

# Van moeten naar willen

## Diversiteit en inclusie bij de Nederlandse Politie

Saniye Çelik en Marieken Westerink<sup>1</sup>

Verschenen in: Jaco van Hoorn & Maud van Bavel (red), *Onze politie in een kwetsbare rechtstaat*. (pp. 301-318), Antwerpen: Gompel & Svacina, 2023.

### 1. Inleiding

De samenleving betaalt een hoge prijs voor uitsluiting, discriminatie en racisme. Talloze medeburgers kunnen zich door dat kwaadaardige drietal niet volledig ontplooien, noch ten volle participeren in de samenleving; hun talenten gaan verloren. Tot schade en schande van ons allemaal. Niet zo vreemd dat diversiteit, inclusiviteit en een sociaal veilige werkcultuur volop in de publieke en politieke belangstelling staan. Dát drietal dient zich aan als panacee voor deze hardnekkige en mensonterende kwalen.

Ook binnen de politie klinkt de roep steeds luider om erkenning van en waardering voor individuele verschillen, om uitsluiting tegen te gaan en ongewenst gedrag te voorkomen. De politie blijkt vatbaar te zijn voor de discussies over etnisch profileren, zwarte piet, machtsmisbruik en seksuele intimidatie. Als overheidsorganisatie die dicht tegen de samenleving haar werk doet, ligt ze onder een vergrootglas en ook dat is niet vreemd. Van de politie wordt iets extra's verwacht omdat ze een belangrijke rol vervult in de bescherming van mensenrechten en de bestrijding van onrecht. Politie mensen hebben, of ze dat nu willen of niet, een voorbeeldfunctie voor iedereen in de samenleving én binnen het korps voor elkaar.

Om haar taak adequaat te kunnen uitvoeren, wil de politie continu in verbinding staan met alle groepen in de samenleving. Zij dient daarom oog te hebben voor de verschillende culturen, levensvisies en leefstijlen in de maatschappij. Daarvoor is meer diversiteit in het personeelsbestand nodig dan nu het geval is. Met diversiteit bedoelen we alle variaties in persoonskenmerken, zoals opleidingsniveau, gender(identiteit), achtergrond, religie, seksuele oriëntatie, leeftijd, fysieke of mentale beperking. Van belang is ook dat alle medewerkers meetellen, of ze nu in uniform zijn begonnen – en nog steeds als zodanig werkzaam zijn –, als specialist zijn ingestroomd, arbeidsbeperkt zijn of een niet-operationele functie bekleden. Als al deze variaties getalsmatig en herkenbaar aanwezig zijn, gelijkwaardig samenwerken en een smeltkroes vormen, is er maximale ruimte voor sociale veiligheid. Een nobel streven, zeg dat wel, maar ook een aspiratie die een langdurige en vasthoudende aanpak vergt. Een beleid dat ingrijpt in het gedrag en de cultuur van de organisatie, en voortdurend aandacht en onderhoud vereist. Want het binnenhalen van verschillen is één ding, het binnenhouden is iets waarin veel publieke organisaties nog grote stappen voorwaarts kunnen maken, ook de politie. Om de aanwezige diversiteit binnen de politie beter tot haar recht te

---

<sup>1</sup> **Saniye Çelik** is lector diversiteit en inclusie bij de Hogeschool Leiden en opleider aan de Universiteit Leiden. Ze promoveerde op de business case van diversiteit in publiek organisaties. Ze doet onderzoek naar diversiteit en leiderschap binnen de politie en heeft de inclusiescan ontwikkeld.

**Marieken Westerink** is adviseur binnen de Staf Korpsleiding. Ze is in verschillende rollen op landelijk niveau actief in onderwerpen die te maken hebben met diversiteit, inclusie en sociale veiligheid. Ze was programmamanager van *De Kracht van het Verschil* en medeauteur van de visie *Politie voor Iedereen*.

laten komen, is een inclusieve werkcultuur meer dan een wens. In zo'n cultuur kan iedereen authentiek zijn; individuele kwaliteiten krijgen ruimte en waardering. Het resultaat zal iedereen tevreden stellen: meer betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en minder ongewenste uitstroom (Çelik e.a., 2022).

Er zijn nog meer redenen waarom de politie diverser en inclusiever wil zijn: de *voorbeeldfunctie* als grootste (publieke) werkgever is een veel genoemd argument. De achterliggende reden is het bevorderen van emancipatie, kansengelijkheid en participatie, en het tegengaan van discriminatie en wangedrag. *Betere prestaties* door diverse en inclusieve teams is een andere motivatie. Daardoor zijn de politieteams productiever, innovatiever, effectiever en kennen een hogere inzetbaarheid.

*Legitimiteit en vertrouwen* is ook een motief: de politie wil herkenbaar en benaderbaar zijn. Als publieke uitvoeringsorganisatie in een democratische rechtsstaat is de politie er voor iedereen die in Nederland woont of verblijft. De politie is de hoeder van mensenrechten en van haar wordt verwacht non-discriminatoir te zijn, ook binnen het korps. De laatste maar niet minst belangrijke reden is de *arbeidsmarktpositie*: meer diversiteit en inclusie versterken het werkgeversimago en vergroten het arbeidsmarktpotentieel waardoor de politie vacatures sneller en beter vervult.

Al ruim veertig jaar maakt het korps werk van het diversiteits- en inclusiebeleid, met wat accentverschuivingen in de loop der jaren. Het begon allemaal in 1982. De focus lag toen op het creëren van gelijke rechten voor vrouwen en het vergroten van het aantal vrouwelijke medewerkers. Een jaar later zette de politie extra in op de werving van agenten met een migratieachtergrond. Wat volgde is een reeks initiatieven om diversiteit en inclusie in de organisatie te versterken. Maar dat ging niet zonder slag of stoot. Weerstand is inherent aan dit onderwerp. Positieve of negatieve ervaringen van betrokkenen voeren in dit type maatschappelijke vraagstukken veelvuldig de boventoon: voor sommigen komen de veranderingen te vroeg, en voor anderen veel te laat. De effecten zijn vaak hetzelfde: tegenwerking, frustratie en leed. Enerzijds beschouwen sommige medewerkers de veranderingen als een aanval op hun vakmanschap of als een bedreiging voor hun volgende carrièrestap. Anderzijds zijn er politiemensen voor wie de negatieve ervaringen van uitsluiting en discriminatie zich hoog hebben opgestapeld en die het vertrouwen in een goede afloop hebben verloren.

Een eenvoudige aanpak in dit spanningsveld is niet voorhanden. Bovendien maakt de politieke sturing het er niet simpeler op. Zo zagen we dat bij het aantreden van het kabinet-Rutte I (2010-2011) de wind uit een andere hoek ging waaien waardoor het betreffende beleid in de luwte belandde. Citaat uit het gedoogakkoord: "Het Kabinet beëindigt het diversiteits/voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische afkomst. Selectie moet plaatsvinden op basis van kwaliteit." De politie volgde en stopte formeel met het actief werven van diversiteitsgroepen. Zij schrapte in haar beleidsplannen het woord 'diversiteit' of waar het echt niet anders kon, verving ze het door het woord 'variëteit'. Ondanks een dringende oproep van onder meer de eenheid Amsterdam om te blijven investeren in de werving van culturele diversiteit, verdween het thema volledig van de landelijke agenda van de politie. Al deze ontwikkelingen maken het interessant om in beeld te brengen hoe het beleid en de aanpak binnen de politie zich hebben ontwikkeld.

Dit artikel staat in het teken van het tienjarig bestaan van de Nationale Politie. We reflecteren op de ontwikkeling van het diversiteits- en inclusiebeleid en blikken vooruit door de lessen uit het verleden te projecteren op de toekomst. Zo proberen we te achterhalen wat nodig is om de organisatie diverser en inclusiever te maken.

## 2. Het heden

‘Het heden is zwanger van de toekomst’, zoals de Franse filosoof Denis Diderot zo fraai formuleerde. Laten we daarom eerst stilstaan bij de huidige ambities van politie. De lat ligt immers hoog. Dat is ook logisch want voor de operationele taakuitvoering moet het voor de mensen duidelijk zijn wie en wat de politie is, en moet het contactleggen gemakkelijk zijn. Dus dienen politiemensen voeling te hebben met alle groepen in de samenleving. Zo bestaat de bevolking voor de helft uit vrouwen, een kwart van de burgers heeft een migratieachtergrond, ruim zes procent behoort tot de LHBT-gemeenschap (Huijnk e.a., 2022) en naar schatting valt 1,1 procent onder de noemer intersekse (Frisch e.a., 2019).

Het kunnen omgaan met medewerkers en burgers die onderling vaak enorm verschillen in hun achtergronden en kenmerken, is steeds belangrijker geworden voor alle politiemensen. De politie wil er voor iedereen zijn, zowel in de organisatie als in de samenleving. Extern biedt zij hulp en bescherming aan mensen die dat nodig hebben. Intern wil de politie een veilige haven zijn voor alle medewerkers. Voor deze professionals in een hoog-risicoberoep, zou er een werkklimaat moeten zijn waar zij zich plezierig voelen. Zij dienen ervan overtuigd te zijn dat zij ertoe doen, dat zij de ruimte krijgen om hun talenten te gebruiken en al doende waarde toevoegen aan de realisatie van de maatschappelijke taak van de politie. De politieleiding wil haar medewerkers beschermen, een sociaal veilige werksfeer en sociale integriteit bekrachtigen, en grensoverschrijdend gedrag aan banden leggen. Daarbij zijn diversiteit en inclusie twee belangrijke pijlers die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

### *Wat vertellen de cijfers ons?*

Een veelgebruikte en gemakkelijk meetbare indicator voor diversiteit in het personeelsbestand is het percentage persoonskenmerken gender en migratieachtergrond. Net zo belangrijk, maar veel moeilijker te meten, is de mate van inclusie – jezelf kunnen zijn, gewaardeerd en ingezet worden op je unieke kwaliteiten – en de omvang van grensoverschrijdend gedrag – pesten, ongewenste seksuele aandacht, discriminatie, intimidatie en lichamelijk geweld. In deze paragraaf lichten we beide indicatoren toe.

De eerste indicator: vrouwen en migratieachtergrond. Het percentage vrouwen binnen de politie is de laatste decennia flink gestegen. Anno 2022 bestaat de totale politieorganisatie voor 39 procent uit vrouwen en voor 15 procent uit medewerkers met een migratieachtergrond. Nu veel medewerkers met pensioen gaan, krijgt de politie extra ruimte voor een inhaalslag om meer vrouwen en cultureel diverse groepen aan zich te binden.<sup>1</sup> De politie heeft zich ten doel gesteld een toename van culturele diversiteit te realiseren in de instroom van aspiranten in het basispolitieonderwijs en legde zichzelf een streefcijfer op (Nationale Politie, 2020). Dit varieert per eenheid. Zo is de ambitie voor de randstedelijke vier eenheden 35 procent van de instroom. Voor aanvullende cijfers en toelichting verwijzen we naar bijlage bij dit artikel.

De percentages zijn de afgelopen jaren gestegen, maar is die stijging voldoende om de ambitie voor diversiteit en inclusie waar te maken en een politie voor iedereen te zijn?

Streefcijfers lijken het korps over een kritiek punt heen te helpen waarna het steeds gemakkelijker werd om meer vrouwen aan te trekken. Dat geldt zeker voor de periode 1996-2011 waarin het percentage vrouwen steeg van 12 naar 35 procent. Vervolgens zien we het aantal vrouwen in

leidinggevende functies (teamchef, sectorhoofd, directeur) fors stijgen van 19 procent in 2013 naar 35 procent in 2022. Frappant is dat er toen juist géén (formeel) streefcijfer gold.

Voor de instroom van medewerkers met een migratieachtergrond lijken streefcijfers – die sinds 1989 met tussenpozen worden gehanteerd – minder effect te hebben. Het lijkt erop dat er een andere belemmering is die niet zomaar met streefcijfers kan worden opgelost.

Er blijkt een significant verschil te zijn in de effectiviteit van de werving van vrouwen en die van culturele diversiteit. Wellicht heeft dat te maken met de behoefte van de groep zelf. In de vrouwenemancipatie was het de doelgroep zelf die haar plek opeiste binnen de politie. Echter, bij culturele diversiteit ligt de behoefte niet zozeer bij de politie als werkgever, maar als uitvoeringsorganisatie, dienstverlener, beschermer. Daar eist de doelgroep een volwaardige plek op als burger. Hoewel het imago van de politie onder cultureel diverse doelgroepen de laatste jaren is verbeterd, blijft de animo om er te werken gering: circa 20 procent geeft aan misschien, waarschijnlijk dan wel zeker ooit bij de politie te willen werken, ten opzichte van circa 40 procent van de doelgroep met een Nederlandse achtergrond.

Een andere verklaring is te vinden in het antwoord op de vraag in hoeverre de politie een sociaal veilige werkomgeving biedt, die vrij is van uitsluiting, discriminatie en racisme. De documentaire *De Blauwe Familie* liet in 2022 zien hoe discriminatie ingesleten is binnen de organisatie en wat voor impact dit heeft op het welzijn van de medewerkers. De documentaire heeft geleid tot een gerichte aanpak voor een inclusieve politie en een beleid voor maatregelen bij normoverschrijding (Van Renswoude, 2022). Dit plan benadrukt de rol van leidinggevende: van hen wordt verwacht dat zij niet weggijken, maar medewerkers aanspreken op ongewenst gedrag. Want zwijgen helpt niet. Dat creëert een collectieve apathie en vormt een ideale cultuur waarin discriminerende reflexen hun voedingsbodem vinden met als gevolg ongewenst vertrek van medewerkers. Opmerkelijk vaak zijn dat nieuwe medewerkers van kleur.

Inclusie en omgangsvormen vormen de tweede indicator voor diversiteitsontwikkeling in de organisatie. De mate van inclusie en de onderlinge omgangsvormen van medewerkers hebben invloed op hun welzijn en welbevinden. Daarom meet de politie deze aspecten eens in de drie à vier jaar in de Medewerkersmonitor. De landelijke scores op ‘jenzelf kunnen zijn’ zijn in de meting van 2020-2021, uitgedrukt in een soort rapportcijfer, licht gestegen van 5,8 naar 6,2. De percentages grensoverschrijdend gedrag zijn gedaald ten opzichte van de meting in 2016. Zo zijn de ervaringen met pesten gedaald van 18 procent naar 12 procent en discriminatie van 8 naar 6 procent (Schouten, Nelissen, 2021). Ondanks de verandering van de beleving valt er nog veel te winnen in het bevorderen van inclusie en het tegengaan van ongewenst gedrag. Laten we eerst teruggaan in de tijd en de ontwikkelingen en beleidskeuzes op een rij zetten.

### **3. Het verleden**

Sinds 1982 voert de politie diversiteitsbeleid als zelfstandig beleidsterrein met doelen en gerichte interventies. Zoals in de inleiding gememoreerd, lag de focus aanvankelijk op het creëren van gelijke rechten en op meer vrouwen in de organisatie. Kort daarna kwam de nadruk te liggen op de instroom en het behoud van mensen met een migratieachtergrond. Eerst waren de acties gericht op een betere vertegenwoordiging in het korps, later op meer diversiteit in leidinggevende functies. De afgelopen veertig jaar heeft de politie grofweg vijf beleidsperioden gekend voor het bevorderen van diversiteit en inclusie. Als we hierop inzoomen zien we accentverschuivingen in thema's en de wijze

waarop de politie de verandering organiseerde. Chronologisch gaat het om de volgende perioden en accenten.

#### *1982: Positieve acties en PAPPa voor gelijke rechten*

De invoering van de Wet Gelijke behandeling was voor de politie aanleiding om te starten met actief diversiteitsbeleid. Onder de noemer 'positieve acties' zette de politie in op gelijke rechten voor mannen en vrouwen en de grootste (arbeidsvoorwaardelijke) barrières werden weggenomen. Voorbeelden zijn: invoering deeltijdarbeid, regeling rond kinderopvang, ouderschapsverlof. Ook werden alle functies binnen de politie opengesteld; tot die tijd waren vrouwen niet welkom bij de van oudsher masculiene teams zoals Mobiele Eenheid, hondenbrigade of arrestatieteam. De inzet was gericht op het behalen van streefcijfers in de instroom en bezetting, later ook voor de bezetting van leidinggevende functies.

Het beleid voor medewerkers met een migratieachtergrond volgde op de ontwikkelingen in samenleving en politiek. De Minderhedennota uit 1983 is daarvoor als startmoment te zien. Er werd ingezet op de werving van mensen met een migratieachtergrond omdat de politie volgens de beleidsmakers "zoveel mogelijk een afspiegeling moest zijn van de bevolking."<sup>4</sup> Vooral bekend zijn de acties die voortkwamen uit het Positieve Actie Plan Politie en Allochtonen (PAPPa) vanaf 1989. Na enkele jaren ervaring met de instroom van mensen uit deze doelgroep werd ook de noodzaak gevoeld om discriminatie en racisme binnen de politie aan te pakken.

#### *1996: Stichting Politie en Emancipatie voor gelijke kansen*

De stichting kwam in 1996 voort uit een fusie van de Landelijke Politie Emancipatiecommissie en het Landelijk Steunpunt Politievrouwennetwerk, en had als doel de politie te ondersteunen met advies en kennis. Het bestuur bestond naast experts uit vertegenwoordigers van korpsbeheerders, korpschefs en vakbonden. De stichting zette met het beleidsplan 'Binnen komen, binnen blijven en verder gaan' in op meer vrouwelijke leidinggevendenden. Het uitgangspunt was dat de politie een afspiegeling van de samenleving moet zijn. Ook baseerde de stichting zich op onderzoek dat vrouwen over kwaliteiten beschikten die aansloten bij de managementbehoefte van het veranderende politieapparaat. Veel regiokorpsen startten speciale loopbaantrajecten voor vrouwen.

Het streven naar meer diversiteit werd dus beargumenteerd vanuit de ambitie om de kwaliteit van de organisatie te verhogen, om toekomstige krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan, om gelijke kansen te bevorderen en daarmee de achterstandspositie van bepaalde groepen in de samenleving te verbeteren. De focus lag op vrouwen en mensen met een migratieachtergrond – in deze periode werd zij aangeduid met het woord 'allochtoon'. Daarnaast kwam meer aandacht voor het voorkomen en bestrijden van seksuele intimidatie richting vrouwen en homoseksuele medewerkers. Er werden extra maatregelen genomen zoals het aanstellen van vertrouwenspersonen en het opstellen van klachtenprocedures.

#### *2001: LECD en Politietop Divers*

Kenmerkend aan deze beleidsperiode is de *business case* van diversiteit en de politieke druk. De Stichting Emancipatie en Politie ging in 2001 over in het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD), ondergebracht bij de Politieacademie. De eerste jaren zette het LECD de activiteiten van de stichting voort. Zijn voornaamste rol was om gevraagd en ongevraagd korpsen te adviseren en te ondersteunen in (hun) diversiteitsbeleid. Ook de visie en motivatie bleven nagenoeg gelijk, maar het beleidsterrein werd verbreed naar de acceptatie van homoseksuelen binnen de politie.

Het tijdperk van het LECD is te verdelen in twee periodes. Vier jaar na de start was de conclusie: het thema diversiteit zou verbonden moeten worden met de operationele taak en zou in de uitvoeringspraktijk geadresseerd moeten worden, wil de politie in staat zijn haar werk goed te doen. Hierop werd het beleidsplan *Politie voor éénieder* gelanceerd. De belangrijkste opdracht voor het LECD werd de *business issue* in de praktijk te brengen: koppel diversiteit aan de primaire processen van de politie. Nieuw in deze periode: hoe kan de politie reageren op de multiculturele vraagstukken in de samenleving? Voorbeelden zijn: Hoe ga je om met politiemensen die een tatoeage hebben? Doe je als rechercheur je schoenen uit als je naar een moskee moet voor sporenonderzoek? De competentie multicultureel vakmanschap werd in deze periode geïntroduceerd (De Vries, 2011). Uitgangspunt was dat van alle politiemensen verwacht mag worden dat ze vaardig om kunnen gaan met uiteenlopende culturen en leefstijlen. In de korpsen werden dilemmagesprekken gevoerd vanuit het pluralistisch denken, een zienswijze die rekening houdt met cultuurverschillen. Er kwam meer focus te liggen op de rol van de politie in de aanpak van discriminatie in de samenleving. In 2007 legde minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de politie quota op om versneld de achterstand in diversiteit bij kroonbenoeringen in te halen: de helft van de vacatures in korpsleidingen werd gereserveerd voor vrouwen en mensen met een migratieachtergrond. Voor de tweede leidinggevende laag was dat 30 procent. Toen bleek dat de politie na een half jaar zelfs minder diversiteit had benoemd dan voorheen, greep de minister in met een speciaal programma 'Politietop Divers', dat tot 2011 zou duren. Dat bleek een goede zet, want voor het eerst in de geschiedenis werden de streefcijfers behaald. Een kanttekening daarbij is dat de diversiteit vooral uit vrouwen bestond en het aantal cultureel diverse benoeringen achterbleef. Het LECD richtte zich nog te weinig op de daadwerkelijke gedragsverandering binnen de politie. Inspanningen hadden vaak betrekking op bewustwording of planvorming, van daadwerkelijke implementatie was minder sprake. Het LECD werd naast de politieorganisatie gezet, had geen doorzettingsmacht en verdween met de komst van de Nationale Politie (Klaver e.a., 2014, p. 26). In de plannen van deze nieuwe structuur is de gewenste cultuurverandering niet expliciet uitgewerkt in termen van cultuuraspecten die samenhangen met diversiteit en inclusie. De HR-organisatie krijgt als taak het bewaken van diversiteit en behoud van eigenheid – zoals vertrouwenswerk en *empowerment*. Een belangrijke aanbeveling was het beleggen van de verantwoordelijkheid voor diversiteit in de lijn, om beter aan te sluiten bij de operationele taak van teams (Ibid, p. 63). De jaren 2014-2015 vormden voor de politie een beleidsarme periode onder meer door het politieke klimaat. Het leek op het gebied van diversiteit erg stil te worden, terwijl er rapporten verschenen over discriminatie en etnisch profileren. De publieke verontwaardiging over de herkenbaarheid en het optreden van de politie nam toe, met als dieptepunt de dood van Mitch Henriquez als gevolg van geweld bij zijn aanhouding. Intern liepen de spanningen tussen groepen medewerkers op. Korpschef Bouman schreef in 2015 het interne blog *De Anderen* over 'het gif van de uitsluiting' en kondigde een streefcijfer af: "25 procent instroom allochtoon." Dit leidde ertoe dat het thema met de snelheid van het licht weer op de agenda kwam.

#### *2015: De Kracht van het verschil*

De politie ontwikkelde in 2015 de visie om de activiteiten in de vorige beleidsperiode te borgen. Diversiteit, inclusie, divers vakmanschap en verbinding stonden centraal. Nieuw was dat ze tot stand kwam door een samenwerking vanuit de operatiën en HRM, en sterker dan daarvoor Artikel 1 van de Grondwet als basis nam. De programmatische aanpak bracht meer samenhang in de HR-onderwerpen diversiteit en inclusie, en de operationele onderwerpen, zoals Netwerk Divers

Vakmanschap, Methodiek bondgenoten, Aanpak discriminatie, Professioneel controleren. Voor het eerst werd er een hulpstructuur ingericht binnen de politie. Aanvankelijk viel deze onder de portefeuillehoudende politiechef, later werd het karwei als *chefsache* direct onder de korpsleiding gebracht.

De aanbeveling om de eindverantwoordelijkheid in de lijn te beleggen was hiermee weliswaar opgevolgd, maar dan enkel op strategisch niveau, niet in de teams. De politie creëerde met het programma *De Kracht van het verschil* – net als het LECD – onvoldoende doorzettingsmacht en te veel vrijblijvendheid. Een belangrijke oproep was om het thema “structureel onderdeel te laten zijn van het dagelijkse werk en de dagelijkse sturing.”<sup>5</sup> In 2019 zwol de kritiek op de politie aan. Een voormalig politiecoach sprak in *NRC* over een cultuur van uitsluiting, machtsmisbruik en een weggijkende leiding (Haenen, 2019). Dit bracht het thema opnieuw hoog op de agenda en leidde in 2020 tot de aangescherpte visie.

#### *2020: Politie voor iedereen*

Deze visie was niet nieuw, de lading die erin verpakt zat wel: inclusief, het gaat over iedereen, er is niet één reden of één perspectief, iedereen heeft een eigen invalshoek en tempo. De titel legt de moeite bloot die gepaard gaat met de verandering naar een inclusieve cultuur en de lastige positie die leidinggevendenden hierin hebben. De teams als zelfregulerend systeem komen centraal te staan en moeten sociaal veilig, competent en effectief zijn. Pas dan kun je er zijn voor iedere burger, kun je iedere nieuwe medewerker welkom heten en doet iedere collega ertoe. In deze herziene visie zien we de essentie van *De Kracht van het verschil* terug (Nationale Politie, 2020).

- Veilige en inclusieve teams waar iedereen mag meedoen, meepraten en meebeslissen en waar ruimte is voor ieders talenten. Bij grensoverschrijdend gedrag volgt altijd een reactie.
- Diverse instroom, met streefcijfers migratieachtergrond in de instroom basispolitieopleiding.
- Inrichting van een landelijk expertisecentrum om discriminatie in de samenleving beter aan te pakken.
- Professioneel controleren om etnisch profileren tegen te gaan.
- Netwerk divers vakmanschap en bondgenoten om beter in verbinding te zijn met alle groepen in de samenleving en beter politiewerk te leveren.

Bewust werd gekozen voor opgavegericht werken in plaats van een programma, alsof ‘het de normaalste zaak van de wereld is’. Een trendbreuk. Nieuw is dat er meer dan ooit zou worden geïnvesteerd in de ‘beweging’, een soort *community building* van medewerkers in het hele korps die passievol met het thema aan de slag zijn of willen.

**Tabel 1.** Beleidsperioden en -accenten diversiteit en inclusie politie

Tijdlijn	Beleidsperioden en -accenten
1982	<p><b>Positieve acties en PAPP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelijke rechten voor mannen en vrouwen</li> <li>• Instroom minderheden</li> </ul>
1996	<p><b>Stichting Politie en Emancipatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelijke kansen voor vrouwen en allochtonen</li> <li>• Voorkomen en bestrijden seksuele intimidatie</li> </ul>
2001	<p><b>LECD - Werkplan diversiteit politie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instroom en doorstroom van vrouwen en allochtonen</li> <li>• Veilige werksfeer en de rol van leidinggevenden</li> </ul>
2005	<p><b>LECD - Politie voor éénieder en Politietop Divers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Business case benadering van diversiteit</li> <li>• Invoering competentie multicultureel vakmanschap</li> <li>• Benoeming vrouwen en allochtonen in de top</li> </ul>
2015	<p><b>Programma De Kracht van het verschil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instroom diversiteit</li> <li>• Bevorderen inclusieve cultuur</li> <li>• Aanpak discriminatie</li> <li>• Verbinding met de samenleving</li> </ul>
2020	<p><b>Opgave Politie voor iedereen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veilige en inclusieve teams</li> <li>• Bevorderen culturele diversiteit in de instroom</li> <li>• Aanpak discriminatie</li> <li>• Verbinding met de samenleving</li> </ul>
2032	<p><b>Diversiteit en inclusie bij de politie: de normaalste zaak van de wereld</b></p>

Het is verleidelijk om in de visieontwikkeling een volgordelijkheid in de tijd te zien. Bijvoorbeeld, om te betogen dat de emancipatiegedachte van de jaren '70-'80 langzaam plaatsmaakte voor de operationele noodzaak om diverser te worden. Maar schijn bedriegt: goed politiewerk is altijd de kern geweest. De eerste vrouw met opsporingsbevoegdheid werd in 1911 aangenomen om een puur operationeel noodzakelijke reden. De toenmalige Rotterdamse korpschef stelde haar aan voor de handhaving van de nieuwe Kinder- en Zedelijkheidswetten. Hij "pleitte voor een brede, preventieve aanpak, gericht op jonge meisjes. Daarin paste [...] het inzetten van een vrouwelijke functionaris" (Manneke, 1998, p. 22-23). Deze korpschef was ervan overtuigd dat de doelgroepen een vrouw



gemakkelijker kunnen benaderen en dat zij over de juiste competenties beschikt om dit (preventieve) werk te kunnen doen.

Dit waren ook de redenen die ten grondslag liggen aan de werving van medewerkers met een migratieachtergrond begin jaren '80. In de Minderhedennota van de regering uit 1983 was een aparte paragraaf gewijd aan de politie. Daarin wees men op het grote gebrek aan kennis over minderheidsgroeperingen en het gemis aan politiemensen met een migratieachtergrond. Veel meer dan een enkele Chinezenexpert in de grote steden of een handjevol agenten dat contacten onderhield met de Molukse gemeenschap had de politie niet (De Graaff, van der Wall, 2011, p. 27). Door de jaren heen zien we een verschuiving in aanvliegroute, terminologie, accenten en framing. Hierin is de politie volgend op maatschappelijke discussies en ontwikkelingen, ook in taalgebruik. In de jaren '70 – op de pieken van de Tweede feministische golf – was dat de vrouwenemancipatie, in de jaren '80 verruimde dat zich naar de instroom van 'allochtonen'. Rond de eeuwwisseling werd het woord 'emancipatie' verruild voor 'diversiteit' en rond 2015 kwam daar 'inclusie' bij. Vanaf 2020 verschuift de focus van het individu en verschillen tussen mensen naar het team en wat hen samenbindt, en het belang van sociale veiligheid. Dit is een reactie op de toegenomen polarisatie in de samenleving en binnen het korps. De onder *De Kracht van het verschil* ingezette lijn dat diversiteit om meer kenmerken gaat dan alleen gender en kleur, wordt verder doorgezet. De politie is er voor iedereen, hoewel het streefcijfer voor zichtbare culturele diversiteit in de instroom, gemeten in migratieachtergrond, soms anders doet vermoeden.

Kortom, er is een soort cyclus zichtbaar van vijf tot tien jaar waarin een nieuw (geformuleerd) antwoord nodig is op de vraag: waarom zijn diversiteit en inclusie toch zo belangrijk? Alsof in de actiegerichtheid die de politie zo succesvol maakt, de bedoeling buiten beeld is geraakt. Als de politieleiding de vraag dan onvoldoende snel kan beantwoorden, klinkt de roep om een nieuwe visie en beleid.

#### **4. De toekomst**

De bovenstaande ontwikkelingen en de dilemma's geven ons enig inzicht in de toekomst van diversiteit en inclusie bij de politie. We bespreken nu enkele belangrijke richtingwijzers.

##### *Groeiend besef van urgentie: van moeten naar willen*

Steeds meer politiemensen voelen de urgentie van diversiteit en inclusie. Incidenten waarbij het misging of juist de goede voorbeelden helpen daarbij. De intrinsieke gedrevenheid fungeert als katalysator voor een succesvolle aanpak van dit taai cultuurvraagstuk. Deze verandering is te beschrijven als 'van moeten naar willen'. Het 'moeten' is vaak te herkennen aan uitspraken als "diversiteit vind ik belangrijk, maar kwaliteit gaat voor" of "je mag tegenwoordig ook niks meer zeggen." Als intrinsiek de meerwaarde wordt gevoeld, hoor je vaker "diversiteit is kwaliteit" en "dat wil ik niet meer zeggen, want dat is niet meer van deze tijd en ik kwets er mensen mee." Inclusie, diversiteit en gelijkwaardigheid verdienen als kernthema's een plek in het curriculum van de initiële politieopleiding en alle leiderschapsprogramma's. Zo kan de politie toewerken naar diversiteit en inclusie als een verworvenheid die niet meer ter discussie staat.

##### *Niet om de hete brij heen draaien*

In de aanpak is een terugkerend patroon te ontdekken. Doorgaans begint men met activiteiten die niet al te veel ingrijpen in de dagelijkse gang van zaken in teams: opleidingen geven, kennis

verzamen en expertise beschikbaar stellen aan de teams, de bedoeling of visie beter uitleggen, meer monitoren en meldpunten. Vaak zijn het eenvoudig af te vinken activiteiten, gekozen onder druk van politiek en bestuur of media.

Door de jaren is lang om de hete brij heen gedraaid. Het ene thema volgt het andere op als blijkt dat het eerste onvoldoende werkt of de bedoeling uit beeld raakt. Allereerst wordt de oplossing gezocht om het huidige personeelsbestand bij te scholen of te coachen in beter in verbinding staan, inclusief te zijn, divers vakmanschap te ontwikkelen. Dan verschuift de aandacht naar de diversiteit in de instroom, vervolgens naar een goede *onboarding* en naar doorstroommogelijkheden tot leidinggevende functies. Hiermee wordt het thema een HR-issue. Als ondanks alle investeringen de kritiek blijft, wordt ingezoomd op de dagelijkse praktijk op de werkvloer in de teams, op omgangsvormen en leiderschap. Eerst ondersteunend en vrijblijvend adviserend en uiteindelijk – als het echt niet meer anders kan – begrenzend. Deze fragmentarische aanpak in activiteiten en thema's staat een integrale benadering van het diversiteitsbeleid in de weg (Çelik, 2023).

#### *Monitor de effectiviteit van de aanpak*

De veranderopgave dient onderdeel te zijn van de totale organisatieontwikkeling. Opvallend is dat de visie en aanpak de laatste decennia niet zo zeer veranderd zijn. Overal in het korps wordt al een aantal jaren opgeroepen tot het 'goede gesprek' en worden er trainingen en opleidingen verzorgd rond inclusie. Bewustwording en handelingsgerichtheid van politiemensen zijn veelgenoemde doelstellingen. In hoeverre die doelen worden bereikt, is moeilijk te achterhalen. Dat werpt de vraag op of een stevige beleidsevaluatie een ondergeschoven kindje is. En hoe bouwt de politie een collectief geheugen op in wat wel werkt en wat niet? Hoe houdt ze koers?

Zo sorteert bijvoorbeeld het streefcijfer instroom met migratieachtergrond aanmerkelijk minder effect dan dat voor vrouwen. Is deze noodmaatregel – met alle risico's van dien – het waard als de effecten minimaal zijn en er andere, wellicht betere alternatieven zijn? Een streefcijfer op basis van geboorteland (zoals nu gehanteerd) kan al gauw het tegenovergestelde effect hebben: ongewenste stigmatisering door groepskenmerken op een individu projecteren. Dat roept meteen weerstand op. Bovenal is het risico dat het meetbare tot doel wordt verheven en de bedoeling weer uit het zicht verdwijnt. Werving op zichtbare, culturele diversiteit doet onvoldoende recht aan het individuele talent, het vakmanschap en de toegevoegde waarde aan het team. In *Politie voor iedereen* wordt de omslag aangekondigd van werving en selectie van zichtbare diversiteit naar competenties, zoals je kunnen inleven in andere leefstijlen en culturen, beheersing van meerdere talen en over een netwerk beschikken binnen een bepaalde gemeenschap.

#### *Leidend in gedrag*

Verschillen tussen mensen brengen niet alleen voordelen met zich mee, maar kunnen ook leiden tot miscommunicatie, gevoelens van onveiligheid, toename van conflicten en weerstand (Dobbin, Kalev, 2016; van Knippenberg e.a., 2004). Dat is de niet te veronachtzamen realiteit. Sommige mensen vermoeden meer dan voorheen ongelijkheid en uitsluiting (Willis, 2014). Een hoge mate van diversiteit binnen teams en organisaties kan leiden tot meer uitgesproken machtsverhoudingen en verschillen in sociale rangorde (Mor Barak e.a., 2016).

Om de positieve effecten van diversiteit zoveel mogelijk te kunnen benutten en de negatieve te minimaliseren, is het creëren van een inclusieve cultuur voor medewerkers een voorwaarde. Daaraan kan en moet iedere medewerker bijdragen: met oog voor de ander jezelf kunnen zijn. Bij alle medewerkers met een leidinggevende rol ligt een extra verantwoordelijkheid omdat zij bepalend

zijn in het sturen op gedrag; een leidinggevende leeft de norm voor (voorbeeldgedrag) en bepaalt hoeveel ruimte medewerkers krijgen in teams. Dit vergt leidinggevendenden met specifieke competenties. De politie doet er goed aan om leiders te selecteren die oog hebben voor verschillen en leiding kunnen geven aan een divers samengesteld team, die nieuwsgierig zijn naar wat de ander beweegt en daarin voortdurend wil blijven (bij)leren. Leiders met een brede blik die contact hebben en kunnen maken met mensen met andere leefstijlen en culturen dan zichzelf. Ontlast en ondersteun leidinggevendenden maximaal zodat ze hun energie op het team kunnen richten. En soms vergt het moed om iemand die dit onvoldoende laat zien van een leidinggevende positie te halen.

### *Organiseer slagkracht*

De beweging van buiten naar binnen is zichtbaar in de wijze waarop de politie de verbeteropgave organiseert: van een vrijblijvende stichting buiten de politie naar een korpsopgave binnen de politie in 2020, waarbij de lijn (steeds meer) verantwoordelijkheid draagt. Met de komst van de Nationale Politie overheerste in het begin grote voorzichtigheid: niet té dwingend, maximale vrijheid aan eenheden, zelfs om er niet actief iets mee te doen. Totdat niets anders meer rest dan begrenzen. De korpsopgave *Politie voor iedereen* is een krachtige en doordachte visie. Echter, zelfs dit vervormt gemakkelijk tot 'programma' waarbij de verantwoordelijkheid uit de lijn wordt getrokken. Ook past zo'n opgave maar met moeite in de portefeuillestructuur en de planning-en-controlcyclus. Het risico op beperkte doorzettingsmacht en dito resultaat – die we kennen uit de jaren '80 – is nog altijd aanwezig.

### *Nooit meer weggijken*

Dit is een belangrijke grondhouding om grensoverschrijdend gedrag, waaronder discriminatie en racisme, uit te bannen en te voorkomen (Van Renswoude, 2022). Mensen zijn geneigd weg te kijken of zien discriminerende en racistische gedragingen niet snel omdat ze vooral tussen de oren zitten. In de praktijk blijkt dat de normen en waarden die ten grondslag liggen aan inclusie en gelijkwaardigheid niet voor iedereen even duidelijk zijn. Hierdoor blijft ongewenst gedrag vaak onbestraft en ontstaat er binnen de organisatie een gevoel van 'straffeloosheid'. Om inclusieve politie realiteit te laten worden, is voor iedereen de belangrijke taak weggelegd geldende gedragsnormen uit te dragen en waar nodig in te grijpen. Zo wordt de politie inclusiever en sociaal veiliger. Dit is weliswaar een opgave voor alle politiemensen, maar voor leidinggevendenden in het bijzonder. Al binnen kort tijdsbestek kan voor hen het leidinggeven aan verschillen vanzelfsprekend worden. Het enige wat de politietop daarvoor hoeft te doen, is de vaardigheid in inclusief leiderschap tot een vereiste te verklaren bij de selectie van het kader.

## **5. Tot slot**

Diversiteit en inclusie zouden geen vraagstuk meer moeten zijn voor de politie. Toch is dat niet het geval. De kunst is om de kritische massa te bereiken van politiemensen die dit normaal vinden. Dan is de politie het kantelpunt voorbij.

Er zijn vijf veelvoorkomende redenen om dat voor elkaar te willen krijgen: voorbeeldfunctie, betere prestaties, operationele noodzaak, legitimiteit en vertrouwen en arbeidsmarktpositie. Welke reden de doorslag geeft, lijkt afhankelijk te zijn van de individuele ervaringen en context van de beslissers. Dat zien we op lokaal niveau bij een teamchef en landelijk bij de strategische top.

Binnen een inclusieve politie kan iedere medewerker zichzelf zijn. Het realiseren van zo'n inclusieve organisatiecultuur vraagt een robuuste aanpak. Het gedrag van mensen is hardnekkig en niet eenvoudig te veranderen. Met de druk van maatschappelijke ontwikkelingen en de actiebereidheid binnen de organisatie, kan de politie vooruitgang boeken, in de wetenschap dat het proces nooit af is, en dat samenwerking met iedereen binnen de politie voortdurend nodig is. Een sterke betrokkenheid van de politieleiders is een belangrijke voortstuwende voorwaarde. En het moet gezegd: een politie voor iedereen zijn, is niet gemakkelijk. Er wordt immers altijd wel iemand boos of gefrustreerd. Het vraagt moed om naar voren te stappen, telkens weer, maar ook om soms wijselijk een pas op de plaats te maken. Dan ervaren we van moeten naar willen. Met z'n allen!

## Bijlage: Toelichtende cijfers

In 2011 was de percentage vrouwen 35 procent en in 1995 slechts 12 procent. In de staf en ondersteuning (niet-operationele sterkte) zijn procentueel de meeste vrouwen te vinden: 46 procent vrouwen tegen 37 procent in de operationele sterkte.

Ook het percentage medewerkers met een migratieachtergrond is toegenomen: in 2021 14 procent, in 1999 was dat nog geen 5 procent.<sup>6</sup> In de periode 2017-2021 steeg het percentage migratieachtergrond in de operationele sterkte van 11 naar 13 procent, en in de staf en ondersteuning van 14 naar 16 procent.

Hoe verhouden de cijfers zich tot diversiteit in leidinggevende functies? In 2021 bestond de strategische top<sup>7</sup> van de politie voor 49 procent uit vrouwen. Een uitschieter vormt de functie hoofd bedrijfsvoering; die wordt voor 82 procent vervuld door vrouwen. Daartegenover is het aandeel mensen met een migratieachtergrond op de vingers van een hand te tellen.

De laatste vijftien jaar is de strategische top aanzienlijk diverser geworden: in 2007 was slechts 8 procent van de 150 kroonbenoemingen 'divers' (vrouw of migratieachtergrond). Na het versterkingsprogramma 'Politietop Divers' steeg dit in 2011 naar 22 procent. In 2016 was het percentage vrouwen in strategische top 33 procent.

In 2021 is van alle leidinggevendenden 34 procent vrouw en heeft 10 procent van alle leidinggevendenden een migratieachtergrond. Vrouwen zijn in de staf en ondersteuning (niet-operationele sterkte) meer vertegenwoordigd dan in de operationele sterkte; 43 procent ten opzichte van 32 procent. Voor leidinggevendenden met een migratieachtergrond mag die uitsplitsing vanwege het onthullingsrisico (privacy) niet worden gemaakt.

**Tabel 2.** Percentages vrouwen en migratieachtergrond politie 1995-2022

Diversiteit in	2022	2021	2017	2016	2011	1999	1995
Vrouwen	39%	39%	33%		35%		12%
Migratieachtergrond	15%	14%	13%			<5%	
<b>Strategische top</b>							
Vrouwen	46%	49%	40%	33%	22%		
Migratieachtergrond							
<b>Leidinggevende functies</b>							
Vrouwen	35%	34%	26%				
Migratieachtergrond	13%	10%	9%				

## Literatuur

Çelik, S. (2023). *Een politie voor iedereen door diversiteit en inclusie*. In E.R. Muller, N. Kop & E.J. van der Torre (red.). *Handboek Politie* (4<sup>e</sup> editie). Deventer: Wolters Kluwer.

Çelik, S., Veenstra, M., van Oijen, J., & Sabajo, N. (2022). *Daarom stappen ze op. Vertrekmotieven van aspiranten en jong- afgestudeerden bij de politie*. Leiden: Hogeschool Leiden.

De Graaff, M. & van der Wall, R. (2011). *Op de schouders van voorgangers. Streven naar diversiteit in de Nederlandse politietop*. Apeldoorn: Politieacademie.

De Vries, S. (2011). *Kort maar krachtig*. Lectoraat Multicultureel Vakmanschap & Diversiteit. Apeldoorn: Politieacademie.

Dobbin, F. & Kalev, A. (2016). Why Diversity Programs Fail. *Harvard Business Review* (July-August)

Frisch M., Moseholm E., Andersson M., Bernhard Andresen, J. & Graugaard, C. (2019). *Sex in Denmark. Key Findings from Project Sexus 2017-2018*. Aalborg, Denmark: State Serum Institute. Department of Epidemiological Research.

Haenen, M. (2019, 12 juli). 'Moslimfobie, intimidatie bij politie – en de top kijkt weg', *NRC Handelsblad*.

Huijnk, W., Damen, R. & van Kampen, L. (2022). *LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klaver, J.F.I., van den Tillaart, J.C.M. & de Vaan, K.B.M. (2014). *Evaluatie Landelijk Expertisecentrum Diversiteit*. Amsterdam: Regioplan.

Manneke, N. (1998). *Vrouwen van kaliber. Politievrouwen in de twintigste eeuw*. Apeldoorn: Nederlands Politie Museum.

Mor Barak, M.E., Lizano, E.L., Kim, A., Duan, L., Rhee, M., Hsiao, H., & Brimhall, K.C. (2016). The promise of diversity management for climate of inclusion: A state-of-the-art review and meta-analysis. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40 (4), 305-333.

Nationale Politie (2020). *Politie voor iedereen: veilige, competentie en effectieve teams. Een vernieuwd perspectief op diversiteit, inclusie en divers vakmanschap*. Den Haag.

Schouten & Nelissen (2021). *Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen*. Zaltbommel.

Van Knippenberg, D., De Dreu, C.K.W. & Homan, A.C. (2004). Work Group Diversity and Group Performance: An Integrative Model and Research Agenda. *Journal of Applied Psychology*, 89, 1008-1022.

Van Renswoude, J. (2022). *Nooit meer weggijken. Plan van aanpak Uitsluiting, Discriminatie en Racisme*. Den Haag: Nationale Politie.

Willis, S. (2014). *Toward a model of diversity leadership: Examining leadership's role in creating an inclusive workplace*. (Proefschrift). ProQuest Dissertations Publishing.