordt gemaakt, terwijl er onvoldoende bewijs is naar hoe individuele ambtenaren deze keuzes maken (Meier, 2009). Bovendien is empirisch bewijs met betrekking tot de subjectieve waardentoekenning nog steeds in ontwikkeling (Webeck & Lee, 2022), waardoor geen relatie met besluitvorming kan worden vastgesteld.

Cognitieve functies omvatten de manier waarop mensen denken. Talrijke studies hebben de relatie tussen attitudes, cognitie en gedrag aangetoond (Ajzen, 2001; Salzman & Fusi, 2010; Todd et al., 2020; Webeck & Lee, 2022). Attitudes, die gevoelens en emoties omvatten, beïnvloeden de cognitie en bepalen vervolgens gedrag. Deze relatie werkt ook andersom, waarbij cognitieve processen attitudes vormen die vervolgens vertaald worden naar gedrag. Tot slot kan gedrag worden beïnvloed door *feedbackloops*, die vervolgens weer impact hebben op attitudes en denkprocessen (Ajzen, 2001). Hieruit volgt de aanname dat psychologische

factoren een rol spelen in het handelen van ambtenaren. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar de verbanden tussen waarden, cognitieve functies en besluitvorming, waardoor het onduidelijk is of de besluiten die leidinggevendenden nemen in overeenstemming zijn met hun waarden (Finkelstein et al., 2008).

Kritiek op de UET gaat dan ook over het gebrek aan aandacht tussen deze relatie, waarbij de wijze waarop managers informatie verwerken onderbelicht blijft (Neely et al., 2020). Dit hiaat kan worden verklaard door de complexiteit van psychologische onderzoeken. Leidinggevendenden zijn vaak terughoudend met het deelnemen aan psychologische testen (Finkelstein et al., 2008; Hambrick, 2007). Bovendien kan de validiteit van psychologische testen in twijfel worden getrokken wanneer ze worden toegepast op topmanagers, aangezien zij te ver van de operationele uitvoering staan voor de gebruikelijke meetschalen (Boone & de Brabander, 1993). Daarnaast worden de uitkomsten van organisatieprestaties pas na verloop van tijd zichtbaar (Finkelstein et al., 2008), wat bijdraagt aan de complexiteit. Dit vraagt om nader onderzoek naar de psychologische kenmerken in relatie tot besluitvorming.

2.4.2 Socialisatie

De individuele identiteit kan beperkt worden door socialisatie. Organisatorische socialisatie verwijst naar het proces waarbij nieuwe ambtenaren worden geïntroduceerd in de cultuur, normen, waarden en gevestigde praktijken van een organisatie. Het doel is om werknemers aan te moedigen de doelen van de organisatie als hun eigen doelen te beschouwen (Barnard, 1938; Downs, 1967; Morton & Meier, 2015). Dit kan worden verklaard vanuit een verlangen om geaccepteerd te worden door collega's, conflicten te vermijden en de harmonie te behouden (Schein, 2010). Deze benadering sluit aan bij de onderzoeken die suggereren dat bureaucratische structuren, waarin beslissingen worden bepaald door regels, individueel gedrag beperken (Meier, 1993; Keiser et al., 2002; Morton & Meier, 2015). Dit bemoeilijkt het voor ambtenaren om vanuit hun eigen identiteit op te komen voor de belangen van groepen met vergelijkbare identiteiten (Keiser et al., 2002; Meier, 1993; Morton & Meier, 2015). Naarmate ambtenaren langer binnen een organisatie werken, gaan hun persoonlijke waarden steeds meer lijken op die van de organisatie (Wiener, 1982). Hiermee wordt gesuggereerd dat naarmate socialisatie sterker is, individuen zich meer gaan conformeren, wat ten koste kan gaan van hun eigen identiteit en actieve representatie.

Daarnaast vormt socialisatie een belemmering bij de carrièregroei, omdat ambtenaren die zich conformeren aan de normen van de organisatie vaak worden beschouwd als betere werknemers (Teodoro, 2010). Om beleidsvoordelen te genereren, zal een ambtenaar moeten afwijken van de reguliere procedures. Dit kan worden beschouwd als een schending van de organisatiecultuur en kan leiden tot verminderde promotiekansen (Meier & Morton, 2015). Minderheden die zich aanpassen aan de dominante cultuur hebben meer kans op promotie, maar moeten mogelijk hun identiteit en bijbehorende waarden opofferen (Thomas & Ely, 1996). Wanneer een minderheid de enige vertegenwoordiger is binnen een groep, kan dit leiden tot tokenisme, stereotypering en druk om zich aan te passen, wat vervolgens kan leiden tot isolatie en beperkte carrièremogelijkheden (Kanter, 1977). Dit geldt met name voor zwarte professionals, die vaak geconfronteerd worden met tegenstrijdige verwachtingen: zij moeten zich conformeren aan de dominante cultuur, terwijl zij tegelijkertijd hun eigen identiteit moeten behouden (Smith & Lewis, 2011).

2.5 Vaardigheden

Het vertegenwoordigen van de belangen van een groep vereist meer dan alleen een gedeelde identiteit. Het vereist ook kennis van de behoeften, de vaardigheid om die behoeften te articuleren, en de macht om die behoeften te realiseren (Smith, 1997). Binnen de representatieve bureaucratie en UET wordt geen aandacht besteedt aan deze vaardigheden. In dit onderzoek wordt de culturele intelligentie score (CQS) gebruikt om de vaardigheden te meten die nodig zijn om de discretionaire ruimte vanuit de eigen identiteit te benutten en zo invloed uit te oefenen op beleidsuitkomsten. De CQS van Ang en Van Dyne (2008) toont het vermogen om effectief te functioneren in cultureel diverse situaties door te illustreren hoe cultureel sensitief een individu is.

De CQS bestaat uit vier dimensies genaamd, de metacognitieve, cognitieve, motiverende en gedragsmatige (Earley & Ang, 2003). De cognitieve dimensie omvat algemene kennis over culturen. Mensen met een hoge cognitieve dimensie kunnen culturele gelijkenissen en verschillen beter begrijpen. Dit is anders dan metacognitieve CQ, dat zich richt op het niveau van cultureel bewustzijn en de integratie van culturele kennis in het eigen denkproces (Ang & Van Dyne, 2008). Motivationale CQ gaat over *self-efficacy* en de intrinsieke motivatie waarmee een individu zich verdiept in andere culturen. Gedragsmatige CQ betreft het gepast handelen in diverse culturele situaties, waarbij zowel de verbale als non-verbale communicatie wordt afgestemd op de culturele context (Ang & Van Dyne, 2008). Volgens de theorie nemen

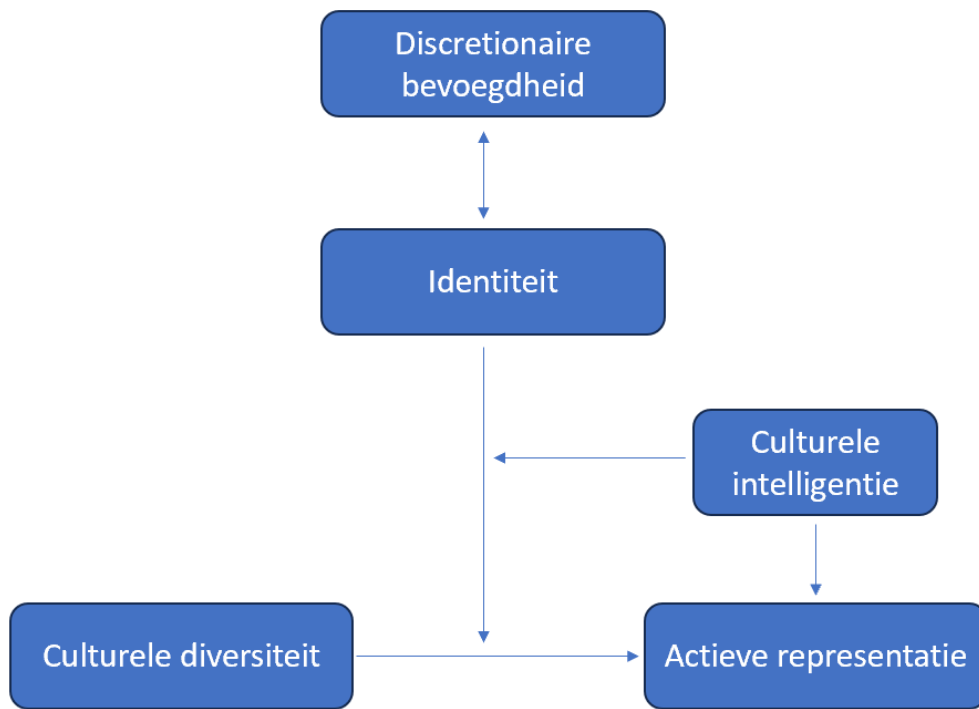
individuen met een hoge culturele intelligentie betere beslissingen om diversiteit en inclusiviteit binnen de organisatie te bevorderen (Ang & van Dyne, 2008). Een lage score duidt erop dat dit vermogen ontbreekt, waardoor actieve representatie niet mogelijk is. De culturele intelligentie heeft ook invloed op de moderende factoren. Ondanks dat een individu beschikt over beide condities kan een lage culturele intelligentie, door gebrek aan vaardigheden, ervoor zorgen dat dit niet leidt tot actieve representatie.

2.6 Verwachtingen

Op basis van de literatuur zijn verwachtingen afgeleid die de relatie tussen cultureel-etnische diversiteit en actieve representatie verklaren. De etnisch-culturele diversiteit heeft invloed op de actieve representatie, doordat ambtenaren beslissingen maken op basis van een gedeelde identiteit. Doordat deze afwijkt van de dominante Nederlandse identiteit, resulteert het in herkenning bij mensen met een andere achtergrond. De condities discretionaire ruimte en identiteit modereren deze relatie. Allereerst wordt verwacht dat actieve vertegenwoordiging van etnisch-culturele diversiteit alleen mogelijk is wanneer ambtenaren voldoende discretionaire bevoegdheid hebben om beleid te formuleren en te implementeren ten gunste van burgers met een vergelijkbare identiteit. Ambtenaren in leiderschapsposities hebben een hoge mate van discretionaire bevoegdheid en zouden dus beter in staat moeten zijn actief representatief te zijn dan reguliere ambtenaren.

Verder is een vergelijkbare identiteit nodig voor actieve representatie. Als de waarden overeenkomen met de identiteit, zullen ambtenaren beslissingen nemen die daarmee in lijn zijn. Echter, kan de identiteit worden beperkt door psychologische kenmerken en socialisatie. De verwachting is dat deze factoren met elkaar interacteren en invloed uitoefenen op de relatie tussen actieve representatie en cultureel-etnische diversiteit. Wanneer de individuele identiteit en/of discretionaire bevoegdheid wordt beperkt, wordt actieve representatie belemmerd.

De culturele intelligentie beïnvloedt zowel de actieve representatie als de moderende factoren. Een lage culturele intelligentie kan een belemmering vormen voor het effectief gebruiken van discretionaire bevoegdheid vanuit de identiteit, en daarmee de actieve representatie van cultureel-etnische diversiteit beperken. Hieruit volgt het conceptueel model (figuur 1). De empirie zal aantonen hoe deze concepten zich in de praktijk tot elkaar verhouden.



Figuur 1. Conceptueel model

3. Methoden

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologische aanpak van het onderzoek, gericht op het beantwoorden van de hoofdvraag door middel van kwalitatief onderzoek.

3.1 Onderzoekseenheid

Het onderzoek is uitgevoerd bij verschillende overheidsinstanties in Nederland, met een specifieke focus op de Randstad. Dit gebied is geselecteerd vanwege de hoge mate van culturele diversiteit (CBS, 2023). Op basis van het jaarrapport van de Rijksoverheid is inzicht verkregen in de culturele diversiteit binnen het personeelsbestand, uitgesplit naar verschillende salarisschalen. In schaal 11-12 heeft 15,9% van het personeel een niet-westerse achtergrond, in schaal 13-14 is dit 11,8% en in de topfuncties, vanaf schaal 15, is dit percentage 9,3% (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024). Zoals eerder gesteld heeft een kwart van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond, Deze cijfers illustreren een ondervertegenwoordiging van ambtenaren met een niet-westerse achtergrond in hogere leidinggevende posities. Dit suggereert dat het huidige personeelsbestand mogelijk niet volledig representatief is voor de gehele bevolking, wat implicaties heeft voor de representativiteit en inclusiviteit van het beleid.

3.2 Dataverzameling

Het huidige onderzoek volgt een deductieve benadering, waarbij een conceptueel model, afgeleid uit de theorie in hoofdstuk 2, wordt getoetst in de praktijk (Van Thiel, 2010). Voor deze toetsing is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze methode is gekozen om inzicht te verkrijgen in meningen, ervaringen en beleving van de managers (Verhoeven, 2022). De focus lag op het onderzoeken van de percepties en ervaringen en het in kaart brengen van de contextuele factoren die van invloed zijn. Dit is niet mogelijk met kwantitatief onderzoek, dat beperkt is in het verkennen van contextuele nuances (Verhoeven, 2022). De benodigde data is verzameld door middel van semigestructureerde interviews. Deze aanpak biedt flexibiliteit in het gesprek, terwijl de focus op de kernthema's behouden blijft (Verhoeven, 2022).

3.3 Respondenten

De respondenten zijn geworven uit het eigen netwerk en geselecteerd op basis van twee criteria. Allereerst dienen zij werkzaam te zijn binnen een publieke organisatie, zoals een ministerie of gemeente. Verder moeten de respondenten een (sub)topmanagementpositie bekleden waarbij ze invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Via het sneeuwbaaleffect werden aanvullende deelnemers geworven, waardoor de respondenten ook buiten het eigen netwerk van de

onderzoeker kwamen. Deze methode is gebruikt omdat de populatie moeilijk te bereiken is. Werkgevers mogen niet selecteren op etniciteit en er bestaat geen databank voor (sub)topambtenaren met een migratieachtergrond. Door het sneeuwbaaleffect kon de reikwijdte van de steekproef worden uitgebreid. Echter, betreft het een kleine steekproef, waardoor de resultaten van het onderzoek mogelijk niet representatief zijn voor de gehele populatie. De consequenties hiervan zijn beschreven in paragraaf 3.7. Een mannelijke respondent bleek geen migratieachtergrond te hebben. Vanwege zijn positie als topambtenaar en waardevolle inzichten is besloten zijn gegevens mee te nemen in het onderzoek. De implicaties hiervan worden besproken in de discussie. Een overzicht van respondenten is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Overzicht respondenten

Respondent	Gender	Leeftijd	Ervaring managementpositie
1	Man	57	18
2	Vrouw	46	5
3	Vrouw	50+	22
4	Vrouw	46	5
5	Vrouw	44	6
6	Vrouw	47	5
7	Man	51	21
8	Vrouw	45	6
9	Man	52	11
10	Man	45	10
11	Man	61	30

3.4 Meetinstrumenten

In totaal zijn elf interview afgenomen, waarvan vijf met mannen en zes met vrouwen. De gemiddelde duur was 60 minuten. De meeste interviews vonden fysiek plaats; twee werden online afgenomen via Webex en Teams. De semigestructureerde interviews zijn geleid door een vooraf opgestelde interviewleidraad (bijlage 1). Deze interviewleidraad bestaat uit de thema's besluitvorming, cultureel-etnische diversiteit, identiteit en discretionaire bevoegdheid.

Voorafgaand aan de interviews ontvingen de respondenten een *informed consent* formulier en vragenlijst voor de CQS (bijlage 2). Door het meten van de culturele intelligentie is het zelfbewustzijn van managers geëvalueerd, aangezien het fenomeen waarbij managers hun eigen kennis en competenties overschatten, significante effecten heeft op de

organisatie (Fleenor et al., 2010). Dit is onderzocht om mogelijke discrepanties tussen zelfperceptie en daadwerkelijk gedrag te identificeren. Opvallende uitkomsten zijn besproken tijdens de interviews.

3.5 Operationalisering

De onafhankelijke variabele etnisch-culturele diversiteit is gemeten aan de hand van de dimensies van Mazur (2010). Middels de interviews werd inzichtelijk gemaakt of en welke moderende variabelen invloed hebben op de afhankelijke variabele; actieve representatie. Deze variabelen zijn gecategoriseerd in discretionaire ruimte en identiteit. Identiteit is geoperationaliseerd aan de hand van de psychologische kenmerken vanuit de UET. De volledige operationalisatie is gepresenteerd in tabel 3.

Culturele intelligentie betreft het vermogen van individuen om effectief te navigeren in situaties gekenmerkt door culturele diversiteit. Het vermogen is geoperationaliseerd met het gevalideerde meetinstrument, de culturele intelligentie score van Ang en Van Dyne (2008). Deze vragenlijst omvat twintig vragen, verdeeld over vier dimensies. Deze dimensies zijn beoordeeld op een Likertschaal van 1 (sterk oneens) tot 7 (sterk eens). Aangezien de originele vragenlijst in het Engels is, is de vragenlijst vertaald naar het Nederlands. De vragenlijst is te vinden in bijlage 3.

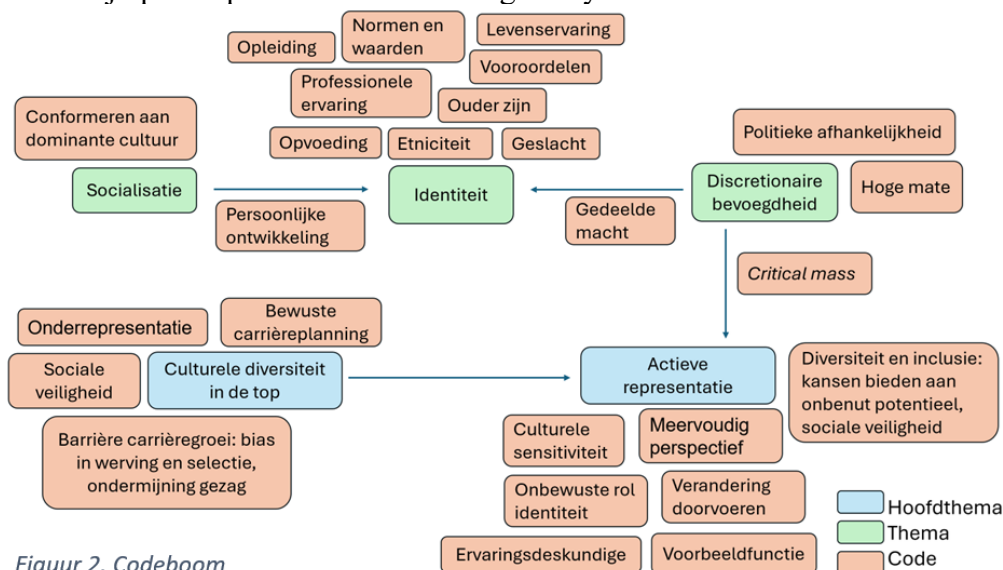
Tabel 3. Operationalisatie

Concept	Dimensie	Indicatoren
Cultureel-etnische diversiteit	Zichtbare diversiteit	Ras, etniciteit, geslacht, leeftijd
Diversiteit omvat alle zichtbare en onzichtbare verschillen tussen personen (Ely & Thomas, 2001) Culturele diversiteit betreft de primaire dimensie (ras en etniciteit), maar ook secundaire en tertiaire dimensies zoals religie, normen en waarden (Mazur, 2010).	Onzichtbare diversiteit	Cultuur, normen, waarden, religie, attitude etc.
Actieve representatie	Gedeelde identiteit tussen ambtenaar en burger	Vergelijkbare demografische kenmerken Overeenkomstige waarden Beleidsvoordelen voor burgers met vergelijkbare identiteit Afweging op basis van waarden
Representatie waarbij ambtenaren de belangen behartigen van burgers met vergelijkbare identiteiten en beleidsbeslissingen nemen die hieraan ten goede komen (Hindera, 1993; Keiser et al., 2002; Mosher, 1982).	Waardengedreven besluitvorming	Beslissingen vanuit vergelijkbare waarden en identiteit
<i>Moderende factoren</i>		
Discretionaire bevoegdheid	Autonomie	Macht Invloed uitoefenen Flexibiliteit Vrijheid Zelfstandige besluiten nemen
De vrijheid waarover ambtenaren beschikken om hun taken uit te voeren met het oog op het creëren van beleidsvoordelen (Keiser et al., 2002)	Formalisatie	Politieke en bureaucratische beperkingen Procedures: gestandaardiseerde procedures, werkprocessen, richtlijnen Centralisatie

<p>Identiteit</p> <p>Ambtenaren nemen beslissingen op basis van hun individuele identiteit (Webeck & Lee, 2022), die onder andere wordt gevormd door hun waarden.</p>	<p>Waardencongruentie</p> <p>Psychologische kenmerken</p> <p>Vertegenwoordiger</p> <p>Socialisatie</p>	<p>Overeenkomsten in normen, waarden etc. tussen ambtenaar en burger Wederzijdse herkenning</p> <p>Waarden Cognitieve functies: inhoud, structuur en stijl Attitudes, cognitie en gedrag</p> <p>(intrinsieke) motivatie om beleidsvoordelen te genereren</p> <p>Organisatiecultuur Organisatorische normen en waarden Gevestigde praktijken</p> <p>Beperken individueel gedrag Conformeren aan organisatorische waarden en normen Belemmering doorgroei</p>
<p>Vaardigheden</p> <p>Vaardigheden omvatten de kennis van behoeften, het vermogen om deze behoeften te articuleren, en de macht om ze te realiseren (Smith, 1997). Dit stelt managers in staat om de discretionaire bevoegdheid vanuit hun identiteit in te zetten en zo invloed uit te oefenen op beleid.</p>	<p>Culturele intelligentie score</p>	<p>Cognitief Metacognitief Motiverend Gedragsmatig</p>

3.6 Data-analyse

De interviews zijn opgenomen en achteraf getranscribeerd om verbanden te achterhalen. Door middel van de *thick analysis*, ook bekend als analysetriangulatie, zijn de gegevens gecodeerd. Hierbij zijn meerdere analysemethoden gebruikt om een grondiger inzicht te verkrijgen (Van Sta & Evers, 2010). Er is gebruik gemaakt van zowel open als gesloten coderen, waarbij de gesloten codes vooraf werden bepaald. Deze betreffen de moderende factoren uit de theorie. De open codes zijn gebaseerd op de veelvoorkomende thema's die naar voren kwamen tijdens de interviews. Dit resulteerde in 26 codes, die vervolgens zijn ingedeeld in vijf groepen, die overeenkomen met de theorie. De codeboom is weergegeven in figuur 2. Voor de CQS geldt dat een lage score minder dan drie is op de 7-puntsschaal en een hoge score boven de vijf. Deze scores zijn per respondent en dimensie geanalyseerd.



Figuur 2. Codeboom

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaar onderzoek is vrij van toevallige fouten en zou, wanneer het opnieuw uitgevoerd wordt tot vergelijkbare resultaten moeten leiden (Verhoeven, 2022). Het gebruik van een methodologie, zoals een topiclijst die gebaseerd is op theorie, bevordert de consistentie en vergelijkbaarheid tussen de interviews. Hoewel de flexibiliteit van semigestructureerde interviews mogelijk invloed heeft op de betrouwbaarheid, leidt dit tot diepgaandere inzichten in de contextuele factoren die actieve representatie beïnvloeden. Verder draagt het gebruik van het gevalideerde meetinstrument, de CQS, bij aan de betrouwbaarheid van de verzamelde data (Gozzoli & Gazzaroli, 2018). Echter, was de setting van het interview niet voor alle respondenten gelijk, aangezien twee interviews digitaal zijn afgenomen. Wanneer dit niet voor alle respondenten gelijk is, kan dit invloed hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Verschillen tussen fysieke en online omgevingen kunnen van invloed zijn op hoe respondenten reageren en op de kwaliteit van de interactie. Dit kan leiden tot inconsistenties in de verzamelde data (Verhoeven, 2022). Met name wanneer het een sensitief onderwerp betreft, is het belangrijk dat een sociaal veilige omgeving wordt gecreëerd. In een fysieke omgeving kunnen non-verbale signalen beter worden opgevangen en voelen respondenten zich meer op hun gemak, wat bijdraagt aan een gevoel van veiligheid en openheid. Dit is fysiek makkelijker te realiseren dan online, waar technische problemen en een gebrek aan face-to-face interactie de communicatie kunnen bemoeilijken. Tot slot zijn de transcripten door één onderzoeker gecodeerd, waardoor er geen sprake is van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Hierdoor is niet vast te stellen of de gegevens op een betrouwbare manier zijn gecodeerd en de kans op misinterpretatie bestaat (Diefenbach, 2008).

Validiteit verwijst naar de nauwkeurigheid van de resultaten van een onderzoek en of er op basis hiervan harde conclusies getrokken kunnen worden. Door de kleine steekproef kunnen de conclusies niet generaliseerbaar zijn, waardoor de externe validiteit van het onderzoek laag is. Culturele diversiteit is een (politiek) gevoelig onderwerp en kan leiden tot sociale wenselijkheid, waarbij respondenten geneigd zijn antwoorden te geven die zij als sociaal acceptabel beschouwen (Diefenbach, 2009). Om dit risico te minimaliseren, wordt vooraf benadrukt dat de interviews geanonimiseerd worden. Om de validiteit te vergroten, wordt methodische triangulatie toegepast, waarbij meerdere methoden worden gecombineerd (Verhoeven, 2022). Hierbij worden de bevindingen uit de vragenlijst tijdens de interviews besproken om te verifiëren of de bevindingen overeenkomen met de ervaringen van de respondenten.

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de interviews geanalyseerd. Allereerst wordt de culturele diversiteit in de top uiteengezet. Daarna wordt besproken hoe dit van invloed is op actieve representatie. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van discretionaire bevoegdheid, identiteit en de overige contextfactoren. Tot slot wordt het nieuwe onderzoeksmodel gepresenteerd.

4.1 Culturele diversiteit in de top

Deze paragraaf behandelt de bevindingen met betrekking tot de ervaringen en percepties van de respondenten over de weg die zij hebben afgelegd om de topfunctie te bereiken.

4.1.1 Moeilijke weg naar de top

De meeste respondenten geven aan dat het als gemarginaliseerde groep moeilijker is om in de (sub)top te komen (R1, 2, 4, 5, 6, 8, 10). Dit komt onder meer door barrières in de loopbaanontwikkeling, zoals het krijgen van een te laag schooladvies (R5) en doordat hun gezag werd ondermijnd (R5, 6, 8). Ook hebben de respondenten te maken met vooroordelen op de werkvloer, waardoor ze aangeven harder te moeten werken om zichzelf te bewijzen (R2, 3, 5, 6, 9, 10).

“Daar heb ik zelf ook heel hard aan gewerkt en achteraf denk ik ja, ik heb misschien wel wat harder moeten werken om te komen waar ik ben om juist meer te laten zien van oh, zij kan dat dus ook” (R3).

Respondent 5 stelt dat gemarginaliseerde groepen geen deel uitmaken van gevestigde netwerken, zoals het *old boys network*. Dit netwerk, bestaande uit mensen met dezelfde achtergrond die elkaar ondersteunen, is exclusief en gebaseerd op vertrouwensbanden. Aangezien mensen met een migratieachtergrond minder vertegenwoordigd zijn in invloedrijke posities, hebben zij meestal geen vergelijkbaar netwerk (R5). Dit is passend bij de managementtheorie waarbij vrouwen, als gemarginaliseerde groep, ook geen toegang kregen tot netwerken om de invloed van vrouwen te beperken en de status quo te behouden (Kanter, 1977). Hierdoor is het voor mensen met een migratieachtergrond moeilijk om toegang te krijgen tot gelijke kansen.

4.1.2 Bias in werving en selectie

Respondent 5 geeft aan dat het hebben van een niet-Nederlandse naam nadelig kan zijn, omdat dit leidt tot twijfels over de taalvaardigheid. Respondent 6 bevestigt dit door aan te geven dat traditionele sollicitatieprocessen niet effectief zijn om carrière te maken. Respondent 2

illustreert dit met het onderstaande voorbeeld dat haar culturele achtergrond heeft geleid tot een negatief advies, terwijl ze was aangedragen door haar leidinggevende:

“Dan heb je als laatste nog een afsluitend gesprek met een psycholoog en die vond dat mijn culturele etnische achtergrond niet paste bij de organisatie. En dat de directie wel goed moest nadenken of ze mij wilde voordragen voor dit traject . . . het ging er vooral om dat mijn achtergrond niet zou aansluiten bij wat vanuit de organisatie bedacht was van waar een kandidaat aan zou moeten voldoen en waar je dan naartoe zou moeten werken.” (R2)

Bij diezelfde respondent vond ook een extra screening plaats vanwege haar achtergrond. Zij geeft aan dat de screening minder lang had geduurd als ze een Nederlandse achtergrond had gehad. Respondent 8 had echter een tegenovergestelde ervaring, waarbij de Algemene Bestuursdienst (ABD) aangaf dat zij een streepje voor had vanwege haar culturele achtergrond. Deze procedures laten zien dat een andere culturele achtergrond door de organisatie als minder geschikt wordt beschouwd, tenzij er extra nadruk wordt gelegd op diversiteit.

4.1.3 Homogeniteit

Respondent 6 toont aan dat de ABD ondersteunend is in de sollicitatieproces en de uiteindelijke beslissing door de hurende manager wordt gemaakt. Deze managers zijn onderdeel van een homogene groep, waardoor zij geneigd zijn beslissingen te maken die hun eigen perspectieven en ervaringen weerspiegelen (R6). Dit wordt bevestigd door sociologisch onderzoek dat stelt dat werkgevers gelijkens in cultuur belangrijker vinden dan de productiviteit van een kandidaat (Rivera, 2012). Dit toont aan dat de top beslissingen neemt die de status quo in stand houden, waardoor het voor gemarginaliseerde groepen moeilijker is door te dringen tot hogere posities. Hierdoor worden systemische barrières voor mensen met een andere culturele achtergrond blootgelegd. Dezelfde respondent heeft dit ook persoonlijk ervaren:

“Bij de sollicitaties die ik heb gedaan, kwam ik altijd bij de laatste twee, maar op het laatste nippertje verloor ik steeds van een witte collega. Anderen zouden zeggen dat dit toeval is, maar nee, dat geloof ik niet. Ik maak er geen halszaak van, het is zoals het is, maar het is wel zo dat ze tot drie keer toe voor de andere kandidaat kozen”. (R6)

4.1.4 Bewuste carrièreplanning

Verschillende respondenten zijn dan ook door hun leidinggevende voorgedragen voor de topositie (R1, 2, 6, 9). Echter, hebben zij deze kansen zelf moeten creëren door strategische

keuzes te maken en gebruik te maken van alternatieve mogelijkheden om hun zichtbaarheid binnen de organisatie te vergroten, zoals interimwerk en detachering. Respondent 6 geeft aan dat de grootste barrière het betreden van een nieuwe organisatie is; eenmaal binnen is het makkelijker om door te stromen omdat zij dan de kans hebben om hun capaciteiten te tonen. Dit maakt het ook moeilijk om een carrièreswitch te maken, waardoor strategisch carrièreplanning cruciaal is.

“Collega's en vrienden maken zonder enige moeite gewoon de volgende stap in het leven. Ze zeggen zelfs dingen als: 'Nou, ik heb nu wel zin in een andere baan hoor,' en dan zijn ze de volgende dag weg. Die vanzelfsprekendheid heb ik niet” (R6).

4.1.5 Motivatie

De motivatie om door te groeien naar de top is om zelf beslissingen te kunnen nemen en veranderingen door te voeren, zoals het bieden van kansen aan gemarginaliseerde groepen (R1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 11) en maatregelen te treffen voor het creëren van een sociaal veilige werkomgeving (R2, 4, 5, 6, 8). Dit bevestigt de theorie dat ambtenaren die zichzelf zien als vertegenwoordigers van minderheden beslissingen nemen die beleidsvoordelen opleveren voor minderheden (Selden, 1997). Wanneer iedereen zichzelf kan zijn, is het mogelijk om vanuit de unieke identiteit een bijdrage te leveren. Dit sluit aan bij de contextfactor diversiteitsklimaat van de representatieve bureaucratie (Groeneveld et al., 2015). Wanneer dit klimaat inclusief is, worden de potentiële voordelen van diversiteit benut (Ashikali & Groeneveld, 2015; Groeneveld et al., 2015; Shore et al., 2011). Deze bevindingen suggereren dat een divers management invloed heeft op het diversiteitsklimaat door actief diversiteit en inclusie te bevorderen.

4.1.6 Voorbeeldfunctie en tokenisme

De positie in de (sub)top zorgt ervoor dat de respondenten een voorbeeldfunctie vervullen. Zo wordt respondent 1 benaderd met verzoeken om advies en begeleiding voor kinderen. Respondenten 2 en 5 beschouwen zichzelf niet als rolmodel, maar nemen deze rol wel op zich wanneer dat nodig is.

"Ik heb mezelf nooit als rolmodel toebedeeld, maar ik weet dat jonge meisjes ook denken: 'Nou, die lijkt op mij.' Als er nu ergens een jong Marokkaans meisje rondloopt die uit een omgeving komt die niet erg stimulerend is, die in een achterstandswijk woont, maar mij ziet met mijn achternaam en denkt: 'Ja, dat wil ik ook. Die lijkt op mij.'”(R5).

Echter, heeft deze voorbeeldfunctie ook de keerzijde dat persoonlijke prestaties en gedrag niet alleen de eigen reputatie beïnvloeden, maar ook de perceptie en kansen van de groep waartoe iemand behoort (R1, 5, 7, 8, 10). Hierdoor voelen respondenten ook een verantwoordelijkheid voor andere mensen van kleur (R1, 2, 7, 8). Dit is in lijn met de literatuur die stelt dat gemarginaliseerde groepen als token worden gezien, waarbij hun acties onder de loep worden genomen. Dit kan de perceptie van de groep waartoe de token behoort beïnvloeden (Kanter, 1977), wat kan resulteren in negatieve stereotypering en generalisering over de gehele gemeenschap.

“Zo werkt het, voor deze groep ben ik het gezicht. Ook het besef dat als ik het niet goed doe, dit invloed heeft op de hele groep. Het is niet meer [naam] heeft het niet goed gedaan, maar ‘Zie je die [nationaliteit]? Wij hebben hem een kans gegeven.’ Dat werkt natuurlijk wel zo door” (R1).

4.2 Actieve representatie

In deze paragraaf wordt het effect van diversiteit op besluitvorming uiteengezet en besproken of deze overeenkomen met de verwachtingen uit het theoretisch kader.

4.2.1 Meervoudig perspectief, ervaringsdeskundige en culturele sensitiviteit

Alle respondenten zijn van mening dat hun culturele achtergrond van toegevoegde waarde is bij de beleidsvorming. Zij hebben meerdere perspectieven tot hun beschikking, waardoor beslissingen worden genomen vanuit verschillende referentiekaders.

"In bepaalde culturen haken mensen al af als het woord 'seks' ergens in voorkomt. Dus ik heb geprobeerd uit te leggen dat we daar rekening mee moeten houden, zodat we zoveel mogelijk gemeenschappen bereiken. Wij verstaan onder seksuele vorming iets heel anders dan bijvoorbeeld religieuze gezinnen, die absoluut geen seks voor het huwelijk willen. In de Marokkaanse gemeenschap wordt er vooral niet over seks gesproken. . . [De beleidsmakers] hadden hier eigenlijk nog nooit naar gekeken, maar dat is wat ik bedoel: daarom heb je die diversiteit nodig. Dit is een heel belangrijk onderdeel van culturele diversiteit in je besluitvormingsproces" (R5).

Daarnaast tonen de respondenten 1 en 3 aan ervaringsdeskundig te zijn op specifieke onderwerpen. Respondent 1 heeft als voormalig asielzoeker Nederlandse taallessen gevolgd en weet uit persoonlijke ervaring dat asielzoekers behoefte hebben aan flexibele lestijden. Respondent 4 geeft aan dat haar achtergrond haar culturele sensitiviteit versterkt, waardoor ze

onuitgesproken sentimenten kan waarnemen, zoals de behandeling van niet-Europese vluchtelingen in vergelijking met Europese ontheemden. Dit leidt tot herkenning bij mensen met een vergelijkbare identiteit. Deze herkenning ontstaat door representativiteit onder besluitvormers. Het ontbreken van deze diversiteit kan leiden tot beleid dat niet toereikend is voor alle Nederlanders. Respondent 11 illustreert dit met het voorbeeld dat Surinaamse Hindoestanen na de crematie as in stromend water verstrooien, maar dat dit in Nederland niet overal legaal is. Het ontbreken van dergelijke voorzieningen suggereert dat een homogeen management onvoldoende divers is om inzicht te hebben in de behoeften van diverse gemeenschappen. Dit wordt bevestigd in de theorie van representatieve bureaucratie. Een representatief management kan effectiever de belangen en behoeften van alle burgers identificeren en adresseren (Ely & Thomas, 2001; Herring, 2009; Selden & Selden, 2001; Çelik, 2015), wat leidt tot inclusievere besluitvorming. Dit benadrukt het belang van diversiteit in de top, omdat hiermee de vertegenwoordiging van diverse groepen in besluitvormingsprocessen wordt gewaarborgd.

4.2.2 *Onbewuste rol identiteit*

De bevindingen tonen aan dat culturele identiteit vaak een onbewuste rol speelt in de besluitvorming (R2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10). Dit toont aan dat respondenten hun culturele achtergrond beschouwen als fundamenteel onderdeel van henzelf, maar niet noodzakelijkerwijs als iets dat voortdurend bewust wordt toegepast. In plaats daarvan zijn de gedragingen en normen zo geïntegreerd dat ze als normaal en vanzelfsprekend worden ervaren.

"Maar misschien ben ik dat al een beetje ontstegen om dat aan mijn cultuur te koppelen. Het is gewoon wie ik ben. Ik denk niet van, oh, omdat ik [afkomst] ben, heb ik die normen. Het zijn meer gedragingen die voor mij heel normaal zijn, dus ik kan dat niet zo goed meer onderscheiden van mezelf als persoon" (R4).

Respondent 2 verwijst naar een onderzoek van Gerald Zaltman, dat aantoont dat het merendeel van besluiten onbewust wordt genomen. Respondent 1 geeft aan dat neutraliteit in besluitvorming daardoor uitgesloten is, aangezien iedereen zijn eigen perceptie en referentiekader meebrengt. Respondent 3 bevestigt dit en benadrukt dat persoonlijke ervaringen en identiteit juist bijdragen aan diversiteit in besluitvorming. Hierbij gaat het niet alleen om perspectieven, maar ook om gedrag en competenties. Dit impliceert dat de geschiktheid voor een functie niet alleen gebaseerd is op objectieve criteria, maar ook op subjectieve competenties en gedragingen die diep geworteld zijn in iemands persoonlijkheid. Dit versterkt het idee dat

persoonlijke en culturele identiteiten niet losgekoppeld kunnen worden van professionele rollen. De bevindingen tonen dat het onmogelijk is om volledige neutraliteit te bereiken in besluitvorming vanwege de inherente invloed van persoonlijke ervaringen en waarden. Hierdoor is het lastig te bepalen welke aspecten van iemands identiteit bepalend zijn bij het nemen van besluiten en of bepaalde aspecten voorrang krijgen. Hoofdstuk 4.4 gaat verder op identiteit.

4.2.3 *Critical mass*

Respondent 1 en 6 geven aan dat een meerderheid nodig is die zich actief inspant voor het bevorderen van diversiteit en inclusie, waarbij respondent 1 quota noemt als specifieke maatregel. Dit is in lijn met de contextfactor *critical mass*. De literatuur stelt dat representatie pas effectief is wanneer een significant aantal ambtenaren met een vergelijkbare identiteit aanwezig zijn, waarbij de *critical mass* op managementniveau voor minderheden rond de 25% ligt (Meier & Stewart, 1992; Morton & Meier, 1995). Het ontbreken hiervan leidt ertoe dat gemarginaliseerde groepen hun eigen identiteit inperken (Kanter, 1977; Groeneveld et al., 2015). Dit betekent dat het effect van culturele diversiteit op besluitvorming pas van invloed is bij een critical mass van 25%.

Deze bevindingen sluiten aan bij de verwachting dat ambtenaren beslissingen maken op basis van hun eigen identiteit. Doordat deze identiteit afwijkt van de dominante Nederlandse cultuur resulteert het in herkenning bij minderheden. Echter, de rol van de contextfactor *critical mass* op de relatie tussen culturele diversiteit in de top en actieve representatie was onverwacht.

4.3 Discretionaire bevoegdheid

Volgens de representatieve bureaucratie is discretionaire bevoegdheid voorwaardelijk voor actieve representatie. Deze paragraaf bespreekt hoe de hiermee respondenten omgaan.

De respondenten geven aan een grote mate van autonomie te hebben. De factoren die dit beperken worden echter niet als dusdanig belemmerend ervaren. Zo ervaren respondent 2 en 3 gestandaardiseerde procedures als vertragend. Volgens de theorie kunnen deze worden gezien als bureaucratische beperkingen. Verder is er sprake van politieke afhankelijkheid, maar wordt dit gezien als inherent aan de functie en het werken bij de overheid (R1, 2, 4, 7, 8, 10).

“Als [functie] heb ik altijd wel rekening mee te houden met de wil van het college, hoe ziet de burgemeester dat. Tegelijkertijd pak ik wel heel veel ruimte in de advisering om uiteindelijk toch het college [van Burgemeester en Wethouders] op het punt te krijgen waarvan ik denk dat ze zouden moeten zijn of waar ze moet komen, dus daar neem ik gewoon alle ruimte in rekening houdend met die rol die je hebt.” (R4).

Wanneer beleid niet uitvoerbaar is of onvoldoende rekening houdt met de praktijk en/of doelgroep, zetten zij de discretie in om het beleid passend te maken. Voorbeelden hiervan zijn het zoeken naar ruimte elders binnen het beleid (R10) of de begroting (R1, 4)), het aanpassen van de prioritering van taken (R2, 3), en het vertragen of niet uitvoeren en/of handhaven van bepaalde wetten (R3, 7). Respondent 1 geeft aan gebruik te maken van pilots wanneer de eerdergenoemde alternatieven niet toereikend zijn.

"Toen ik hier net begon, was het beleid om alleen maar in het Nederlands te communiceren. Dat kan het beleid zijn, maar als onze boodschap niet overkomt, dan moeten we toch iets aan het beleid doen. Dus laten we in één wijk een pilot beginnen met communiceren in het Bulgaars." (R1)

Enkele respondenten hebben een uitzondering gemaakt op basis van de vergelijkbare identiteit. Respondent 1 organiseert extra participatiebijeenkomsten wanneer de deelnemers een homogene, witte groep vormen. Hoewel dit volgens het beleid niet noodzakelijk is, doet hij dit om ook andere perspectieven te kunnen horen. Respondent 2 heeft een moeder met twee kinderen toegelaten op een detentielocatie, terwijl dit niet is toegestaan. Hiervoor is een uitzondering gemaakt, onder andere gebaseerd op de vergelijkbare identiteit van het moeder zijn.

4.3.1 Machtsverhouding

Alle respondenten geven aan dat besluiten zelden door een enkel persoon worden genomen. Besluitvorming is afhankelijk van anderen door het inwinnen van advies, wat leidt tot interdepartementale afhankelijkheid. Zo geeft respondent 2 aan dat het bieden van een gezonde lunch op basisscholen een samenspel is tussen OCW, die wil dat alle kinderen een gevulde maag hebben, VWS, die nadruk legt de op gezonde voeding volgens de schijf van vijf, en LNV, die wil dat de ingekochte producten duurzaam zijn. Dit wijst op de contextfactor machtsverhouding, waarbij de verdeling van macht invloed heeft op de discretionaire bevoegdheid en daardoor de individuele impact vermindert. In het theoretisch kader is gesteld dat decentrale overheden een hogere mate van discretionaire bevoegdheid hebben (Selden &

Sowa, 2003) en daarmee beleidsvoordelen kunnen leveren voor burgers. Ondanks dat het onderzoek heeft plaatsgevonden bij centrale en decentrale instanties, kan er geen vergelijking gemaakt worden.

De bevindingen bevestigen dat de respondenten over een hoge mate van autonomie beschikken om hun discretionaire bevoegdheid in te zetten om beleidsvoordelen te genereren voor minderheden. Echter, wordt dit beperkt door de contextfactor machtsverhoudingen.

4.4 Identiteit

Deze paragraaf bespreekt de tweede conditie voor actieve representatie, namelijk een vergelijkbare identiteit.

De interviews tonen aan dat identiteit een samenspel is van opvoeding, etniciteit, religie, levenservaring, professionele ervaring en opleiding. Daarnaast noemen respondent dat hun geslacht (R2, 3, 5, 7, 9) en het feit dat ze ouder zijn (R3, 5, 6, 7) een belangrijke rol spelen in hun identiteit. Enkele respondenten benoemen ook dat neurodiversiteit een rol speelt in de besluitvorming (R2, 7, 9). Respondent 7 en 9 hebben ADHD en geven aan dat het brein op een andere manier werkt, wat niet alleen leidt tot andere denkprocessen, maar ook tot moeite met het maken van keuzes en het regelmatig heroverwegen van besluiten. Hierdoor is het niet eenduidig vast te stellen welke aspecten de identiteit het meest beïnvloeden, zoals respondent 3 omschrijft.

“Ik heb gezegd dat [het betrekken van meerdere benaderingen komt] vanuit het perspectief dat ik voortkom uit twee culturen . . . Ik weet niet of het natuurlijker is, dat weet ik niet, maar ik ga vanzelfsprekend om met diverse perspectieven. En tegelijkertijd heb ik ook heel veel managementopleiding en dergelijke gedaan, die juist die meervoudigheid benadrukken. Dus of [mijn identiteit] nou per se mijn cultuur is of een combinatie van cultuur, achtergrond, ervaring? . . . Dat durf ik niet te zeggen, want ik denk dat het allemaal een rol speelt.” (R3)

De bevindingen bevestigen de definitie van identiteit volgens de UET als een combinatie van de demografische kenmerken gender, leeftijd en etniciteit en de psychologische kenmerken opvoeding, levenservaring, professionele ervaring en opleiding (Hambrick, 2007; Hambrick & Mason, 1984). Dit toont intersectionaliteit waarbij religie, geslacht en neurodiversiteit, naast de culturele achtergrond, onderdeel zijn van de identiteit. Deze factoren dragen allemaal bij aan

het referentiekader waarbinnen beslissingen worden genomen. Hierdoor is het moeilijk te bepalen welk aspect het zwaarste weegt, omdat ze gezamenlijk beslissingen beïnvloeden.

Verder bestaat binnen gemarginaliseerde groepen een grote diversiteit aan identiteiten, waardoor respondenten aangeven zichzelf te zien als vertegenwoordiger van gemarginaliseerde groepen en niet vanuit een specifieke achtergrond (R5, 6, 7, 8). Dit bevestigt dat ambtenaren niet per se vanuit hun etniciteit representatief hoeven te zijn, maar dat vertegenwoordiging vanuit gemarginaliseerde groepen ook leidt tot actieve representatie (Selden, 1997; Selden et al., 1998). De diversiteit binnen deze groepen zorgt namelijk voor verschillende perspectieven en inzichten, wat besluitvorming inclusiever maakt. Hierdoor kan actieve representatie effectief zijn, zelfs wanneer de identiteit niet exact overeenkomt met die van de gemeenschap die zij vertegenwoordigen.

4.4.1 Normen en waarden

Alle respondenten geven aan dat hun persoonlijke normen en waarden niet afwijkend zijn van wat gangbaar is in de samenleving en zien overeenkomsten tussen de persoonlijke en organisatorische waarden. Echter, heeft etniciteit invloed op de normen en waarden zoals bescheidenheid (R2, 4, 5, 8), gevoeligheid voor hiërarchie en/of autoriteit (R7, 9, 10) en de collectiviteitsgezindheid (R1, 8, 10). In sommige gevallen heeft dit geleid tot reacties op de werkvloer, waarop de respondenten hun gedrag hebben aangepast. Dit wordt volgens de theorie gezien als socialisatie, waarbij een sterke mate van socialisatie de individuele identiteit beperkt (Groeneveld et al., 2015; Meier & Morton, 2015). Echter, speelt dit alleen een rol aan het begin van de carrière (R2), waardoor het onder topambtenaren niet relevant is. De bevindingen tonen geen discrepantie tussen de waarden van het individu en de organisatie, waardoor wordt gesteld dat de individuele identiteit niet wordt beperkt en actieve representatie niet wordt belemmerd.

"Ook vanuit huis uit [ben ik] bescheiden opgevoed. Nou, dat heb ik inmiddels moeten afleren, want ja, dan kom je er gewoon niet." (R5)

4.4.2 Weerstand

Bij enkele respondenten was er sprake van weerstand of ongemak bij het onderwerp identiteit (R3, 4, 6, 7, 8). Respondenten voelden zich ongemakkelijk bij het idee dat ze mogelijk als token werden gezien, geselecteerd vanwege hun culturele achtergrond in plaats van hun professionele kwaliteiten. Dit komt overeen met de theorie van Kanter (1977) uit het theoretisch kader, waarbij minderheden niet worden gezien als individuen. Het toont aan dat, de focus op identiteit

kan leiden tot weerstand, wat contraproductief is en benadrukt het belang van een inclusief diversiteitsklimaat.

4.5 Vaardigheden

In het theoretisch kader is gesteld dat de culturele intelligentie score (CQS) dient als een indicator voor het vermogen om actief representatief te zijn, waarbij de CQS de vaardigheden meet om effectief om te gaan met discretionaire bevoegdheid vanuit de identiteit. Daarnaast is deze score gebruikt om een vergelijking te maken tussen de zelfperceptie (CQS) en het gedrag (interviews). Dit toont geen verschil aan, aangezien de respondenten over het algemeen hoog scoren op de CQS. Er wordt in twijfel getrokken in hoeverre de CQS ook representativiteit weerspiegelt. Dit wordt verder besproken in de discussie.

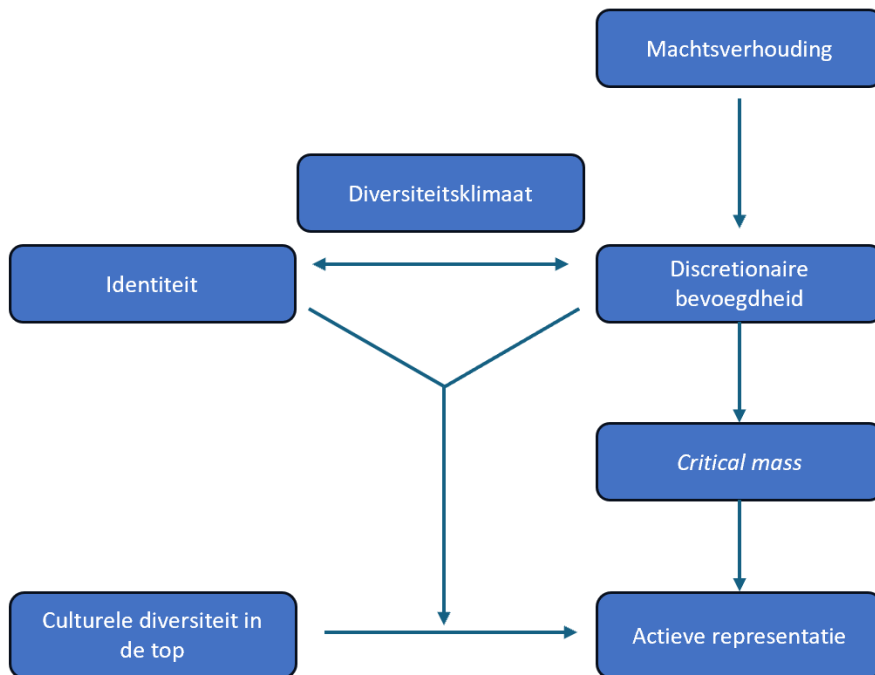
4.6 Onderzoeksmodel

De verwachting dat ambtenaren beslissingen nemen die passen bij hun identiteit en bijbehorende waarden, wordt zowel bevestigd als ontkracht door de bevindingen. Diversiteit zorgt ervoor dat beslissingen worden genomen op basis van een breed scala aan normen en waarden, wat bijdraagt aan erkenning binnen een bredere groep in de samenleving en inclusievere besluitvorming. Echter, maakt de complexiteit van identiteit het moeilijk om vast te stellen welke specifieke waarden en aspecten van identiteit een rol spelen. Hierdoor is het niet eenduidig of de beslissingen gebaseerd zijn op gedeelde waarden. Verder tonen de bevindingen aan dat ambtenaren over een hoge mate van discretie beschikken, waardoor de individuele identiteit geen beperkingen ondervindt en actieve representatie niet wordt belemmerd. Dit komt overeen met de verwachtingen.

Echter, toont de empirie dat andere contextfactoren van invloed zijn dan verwacht, namelijk *critical mass*, machtsverhoudingen en diversiteitsklimaat. Aangezien besluitvorming een collectief proces is, speelt de machtsverhouding een belangrijke rol, wat de invloed van individuele identiteit afneemt. Om diversiteit te bevorderen, is het cruciaal om te streven naar een *critical mass* en een inclusief diversiteitsklimaat. Dit suggereert dat de condities voor actieve representatie onder topambtenaren verschillen van die onder *street-level bureaucrats*.

De empirische gegevens tonen een andere verhouding dan aanvankelijk gesuggereerd in het conceptuele model. Bovendien blijken meerdere contextfactoren, die niet centraal stonden in dit onderzoek, toch van belang te zijn. Het onderzoeksmodel (figuur 3) wordt gepresenteerd om deze nieuwe inzichten te weerspiegelen. Dit aangepaste model benadrukt de

rol van de contextfactoren *critical mass*, machtsverhouding en diversiteitsklimaat bij actieve representatie onder topambtenaren.



Figuur 2. Onderzoeksmodel

5. Conclusie en discussie

In deze masterscriptie stond de volgende hoofdvraag centraal: *In hoeverre leidt etnisch-culturele diversiteit van topmanagers tot actieve representatie binnen de overheid en welke contextfactoren spelen hierbij een rol?* Het onderzoek toont aan dat etnisch-culturele diversiteit in de top kan leiden tot actieve representatie, afhankelijk van de contextfactoren *critical mass*, machtsverhoudingen en diversiteitsklimaat.

In dit onderzoek wordt actieve representatie gedefinieerd in relatie tot besluitvorming. De afwijkende identiteit van de topambtenaar ten opzichte van de dominante Nederlandse identiteit bevordert meervoudigheid en culturele sensitiviteit in de beleidsontwikkeling en -implementatie, wat leidt tot vermindering van ‘blinde vlekken’ bij besluitvormers en een meer inclusieve besluitvorming. Daarnaast gebruiken topambtenaren hun positie voor het bevorderen van diversiteit, ook wel passieve representatie genoemd. Actieve representatie vereist een inclusief diversiteitsklimaat waarin gemarginaliseerde ambtenaren zich veilig genoeg voelen om beslissingen te nemen vanuit hun eigen identiteit (Groeneveld et al., 2015). Echter, belemmeren de machtsverhoudingen de invloed van de persoonlijke identiteit, omdat besluitvorming een gezamenlijk proces is. Vanwege de minderheidspositie van gemarginaliseerde groepen is een *critical mass* van minimaal 25% noodzakelijk om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op beleid (Meier, 1993; Meier & Morton, 2015; Meier & Stewart, 1992).

De theorie van representatieve bureaucratie stelt twee condities voor actieve representatie: discretionaire bevoegdheid en vergelijkbare identiteit. Discretionaire ruimte kan echter worden beperkt door de machtsverhoudingen, waarbij *critical mass* zorgt voor balans. Een gebrek hiervan kan leiden tot *tokenisme* en negatieve stereotypering. Daarnaast worden gemarginaliseerde ambtenaren mogelijk gezien als vertegenwoordiger van alle minderheden, ongeacht hun etniciteit (Selden, 1997). Hierdoor kan actieve representatie effectief zijn, zelfs wanneer de identiteit niet exact overeenkomt. Bovendien is de rol van de identiteit complex. Het onderzoek toont aan dat zowel demografische als psychologische factoren de identiteit vormen, wat overeenkomt met zowel de representatieve bureaucratie als de Upper Echelons Theorie (UET). Deze factoren vormen het referentiekader waaruit beslissingen worden gemaakt. Dit is passend bij de definitie van Meier en Morton (2015), die representatieve bureaucratie beschrijven als een waardetheorie van discretionaire bevoegdheden. Dit onderzoek heeft getracht de waarden te onderzoeken waarop deze keuzes zijn gebaseerd, maar de

resultaten zijn niet eenduidig. Hierdoor kan de invloed van een vergelijkbare identiteit bij actieve representatie niet worden vastgesteld. Dit suggereert dat conditie van een vergelijkbare identiteit mogelijk alleen van toepassing is op *street-level bureaucrats* en niet noodzakelijk op het managementniveau.

5.1 Limitaties en vervolgonderzoek

Het onderzoek kent diverse beperkingen. Bij drie respondenten zijn niet alle vragen gesteld vanwege tijdsbeperkingen, wat mogelijk heeft geleid tot een incompleet beeld van hun ervaringen en percepties met betrekking tot socialisatie en discretionaire bevoegdheid. Voor toekomstig onderzoek wordt aanbevolen om de interviewomstandigheden consistent te houden door alle interviews even lang te laten duren en rekening te houden met mogelijke uitloop.

In het onderzoek had één deelnemer geen migratieachtergrond, wat afweek van de focus op culturele diversiteit. Hierdoor kon zijn ervaring niet rechtstreeks vergeleken worden met die van andere respondenten. Ondanks dat het in eerste instantie niet passend leek in het onderzoek, sluiten de bevindingen wel aan bij de resultaten van het onderzoek. Deze respondent toonde betrokkenheid bij representatie door zich in te zetten voor diversiteit binnen de organisatie en verschillende perspectieven te integreren in de besluitvorming. Dit suggereert dat witte ambtenaren actief representatief kunnen zijn, een inzicht dat aansluit bij het onderzoek van Meier (2022), waaruit blijkt dat diversiteit onder collega's het gedrag van witte bureaucraten kan beïnvloeden. Deze bevindingen stellen dat een vergelijkbare identiteit niet noodzakelijk is voor actieve representatie, wat overeenkomt met de algehele conclusie van het onderzoek die deze voorwaarden op managementniveau ter discussie stelt. Deze bevindingen kunnen worden verklaard doordat de theorie voornamelijk gericht is op *street-level bureaucrats* (Andrews et al., 2014; Hong, 2020; Meier, 1993; Thompson, 1976). Om de vergelijkbare identiteit onder besluitvormers verder te onderzoeken, is het waardevol om zowel witte ambtenaren als ambtenaren van kleur in managementposities te bestuderen. Dit zou empirisch bewijs kunnen opleveren voor de theorie dat witte ambtenaren ook actief representatief kunnen zijn (Meier, 2022) en aanvullend empirisch bewijs kunnen leveren voor de contextfactoren *critical mass*, diversiteitsklimaat en machtsverhoudingen bij besluitvormers. Verdere studies zijn nodig om alle criteria die van invloed zijn op actieve representatie onder besluitvormers te begrijpen.

Dit onderzoek heeft gepoogd de psychologische benaderingen, de CQS en UET, te combineren met representatieve bureaucratie, wat niet eerder gezamenlijk is onderzocht. Ten eerste is de culturele intelligentie score (CQS) geïntegreerd om inzicht te bieden in de

vaardigheden om representatief te zijn. De CQS is primair ontworpen om de geschiktheid voor het werken in internationale omgevingen te evalueren, wat afwijkt van het specifieke doel in dit onderzoek. Enkele vragen zijn aangepast om beter aan te sluiten bij de onderzoekscontext, wat mogelijk de validiteit heeft beïnvloed. De empirie toont aan dat de CQS geen passende indicator is voor representatie. Het meten van de vaardigheden in culturele interactie lijkt niet geschikt voor het beoordelen van representativiteit, aangezien dit concept breder is dan alleen culturele verschillen en gepast gedrag. Representativiteit omvat namelijk de inclusie van diverse perspectieven in besluitvormingsprocessen.

Ten tweede is de UET gecombineerd om inzicht te krijgen in de waarden die beleidsbeslissingen beïnvloeden. Deze theorie richt zich op topmanagementteams, maar is in dit onderzoek toegepast op individuele managers. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de uitkomsten betekenisvoller zouden zijn geweest als een team als geheel was onderzocht in plaats van individuele topmanagers. Voor vervolgonderzoek wordt aanbevolen het onderzoek uit te voeren binnen managementteams, bijvoorbeeld als casestudy binnen een departement van een ministerie. Bovendien zal het concept identiteit verder onderzocht moeten worden, met specifieke focus op intersectionaliteit. Het vormen van een multidisciplinair onderzoeksteam met experts uit de bestuurskunde, organisatiekunde en psychologie, en het gebruik van psychologische tests om de denkprocessen te onderzoeken, kunnen helpen bij het begrijpen van de rol van identiteit in besluitvorming.

Daarnaast is de generaliseerbaarheid van het onderzoek beperkt vanwege de kleine steekproefgrootte. Hierdoor zijn de bevindingen mogelijk niet representatief voor de gehele populatie. Vervolgonderzoek zou zich moeten richten op een grotere steekproef om de generaliseerbaarheid van de bevindingen te vergroten. De veronderstelling is dat variatie binnen deze steekproef invloed zal hebben op de contextfactoren die een rol spelen bij actieve representatie.

5.2 Implicaties voor de praktijk

Deze aanbevelingen zijn gericht op de randvoorwaarden voor actieve representatie binnen het topmanagement, zoals geïdentificeerd in het onderzoek.

Allereerst vereist actieve representatie een inclusieve organisatiecultuur waarin sociale veiligheid wordt gewaarborgd. Het implementeren van persoonlijke ontwikkelingstrajecten, zoals mentor- en coachingprogramma's waarbij medewerkers uit gemarginaliseerde groepen

elkaar ondersteunen, helpt bij het vinden van balans tussen de culturele achtergrond en professionele identiteit, en werkt socialisatie tegen.

Ten tweede wordt aanbevolen om een diversiteitsquota van minimaal 25% voor de top te hanteren om *critical mass* te bereiken. Wanneer gemarginaliseerde personen in de minderheid zijn, blijft besluitvorming vaak homogeen, wat kan leiden tot minder inclusieve beleidspraktijken. Het actief nastreven van een diverse samenstelling in leidinggevende posities draagt bij aan de vertegenwoordiging van diverse perspectieven in besluitvormingsprocessen.

Ten derde moet de culturele bias in wervingsmethoden worden aangepakt om de eerder genoemde barrières voor het bereiken van de (sub)top te elimineren. Deze bias, die voortkomt uit de cultuur en ervaringen van de dominante groep, resulteert in lagere scores voor gemarginaliseerde groepen, niet vanwege een gebrek aan cognitieve capaciteiten maar vanwege verschillen in de culturele achtergrond (Jensen, 1980; Ford, 2004). Het herzien van de wervings- en selectieprocedures door het gebruik van neutrale assessments en het verminderen van hun doorslaggevende rol kan deze bias verminderen. Bovendien vergroot het waarborgen van culturele diversiteit in de selectiecommissie de objectiviteit en eerlijkheid van het sollicitatieproces.

Literatuur

- Ajzen, I. (2001). Nature and operation of attitudes. *Annual Review of Psychology*, *52*(1), 27–58. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.27>
- Amnesty International. (2022, 2 december). Koninklijke Marechaussee wil niet langer etnisch profileren. <https://www.amnesty.nl/actueel/koninklijke-marechaussee-wijzig-standpunt-over-etnisch-profileren-hoger-beroep-in-rechtszaak-gaat-door>
- Andrews, R., Ashworth, R. E., & Meier, K. J. (2014). Representative Bureaucracy and Fire Service Performance. *International Public Management Journal*, *17*(1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.874253>
- Ang, S., & Van Dyne, L. (Eds.). (2008). *Handbook of Cultural Intelligence: Theory, Measurement, and Applications*. Routledge.
- Ashikali, T. and Groeneveld, S. (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment: the role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration* *35*(2): 146-168.
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bishu, S. G., & Kennedy, A. R. (2019). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review Of Public Personnel Administration*, *40*(4), 559–588. <https://doi.org/10.1177/0734371x19830154>
- Boone, C., & De Brabander, B. (1993). Generalized vs Specific-Locus of Control Expectancies of Chief Executive Officers. *Strategic Management Journal*, *14*, 619-625. <http://dx.doi.org/10.1002/smj.4250140805>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bradbury, M., & Kellough, E. (2011). Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. *The American Review Of Public Administration*, *41*(2), 157–167. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum033>

Çelik, S. (2015). De business case van diversiteit in de publieke context: de verbindende overheid.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). Persoon met een migratieachtergrond. Centraal Bureau Voor de Statistiek. [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-migratieachtergrond-#:~:text=Persoon%20van%20wie%20ten%20minste,geboren%20\(de%20tweede%20generatie\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-migratieachtergrond-#:~:text=Persoon%20van%20wie%20ten%20minste,geboren%20(de%20tweede%20generatie).)

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, 5 december). Mensen met herkomst buiten Nederland wonen vooral in Randstad en grensregio. *Centraal Bureau Voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/49/mensen-met-herkomst-buiten-nederland-wonen-vooral-in-randstad-engrensregio#:~:text=Mensen%20met%20herkomst%20buiten%20Nederland%20wonen%20vooral%20in%20Randstad%20en%20grensregio,6%2D12%2D2023&text=Buiten%20Europa%20geboren%20migranten%20zijn,iets%20minder%20dan%20een%20kwart.>

Diefenbach, T. (2009) Are case studies more than sophisticated storytelling?: Methodological problems of qualitative empirical research mainly based on semi-structured interviews. *Qual Quant* 43, 875–894. <https://doi-org.10.1007/s11135-008-9164-0>

Downs, A., & Rand Corporation. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown.

Earley, P. C., & Ang, S. (2003). *Cultural intelligence: Individual interactions across cultures*. Stanford University Press.

Ely, R., & Thomas, D. A. (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 229–273. <https://doi.org/10.2307/2667087>

Finkelstein, S., Hambrick, D. C., & Cannella, A. A. (2008). Strategic leadership: Theory and research on executives, top management teams, and boards. *Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195162073.001.0001>

Fleenor, J. W., J. W. Smither, L. E. Atwater, P. W. Braddy, & R. E. Sturm. (2010). “Self–Other Rating Agreement in Leadership: A Review.” *Leadership Quarterly* 21(6):1005–1034. In An et al. (2018)

Ford, D. Y. (2004). *Intelligence Testing and Cultural Diversity: Concerns, Cautions, and Considerations*. The National Research Center on the Gifted and Talented, University

- of Connecticut, University of Virginia, & Yale University. (Nr. RM04204).
<https://nrcgt.uconn.edu/wp-content/uploads/sites/953/2015/04/rm04204.pdf>
- Gade, D. M., & Wilkins, V. M. (2012). Where Did You Serve? Veteran Identity, Representative Bureaucracy, and Vocational Rehabilitation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 267–288. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus030>.
- Gozzoli, C., en Gazzaroli, D. (2018). The Cultural Intelligence Scale (CQS): A Contribution to the Italian Validation. *Frontiers in Psychology*, 9. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.01183>
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A., & Tummers, L. (2016). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
- 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. <https://doi.org/10.1177/0020852309365670>
- Groeneveld, S., & Verbeek, S. (2011). Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations. *Review Of Public Personnel Administration*, 32(4), 353–381. <https://doi.org/10.1177/0734371x11421497>
- Groeneveld, S., Andrews, R., Meier, K. J., & Schröter, E. (2015). Representative Bureaucracy and Public Service Performance: Where, Why and How Does Representativeness Work? *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3982606>
- Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers. *Academy Of Management Review*, 9(2), 193–206. <https://doi.org/10.5465/amr.1984.4277628>
- Hambrick, D. C. (2007). Upper Echelons Theory: An Update. *The Academy of Management Review*, 32(2), 334–343. <http://www.jstor.org/stable/20159303>
- Harrison, D. A., Price, K. H., & Bell, M. P. (1998). Beyond relational demography: Time and effects of surface- and deep-level diversity on work group cohesion. *Academy of Management Journal*, 41, 96–107.

- Harrison, D. A., Price, K. H., Gavin, J. A., & Florey, A. T. (2002). Time, teams, and task performance: Changing effects of surface- and deep-level diversity on group functioning. *Academy of Management Journal*, *45*, 1029–1045
- Herring, C. (2009). Does Diversity Pay?: Race, Gender, and the Business Case for Diversity. *American Sociological Review*, *74*(2), 208–224. <https://doi.org/10.1177/000312240907400203>
- Hindera, J. J. (1993). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory* *3* (4): 415–29.
- Hindera, J. J., & Young, C. D. (1998). Representative Bureaucracy: The Theoretical Implications of Statistical Interaction. *Political Research Quarterly*, *51*(3), 655–671. <https://doi.org/10.1177/106591299805100305>
- Hong, S. (2017a). Does increasing ethnic representativeness reduce police misconduct? *Public Administration Review*, *77*(2). <https://doi.org/10.1111/puar.2017.77.issue-2>
- Hong, S. (2017b). Black in Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy in Policing Revisited. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, *27*(4), 547–561. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux012>
- Hong, S. (2020). Representative bureaucracy and hierarchy: interactions among leadership, middle-level, and street-level bureaucracy. *Public Management Review*, *23*(9), 1317–1338. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1743346>
- Jackson, S. E., Joshi, A., & Erhardt, N. L. (2003). Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications. *Journal of Management*, *29*, 801–830.
- Jensen, A. R. (1980). *Bias in mental testing*. The Free Press.
- Kanter, R. M. (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. *The American Journal of Sociology*, *82*(5), 965–990. <https://doi.org/10.1086/226425>
- 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.

- Kelman, S., & Hong, S. (2014). This Could Be the Start of Something Big: Linking Early Managerial Choices with Subsequent Organizational Performance. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 25(1), 135–164. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu010>
- Kennedy, B. (2014). Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. *Administration & Society*, 46(4), 395-421. <https://doi.org/10.1177/0095399712459724>
- Kim, J. (2021). Extending upper echelon theory to top managers' characteristics, management practice, and quality of public service in local government. *Local Government Studies*, 48(3), 556–577. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1882427>
- Mazur, B. (2010). Cultural diversity in organisational theory and practice. *Journal of intercultural management*, 2(2), 5-15.
- Meier, K. J. (1993). Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. *Journal Of Public Administration Research And Theory*. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037178>
- Meier, K. J. (2009). Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar. *Policy Studies Journal*, 37(1), 5–11. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00291.x>
- Meier, K. J. (2018). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives On Public Management And Governance*, 2(1), 39–56. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>
- Meier, K.J. (2022). Representation by the Unrepresentative: A Theory of Contagion Effects in Representative Bureaucracy. American University. Cardiff University. Leiden University.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 11(4), 455–470. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003511>
- Meier, K. J., & Morton, T. S. (2015). Representative bureaucracy in a cross-national context: Politics, identity, structure and discretion. In E. E. Publishing (Ed.), *Politics of representative bureaucracy: Power, legitimacy and performance* (pp. 94–112).

- Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 66(6), 850–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x>
- Meier, K. J., & Stewart, J. (1992). The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies. *The American Review of Public Administration*, 22(3), 157-171. <https://doi.org/10.1177/027507409202200301>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 19 oktober). Mensenrechten Nederland. Mensenrechten | Rijksoverheid.nl. [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenrechten/mensenrechtennederland#:~:text=Mensenrechten%20in%20de%20Nederlands e%20Grondwet&text=Een%20bekend%20voorbeeld%20is%20artikel,wet%20gelijke %20behandeling%20 \(Awgb\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenrechten/mensenrechtennederland#:~:text=Mensenrechten%20in%20de%20Nederlands e%20Grondwet&text=Een%20bekend%20voorbeeld%20is%20artikel,wet%20gelijke %20behandeling%20 (Awgb)).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024, 15 mei). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023*. Jaarverslag | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2023>
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press, USA.
- Neely, B. H., Lovelace, J. B., Cowen, A. P., & Hiller, N. J. (2020). Metacritiques of Upper Echelons Theory: Verdicts and Recommendations for Future Research. *Journal of Management*, 46(6), 1029-1062. <https://doi.org/10.1177/0149206320908640>
- Nicholson-Crotty, S., Grissom, J. A., Nicholson-Crotty, J., & Redding, C. (2016). Disentangling the Causal Mechanisms of Representative Bureaucracy: Evidence From Assignment of Students to Gifted Programs. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 26(4), 745–757. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw024>
- Pessina, E., & Sicilia, M. (2019). Do Top Managers' Individual Characteristics Affect Accounting Manipulation in the Public Sector? *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 30(3), 465–484. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz038>
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy? *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 24(3), 537–551. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu006>

- Rivera, L. (2012). Hiring as Cultural Matching. *American Sociological Review*, 77, 1022 - 999. <https://doi.org/10.1177/0003122412463213>.
- Salzman, C. D., & Fusi, S. (2010). Emotion, cognition, and mental state representation in amygdala and prefrontal cortex. *Annual Review of Neuroscience*, 33(1), 173–202. <https://doi.org/10.1146/annurev.neuro.051508.135256>
- Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Selden, S. C. (1997). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *The American Review of Public Administration*, 27(1), 22-42. <https://doi.org/10.1177/027507409702700103>
- Selden, S. C., & Selden, F. (2001). Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century. *Administration & Society*, 33(3), 303–329. <https://doi.org/10.1177/00953990122019785>
- Selden, S. C., & Sowa, J. E., (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 63(6), 700–710. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>
- Shore, L. M., Randel, A.E., Chung, B.G., Dean, M.A., Ehrhart, K.H. & Singh, G. 2011. Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of Management* 37(4): 1262-1289.
- Smith, R. (1997). History and the history of the human sciences: what voice? *History of the Human Sciences*, 10(3), 22-39. <https://doi.org/10.1177/095269519701000303>
- Smith, W. A., & Lewis, K. L. (2011). "You gotta work twice as hard": The experiences and perceptions of black professionals in corporate America. *Administrative Science - Quarterly*, 56(3), 453-486. <https://doi.org/10.1177/0001839212439997>
- Teodoro M. P. (2011). *Bureaucratic ambition: Careers, motives, and the innovative administrator*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Theobald, N. A., & Haider-Markel, D. P. (2008). Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police. *Journal Of Public*

- Administration Research And Theory*, 19(2), 409–426. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun006>
- Thomas, D. A., & Ely, R. J. (1996). Making differences matter: A new paradigm for managing diversity. *Harvard Business Review*, 74(5), 79-90.
- Thompson, F. J. (1976). Minority groups in public bureaucracies. *Administration en Society*, 8(2), 201–226. <https://doi.org/10.1177/009539977600800206>
- Thompson, F. J. (1978). Civil servants and the deprived: Socio-political and occupational explanations of attitudes toward minority hiring. *American Journal of Political Science* 22 (2): 325–47.
- Todd, R. M., Miskovic, V., Chikazoe, J., en Anderson, A. K. (2020). Emotional objectivity: Neural representations of emotions and their interaction with cognition. *Annual Review of Psychology*, 71(1), 25–48. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010419-051044>.
- Van Staa, A., & Evers, J. (2010). “Thick analysis”: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *KWALON*, 15(1). <https://doi.org/10.5117/2010.015.001.002>
- Van Thiel, S. (2022). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (4ed.) <https://www.coutinho.nl/nl/bestuurskundig-onderzoek-9789046908037>
- Verhoeven, N. (2022). *Wat is onderzoek?: Praktijkboek voor methoden en technieken*: Vol. 7e druk. Boom.
- Waldman, D. A., Siegel, D. S., & Javidan, M. (2006). Components of CEO Transformational Leadership and Corporate Social Responsibility. *Journal Of Management Studies*, 43(8), 1703–1725. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00642.x>
- Watkins-Hayes, C. (2011). Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2), i233–i251. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq096>
- Webeck, S., & Lee, H. (2022). The Behavioral Foundations of Representative Bureaucracy. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(3), 209–221. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac013>
- Wiener, Y. (1982). Commitment in Organization: A Normative View. *Academy of Management Review*, 7, 418-428. <http://dx.doi.org/10.2307/257334>

- Wilkins, V. L. R., & Keiser, L. (2006). Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(1), 87–102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui023>
- Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2009). Representing Blue: Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community. *Administration & Society*, *40*(8), 775-798. <https://doi.org/10.1177/0095399708326332>
- Wilson, J. Q. (1978). *Varieties of Police Behavior: The Management of law and Order in eight Communities, with a new preface by the author*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bijlage 1. Interviewleidraad

Bedankt dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Ik zal mij even voorstellen, ik ben Sihuong Zhuang, student Management in de publieke sector aan de universiteit van Leiden. We zitten hier vandaag voor een interview voor mijn masterscriptie waarbij ik onderzoek doe naar het effect van culturele diversiteit op leidinggevende posities op besluitvorming. Ik ben vooral geïnteresseerd in uw percepties en ervaringen, dus er zijn geen foute antwoorden. Ik verwacht vooral een open gesprek. Een belangrijke mededeling is dat het gesprek wordt opgenomen zoals in het toestemmingsformulier staat vermeld.

Kunt u wat meer vertellen over uw functie?

Hoelang bekleed u deze?

Kunt u mij meenemen in het proces van hoe u tot deze functie bent gekomen? (sollicitatie)

Hoelang werkt u al op leidinggevend niveau?

Besluitvorming

1. U maakt dagelijks diverse besluiten. Op wie hebben deze besluiten invloed?

Probe: interne organisatie of burgers

Welke afwegingen spelen een rol bij het nemen van besluiten?

Probes: wat maakt het dat u instemt bij bepaalde besluiten en anderen niet?

2. Waar wordt uw besluitvorming door beïnvloed?

a. Kunt u daar een voorbeeld van geven?

b. Maakt u besluiten alleen?

Cultureel-etnische diversiteit

3. Kunt u een situatie noemen waarbij uw persoonlijke demografische kenmerken een rol hebben gespeeld bij het nemen van besluiten?

a. Welke waren dit en welke invloed hadden deze?

b. Is dit gebruikelijk?

4. In hoeverre denkt u dat uw culturele identiteit (welke generatie) een rol speelt in de besluitvorming?

a. Kunt u daar een voorbeeld bij geven?

Identiteit

5. Is er binnen uw functie ruimte voor interpretatie vanuit uw eigen identiteit?

6. Hoe vertalen uw persoonlijke normen en waarden zich naar de werkvloer?

a. Kunt u een voorbeeld noemen van een situatie waarbij u vanuit uw normen en waarden besluiten neemt?

b. Is dit gebruikelijk?

Socialisatie

7. Ziet u overeenkomsten tussen de organisatorische waarden en uw persoonlijke waarden?

8. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waar dit botsten?
9. Houdt u bij het maken van besluiten rekening met representativiteit?
 - a. Zo ja, vanuit welke groep bent u representatief?
Zo nee, vanuit welke groep denkt u representatief te zijn of voor welke groep zou u dat willen zijn?
 - b. Kunt u een voorbeeld geven?
10. Beschouwt u uw zelf als vertegenwoordiger van de culturele groep waartoe u behoort?
 - a. Zo ja, op welke manier uit zich dat?
 - b. Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?
Heeft u het idee dat uw prestaties een invloed hebben op mensen met een vergelijkbare achtergrond?

Discretionaire bevoegdheid (na de letter uitvoeren van de wet)

11. Kunt u beschrijven over hoeveel autonomie u beschikt om zelfstandig beslissingen te nemen binnen uw rol?
12. Kunt u een voorbeeld delen waarbij u gebruik heeft gemaakt van deze autonomie?
 - a. Welke afwegingen hebben daarbij een rol gespeeld?
13. Zijn er aspecten binnen uw werkcontext die uw autonomie mogelijk beperken?
 - a. Kunt u daar een voorbeeld van geven?
14. Hoe zou u de organisatiecultuur omschrijven?
 - a. Is er sprake van *formalisatie* binnen uw organisatie?
 - b. Welk effect heeft dit op uw functie?
 - c. Heeft u te maken met *gestandaardiseerde procedures/ richtlijnen*?
 - d. Wat is de invloed hiervan op uw besluitvorming?

Check toestemmingsformulier en vragenlijst

Bijlage 2. Informed consent

Toestemmingsformulier deelname wetenschappelijk (scriptie) onderzoek

Ik verklaar hierbij op voor mij duidelijke wijze, mondeling of schriftelijk, te zijn ingelicht over de aard, methode en het doel van het onderzoeksproject in het kader van de masterscriptie. De onderzoeker is student Sihuong Zhuang van de Master Management van de Publieke Sector van de Universiteit Leiden. De student wordt begeleid door Tanachia Ashikali van het Instituut Bestuurskunde.

Ik begrijp het volgende:

1. Deelname aan dit onderzoek houdt in dat ik geïnterviewd word. Ik heb het recht om vragen niet te beantwoorden. Ik geef de onderzoeker toestemming om van het interview audio-opname en schriftelijke notities te maken.
2. Mijn deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig, en ik zal hiervoor geen vergoeding ontvangen.
3. Mijn privacy is maximaal beschermd. Mijn naam of de naam van de organisatie en andere vertrouwelijke informatie over mij op geen enkele wijze naar buiten gebracht. Op deze manier zijn alleen de onderzoekers op de hoogte van mijn identiteit.
4. De interview data kunnen worden gebruikt voor onderwijs- of onderzoeksdoeleinden.
5. Als ik vragen of klachten heb over het onderzoek, of mijn deelname wil stoppen, kan ik contact opnemen met de onderzoeker of de begeleider. De contactgegevens zijn te vinden onderaan het formulier.

Ik heb de uitleg over het onderzoek begrepen, en mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord. Ik stem er vrijwillig mee in om deel te nemen aan dit onderzoek.

Aldus getekend:

Naam deelnemer

Naam student

Locatie en datum

Locatie en datum

Handtekening deelnemer

Handtekening student

Contactgegevens

Sihuong Zhuang

E: s.zhuang@umail.leidenuniv.nl

Tanachia Ashikali

Universitair Docent, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

E: t.s.ashikali@fgga.leidenuniv.nl

Bijlage 3. Culturele intelligentie score
(Dyenne, Ang, & Koh, 2015) (Vertaald)

	Helemaal mee oneens	Oneens	Enigszins oneens	Niet mee eens of oneens	Enigszins eens	Eens	Helemaal mee eens
Ik ben mij bewust van mijn eigen culturele kennis wanneer ik met mensen van verschillende culturele achtergronden omga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik pas mijn culturele kennis aan als ik omga met mensen uit culturen die nieuw zijn voor mij	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik denk bewust na over de culturele kennis die ik toepas tijdens interculturele interacties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik controleer de juistheid van mijn culturele kennis wanneer ik met mensen uit verschillende culturen omga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben bekend met de juridische en economische systemen van andere culturen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ken de regels met betrekking tot woordenschat en grammatica van andere talen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ik ben bekend met de culturele waarden en religieuze overtuigingen van andere culturen

Ik ben op de hoogte van de tradities in andere culturen

Ik ken de kunst en ambachten die belangrijk zijn in andere culturen

Ik begrijp de regels voor non-verbaal gedrag in andere culturen

Ik vind het leuk om met mensen uit andere culturen om te gaan

Ik heb vertrouwen in mijn vermogen om effectief te communiceren met mensen uit onbekende culturen

Ik ben ervan overtuigd dat ik mijzelf kan aanpassen aan een nieuwe cultuur

Ik vind het leuk om in een cultuur te leven die voor mij onbekend is

Ik ben er zeker van dat ik kan wennen aan de omstandigheden van een andere cultuur

Ik verander mijn verbale
gedrag (bijv. accent, toon)
wanneer dat nodig is in een
interculturele situatie

Ik gebruik pauzes en stilte
op verschillende manieren
om me aan te passen aan
verschillende interculturele
situaties

Ik varieer de snelheid
waarmee ik spreek
afhankelijk van de
interculturele situatie

Ik pas mijn non-verbale
gedrag aan wanneer dat
nodig is in een
interculturele situatie

Ik verander mijn
gezichtsuitdrukkingen
indien nodig in een
interculturele interactie
