

Vergaderjaar 2018–2019

29 628

Politie

Nr. 904

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2019

In nagenoeg alle debatten over de politie die wij de afgelopen maanden met elkaar hebben gevoerd is gebleken dat uw Kamer een sterke behoefte heeft aan handvatten om inzicht te krijgen in hoeveel politie er eigenlijk is, vanuit de zorg of er wel voldoende politie is om de veiligheid in Nederland te kunnen waarborgen. Een behoefte die we trouwens met elkaar delen. Vaak ging het in deze debatten over verschillende begrippen als formatie, bezetting, operationele of «niet-operationele» sterkte, maar wij constateerden in die debatten al met elkaar dat, hoewel al deze begrippen in zichzelf weliswaar betekenisvol zijn, zij desondanks niet geschikt zijn om als enige indicator te dienen voor de vraag of wij de politie krijgen die wij nodig menen te hebben en die wij kunnen betalen.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de actuele ontwikkelingen in de omvang van de politie. Vervolgens ga ik in op de politiecapaciteit die feitelijk beschikbaar is om het politiewerk te doen; de inzetbaarheid van het personeel. In dit kader zal ik het begrip inzetbaarheid nader toelichten en ingaan op de manier waarop de korpschef stuurt op de inzet van capaciteit. Met deze brief voldoe ik tevens aan het verzoek van het Lid Kuiken (PvdA) tijdens het AO Politie van 29 november 2018 (Kamerstuk 29 628, nr. 855) om de resultaten van een steekproef inzetbaarheid van het operationele politiepersoneel met uw Kamer te delen.

Begrippen formatie en bezetting

In de communicatie met uw Kamer over de politie komen regelmatig aantallen in relatie tot het personeel van politie aan bod. Als het over personeel gaat, hebben we het meestal over fulltime equivalent (hierna fte). Zowel de formatie als de bezetting wordt in fte weergegeven. De formatie omvat alle structureel gefinancierde operationele en niet-operationele functies bij de politie. De bezetting is het aantal daadwerkelijk aanwezige operationele en niet-operationele politiemedewerkers. Uiteraard is dit laatste geen statisch, maar juist een fluctuerend getal.

In het personeelsbestand van de politie wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde operationele functies (het geheel wordt de operationele sterkte genoemd) en de meer ondersteunende functies (de zogenaamde niet-operationele sterkte).

Uw Kamer wordt jaarlijks met de begroting en het beheerplan van de politie dat u op Prinsjesdag ontvangt, geïnformeerd over de formatie en bezetting. Tevens wordt in de jaarverantwoording gerapporteerd over de gerealiseerde bezetting van dat jaar.

Aspiranten in de formatie

De aspiranten vormen een bijzondere groep als het gaat om cijfers over politiepersoneel. Aspiranten maken sedert 2009 volledig deel uit van de formatie van de politie.¹ De voornaamste reden om aspiranten volledig mee te tellen als operationele medewerkers is om een betere koppeling te maken tussen de aantallen fte en het budget. Aspiranten houden vanaf het moment dat zij instromen bij de politieacademie een (operationele) formatieplek bezet. Zij worden betaald door de politie en worden na hun opleiding gegarandeerd geplaatst bij een dienstonderdeel. Daarnaast volgen aspiranten een politieopleiding om de primaire politietaak uit te kunnen voeren. Dat alles maakt dat aspiranten wel volledig meetellen in de (operationele) formatie. Daarbij wordt er echter niet vanuit gegaan dat een aspirant even inzetbaar is als een volledig uitgeleerde agent. Het is evident dat een agent in opleiding voor de duur van zijn opleiding minder inzetbaar is.

Vorig jaar heb ik u geïnformeerd over het administratief en organisatorisch onderbrengen van een deel van de aspiranten bij het Politiedienstencentrum.² Deze aspiranten worden operationeel geplaatst in de regionale eenheden waar ze nodig zijn om de (verwachte) uitstroom op te vangen. In het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie is afgesproken dat gefaseerd wordt toegewerkt naar het administratief en organisatorisch onderbrengen van de gehele aspirantenformatie bij het Politiedienstencentrum. Hiermee kan de korpschef beter en flexibeler inspelen op de natuurlijke fluctuaties en de vervangingsvraag in de bezetting bij de politie. Ze tellen nog steeds mee in de (aantallen van de) formatie, maar we maken met deze twee bewegingen wel beter zichtbaar dat aspiranten dus agenten in opleiding zijn en ook welke formatie nu echt ter beschikking staat van een politiechef en een burgemeester.

Ontwikkeling van de operationele formatie en bezetting

De bezetting van de operationele formatie geeft een beeld van de «bruto» politiecapaciteit die kan worden ingezet. Zoals bekend, staat de politie de komende jaren voor een groot vervangings- en uitbreidingsvraagstuk. Er gaan relatief veel politiemedewerkers met pensioen. Tegelijkertijd wordt de operationele formatie uitgebreid, onder meer met ruim 1.100 fte extra agenten voor de wijk en meer en hoger opgeleide recherche uit het Regeerakkoord. Als gevolg van de uitbreidingen is de nieuwe operationele formatie van politie 51.554 fte. Dat is een stijging van 1.752 fte ten opzichte van de formatie van 49.802 fte bij de start van de nationale politie op 1 januari 2013. De stijging omvat de uitbreiding met ruim 1.100 fte en een aantal andere uitbreidingen.

De bezetting is nu, zoals gezegd, sterk in beweging. In verschillende brieven aan uw Kamer is al eerder toegelicht wat de achtergrond van deze

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 160

² Aanhangsel Handelingen II, 2017/18, nr. 3220.

relatief grote fluctuatie is (de verhoudingsgewijs grote leeftijdsgebonden uitstroom). Volgens de strategische personeelsprognoses is het de verwachting dat de formatie en de bezetting vanaf 2022 weer in balans zullen komen. Dat is een verwachting die reëel is, indien de instroom de geplande omvang behoudt, de uitstroom het voorspelde pad blijft volgen en de doorstroom de verwachtingen volgt. Ik heb niet onder stoelen of banken gestoken dat het waarmaken van deze doelstellingen zeker geen sinecure is. Ik wees bijvoorbeeld eerder al op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, of de afspraken aan de pensioentafels. Dit geldt breed voor overheidsorganisaties, maar zeker ook voor de politie.

Gelet op de omvang van de vervangings- en uitbreidingsopgave, monitor ik de ontwikkeling van de bezetting van de operationele functies nauw. De realisatie van de beoogde bezetting uit de politiebegroting is hierbij leidend.

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag en de slotwet 2018 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 27 juni jl. (Kamerstuk 35 200 VI, nr. 17) meldde ik uw Kamer al dat de gerealiseerde in-, door- en uitstroomcijfers in 2018 op punten afweken van de prognoses. De instroom was op peil, maar er was sprake van een hoger dan voorziene doorstroom van operationele medewerkers naar niet-operationele functies. Het ging hierbij vooral om ervaren medewerkers die ingezet worden op functies die relevant zijn voor het realiseren van de benodigde grote instroom van nieuwe agenten, en die behoren tot de zogenaamde niet-operationele sterkte. Het betreft operationele medewerkers die docent, operationeel begeleider of trajectbegeleider zijn geworden. De bezetting van de operationele formatie nam daarom minder snel toe dan verwacht.

De realisatiecijfers uit de eerste helft van 2019 laten zien dat de verhoging van de bezetting van de operationele functies ook dit jaar waarschijnlijk wat lager dan verwacht zal uitvallen. De bezetting blijft stijgen, alleen iets minder snel dan verwacht. De oorzaak zit net als in 2018 voornamelijk in de hogere doorstroom van operationele medewerkers naar niet-operationele functies die moeten worden gevuld om de instroom van voldoende personeel de komende jaren mogelijk te maken. Deze instroom ligt immers aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren. Met deze noodzakelijk doorstroom was ten tijde van het opstellen van de politiebegroting 2019–2023 nog onvoldoende rekening gehouden. Dit effect is wel meegenomen in de begroting 2020. Daarnaast zal de (niet-leeftijdsgebonden) uitstroom dit jaar naar verwachting wat hoger uitvallen. De instroom ligt daarentegen, ondanks de krappe arbeidsmarkt, nog goed op schema. Dit jaar stromen er naar verwachting 1.907 fte aspiranten in, iets meer dan de 1.887 fte uit de politiebegroting 2019–2023. Verder is de prognose dat de zij-instroom met 752 fte ultimo 2019 aanzienlijk hoger ligt dan de 516 fte uit de begroting. De hogere (zij-)instroom compenseert de hogere uitstroom volledig, en de hogere doorstroom van operationele medewerkers naar niet-operationele functies deels.

De optelsom van de in-, door- en uitstroom uit 2018 en 2019 zal naar verwachting leiden tot een bezetting die aan het einde van dit jaar ongeveer 330 fte lager ligt dan oorspronkelijk is aangenomen. Door de goede instroom neemt de bezetting op de operationele functies nog steeds toe, zij het per saldo minder snel dan verwacht. Eerder meldde ik uw Kamer dat de bezetting en formatie ultimo 2022 in balans zouden komen. Aangezien de instroom op peil is, verwacht ik nog altijd dat dit kort na 2022 zal gebeuren.

Het is de korpschef er vanzelfsprekend veel aan gelegen om zijn organisatie zo snel mogelijk door deze moeilijke tijd heen te loodsen. Hoe eerder de formatie en bezetting weer in balans zijn, hoe beter dat is. Waar mogelijk laat de politie meer personeel instromen, maar er worden ook andere maatregelen getroffen om dit doel snel dichterbij te brengen. Zo wordt het in vaste dienst nemen van bestaande vrijwilligers overwogen, wordt het herintreden van oud-politiemedewerkers gestimuleerd, en worden mogelijkheden geboden voor politiemedewerkers die met leeftijdsgebonden ontslag kunnen, om toch nog wat langer hun rijke ervaring ter beschikking te stellen. Dat is vanzelfsprekend maatwerk, maar alles helpt. Ik steun de korpschef in deze en andere maatregelen. Uw Kamer is er al eerder over geïnformeerd dat hiervoor ook extra geld (€ 91 miljoen) beschikbaar is gekomen. Hier kom ik in het slot van deze brief op terug.

In het licht van de grote vervangings- en uitbreidingsopgave waar de politie voor staat, zal de in- en doorstroom van personeel bij de politie de komende jaren een uitdaging blijven. In het arbeidsvoorwaardenakkoord 2018–2020 is afgesproken dat de politie samen met de Politieacademie voor eind 2019 een scenario op hoofdlijnen ontwikkelt voor het geval de feitelijke situatie zich drastisch anders ontwikkelt dan de prognoses van in-, door- en uitstroom en het vervangingsvraagstuk bij ongewijzigd beleid niet adequaat kan worden opgevangen. In het scenario worden de risico's in kaart gebracht en naar aanleiding daarvan worden beleids- en beheersmaatregelen voorgesteld.

Ik zal de ontwikkeling van de bezetting blijven monitoren en uw Kamer hierover proactief blijven informeren. Daarbij zal ik ook de maatregelen betrekken die de politie neemt.

Inzetbaarheid en capaciteitsmanagement

De budgetten die ik met de goedkeuring van uw Kamer aan de politie ter beschikking kan stellen worden doorvertaald naar de formatie, het geheel aan structureel gefinancierde functies. Het spreekt voor zich dat om de politie betaalbaar te kunnen houden, de korpschef geacht wordt om te sturen op zowel de formatie als de bezetting. Voor de korpschef zal in de dagelijkse praktijk met name de aandacht uitgaan naar de ontwikkeling in de bezetting. Dat is namelijk van belang voor het bepalen van de omvang van de werving en selectie en opleiding. Daarnaast zal de politieleiding sturen op *de inzetbaarheid*. Het is immers van belang om te weten welke capaciteit daadwerkelijk in te plannen is voor de taakuitvoering. Om hier goed op te sturen heeft de politie sinds 2016 ingezet op een professionalisering van het capaciteitsmanagement.

De formatie wordt op voordracht van de korpschef jaarlijks door mij vastgesteld in de begroting en het beheerplan van de politie, en aan uw Kamer gezonden.³ De korpschef draagt zorg voor de bezetting van de ingerichte functies. Dit zijn de eerste twee stappen in het proces van capaciteitsmanagement. Het daadwerkelijk inzetten van politiecapaciteit is de derde processtap in het proces van capaciteitsmanagement. In de lokale driehoek dragen teamchefs zorg voor de daadwerkelijke inzet, onder gezag van burgemeester en officier van justitie.

Inzetbaarheid is geen statisch gegeven. Niet op korpsniveau en niet op teamniveau. De inzetbaarheid van een individu of een team kan sterk fluctueren in een week, maand, jaar of loopbaan. Zo is het aantal uren inzetbaarheid op teamniveau afhankelijk van tal van factoren, zoals

³ Meest recent vastgesteld in de MJB 2019–2023

fluctuaties in het verzuim of opname van diverse typen verlof. De inzetbaarheid is verder afhankelijk van de samenstelling van het team. Net als bij elke andere organisatie zijn bepaalde demografische kenmerken van teamleden bepalend voor rechten als ouderschapsverlof en verlof op basis van leeftijd. Dat geldt ook voor het gemiddelde ziekteverzuimpercentage in het team, de aantallen aspiranten in het team, of het aandeel van medewerkers met specifieke deskundigheden. Deze laatste categorie kent een relatief hoog percentage aan opleiden en trainen vanwege de behoefte aan het op peil houden van vakkennis en vaardigheden.

Op individueel niveau wordt de inzetbaarheid van een medewerker bijvoorbeeld beïnvloed door de wettelijke of rechtspositionele regelingen waar de medewerker aanspraak op maakt, zoals de Regeling partieel uittreden (RPU) voor ouderen of ouderschapsverlof voor mensen met jonge kinderen. Daarnaast is een medewerker ook niet inzetbaar als hij of zij verzuimt wegens ziekte. De uren waarin een medewerker deelneemt aan verplichte en niet-verplichte trainingen en opleidingen, zoals de IBT-training of het hOvJ-herexamen, zijn tevens van invloed op de mate van inzetbaarheid van een medewerker.

Inzetbaarheid politiepersoneel

De politie heeft een prestatiedashboard ontwikkeld, waarin met indicatoren de inzetbaarheid van alle organisatieonderdelen wordt gemeten teneinde de inzet beter te kunnen sturen en het gezag inzicht te geven in de inzetbare uren. In de bijlage⁴ bij deze brief zijn twee voorbeelden weergegeven van de inzetbaarheid in een team. Hoewel de getoonde voorbeelden geen representatieve steekproef zijn, blijken uit deze voorbeelden de verschillende factoren die de inzetbaarheid bij de politie beïnvloeden. Hiermee voldoe ik aan de toezegging aan het lid Kuiken (PvdA) in het AO van 29 november 2018 om de inzetbaarheid van politiepersoneel inzichtelijk te maken.

De korpschef heeft voor de operationele sterkte in kaart gebracht wat de gemiddelde inzetbaarheid van zijn personeel is. Bij het bepalen van de absolute uren inzetbaarheid (en daarvan afgeleid het percentage) is bij de berekening uitgegaan van een periode van een jaar. De berekening van dit cijfer is in onderstaande tabel weergegeven. Het aantal Jaarwerkplanuren (het aantal werkuren per jaar) voor 2020 is hetzelfde als bij elke andere organisatie die met 36-urige dienstverbanden werkt.⁵ Bij iedere organisatie is er een verschil tussen de bruto uren voor een dienstverband en het aantal uren dat overblijft na aftrek van factoren als ziekte en verlof. Deze factoren zijn in de onderste rijen van de tabel specifiek voor de politieorganisatie in kaart gebracht. De tabel laat zien in welke mate welke factoren van invloed zijn geweest op het aantal inzetbare uren in 2019 (prognose). Net als bij andere organisaties zijn dit met name rechtspositionele aspecten als verlof. Aangezien politiewerk veel onderhoud van kennis en vaardigheden vergt, hebben ook opleiding en training een relatief groot effect op de inzetbaarheid. De 8% in deze tabel is een aanname. Pas recent is er gestart om opleiden en trainen eenduidig in het registratiesysteem van politie vast te leggen. Dat biedt gelegenheid om later dit jaar te gaan kijken wat het aantal uren opleiding is geweest en hoe dit de inzetbaarheid heeft beïnvloed.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Een fte bij de politie is een standaarddienstverband 36-uur per week. Tot 1 juli 2019 gold voor de politie nog de rechtspositionele voorwaarde van 1% meer werken. Deze is met de introductie van het LFU-stelsel waarin levensfase-uren kunnen worden gespaard. Dit verklaart de plus 1% in de tabel.

Van uren bezetting naar uren inzetbaarheid

Uren bezetting per fte conform Barp (art 12 lid 3 t/m 5)	2019	
	Aantal kalenderdagen	365
	Zaterdagen en zondagen	-104
	Feestdagen (niet in het weekend)	-6
	Aantal resterende dagen	255
	Resterende dagen maal 7,2 uur	1836
	Plus 1%	9,18
	Jaarwerkplanuren	1845
	uren	%
	Vakantieverlof	172,8 9,37
	RPU	57,2 3,1
	LFU	nog onbekend
	Leeftijdsverlof	5,5 0,3
	Ouderschapsverlof	22,1 1,2
	Meer- en minder werken (gesaldeerd)	5,5 0,3
	Opleiding en training	147,6 8
	Verzuim (CBS-definitie)	114,4 6,2
	Overige uren afwezigheid *	25,9 1,4
	Inzetbaarheid	1294 70,13

* incl. langdurig verzuim (langer dan 2 jaar)

De inzetbaarheid van aspiranten is zoals eerder aangegeven niet hetzelfde als die van een volledig opgeleide agent. Zoals toegelicht in de inleiding, tellen aspiranten wel mee in de operationele formatie van de politie. Vanwege het duale leerstelsel is een aspirant niveau 4 gedurende de 3-jarige opleiding beperkt inzetbaar voor de reguliere taakuitvoering. In het eerste jaar is die inzetbaarheid minimaal, dat wordt meer naar mate de opleiding vordert. Een aspirant niveau 4 brengt ongeveer 40% van de opleiding door in de praktijk. Ook tijdens deze praktijkuren is de aspirant aan het leren. Niet alle in de praktijk doorgebrachte uren worden in het kader van capaciteitsmanagement derhalve tot de inzetbare uren gerekend. De systemen voor capaciteitsmanagement houden rekening met deze verminderde inzetbaarheid van aspiranten. Die inzetbaarheid neemt naarmate de opleiding vordert zoals gezegd toe. Over de gehele opleidingsperiode is een aspirant niveau 4 gemiddeld voor 17% inzetbaar. De rest van de tijd is de aspirant aan het leren.

Voor andere operationele medewerkers hebben we hierboven gezien dat de inzetbaarheid in 2019 gemiddeld 70,13% is.

De politieorganisatie probeert met gericht beleid nieuwe medewerkers zo snel mogelijk inzetbaar te krijgen voor de uitvoering van de politietaken.

Met bijvoorbeeld de invoering van slimmere en snellere leerroutes voor specifieke vakgebieden wordt er steeds meer gedifferentieerd in opleidingsduur waardoor politieambtenaren die gebruik maken van deze leerroutes sneller inzetbaar zijn voor het politiewerk.

De demografische samenstelling van het korps gaat de komende jaren drastisch veranderen. Onder druk van het vervangingsvraagstuk stromen er momenteel en ook de komende jaren nog extra aspiranten in waardoor de feitelijke bezetting van aspiranten hoger is dan de formatieve ruimte; voor volledig opgeleide politiemedewerkers geldt het omgekeerde. Dat maakt dat de inzetbaarheid tijdelijk onder druk komt te staan. Op de iets langere termijn leidt dit tot een fors verjongd en divers personeelsbestand. Diversiteit betekent in deze context vooral diversiteit in kennis en competenties, zoals digitale of financiële vaardigheden. Dit zorgt voor een personeelsbestand dat door de vernieuwing kwalitatief beter toegerust is op het bestrijden van moderne vormen van criminaliteit en dat beter in staat is zichzelf aan te passen aan wat de maatschappij in de toekomst van de politie vraagt.

Maatregelen om de inzetbaarheid te vergroten

Waar dat kan nemen de korpschef en ik maatregelen om de inzetbaarheid van de politie te vergroten. Omdat de komende jaren veel ervaren medewerkers het korps zullen verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, en de instromende aspiranten tijdens hun opleiding minder inzetbaar zijn, ontstaat er tijdelijk extra druk op de inzetbaarheid en daarmee op het rond krijgen van roosters. Om deze uitstroom en geleidelijke instroom te overbruggen is, zoals reeds vaker aan uw Kamer gemeld, incidenteel € 91 mln. vrijgemaakt, in totaliteit voor de jaren 2019–2021. Deze € 91 mln. komt ten goede aan de inzetbaarheid van de bestaande politiecapaciteit, wat de komende jaren op lokaal niveau direct merkbaar zal zijn. Deze middelen worden aangewend voor het inzetten van overuren of het inhuren van niet-executieve medewerkers waardoor executieve medewerkers ondersteund kunnen worden bij een meer effectieve uitvoering van de politietaak. De uitwerking van de maatregelen gebeurt op lokaal niveau door de politie in afstemming met het lokaal gezag.

Daarnaast zijn er in het arbeidsvoorwaardenakkoord 2018–2020 diverse maatregelen afgesproken die bijdragen aan het vergroten van de inzetbaarheid van de politie. Zo zijn er afspraken gemaakt over het herbezetten van RPU-uren, worden dienstreizen met eigen vervoer vanaf 2020 in eigen tijd gemaakt in ruil voor een financiële vergoeding en zijn er afspraken gemaakt over het invoeren van zelf- en groepsroosteren waarmee vraag naar en aanbod van politiecapaciteit beter op elkaar aansluiten. Ook zijn er diverse afspraken gemaakt in het kader van veilig en gezond werken en duurzame inzetbaarheid, waardoor het verzuim naar verwachting omlaag en de inzetbaarheid omhoog gaat.

Om bepaalde specialistische kennis bij de politie naar binnen te halen en snel in te kunnen zetten voor het politiewerk, heb ik de executieve aanstelling met specifieke inzet ontwikkeld. Deze aanstelling maakt het mogelijk dat specialisten voor een beperkt deel van de politietaak worden aangesteld. Hierdoor kunnen zij na een verkorte politieopleiding executief worden aangesteld en zijn zij sneller inzetbaar op een specifieke taak. Zij nemen specifieke kennis of vaardigheden mee die zij buiten de politieorganisatie hebben opgedaan via een reguliere opleiding en/of werkervaring. De executieve aanstelling met specifieke inzetbaarheid bestaat momenteel voor specialisten met financieel-economische expertise (Finec) en op het gebied van digi/cyber en in de vakgebieden intelligence

en forensische opsporing. Momenteel wordt onderzocht welke andere vakgebieden in aanmerking komen voor de executieve aanstelling met specifieke inzetbaarheid.

Tot slot

De korpschef heeft mij geïnformeerd over de ontwikkeling van het prestatiedashboard, dat sinds november 2018 live is. Dit is een belangrijke stap in het professionaliseren van het capaciteitsmanagement bij de politie. Met het prestatiedashboard hebben leidinggevenden en medewerkers tot op ieder niveau in de organisatie steeds beter zicht op de factoren die de inzetbaarheid van de politie beïnvloeden. Met deze concrete tool in de hand kan het gesprek over kiezen en prioriteren met het gezag gevoerd worden. Immers, de politie heeft hiermee inzichtelijk hoeveel inzet er kan worden geleverd met de politiecapaciteit. Ik volg de ontwikkelingen op de voet en stel uw Kamer hiervan op de hoogte indien daartoe aanleiding is. De Algemene Rekenkamer is momenteel bezig met een onderzoek naar inzetbaarheid van de politie. Naar verwachting wordt dit onderzoek begin 2020 aan uw Kamer verzonden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus