

Vergaderjaar 2022–2023

29 628

Politie

Nr. 1160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2023

In de regeling van werkzaamheden van 7 maart 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 58, item 19) is door de Tweede Kamer verzocht om meer informatie over de totstandkoming en huidige werking van de verdeling van sterkte over de regionale eenheden van de politie. Met deze brief ga ik in op dat verzoek. Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op het verschil tussen sterkte (formatie) en bezetting, en wordt kort stilgestaan bij de arbeidsmarktstrategie van de politie die later volgt.

Budget verdeelsysteem in 2007

Het oorspronkelijke budgetverdeelsysteem dat is ingevoerd in 2007 en is ontwikkeld in 2005¹ was bedoeld om het beschikbare budget (de algemene bijdrage voor de regiokorpsen) te verdelen over de 25 regiokorpsen via vier hoofdwerksoorten, die aansloten bij de taken van de politie zoals destijds vastgelegd in de Politiewet 1993 (opsporing, handhaving, intake en service en noodhulp).² Voor de verdeling van het budget per werksoort over de regiokorpsen is een werklastuitvraag gedaan en is vervolgens voor elke werksoort een formule vastgesteld waarin één of meer omgevingskenmerken van het CBS zijn opgenomen. De omgevingskenmerken die de werklast benaderden zijn vastgesteld op basis van gegevens uit het jaar 2004. De redenatie hierachter was destijds dat omgevingskenmerken objectieve kenmerken zijn die de werklast van de politie zo goed mogelijk voorspellen.³ De omgevingskenmerken waarmee destijds werd gewerkt zijn aan de Kamer gestuurd, hiervoor verwijs ik u naar het Rapport Herijking van het budgetverdeelsysteem.⁴

¹ Kamerstuk 28 824, nr. 29 (inclusief bijlage).

² Kamerstuk 29 628, nr. 132.

³ Idem.

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 208 (bijlage 66439, Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse Politie).

Om tot de formules met de omgevingskenmerken te komen is gewerkt met de statistische techniek van de regressieanalyse (meer specifiek de kleinste kwadratenmethode). Dit betekent dat de destijds gevonden werklast werd verklaard met diverse omgevingskenmerken om uiteindelijk een formule te vinden die zo dicht mogelijk bij de werklastmeting uitkwam.⁵

Met dit systeem kon jaarlijks worden bepaald welk deel van het totale budget naar de regiokorpsen ging. Om te grote verschuivingen in budget (en daarmee gepaarde onzekerheid) tegen te gaan werd er gewerkt met zogenaamde frictiecompensatie waardoor er niet direct gewerkt werd met de nieuwe bedragen.⁶

Herijkt budgetverdeelsysteem in 2011

Bij de totstandkoming van het budgetverdeelsysteem van 2007 was afgesproken om periodiek een herijking te laten plaatsvinden. Deze was gepland ten behoeve van het budgetjaar 2012, maar op verzoek van de regiokorpsen werd dit vervroegd naar 2011, waarbij aandacht werd gevraagd voor de doorwerking in het model van grootstedelijke problematiek, grensproblematiek en een herijking van de onderliggende correlaties en meer financieel technische punten.⁷

Voor het herijkt budgetverdeelsysteem van 2011 is opnieuw de werklast berekend (op basis van een gewogen vierjarig gemiddelde over 2005 t/m 2008). Hiervoor is een uitvraag gedaan bij de regiokorpsen.⁸ Per werksoort (opsporing, handhaving, noodhulp, intake en service) is vervolgens een vertaalslag gemaakt van berekende werklast naar werklast op basis van een formule met objectieve omgevingskenmerken. De onderzoekers onderzochten verschillende omgevingskenmerken op hun verklarende kracht. Het ging hier nadrukkelijk niet om een causaal verband tussen omgevingskenmerken en werklast, maar om een correlatie. Dat betekent dat een hoger aantal niet-westerse allochtonen in cijfers overeenkomt met een hogere werklast van de politie, maar het betekent niet automatisch dat zij zelf vaker verdachte zijn. Ook het aantal inwoners, het regionaal klantenpotentieel, de omgevingsadressendichtheid, het aantal horecavestigingen en of er sprake is van grensgemeenten gaven volgens de onderzoekers destijds een correlatie met de werklast voor de opsporing. Samen wogen die kenmerken mee voor de werksoort opsporing in het herijkt budget verdeel systeem. De reden van de correlatie tussen de omgevingskenmerken en een hogere werklast voor de politie is niet onderzocht en ook niet aangetoond in het opstellen van het budgetverdeelsysteem. Enkel het feit dat er sprake van een correlatie is tussen de omgevingskenmerken en de werklast, is door de onderzoekers aangetoond. Dit heeft destijds geresulteerd in de volgende omgevingskenmerken per werksoort. Het herijkt budgetverdeelsysteem en de omgevingskenmerken daarachter zijn destijds met de Kamer gedeeld⁹:

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 208 (bijlage 66439, Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse Politie).

⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 132.

⁷ Idem.

⁸ Kamerstuk 29 628, nr. 208 (bijlage Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse Politie).

⁹ Tabel overgenomen uit: Kamerstuk 29 628, nr. 208 (bijlage Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse Politie, bijlagenrapport, p. 33).

	Opsporing	Handhaving	Noodhulp	Intake & service
Inwoners	■	■	■	■
Niet-westerse allochtonen	■			
Niet-westerse allochtonen 15 tot 30 jaar		■		
Regionaal klantenpotentieel	■	■		
Gezinnen met laag inkomen		■		■
Omgevingsadressendichtheid	■	■		
Horecavestigingen	■			
Oppervlakte land			■	
Verhuismobiliteit				■
Grensgemeente	■			
Krachtwijken				■

Vorming nationale politie

Bij de vorming van de nationale politie hielden de regiokorpsen waarvoor zowel het budgetverdeelsysteem als het herijkt budgetverdeelsysteem waren bedoeld op te bestaan, en ontstonden de regionale eenheden zoals wij deze nu kennen. Daarbij werd voor de nieuw gevormde regionale eenheden grotendeels een optelsom gemaakt van de formatie van de regionale korpsen waaruit deze waren samengesteld. Hierbij werden wel al zaken aangepast, onder andere in verband met overheveling van taken naar de Landelijke Eenheid, mitigatie afspraken en overhead gerelateerde redenen.¹⁰

De verdeling van de totale sterkte van de regionale eenheden werd in percentages vastgelegd in het Besluit verdeling sterkte en middelen politie. Die verdeling is daarmee voor het grootste deel een afgeleide van het meest recente verdeelsysteem dat er toen was, namelijk het herijkt budget verdeelsysteem van 2011. Vanaf 2013 is de verdeling van sterkte over de regionale eenheden daarmee op meer factoren gebaseerd dan alleen het herijkt budget verdeelsysteem van 2011, omdat toen is uitgegaan van de feitelijke verdeling in plaats van het herijkt budgetverdeelsysteem.¹¹

Vanaf dat moment wordt er in wetgeving geen verwijzing meer gemaakt naar het herijkt budget verdeelsysteem en wordt het systeem zelf niet meer gebruikt, maar staan enkel nog de percentages die een afgeleide zijn van dat systeem genoemd in de bijlage van het Besluit verdeling sterkte en middelen. Het herijkt budget verdeelsysteem is nooit opnieuw gevuld met actuele CBS cijfers vanaf de ingebruikname in 2011 en tot het niet meer werd gebruikt in 2013.

Verdeling van sterkte na 2013

Na 2013 is nieuwe sterkte op diverse manieren verdeeld over de regionale eenheden. Dat gebeurde via de percentages uit de bijlage van het Besluit verdeling sterkte en middelen, maar ook op basis van thema's en aangenomen moties (met name in relatie tot de uitvoering van specifieke taken). In 2019 is door het WODC onderzocht of de thema's *toegenomen mobiliteit* en *veranderende criminaliteit* aanleiding gaven om de verdeling

¹⁰ Voor een uitgebreide beschrijving hoe de doelsterktes van de afzonderlijke korpsen zijn opgeteld en vertaald naar de eenheden van de Nationale Politie zie hoofdstuk 4 van het Inrichtingsplan uit 2012.

¹¹ Hierop wordt ook ingegaan in het WODC rapport Toegenomen mobiliteit en veranderende criminaliteit van 17 december 2019, p. 6.

van sterkte over de eenheden zoals opgenomen in het Besluit verdeling sterkte en middelen op dat moment te herzien.¹² In dat rapport werd op dat moment in overleg met het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie daartoe geen aanleiding gezien. In de reactie op dat rapport aan uw Kamer gaf de vorige Minister van Justitie en Veiligheid aan dat de politie vanuit haar professionaliteit een gezamenlijke verkenning met het Openbaar Ministerie en de Regioburgemeesters zou starten naar praktische opties voor het verdelen van eventuele toekomstige nieuwe sterkte.¹³ De uitkomst hiervan was de in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie gemaakte afspraak om bij nieuwe sterkte te werken aan het overhevelen van aspiranten uit de formatie van de regionale eenheden naar de formatie van het Politiedienstencentrum. Om vervolgens deze aspirantenformatie in de regionale eenheden te vervangen met formatie voor volledig opgeleide medewerkers.¹⁴ Dit sluit aan bij de motie van het Kamerlid Helder met eenzelfde bedoeling van 7 december 2022 (Kamerstuk 29 628, nr. 1136). Alle eenheden profiteren mee van deze afspraak, want alle eenheden hebben nog aspiranten in de sterkte (formatie). Verdeling van (nieuwe) sterkte door de Minister gebeurt altijd in nauw overleg met het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie.

Een voorbeeld van recent verdeelde extra sterkte (formatieruimte) komt voort uit de 700 fte naar aanleiding van de motie van het lid Hermans (Kamerstuk 35 925, nr. 13). In de verzamelbrief politie staat uiteengezet hoe de verdeling van deze 700 fte per regionale eenheid plaats heeft gevonden.¹⁵

Daarnaast is er ook op basis van thema's extra sterkte aan regionale eenheden toebedeeld, een voorbeeld daarvan is de uitbreiding van 120 fte waarmee in alle regionale eenheden bewaken en beveiligen teams werden ingericht.¹⁶ Deze keuzes maken dat de daadwerkelijke verdeling van sterkte over de regionale eenheden afwijken van de percentages in het Besluit verdeling sterkte en middelen.

De Minister is conform de Politiewet 2012 verantwoordelijk voor de verdeling van sterkte over de regionale eenheden, dat gebeurt na overleg in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. Verdeling van sterkte binnen de eenheid gebeurt door de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert, en de hoofdofficier van justitie.

Nieuwe verdeelsystematiek

Naar aanleiding van een brief van de Regioburgemeesters en het Openbaar Ministerie waarin gevraagd wordt om een nieuwe verdeelsystematiek (onder andere in verband met het feit dat bepaalde omgevingskenmerken in de systematiek verouderd zijn en niet meer passen in de huidige tijdsgeschiedenis), en de wens van de Kamer wordt er gewerkt aan een nieuwe verdeelsystematiek. Deze nieuwe systematiek zal gebruikt worden voor het verdelen van eventuele nieuwe sterkte over de regionale eenheden. Er zal dus geen sprake zijn van een herverdeling van de huidige sterkte (formatie) over de regionale eenheden, dit is mede op het verzoek van de Regioburgemeesters en het Openbaar Ministerie, en wordt ook gesteund door de politie en mijn departement. Er wordt gekeken naar de opgaven waar de regionale eenheden voor staan en de werklast die zij daardoor hebben. Ook aspecten als beschikbaarheid en bereikbaarheid

¹² WODC rapport Toegenomen mobiliteit en veranderende criminaliteit, 17 december 2019.

¹³ Kamerstuk 29 628, nr. 936.

¹⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 1098.

¹⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 1127, p. 3-4.

¹⁶ Kamerstuk 29 911, nr. 347.

worden daarin betrokken. Ten slotte wordt gekeken naar de wenselijkheid van de omgevingskenmerken, waarbij een kenmerk zoals Niet westerse allochtonen niet meer terug zal komen in de nieuwe systematiek. Op basis daarvan zal gekomen worden tot een nieuwe – zo objectieverbaar mogelijke – systematiek voor het verdelen van (nieuwe) sterkte. De opdracht daartoe wordt extern uitgezet bij een onafhankelijke partij. Bij het proces worden de politie, het Openbaar Ministerie en de Regioburgemeesters nauw betrokken. Ook het draagvlak in de eenheden en in de regio is een belangrijk onderdeel van het proces tot de totstandkoming van een actuele en toekomstbestendige verdeelsystematiek.

Formatie en bezetting

Het is goed om te realiseren dat bij verdeling van extra sterkte (formatieruimte) er niet direct sprake is van meer capaciteit (bezetting). De verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie en Veiligheid met betrekking tot sterkte zien puur op formatie. Ik stel formatieruimte met de benodigde middelen daarvoor beschikbaar en verdeel deze formatieruimte, of sterkte, over de regionale eenheden en landelijke eenheid, na overleg in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. De verdeling van de sterkte binnen de eenheden is aan het lokale gezag (de burgemeesters en de officieren van justitie).

De bezetting van deze formatie dient gerealiseerd te worden door de korpschef. Dit proces ziet er als volgt uit. Nadat de door mij beschikbaar gestelde formatie verdeeld is over de eenheden, start het proces van werving en selectie. Dit traject duurt een aantal maanden, aangezien getoetst en gescreend moeten worden. Bij breed opgeleide politiemensen start daarna de politieopleiding van twee jaar,¹⁷ waarbij zij landen op een aspirantenformatieplaats. Pas na afronding van de opleiding stromen zij door naar de formatieplaats van de functie waar zij op hebben gesolliciteerd. Zij-instromers landen na selectie direct op de formatieplaats van hun functie en volgen vanuit die formatieplaats een opleiding van enkele maanden. Pas als dit hele traject van werven, selecteren en opleiden doorlopen is, is er ook echt politiecapaciteit beschikbaar voor de operatie.

In het tweede halfjaarbericht politie van 15 december jl.¹⁸ heb ik aangegeven dat het vanwege de toenemende arbeidsmarktcrachte na de zomer voor sommige eenheden lastiger werd om de klassen aan de Politieacademie gevuld te krijgen. Ik heb u ook toegezegd om de arbeidsmarktstrategie van de politie, die toen in ontwikkeling was, te delen met uw Kamer. Momenteel worden er gesprekken gevoerd met de politiechefs en de gezagen over de uitvoering van de arbeidsmarktstrategie. Eind april bespreken de korpschef en ik de uitwerking van de arbeidsmarktstrategie in het Landelijke Overleg Veiligheid en Politie. Zodra deze gesprekken zijn afgerond zal ik de arbeidsmarktstrategie met uw Kamer delen. Rond dezelfde tijd zal het kabinet met een kabinetsappreciatie komen over het SER-advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk.»¹⁹ Wanneer ik de arbeidsmarktstrategie van de politie met uw Kamer deel, zal ik tevens ingaan op de verbinding met het SER-advies.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

¹⁷ Bij de werving dient rekening te worden gehouden met het absorptievermogen van de Politieacademie en de politie. Momenteel is er ruimte voor ruim 2.000 fte nieuwe instroom aspiranten per jaar.

¹⁸ Kamerstuk 29 628, nr. 1139.

¹⁹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/arbeidsmarktcrachte>.