

Vergaderjaar 2020–2021

29 628

Politie

Nr. 985

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2020

Overzicht en aanleiding

Het rapport *Lokale Handhaving door de Politie* van de Inspectie van Justitie en Veiligheid raakt aan een kwestie die breder is en waarover ik uw Kamer al eerder heb geïnformeerd. In de verschillende brieven over dit onderwerp vanaf december 2017¹ tot en met mijn meest recente brief van 30 juni 2020² heb ik inzichtelijk gemaakt hoe de operationele bezetting zich ontwikkelt en hoe de investeringen van dit kabinet in de politie hun weerslag krijgen. Daarbij is altijd aangegeven dat de politiecapaciteit door een dal zal gaan. Daarin zijn we nu aangekomen.

De uitdaging waar de politie voor staat is duidelijk. Momenteel is in de Gebiedsgebonden Politiezorg (GGP) sprake van een onderbezetting en van andere factoren die leiden tot inzetbaarheids- en inplanbaarheidsvraagstukken, waardoor grote rooster- en werkdruk ontstaat. Uit de analyse die als bijlage bij deze brief is gevoegd blijkt dat het vooral knelt bij de agenten die in roosterdienst werken (incidentafhandeling)³. In de relevante functiegroepen bij de GGP is op dit moment een onderbezetting van 1.175 fte. Die problematiek speelt overigens niet overal in gelijke mate. Het doet zich versterkt voor in de grootstedelijke gebieden.

Dit trekt een wissel op alle agenten die in de GGP werkzaam zijn. Deze situatie wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren: de later dan verwachte leeftijdsgebonden uitstroom, de financieel noodzakelijke afbouw van eerder ontstane overbezetting, en de verhoogde doorstroom naar andere functies binnen de politie. De inmiddels verhoogde instroom van aspiranten kan met die ontwikkelingen op dit moment nog geen gelijke tred houden.

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 754.

² Kamerstuk 29 628, nr. 966.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Een tweede set aan factoren ter verklaring van de hoge werkdruk zit in de veranderingen van het werkaanbod: denk bijvoorbeeld aan de vele demonstraties, de (verhoogde) inzet vanuit de basisteams in het kader van het stelsel van bewaken en beveiligen en het groeiend aantal meldingen over personen met verward gedrag. De afhandeling van zo'n melding bijvoorbeeld, gaat vanwege de tijd gemoeid met het beschikbaar komen van passend vervoer en/of veilige opvang, gepaard met een verdergaand verlies aan feitelijke operationele inzetbaarheid. In het gesprek dat wij voeren heeft ook uw Kamer regelmatig zorgen geuit over de gevolgen van de capaciteitsdruk voor het werk van de politie in het algemeen en voor het werk in de basispolitiezorg en de wijkgerichte aanpak in het bijzonder. Het rapport van de Inspectie onderstreept dit laatste nog eens.

Hoewel het mijn zorgen over de huidige situatie zeker niet kan wegnemen, zij toch opgemerkt dat de hier aan de orde zijnde problematiek zich in de komende jaren wel degelijk zal oplossen. De politieorganisatie is op weg naar een nieuw evenwicht tussen formatie- en bezetting in 2024–2025, ook binnen de GGP. Vanaf dat moment is de vervangingsopgave achter de rug en zal de landelijke uitbreiding van de operationele capaciteit met 2.400 fte gerealiseerd zijn. Daaronder zijn agenten voor de wijk en capaciteit voor bewaken en beveiligen, zeden en mensenhandel, conform de besluiten die het kabinet de afgelopen jaren in overleg met uw Kamer heeft genomen. Hiervoor heeft het kabinet circa 400 miljoen euro structureel aan de politieorganisatie beschikbaar gesteld.

In 2018 kwam daarnaast nog 91 miljoen euro beschikbaar om de onvermijdelijke periode van krapte zoveel als mogelijk te verlichten door de operationele medewerkers te ontlasten en zo meer voor politiewerk beschikbare uren te creëren. Dit zijn incidentele middelen, in drie tranches, voor de jaren 2019–2021. Deze middelen konden en kunnen lokaal op verschillende manieren worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het inzetten van overuren of het inhuren van niet-executieve medewerkers⁴.

Om de politie sneller weer op zijn (uit te breiden) capaciteit te brengen is recentelijk nog besloten tot een vernieuwing van het basispolitieonderwijs die de opleidingsduur zal terugbrengen van drie naar twee jaar en het onderwijs meer toekomstbestendig zal maken⁵. Dat is een beslissing van blijvende betekenis voor een betere politie. In essentie zijn daarmee alle beslissingen genomen die genomen konden worden om over een aantal jaren een verjongde en uitgebreide politieorganisatie te hebben staan.

Het is echter onvermijdelijk dat in de tussentijd de druk op de mensen in de GGP groot blijft en dat er op vele plekken, moeilijke keuzes gemaakt moeten worden. Ik ben mij ervan bewust wat dat met politiemensen doet. Dat zie ik bij al mijn werkbezoeken in de GGP. Dat geldt te meer in deze voor iedereen belastende corona-tijd. Van de politie en van anderen wordt ook nu weer om een extra inspanning gevraagd. Het is indrukwekkend te zien dat al die politiemensen er dan toch weer voor ons staan.

In lijn met de al genomen besluiten en ingezette acties die ik hierboven heb aangeduid, zijn aanvullende maatregelen nodig. Daarover zijn politie, de gezagen de bonden en ikzelf het eens. In de komende weken en maanden zal nadere uitwerking van die maatregelen plaatsvinden. Daarbij worden ook de gezagen betrokken. Deze maatregelen, waarvan ik later in deze brief een nader beeld geef, zullen de huidige bezettings- en roosterproblematiek niet geheel kunnen oplossen, maar wel verder verlichten. Waar het gaat om het werkaanbod van de politie zullen de gezagen en

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 820.

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 946.

ikzelf met nog meer scherpte en terughoudendheid keuzes moeten maken als het gaat om bijvoorbeeld nieuwe taken, landelijke of lokale prioriteiten. Ook zal vaker dan voorheen het collectieve, organisatiebelang moeten prevaleren boven de alleszins te begrijpen wensen van individuele medewerkers. Het besef dat maatregelen onvermijdelijk zijn legt een gezamenlijke verantwoordelijkheid op ons allen, wetende dat die maatregelen consequenties zullen hebben voor het werk van de politie, voor de medewerkers en voor de burgers.

Binnen de politieorganisatie vraagt dit een beroep op de solidariteit en betrokkenheid van alle politiemedewerkers uit alle onderdelen van de politieorganisatie. En dat terwijl in de afgelopen tijd al zoveel van deze medewerkers is gevraagd. Uw Kamer en ik hebben hiervoor bij meerdere gelegenheden onze waardering uitgesproken. De korpschef en ik hebben gezamenlijk onderzocht of er naast de woorden, niet ook een tastbaar gebaar van waardering en stimulans gemaakt kan worden. De korpschef van politie heeft met mijn volle steun besloten zijn medewerkers in december een netto geldbedrag van € 300 te doen toekomen. Dat achten wij gelet op de krapte in de GGP en de solidariteit en flexibiliteit die dat van de medewerkers blijft vragen, niet meer dan gepast.

De gevraagde solidariteit en de aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk omdat de taak die in ons land aan de politie is opgedragen, te weten de handhaving van onze rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen van ons die deze behoeven, altijd moet worden vervuld. Die verantwoordelijkheid blijft, ongeacht onderbezetting, rooster- of werkdruk.

Dat gegeven legt op mij en de korpschef en op onze opvolgers een extra verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat een situatie als waarin we nu zitten, zich niet nog een keer kan voordoen. Samen met de korpsleiding van politie ga ik hier onderzoek naar doen. Wat is er voor de politieorganisatie nodig om een volgende uitstroompiek tijdig in beeld te krijgen en te kunnen opvangen? Evident houd ik de samenhang in de gaten met lopende trajecten zoals het WODC-onderzoek ter uitvoering van de motie Rosenmöller inzake de financiering van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak (Kamerstuk 35 300, C).

Aanvullende maatregelen

Zoals gezegd doet de druk op de inzetbare capaciteit zich vooral voor bij agenten die in roosterdienst werken (incidentafhandeling), in de praktijk vooral in de GGP. Daarin zit de kern van de problematiek, want er is beduidend minder inzetbare capaciteit, terwijl de roosters altijd gevuld moeten worden. Daardoor moet een groter beroep worden gedaan op de beschikbare agenten en dus ook op wijkagenten. De recentste cijfers van de politie laten zien dat we de komende jaren op veel plaatsen in het land rekening moeten houden met hoge roosterdruk voor de relatief kleine groep agenten die in de GGP belast zijn met de incidentafhandeling, die 24 uur per dag en 7 dagen per week doorgaat.

Er zijn aanvullende maatregelen nodig om de basispolitiezorg als het gaat om de incidentafhandeling de komende tijd te garanderen en de betrokken politiemedewerkers op korte termijn zoveel als mogelijk te ontlasten. Die conclusie wordt door politie, bonden, gezagen en mijzelf breed gesteund. Daarbij is en blijft het wijkgerichte werken de basis van de politiezorg in ons land. In verband met maatschappelijke ontwikkelingen als digitalisering en polarisatie staat de politie daar de komende jaren voor de opgave om de verankering in de wijk te behouden en de positie op het web te versterken. Om die doorontwikkeling van de GGP zo goed mogelijk te kunnen begeleiden en sturen, brengen de politie en ik de

situatie en het werkaanbod in de basisteams zo nauwgezet mogelijk in kaart. In de bijlage bij deze brief vindt u een aantal elementen daarvan.

De politie, de politievakbonden en ik hebben een pakket aan mogelijke tijdelijke maatregelen geïdentificeerd. Wij zijn het erover eens dat solidariteit en collectiviteit de uitgangspunten moeten zijn, zowel nu als bij het duurzaam samen verder bouwen aan de politie die de maatschappelijke uitdagingen ook in de toekomst adequaat tegemoet kan treden. Vanaf vandaag betekent dit dat alle politieonderdelen en alle politiemedewerkers in principe een bijdrage leveren aan het aanpakken van de roosterdruk in de GGP en er dus potentieel in alle domeinen lastige keuzes moeten worden gemaakt. Het besluit om maatregelen te nemen wordt op eenheidsniveau door de politiechef samen met het gezag genomen en in daartoe geëigende overleggen met de bonden en de medezeggenschap besproken. Er is een palet aan maatregelen in kaart gebracht, waar de politiechef afhankelijk van de lokale situatie uit kan kiezen. Alle eenheden en alle basisteams zijn immers verschillend qua uitgangspunten ten tijde van de inrichting, qua actuele (onder)bezetting en de mate waarin dat knelt, qua inzetbaarheid en wat betreft werkgebied en werklast. Tot de maatregelen waaruit door politiechefs gekozen kan worden, behoort het inzetten van gecertificeerde medewerkers uit andere onderdelen in de vol continue roosters in de GGP, bijvoorbeeld voor een aantal diensten per jaar. Zo kan het inzetten van bijvoorbeeld medewerkers van districtsrecherches, informatieknooppunten en flexteams als ook de inzet van operationeel experts of van medewerkers die in een programma- of beleidsfunctie actief zijn, potentieel enkele honderden extra fte's aan inplanbare capaciteit opleveren. Aan de instroomkant behoort het vergroten van de instroom met «executieven met een specifieke inzet» (ESI) in de gebiedsgebonden politie tot de mogelijkheden. Voorts worden er creatieve maatregelen in kaart gebracht om de GGP te ontlasten, zoals het inzetten van studenten bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Ook zal worden bezien of er mogelijkheden zijn voor de eenheden om elkaar te ontlasten middels een vorm van bovenregionale bijstand. Waar het gaat om het werkaanbod van de politie zullen door de gezagen in extra scherpte lokale en landelijke keuzes gemaakt moeten worden.

De korpschef zal centraal zicht verschaffen op lokale uitgangssituaties en de genomen maatregelen. Hij laat de effecten daarvan monitoren en informeert mij daar periodiek over. Effecten zullen worden gerelateerd aan de 24/7 inzet van de basisteams. In het Strategisch Beraad en in de bijzondere commissies wordt samen met de bonden het effect van de maatregelen geëvalueerd en bezien of het noodzakelijk is om die te intensiveren. Zowel op eenheidsniveau als via het LOVP zullen de gezagen hierbij ook betrokken zijn. Op basis van het beeld van de lokale uitgangssituaties kan (centrale) bijsturing plaats vinden op bijvoorbeeld het verdelen van de nieuwe instroom, het verdelen van vacatureruimte over alle onderdelen van de eenheid of het anders omgaan met de invulling van vacatures. Het is de bedoeling dat met al deze maatregelen een substantiële inzetbaarheidswinst in de GGP wordt geboekt. Dat is echter geen gratis capaciteit en zal onvermijdelijk ten koste gaan van belangrijk werk elders. Het kan leiden tot een minder snelle doorstroom van zaken in bijvoorbeeld de veel voorkomende criminaliteit, minder inzet in de informatieorganisaties van de politie, of minder mogelijkheden voor inzet bij evenementen. De incidentenafhandeling en het werk in de wijk hebben de primaire aandacht nodig en dat zal in de komende jaren voor ons allemaal niet alleen leidend zijn, maar ook merkbaar.

Reactie op Inspectierapport

De Inspectie legt in haar rapport *Lokale Handhaving door de Politie* de vinger op een van de consequenties van het hierboven uiteengezette knelpunt ten aanzien van de inzetbare politiecapaciteit in de GGP. De Inspectie concludeert dat wijkagenten hun verbindende rol in de wijk in de middelgrote gemeenten en op het platteland niet voldoende waar kunnen maken, doordat zij in deze gebieden vaak voor noodhulp worden ingezet. Ook vormen de vele signalen over personen met verward gedrag voor een grote belasting van de politie. Volgens de Inspectie heeft dit tot gevolg dat het kennisniveau van en inzicht in problemen in de wijk bij de politie afneemt, waardoor wijkagenten geen goede invulling kunnen geven aan hun signalerende en preventieve rol. De politie is daarvoor in toenemende mate afhankelijk van de gemeente. Met name de thema's ondermijning en jeugd worden in de grote en middelgrote steden zo opgepakt dat de politie steeds meer een repressieve uitvoeringsorganisatie is geworden, aldus de Inspectie.

De Inspectie doet twee aanbevelingen aan mij. In eerste plaats beveelt de Inspectie mij aan om met het (lokaal) gezag te bespreken wat voor soort politieorganisatie wenselijk is in Nederland, namelijk een meer repressieve politieorganisatie of een politie die in verbinding is met alle lagen van de samenleving. Vanzelfsprekend ben ik doorlopend met de gezagen in gesprek over de positie van de politie in de samenleving, welke politie we in de toekomst nodig hebben en wat dit betekent voor de gewenste doorontwikkeling van de politie. Helder is dat noch de gezagen noch ik zelf van mening zijn dat er sprake is van een op handen keuze tussen een politie in verbinding of een repressieve politie. Wel zien wij aanleiding om de politie op beide elementen verder toekomstbestendig te maken.

Verder verwijs ik nog naar de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Den Boer c.s.⁶ Deze motie verzoekt om in samenspraak met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) en in samenspraak met burgers een visie te ontwikkelen op de toekomst van de politiefunctie in Nederland. Over mijn eerste gesprekken met de WRR, berichtte ik u in januari van dit jaar. Inmiddels is de WRR begonnen met verschillende activiteiten die zullen uitmonden in een WRR-verkenning in het voorjaar van 2021. De WRR verkent de vraag of reflectie op de taak van de politie nodig is gegeven twee maatschappelijke trends. Het betreft de steeds verdergaande digitalisering van de samenleving en trend dat steeds vaker private partijen veiligheidstaken op zich nemen. Ter ondersteuning van deze verkenning onderzoekt de WRR eveneens wat een aantal andere Europese landen op dit gebied doen. Ik verwacht de opbrengsten daarvan in het late voorjaar van 2021 aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

Ook beveelt de Inspectie mij aan om in gesprek te gaan met de Staatssecretaris van VWS over mogelijkheden om personen met verward gedrag voortijdig op te pikken en door te geleiden. Zoals uw Kamer bekend, ben ik hierover reeds geruime tijd met mijn collega van VWS in gesprek. Uw Kamer is over de voortgang in het realiseren van passend vervoer, de inrichting van beoordelingslocaties en de instelling van een meldnummer onlangs geïnformeerd⁷. Over het vraagstuk van de gegarandeerde beschikbaarheid van beveiligde bedden vinden nu constructieve overleggen plaats. Over de uitkomst daarvan zal uw Kamer op korte termijn worden geïnformeerd. Kortom, ook in dit lastige onderwerp wordt de nodige voortgang geboekt.

⁶ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 79.

⁷ Kamerstuk 25 424, nr. 548.

Maatschappelijke ontwikkelingen en GGP

De Inspectie snijdt breder het thema aan van verbondenheid van de politie in de wijken. Laat daar geen misverstand over bestaan maar dat is, was en zal de prioriteit van het kabinet, de gezagen en de politie zelf zijn. Evident vergt dat onderhoud en ook blijvende investeringen. De al eerder met uw kamer gedeelde ontwikkelagenda GGP is juist bedoeld om ervoor te zorgen dat de GGP ook in een veranderende maatschappij zo geworteld kan blijven in onze maatschappij als nodig is om effectief te kunnen zijn voor de veiligheid van onze samenleving. Door in de wijken aanwezig te zijn – zowel fysiek als digitaal – en de bewoners, ondernemers en instellingen die er actief zijn te kennen en door hen gekend te worden, genereert de politie de nodige slagkracht om aan de voorkant van lokale en maatschappelijke problemen te zitten en er, waar nodig, doeltreffend tegen op te treden.

Voor een stevige (informatie)positie van de politie in de wijken is het nodig om de wijze waarop de politie in verbinding staat af te stemmen op de ontwikkelingen in de samenleving. Veiligheidsvraagstukken veranderen en vragen om een vernieuwde aanpak als gevolg van ontwikkelingen zoals globalisering, de internationalisering van criminaliteit, de (verdere) digitalisering van de samenleving. Het profiel van wijken verandert als gevolg van verschuivingen in de demografie van Nederland. Hierdoor ontstaat er bijvoorbeeld een steeds groter verschil tussen stad en platteland. Wijken en buurten veranderen ook doordat de problemen die er spelen veranderen. We zien dit bijvoorbeeld als gevolg van de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit in een wijk of buurt. Er kunnen dan als het ware parallelle samenlevingen ontstaan waarin de politie weinig (of geen) voet aan de grond krijgt. Ook een ontwikkeling als de huidige Covid-19 crisis draagt eraan bij dat de politie (en haar partners) zich in sommige wijken (tijdelijk) moet instellen op andere problemen. We zien bovendien dat het onrustig is in Nederland. Dit uit zich bijvoorbeeld in de antiracisme- en anti-lockdown-demonstraties, in de aanhoudende boerenprotesten en in rellen en ongeregelde heden in bepaalde wijken deze zomer.⁸ Dergelijke uitingen van maatschappelijk ongenoegen geven blijk van polarisatie en spanningen tussen bepaalde groepen burgers, maar ook van een binnen bepaalde groepen beleefd anti-overheids sentiment.

Ontwikkelagenda GGP

De maatschappelijke ontwikkelingen, zoals hierboven genoemd, werken door in het werkaanbod van de GGP. Ze vragen van de politie om flexibel en wendbaar te zijn en lokaal op een effectieve wijze te reageren op de veranderingen in de samenleving. Dit is een doorlopende opgave voor de politieorganisatie. De Ontwikkelagenda GGP stimuleert – en ondersteunt waar nodig – het proces van de doorontwikkeling van de GGP en benoemt voor de komende jaren welke maatschappelijke ontwikkelingen daarbij leidend zullen zijn. Zo wordt er vanuit de agenda gewerkt aan het verder integreren van de digitale wereld in het werk van de GGP («werken in wijk en web»). De komende tijd wordt ingezet op het versterken van de digitale vakbekwaamheid van de medewerkers. Dit gebeurt door middel van trainingen en begeleiding door gespecialiseerde medewerkers of vrijwilligers, het uitbreiden van het aantal digitale wijkagenten in de basisteams die zich richten op de online verbindingen in een bepaalde wijk en het stimuleren van een netwerk van digitale wijkagenten waarbinnen kennis en ervaringen kunnen worden uitgewisseld.

⁸ Kamerstuk 28 684, nr. 626.

Als gevolg van de digitalisering van het werk in de GGP zijn de mogelijkheden om mobiel te werken toegenomen. Dit biedt de mogelijkheid om de verbinding met de wijk en de informatiepositie van de politie te versterken door daar aanwezig te zijn waar burgers zijn en er behoefte aan hebben. Er wordt in dit verband geëxperimenteerd met het op een eigentijdse wijze aanwezig zijn in de wijk («versterken van wendbare nabijheid»). De politie bereidt momenteel een aantal pilots voor waarin het gebruik van elektrische voertuigen als mobiel gesprekspunt in de wijken en buurten getest wordt. Deze voertuigen kunnen bijvoorbeeld op markten, scholen of evenementen worden ingezet en zijn een vorm om voor burgers herkenbaar in de wijken aanwezig te zijn en een laagdrempelig contact te bieden. Met de pilot Gaming zet de politie in om laagdrempelig contact te leggen met jongeren om zo te horen wat er speelt en waar nodig te helpen. De politie zet ook in op het versterken van de wendbare nabijheid door te verkennen op welke wijze de surveillance in de toekomst kan worden vormgegeven. Er wordt thans onderzoek gedaan naar nieuwe concepten in de noodhulp. Het is de verwachting dat dit onderzoek inzichten kan opleveren met betrekking tot een eventueel efficiëntere en effectievere inzet van de capaciteit in de basisteams voor het werk in de GGP.

Verder reageert de politie op de ontwikkeling van polarisatie en spanningen in de samenleving en de invloed die dit heeft op het politiewerk in de GGP («omgaan met de wereld in de wijk»). De Ontwikkelagenda GGP sluit op dit punt aan bij de visie «Politie voor iedereen». Daarnaast wordt er onder de noemer «Bondgenoten» gewerkt aan de opbouw van netwerken waarbij gemeente, politie en mensen uit de «haarvaten» van de lokale gemeenschappen met elkaar in contact staan. Die verbinding leidt tot onderling vertrouwen en draagt bij aan de legitimatie van de politie. De netwerken kunnen bovendien worden ingezet ter voorkoming of vermindering van maatschappelijke onrust in de wijken. Ook wordt de aanpak van ondermijning in de basisteams versterkt («samenspannen tegen ondermijning»). Er wordt thans ingezet op de versterking van de start-bekwaamheid, vakbekwaamheid en handelingsbekwaamheid van medewerkers, onder meer in het kader van de nieuwe basisopleiding. Daarnaast stimuleert de politie de bewustwording van ondermijning onder kwetsbare doelgroepen, zoals ondernemers en jeugd, door voorlichting te geven en hierin samen te werken met partners.

De verbeteringen in de capaciteit, de versterking van de vakbekwaamheid en de verbeterde omgang met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zullen er naar mijn overtuiging voor zorgen dat de politie in Nederland opgewassen zal blijken te zijn voor de taken van nu en morgen. Dat zoiets blijvende investeringen vergt, is niet nieuw. Recentelijk nog heb ik van de gezagen en de politie een notitie ontvangen over hoe zij tegen de noodzaak aankijken voor verdere versterking van de politie. Daarin wordt gewezen op de noodzaak meer capaciteit beschikbaar te stellen, maar net zo belangrijk is de doorontwikkeling van de politieorganisatie en het politievak. De plannen die dit kabinet mogelijk heeft gemaakt, vergen nog tot 2024 – 2025 om volledig uitgevoerd te kunnen worden. Wat daarbovenop en daarna nog nodig en mogelijk is, zal aan een nieuw kabinet zijn.

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