

Vergaderjaar 2008–2009

**29 628**

**Politie**

**Nr. 105**

## **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2008

Bijgaand bieden wij u het onderzoeksrapport Vacaturedruk Recherche aan. In deze brief geven wij op hoofdlijnen de inhoud van het rapport en de conclusies weer alsmede onze reactie daarop.

In het debat van 25 september jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 6, blz. 358–386) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u toegezegd de vacatures bij de politie in beeld te brengen. Ook heeft mevrouw Kuiken 25 september jl. kamervragen gesteld over het aantal openstaande vacatures bij de politie. Tevens heeft de heer Van Raak in het vragenuur van 21 oktober jl. aan ons gevraagd om een brief met daarin een recent overzicht van de huidige personeelstekorten bij de politie. Beide verzoeken worden afgedaan middels deze brief. Bij deze brief bieden wij u, aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek vacatures recherche, tevens het gevraagde overzicht aan.<sup>1</sup>

Het onderzoek naar de vacaturedruk bij de recherche is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Cap Gemini. Cap Gemini is hierbij begeleid door een Stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

### **Aanleiding onderzoek**

De aanleiding voor het onderzoek is drieledig. In het evaluatierapport Bovenregionale Recherche vraagt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid aandacht voor de personele bezetting van de bovenregionale researcheteams en voor de loopbaanmogelijkheden van rechercheurs. Verder heeft het College van procureurs-generaal op 21 december 2007 in een brief aan de minister van Justitie haar zorgen geuit over het aantal vacatures bij de recherche.

Omdat feiten over het aantal vacatures bij de recherche en eventuele redenen daarvan ontbraken, was voor een onderbouwde reactie van onze

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zijde nader onderzoek nodig. In het Wetgevingsoverleg van 19 november 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een dergelijk onderzoek toegezegd.

### **Vraagstelling**

Centrale vraagstelling in het onderzoek was om op basis van feiten te bezien of daadwerkelijk gesproken kan worden van een landelijke vacaturedruk in rechefuncties en welke redenen daarvoor aan te voeren zijn. Het onderzoek heeft betrekking op de recherche binnen de korpsen, de nationale en de bovenregionale recherche. Ter vergelijking is ook de vacaturedruk bij functies in de basispolitiezorg in kaart gebracht.

### **Begrippen**

Voor een goede duiding van de onderzoeksresultaten is een aantal begrippen van belang. Deze begrippen worden hieronder toegelicht. De *formatie* van een korps betreft de formele inrichting van de organisatie in functies, zowel kwalitatief als kwantitatief, per organisatie-eenheid van het korps. De formatie wordt vastgesteld door het regionaal college. Het is de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder en het regionaal college om erop toe te zien de formatie binnen de beschikbare financiële kaders betaalbaar is.

De *bezetting* van een korps is het aantal mensen uitgedrukt in full time equivalenten (fte) dat een korps op enig moment in dienst heeft.

*Vacatures* ontstaan wanneer bij een korps de formatie groter is dan de bezetting en een korps besluit om voor die formatieplaats ook daadwerkelijk te gaan werven.

Onder *vacaturedruk* wordt in deze brief verstaan het aantal onvervulde vacatures na een kwartaal in verhouding tot de formatie.<sup>1</sup> De vacaturedruk maakt inzichtelijk welke opengestelde vacatures niet zijn opgevuld in de onderzoeksperiode. Deze niet opgevulde vacatures zorgen immers voor «echte» druk op de bezetting.

De sterkte van een korps is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedefinieerd als de *bezetting* van een korps op 31 december van een jaar.<sup>2</sup>

### **Vacatures politie**

Uit het onderzoek blijkt dat er in totaal 858 vacatures in de recherche en de basispolitiezorg zijn (respectievelijk 483 en 375). De vacatures zijn onderzocht in het eerste kwartaal van 2008 en hebben daarmee betrekking op een relatief beperkte periode. Onduidelijk is nog of het aantal vacatures en de vacaturedruk stabiele gegevens zijn. Daarvoor is herhaling van onderzoek nodig.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afspraken met de korpsbeheerders gemaakt over de sterkte in 2010 en daarbovenop een aantal beleidsintensivering, die in 2011 of uiterlijk in 2014 gerealiseerd moeten zijn. Door de korpsen wordt aan de minister, aan het eind van ieder jaar, een overzicht gegeven van de bezetting op dat moment als ook de aspiranten (toekomstige bezetting) in opleiding. Hieruit concluderen wij dat de politie op schema ligt in de realisering van de gemaakte afspraken, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook verwoordt heeft in de brief van 7 juli 2008 jl. betreffende de sterkteontwikkeling politie.

We zien dan ook dat de politie enerzijds voldoende mensen in dienst heeft in relatie tot de landelijke afspraken die de minister van Binnenlandse

<sup>1</sup> In het onderzoek is ook de vacaturedruk in beeld gebracht in relatie tot de bezetting.

<sup>2</sup> Dit betekent dat op alle andere dagen van het jaar de bezetting zal afwijken van de sterkte als gevolg van dagelijkse personele ontwikkelingen. De sterkteafpraak 2010 is dan ook een afspraak over de realisatie van de bezetting van een korps op 31 december 2010.

Zaken en Koninkrijksrelaties daarover gemaakt heeft. Anderzijds zien we ook dat de politie 858 vacatures in de recherche en basispolitiezorg heeft. De oorzaak van vacatures bij de politie is dan ook niet eenduidig te leggen bij een personeelstekort.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er wel in totaal voldoende mensen in dienst zijn bij de korpsen, maar dat die niet op de juiste plaatsen binnen de korpsen werkzaam zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de verdeling over districten en werkprocessen, als ook aan een mogelijke mismatch tussen benodigd opleidingsniveau (voor bijvoorbeeld doorstroom) en aanwezig potentieel. Het duaal opleiden van studenten doet een beroep op ervaren collega's om deze studenten te begeleiden. Daar staat tegenover dat de studenten, gedurende hun studie, steeds meer inzetbaar zijn op straat. Ook blijken politiemensen langer door te werken, waarbij zij vanaf hun 55ste gebruik mogen maken van een aantal regelingen die hun inzetbaarheid beperken.

De inzet en inrichting van het personeel in een korps zijn, binnen de kaders die daarover zijn afgesproken zoals de bekostiging en de sterkteafspraken, de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. De korpsbeheerders hebben het beste zicht op de regionale behoeftes en een daarbij passende inzet. Daarom heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Taskforce Personeelsvoorziening Politie, een samenwerking tussen korpsen, Politieacademie en departement, ingericht die tot doel heeft om landelijke trends en ontwikkelingen te monitoren zodat tijdig ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen om zo een evenwichtige personele samenstelling te kunnen borgen. Wij zijn dan ook verheugd dat de Taskforce eind dit jaar overgaat in een Kenniscentrum Personeelsvoorziening Politie en de samenwerking wordt voortgezet.

In de gesprekken van de minister van Binnenlandse Zaken met de korpsbeheerders over de financiële situatie van de sector zal zij de geschetste vacatureproblematiek meenemen.

### **Vacatures recherche**

Uit het onderzoek vacaturedruk recherche blijkt dat er bij de recherche landelijk sprake is van een zekere vacaturedruk. Kanttekening hierbij is dat de vacaturedruk bij de recherche in de korpsen en bij de nationale en bovenregionale recherche zeer divers is.

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat er in totaal 483 opengestelde vacatures (eerste kwartaal 2008) waren bij de recherche in Nederland, inclusief de nationale en bovenregionale recherche. Dit aantal vormt 4% van de totale rechercheformatie. In de basispolitiezorg waren er in dezelfde periode 375 vacatures, wat overeenkomt met 2% van de formatie.

De cijfers voor de recherche wijken niet noemenswaardig af van percentages in de onderwijssector (4% vacatures).

Wordt gekeken naar de vacaturedruk bij de recherche, dan blijkt dat in de onderzoeksperiode circa de helft van het aantal opengestelde vacatures niet kon worden vervuld. Dit komt in de onderzochte periode voor de gehele recherche neer op een vacaturedruk van 2%<sup>1</sup> van de rechercheformatie. Ter vergelijking: in de basispolitiezorg is de vacaturedruk 1% en in de onderwijssector 0,3%.

<sup>1</sup> Onafgerond bedraagt de vacaturedruk bij de recherche 2,45%. In de vergelijking met de basispolitiezorg is in het onderzoeksrapport echter uitgegaan van afgeronde cijfers.

De politie heeft in vergelijking met de basispolitiezorg en de onderwijssector dus meer moeite om de vacatures in de recherche te vervullen. Het onderzoek laat overigens grote verschillen zien in aantallen vacatures bij

de korpsen. De percentages variëren van 0% (Groningen) tot ruim 10% (Hollands-Midden). Bij de bovenregionale recherche valt met name de BR Noordoost – Nederland op met 17,6% vacatures ten opzichte van de formatie. De Nationale Recherche kent 8,3% vacatures.

De vacaturedruk geldt ook niet evenredig voor alle recherchefuncties. Uit het onderzoek komt naar voren dat politiekorpsen en de nationale en bovenregionale recherche te kampen hebben met een grote vraag naar specialistisch personeel, met name digitale rechercheurs, forensische rechercheurs en financiële rechercheurs. Dit is een belangrijk aandachtspunt gezien het toenemende belang van specialistisch personeel voor de verdere professionalisering van de opsporing.

In het rapport worden op basis van een verdiepend onderzoek in 11 korpsen verschillende factoren genoemd die in meerdere of mindere mate van invloed kunnen zijn op de vacaturedruk bij de recherche in de korpsen, bovenregionale en nationale recherche. Genoemd zijn factoren als duur van het sollicitatieproces, opleidingsdruk, de geringe doorstroom vanuit de basispolitiezorg naar de recherche en tussen de korpsen onderling en het geringe aanbod aan researchespecialisten. Eén van de redenen voor een beperkte doorstroom naar de recherche is het wegvallen van onregelmatigheids-toeslagen bij de overstap van de basispolitiezorg naar de recherche<sup>1</sup>. Het geringe aanbod van researchespecialisten heeft te maken met de krappe arbeidsmarkt voor dergelijke specialisten en de grote concurrentie die de politie bij het werven en behouden van specialisten ondervindt van het bedrijfsleven en andere opsporings-organisaties zoals de FIOD, het NFI en de AIVD.

## Reactie

Allereerst willen wij graag benadrukken dat een dergelijk onderzoek naar vacatures bij (een onderdeel van) de politie nog niet eerder is uitgevoerd. Het is een complex onderzoek gebleken. De definitie van vacaturedruk diende in het kader van dit onderzoek te worden vastgesteld alvorens de omvang hiervan in kaart te kunnen brengen.

Vanwege de variatie in vacaturedruk bij de recherche is het lastig om op basis van dit onderzoek eenduidige en landelijk geldende conclusies te trekken over de problematiek en te treffen maatregelen. Algemene aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen zijn de inzet van (aankomende) collega's bij de recherche en de loopbaanmogelijkheden bij de recherche.

Voor wat betreft de *inzet van (aankomende) collega's bij de recherche* zijn door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds enkele maatregelen getroffen, zoals:

- de verruiming van de afbouwregeling operationele toelage. Eén van de redenen voor beperkte doorstroom vanuit de basispolitiezorg naar de recherche is het verlies aan onregelmatigheidstoelagen. Bij de CAO politie 2008–2010 zijn afspraken gemaakt die de doorstroom moeten bevorderen van een functie met onregelmatigheid naar een functie zonder. De afspraken zien toe op een verruiming van de bestaande afbouwregeling onregelmatigheidstoelage en gaan in per 1 januari 2009.
- de mogelijkheid om medewerkers van buiten de politie, zonder volledige politieopleiding, direct in te zetten bij de recherche. Er zijn korpsen die gebruik maken van de mogelijkheid om specialisten van buitenaf aan te nemen en deze bij de recherche in te zetten als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA). Daarnaast loopt de pilot hbo-zij-instroom vanuit het programma versterking opsporing en

<sup>1</sup> De aard van het werk bij de basispolitiezorg brengt met zich dat er vaker sprake is van onregelmatigheidsuren dan bij de recherche. De onregelmatigheidstoelagen bij de basispolitiezorg blijken in de praktijk een belangrijke aanvullende inkomstenbron te zijn.

vervolging. Via deze pilot volgen hbo'ers een verkort opleidingsprogramma van twee jaar, waarna ze op verschillende functies bij de recherche kunnen worden ingezet. Ook voor de forensische assistenten is een verkort opleidingstraject opgesteld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in gesprek gaan met de korpsen om te bezien of de korpsen alle bestaande mogelijkheden ten volle benutten en om te bekijken of er meer ruimte moet worden geboden om niet-politiepersoneel zonder volledige politieopleiding direct in te zetten bij de recherche.

In de praktijk worden aspiranten na hun opleiding in de meeste gevallen eerst ingezet bij de basispolitiezorg. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal samen met de korpsen bekijken of aspiranten na hun opleiding ook gelijk kunnen worden ingezet bij de recherche. Indien nodig, dient het curriculum van de initiële opleiding hiervoor te worden aangepast.

Uit het onderzoek blijkt dat het *behoud van medewerkers voor de recherche* een steeds grotere uitdaging vormt voor de korpsen. Met betrekking tot het behoud van recherchepersoneel zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- om loopbaanmogelijkheden binnen de recherchekolom te vergroten wordt gewerkt aan vernieuwing van het functiegebouw opsporing. In het nieuwe functieraster opsporing wordt recht gedaan aan de bijzondere taken in de opsporing met verschillende mogelijkheden voor loopbaanpaden binnen de opsporing, ook voor niet-leidinggevenden zoals recherspecialisten. Hierbij zullen we met de korpsen bezien in hoeverre er voldoende mogelijkheden zijn om zonder politieopleiding carrière te maken binnen de recherchekolom. Om sneller potentieel van de arbeidsmarkt in te kunnen zetten bij de recherche, wordt in het functieraster ook gewerkt aan verdere differentiatie in typen functies bij de recherche, zowel naar lager als hoger ingeschaalde functies. Het functieraster vergemakkelijkt verder de doorstroom tussen de korpsen. Het nieuwe functieraster opsporing wordt opgenomen in een Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie. In de CAO politie 2008–2010 is afgesproken dat de omschrijving en waardering van de functies, die samen het Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie vormen, plaatsvindt in 2009. Toekenning van deze functies aan medewerkers gebeurt per 1 januari 2010.
- bij het vergroten van de aantrekkelijkheid van het werken bij de recherche speelt mogelijk de beloning van de recherche een rol. Het onderzoek dat op dit moment naar de functiewaardering en beloning van de gehele politie wordt uitgevoerd, zal naar verwachting hierin inzicht kunnen bieden.

Ondanks de beschreven ontwikkelingen baart het vacaturebeeld bij de recherche ons zorgen. Naast de genoemde maatregelen, die hun uitwerking zullen hebben op de langere termijn, willen we nadrukkelijk ook kijken naar maatregelen voor de korte termijn. Zo zal een meer gerichte inzet van het instrument werving- en behoudtoelagen kunnen bijdragen aan het werven en behouden van schaars recherchepersoneel. Daarnaast is naar onze mening winst te behalen in het vergroten van de samenwerking van korpsen met hbo-opleidingen en universiteiten. We denken dan aan de mogelijkheid om de daar aanwezige kennis en expertise directer in te zetten ten behoeve van het rechercheproces, bijvoorbeeld via stages en onderzoeksprojecten. We zullen de korpsbeheerders aanspreken en uitdagen op het op korte termijn inzetten van dergelijke maatregelen, specifiek op die plekken waar de vacaturedruk bovengemiddeld is.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat naast het aantal vacatures een ander deel van het verschil tussen de formatie van de recherche en de feitelijke bezetting wordt verklaard doordat korpsen ervoor kiezen een deel van de formatie van de recherche (tijdelijk) niet op te vullen en dit deel dus niet als vacature open te stellen. Landelijk gaat het hierbij om circa 500 fte. De redenen om formatieruimte niet volledig op te vullen zijn verschillend van aard. Met betrekking tot keuzes rond de formatie geldt dat de regionale formatieplannen worden vastgesteld door het regionale college. In eerste instantie dient dan ook op regionaal niveau het debat te worden gevoerd over de (bezetting van de) rechercheformatie. In de jaarlijkse gesprekken die de departementen voeren met de politiekorpsen over de voortgang die is bereikt ten aanzien van de landelijke prioriteiten, zullen we ingaan op de redenen om formatieruimte (tijdelijk) niet volledig op te vullen en vragen om meer aandacht voor het debat hierover in de regionale driehoek, met name waar personeelsbeleid in de praktijk leidt tot afwijking van het formatieplan.

Het onderzoek maakt duidelijk dat het begrip vacaturedruk dicht aanligt tegen het begrip werkdruk. Naast vacaturedruk zijn ook aspecten als opleidingen, ziekteverzuim en samenstelling van het personeel (instroom van nieuwe en jongere collega's betekent bijvoorbeeld meer begeleidingstijd) van invloed op de daadwerkelijk beschikbare capaciteit van het recherchepersoneel. Dit dwingt op alle niveaus voortdurend tot het maken van keuzes in het werkaanbod, waarbij gezocht wordt naar een evenwichtige verhouding ten opzichte van de werkdruk.

De onderzoekers constateren in hun rapport een grote diversiteit tussen de korpsen voor wat betreft de wijze waarop korpsen omgaan met de vacaturedruk. Zij menen dat er op dit punt een belangrijke uitdaging ligt in het versterken van het lerend vermogen van de korpsen ten opzichte van elkaar. Wij zullen korpsen stimuleren om volop gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden en om gezamenlijk te zoeken naar creatieve mogelijkheden. Doelstelling hierbij is de vacaturedruk bij de recherche de komende jaren omlaag te brengen tot een vergelijkbaar niveau als bij de basispolitiezorg. Bij onverklaarbare verschillen in vacaturedruk tussen de recherche en basispolitiezorg zullen we dit aan de orde stellen in de jaarlijkse gesprekken met politiekorpsen. Hierbij zijn we voornemens het element van vacaturedruk te relateren aan de productiviteit van korpsen ten aanzien van de opsporing.

Tenslotte zijn we van mening dat de uitkomsten van dit onderzoek in het licht van de resultaten van de politie op het terrein van de opsporing moeten worden gezien. De laatste jaren is een stijgende lijn te zien in deze resultaten.

Het werken aan het verminderen van het aantal vacatures bij de politie en specifiek bij de recherche moet dan ook met name zijn gericht op het vasthouden en waar mogelijk verder verbeteren van de (opsporings-) resultaten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister van Justitie a.i.,  
N. Albayrak