



Politie ter plaatse

Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient verbetering

2020





Politie ter plaatse

Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient verbetering

De tekst in document is vastgesteld op 11 februari 2020. Dit document is op 18 februari 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	10
	1.1 Onderwerp en context	10
	1.2 Taken van de politie	10
	1.3 Inzetbaarheid en inplanbaarheid van personeel	11
	1.4 Reikwijdte en aanpak van ons onderzoek	12
	1.5 Onderzoeksvragen	14
	1.6 Afbakening van gebruikte begrippen	15
	1.7 Eerder Rekenkameronderzoek naar politiecapaciteit	16
	1.8 Leeswijzer	16
2	Inzetbaar politiepersoneel	17
	2.1 Bezetting politie	17
	2.2 Effecten van ziekteverzuim en verlof op inzetbaarheid	20
	2.3 Effecten van training en opleiding op inzetbaarheid	23
	2.4 Inzetbaarheidsverschillen tussen basisteams	25
	2.5 Berekeningsmodellen voor inzetbaarheid	28
	2.6 Inzetbaarheid bij eenheid Limburg	29
3	Inplanbaar politiepersoneel	31
	3.1 Definitie van inplanbaarheid	31
	3.2 Factoren die van invloed zijn op inplanbaarheid	33
4	Inzetbaarheid en inplanbaarheid in relatie tot takenpakket	37
	4.1 'Waterlijn': grenswaarde voor minimale politiezorg	37
	4.2 Beeld van inzetbaarheid per periode of dag	38
	4.3 Beeld van inplanbaarheid per periode of dag	40
	4.4 Verschillen in uitwerking op regionaal niveau	40
5	Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid	41
	5.1 Wie is verantwoordelijk voor de politie?	41
	5.2 Betere informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid nodig	42
	5.3 Betere sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid nodig	43
	5.4 Verschillende oplossingen vanuit eenheden en basisteams	45
	5.5 Rol van inzetbaarheid en inplanbaarheid in besluitvorming driehoek	46





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

6	Conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Conclusies	47
6.2	Aanbevelingen	49
7	Reactie en nawoord	51
7.1	Reactie minister van JenV	51
7.2	Reactie korpschef	52
7.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	57
	Bijlagen	59
	1 Methodologische verantwoording	60
	2 Literatuur	68
	3 Noten	71





Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de landelijke politietop over voldoende informatie beschikt om haar medewerkers op een goede manier te kunnen verdelen over organisatieonderdelen en de juiste prioriteiten te kunnen stellen in het takenpakket van de politie.

Conclusies

De juiste politieman of -vrouw op de juiste plek op het juiste moment - dat is in essentie waar het om gaat bij de inzet van politie. De leidinggevendenden bij de politie moeten daartoe kunnen beschikken over adequate informatie om besluiten te nemen van zowel operationele als strategische aard.

Ons onderzoek leidt tot de conclusie dat de landelijke politietop geen adequaat en eenduidig zicht heeft op de mate waarin er voldoende toegerust personeel binnen de organisatie aanwezig is om dergelijke besluiten optimaal te kunnen nemen. De praktijk is dat inzetbaarheid en inplanbaarheid ongelijk verdeeld zijn tussen eenheden en basisteams. Hierdoor komt de politie in bepaalde gebieden in de knel bij het uitvoeren van de vele politietaken.

Om te bepalen hoeveel mensen binnen een eenheid of basisteam specifieke politietaken kunnen verrichten, zijn twee begrippen van belang: *inzetbaarheid* en *inplanbaarheid*. De politie heeft 'inzetbaarheid' gedefinieerd als de mate waarin personeel feitelijk beschikbaar is om werk te doen, en dus niet ziek is, verlof heeft of een opleiding volgt. Bij 'inplanbaarheid' gaat het om de vraag wanneer en in hoeverre een inzetbare medewerker bepaalde taken kan verrichten, gezien zijn of haar deskundigheden, vaardigheden, rooster-voorkeuren, nachtdienstonthefingen enzovoort.

In 2012 was het doel van de reorganisatie een eenheid van structuur, besturing, beleid en beheer te realiseren, om zo de prestaties te verbeteren. Dat dit binnen korte termijn zou zijn gerealiseerd, is niet de maatstaf bij onze conclusies. Tijd voor uitvoering is juist ons advies geweest aan kabinet en parlement. Het efficiënt inzetten van personeel bij de politie is niet eenvoudig, onder meer door de arbeidsvoorwaarden van agenten en omdat het lokale gezag over de inzet van de politie gaat. Nu de politie één organisatie is, zou op landelijk niveau centraal gestuurd moeten kunnen worden op het verbeteren van de inzetbaarheid en inplanbaarheid en het verkleinen van verschillen tussen teams. De sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient echter verbetering. De korpschef heeft daartoe





ook bevoegdheden. Hiervoor is het nodig dat ook inplanbaarheid terugkomt in de informatie op het hoogste landelijke niveau. En dat zien we onvoldoende. Met als gevolg dat de gewenste praktijk nog op zich zal laten wachten.

Landelijk wordt er op dit moment vooral gekeken naar de aantallen politiemedewerkers die her en der *inzetbaar* zijn. Informatie over deze inzetbaarheid van medewerkers biedt volgens de korpsleiding voldoende inzicht voor het voeren van een passend (strategisch) personeelsbeleid. In dit beleid wordt vooralsnog geen rekening gehouden met de feitelijke *inplanbaarheid* van medewerkers voor specifieke taken op specifieke momenten en locaties.

Niet alleen informatie over inzetbaarheid maar óók informatie over inplanbaarheid is van belang voor een goede besluitvorming over het takenpakket van de politie en de prioriteiten daarbinnen. De landelijke politietop beschouwt problemen met de inplanbaarheid van medewerkers nog te veel als een zaak voor de politieteams binnen de regionale eenheden en basisteams. De politie onderkent onvoldoende dat deze problemen mee behoren te wegen in de besluiten die op landelijk niveau worden genomen.

Het gehanteerde begrip voor inzetbaarheid en inplanbaarheid van het politiepersoneel moet op alle niveaus van de politieorganisatie *hetzelfde* zijn. Zo kan worden voorkomen dat de afzonderlijke niveaus van de politie 'langs elkaar heen praten' als het gaat over de inzet van het personeel.

Onderliggende bevindingen

Bezetting en inzetbaarheid

Uit onze analyse van de landelijke politiegegevens over de inzetbaarheid van het personeel blijkt dat 71,4 % van de politiemedewerkers tussen medio juli 2018 en medio juli 2019 inzetbaar was. Dit betekent dat 17.501 fte's niet konden worden ingezet vanwege verlof, ziekteverzuim en het volgen van opleidingen.

Echter, een landelijk gemiddeld inzetbaarheidscijfer geeft geen inzicht in de verschillen tussen de vele niveaus waaruit de politieorganisatie bestaat. Er zijn tien regionale eenheden, onderverdeeld in 43 districten en 168 basisteams. Daarnaast is er nog een landelijke eenheid, het politiedienstencentrum, de korpsleiding en de korpsstaf. Te zien is bijvoorbeeld dat in Limburg gemiddeld 29,7% van de medewerkers in de onderzochte periode niet inzetbaar was (862 fte's) en in Zeeland-West-Brabant gemiddeld 27,7% (946 fte's).





In dit rapport laten we zien dat de inzetbaarheid van de basisteams veel gevarieerder is dan het gemiddelde per eenheid. De inzetbaarheid bij basisteams varieert van 64,4% tot maximaal 77,8%.¹

De variatie in de inzetbaarheid hangt deels samen met de onevenwichtige bezetting binnen de politieorganisatie. We zien dat sommige eenheden en basisteams een overbezetting hebben en andere een onderbezetting. Het is voor de politie moeilijk om deze onbalans te verbeteren, omdat politiemedewerkers niet tot overplaatsing mogen worden verplicht.

Inplanbaarheid

Teamchefs moeten, om goede besluiten te kunnen nemen over het takenpakket en de inzet van hun team, inzicht hebben in de inplanbaarheid van hun mensen: het aantal medewerkers dat 's nachts niet hoeft te werken, de verdeling van de vaste vrije dagen binnen het team, het aantal medewerkers dat tijdelijk voor een ander team werkt of een andere taak uitvoert en het aantal medewerkers dat een toets niet heeft gehaald en daarom bijvoorbeeld niet bevoegd is om taken te verrichten waarbij de toepassing van geweld nodig kan zijn.

De landelijke systemen van de politie geven geen inzicht in deze inplanbaarheid. Omdat teamchefs deze informatie wél nodig hebben, houden zij deze in eigen spreadsheets bij. Als deze informatie zou worden gebruikt om de inplanbaarheid van politiemedewerkers in cijfers uit te drukken, zou duidelijk worden dat het aantal medewerkers dat bij de eenheden en teams daadwerkelijk aanwezig is en voor specifieke taken is toegerust, afwijkt van het landelijke inzetbaarheidscijfer. Dan zou het ook mogelijk worden voor de politie hier op te sturen.

Regie op centraal niveau

We zien dat de politie op centraal niveau vooralsnog hoofdzakelijk stuurt op het in balans brengen van de bezetting met de vastgestelde formatie. Het gaat dan over de vraag of er voldoende personeel in dienst is. In de huidige situatie is sprake van overbezetting op bepaalde hogere functies en tegelijkertijd onderbezetting op andere (lagere) functies. Deze situatie is ontstaan als gevolg van de grote personeelsverschuivingen die op gang zijn gebracht bij de reorganisatie van de politie in 2012. Er is sindsdien sprake van 'scheefbezetting'.





Sturing op de inzetbaarheid van politiepersoneel vindt op landelijk niveau maar heel beperkt plaats. Er zijn bijvoorbeeld geen interne afspraken vastgelegd over wat er moet gebeuren wanneer de inzetbaarheid te laag is. Er wordt alleen gestuurd op het terugdringen van het ziekteverzuim en niet op andere zaken die effect hebben op de inzetbaarheid, zoals verlof en het volgen van opleidingen. Evenmin stuurt de landelijke top op factoren die de daadwerkelijke inplanbaarheid van medewerkers bepalen, zoals nachtdienstonthefingen of het goedkeuren van roostervoorkeuren van medewerkers.

Aanbevelingen

De landelijke politietop kan meer sturen op de inzetbaarheid en inplanbaarheid van het politiepersoneel. Hierbij is het belangrijk om de problemen op eenheid- en basisteam-niveau te bekijken en vervolgens op nationaal niveau oplossingen te faciliteren. Op deze manier kan de politie haar medewerkers beter inzetten en daardoor betere prestaties leveren.

Wij bevelen de minister van Justitie en Veiligheid als kadersteller en beheerder van de politie het volgende aan:

- Zorg voor een systematiek waarmee eenduidige en bruikbare informatie over inplanbaarheid van politiepersoneel wordt verkregen. Dit kan via een informatief dashboard dat de operationele werkelijkheid inzichtelijk maakt en doordacht ingrijpen op korte termijn dan wel bijsturen op lange termijn ondersteunt. Hierbij is het van belang dat er op alle niveaus van de politieorganisatie een gedeeld en consistent opgebouwd beeld bestaat van het effect dat de inplanbaarheid heeft op de uitvoerbaarheid van taken. Wij realiseren ons dat de inplanbaarheid niet altijd volledig kan worden gekwantificeerd. Daarom bevelen we aan om de informatie over inplanbaarheid waar nodig systematisch aan te vullen met een kwalitatieve waardering.
- Kom tot een eenduidige en overall consistent toegepaste definitie van inzetbaarheid en inplanbaarheid, zodat op alle niveaus en in alle regio's het beeld van het aanwezige en toegeruste personeel op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd. Zorg voor een definitie van inzetbaarheid die in de gehele politieorganisatie wordt gedeeld en die in alle geledingen binnen de organisatie werkbaar is en toegepast wordt.
- Formuleer wat de minimale inzetbaarheid zou moeten zijn van een regionale eenheid of basisteam en stuur bij waar die in het geding is. Gebruik dat als basis voor eventueel tijdelijke of additionele maatregelen.
- Gebruik inzichten in inplanbaarheid en inzetbaarheid om te sturen op een meer efficiënte inzet van medewerkers. Een voorbeeld is het verdelen van modaliteiten.





De 9-uursmodaliteit staat bijvoorbeeld op gespannen voet met de 8-uursdiensten, waardoor beschikbare uren niet of onvoldoende gebruikt (kunnen) worden. Bij de verdeling van medewerkers over eenheden en basisteams moet informatie over inplanbaarheid en inzetbaarheid een grotere rol spelen. Dat vertaalt zich ook naar het personeelsbeleid. Bijvoorbeeld bij werving, instroom en overplaatsing.

- Laat de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiepersoneel een grotere rol spelen bij het maken van keuzes in het takenpakket en het stellen van prioriteiten. Zorg dat informatie gedeeld wordt in de driehoek met het OM en de burgemeesters, zodat ook daar weloverwogen geïnformeerde beslissingen worden genomen en men zich bewust is van eventuele consequenties op inzetbaarheid elders of later.
- Faciliteer dat leidinggevenden, eenheden en basisteams voorbeelden van succesvolle aanpakken (bijvoorbeeld van ziekteverzuim of de verdeling van vaste vrije dagen) meer met elkaar delen.
- Zoek naar oplossingen voor de structurele kosten en de effecten op inzetbaarheid en inplanbaarheid die het gevolg zijn van de scheefbezetting. Onderzoek bijvoorbeeld of een regeling mogelijk is voor de betrokken medewerkers, eventueel in overleg met sectoren waar juist personeelstekorten zijn. Hierdoor kunnen de formatie en bezetting, ook kwalitatief, meer in balans komen terwijl tegelijkertijd het budget doelmatiger wordt besteed. Hiertoe is het vanzelfsprekend nodig dat de politie de scheefbezetting beter in beeld krijgt; om welke medewerkers gaat het, wat is de tijdshorizon als gevolg van natuurlijk verloop, wat zijn de structurele kosten die verbonden zijn aan scheefbezetting en wat zijn de arbeidsrechtelijke mogelijkheden en voorwaarden?

De minister van JenV en de korpschef van de politie hebben gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. De reacties staan vermeld in hoofdstuk 7, gevolgd door ons nawoord.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	----------	---	---	---	---	---	---	--

1 Inleiding

1.1 Onderwerp en context

De beschikbaarheid van voldoende politiepersoneel dat is toegerust op de uitvoering van zijn taken is van groot belang – zeker in de actuele context van toenemende druk op de politie om bijvoorbeeld drugscriminaliteit, cybercrime en ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Dit onderzoek gaat over de vraag of de landelijke politietop over voldoende accurate informatie beschikt om te zorgen voor een personeelsbeleid dat goed in balans is met het takenpakket van de politie en de prioriteiten daarbinnen.

In oktober 2019 hebben burgemeesters hun bezorgdheid over de schaarse politiecapaciteit in een brief onder de aandacht gebracht bij de Tweede Kamer. Zij schetsen in deze brief de mate waarin de aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit in Nederland beslag legt op de politiecapaciteit. Bijvoorbeeld wanneer een grotere groep agenten moet worden ingezet voor het bewaken en beveiligen van burgemeesters, advocaten, rechters en officieren van justitie (Aboutaleb, 2019; Aboutaleb en Van Zanen, 2019).

Ook in de media verschijnen regelmatig berichten waarin de noodklok wordt geluid over het (te) grote aantal taken dat de politie moet uitvoeren, gegeven het beschikbare personeel. Dat speelt niet alleen in de grote steden.² Zo bepleit de burgemeester van Moerdijk op 8 augustus 2018 in *BN de Stem* dat de inzet van politie bij evenementen zoals voetbal- en wielervedstrijden wordt geminimaliseerd, “... omdat de politie gezien haar zware takenpakket en krappe bezetting prioriteiten moet stellen.” De *Barneveldse krant* citeert op 30 oktober 2019 de plaatselijke korpschef, die vaststelt: “Langzamerhand staan we met de rug tegen de muur en moeten we keuzes maken.” En de *Groot Goeree Overflakkee* laat op 9 juli 2019 de burgemeesters van Goeree-Overflakkee en Schouwen-Duiveland aan het woord, die al jaren om aandacht vragen voor de inzetbaarheid van de politie. “Bij de verdeling van de inzet wordt onvoldoende rekening gehouden met de werkelijke situatie.”

1.2 Taken van de politie

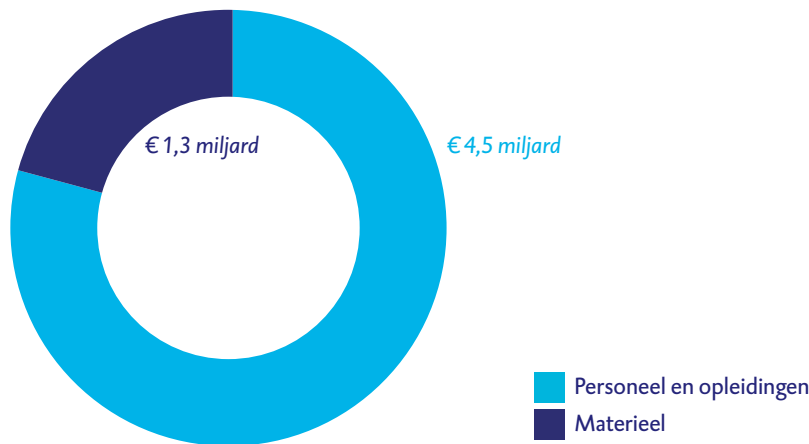
De politie heeft een breed palet van taken, uiteenlopend van het verlenen van noodhulp tot het opsporen van witwaspraktijken en mensenhandel, van het beveiligen van politici tot het houden van toezicht bij voetbalwedstrijden en demonstraties, en van het oplossen van diefstallen tot het verrichten van verkeerscontroles. Politiepersoneel vormt het belangrijkste instrument voor de organisatie om al deze taken uit te voeren. Van het jaarlijkse politie





budget van € 5,78 miljard wordt dan ook bijna 80% (€ 4,5 miljard) uitgegeven aan personeel en opleidingen (Politie, 2019a), zie figuur 1.³

Verdeling geld politie



Figuur 1 De uitgaven van de politie (Politie, 2019a, p. 121)⁴

Als er nieuwe taken bijkomen, zoals beveiliging van advocaten of bestrijding van georganiseerde misdaad door een speciale antidrugsbrigade, is het belangrijk dat de politie weet hoeveel mensen ze voor welke taken kan inzetten en op welke momenten deze mensen daadwerkelijk beschikbaar zijn. Twee begrippen zijn in dit verband van belang: *inzetbaarheid* en *inplanbaarheid*.

1.3 Inzetbaarheid en inplanbaarheid van personeel

De politie heeft ‘inzetbaarheid’ gedefinieerd als de mate waarin personeel feitelijk beschikbaar is om werk te doen, en dus niet ziek is, verlof heeft of een opleiding volgt.

Onder ‘inplanbaarheid’ verstaat de politie de mate waarin een medewerker bepaalde taken op bepaalde momenten en locaties kan verrichten, gezien zijn of haar deskundigheden, vaardigheden, roostervoorkeuren, nachtdienstonthefingen enzovoort.

De politie heeft adequate informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid nodig om te weten of er voor een nieuwe prioriteit genoeg inzetbare politieagenten zijn. Als dat niet zo is, moet er worden gekozen tussen taken, of moeten medewerkers anders worden verdeeld. De minister van JenV stelt in de begroting van 2019: “De vraag naar inzet van de politie zal de mogelijkheden van de politie altijd overstijgen (...) Het is aan de politie om het gezag van betere informatie te voorzien om hen in staat te stellen deze keuzes te maken” (JenV, 2018c).



1.4 Reikwijdte en aanpak van ons onderzoek

Sinds 1 januari 2013 heeft Nederland één nationaal politiekorps in plaats van 26 politiekorpsen. Het doel van de reorganisatie was om binnen de politie een eenheid van structuur, besturing, beleid en beheer te realiseren, om zo de prestaties te verbeteren. De doelen van de inrichting van de nationale politie waren als volgt (Politie, 2012, p. 6):

“Bijdragen aan het veiliger maken van Nederland en ruimte bieden voor de professionaliteit van de politie en de politiemedewerkers. De nationale politie moet leiden tot betere politiestatistiek, tot een groter vertrouwen van de burgers in de politie en tot een korps dat als eenheid functioneert. Deze doelen vereisen niet alleen een adequate inrichting (structuur, werkwijze, systemen), maar ook veranderingen in cultuur, gedrag en leiderschap.”

De minister van Justitie en Veiligheid is nu verantwoordelijk voor de politie, en de korpschef heeft de dagelijkse leiding over de nationale politie. In de behandeling van de Politiewet 2012 in de Eerste Kamer in 2012 beschreef de minister zijn verantwoordelijkheid als volgt (Venj, 2012):

“De minister heeft volledig grip op het beheer. Hij draagt de volle verantwoordelijkheid en heeft alle juridische en feitelijke mogelijkheden om hieraan invulling te geven. De minister kan door de Kamer volledig ter verantwoording worden geroepen.”

Het korps bestaat uit tien regionale eenheden. Hieronder vallen onder meer 43 districten en 168 basisteams. Daarnaast is er nog een landelijke eenheid, de landelijke politietop (de korpsleiding en -staf) en het politiedienstencentrum. Op elk niveau is sprake van ‘een driehoeksoverleg’, waarin gezag, Openbaar Ministerie en politie spreken over de inzet en taakuitvoering van de politie. Zo is er op lokaal niveau een driehoek waarin de burgemeester, de politiechef en de officier van justitie zitting hebben. Daarboven is er een driehoeksoverleg op eenheidsniveau met de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie.⁵ Op nationaal niveau is er overleg tussen de korpschef, de minister en het Openbaar Ministerie.

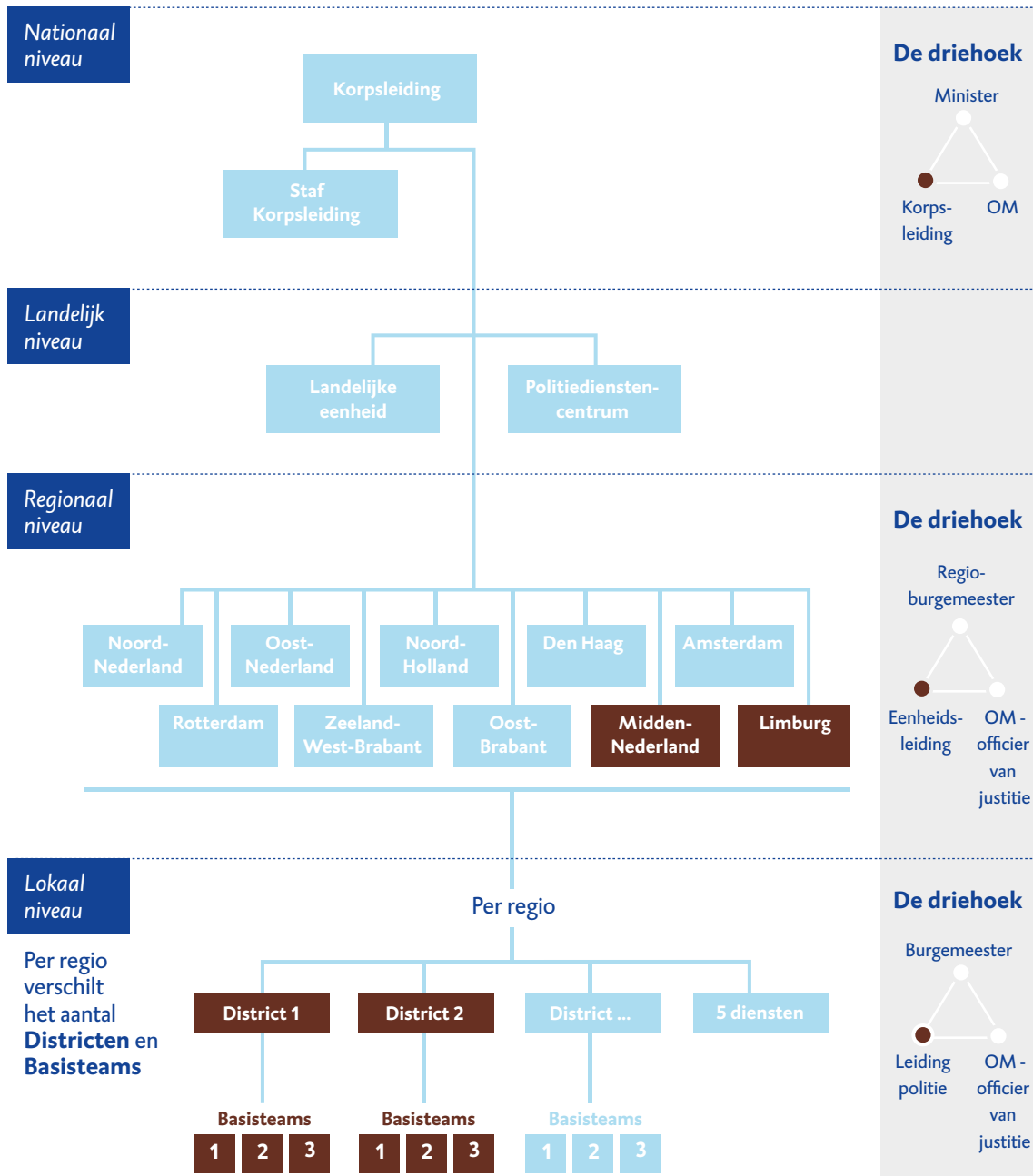
In dit onderzoek hebben wij de politieorganisatie onder de loep genomen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Dit betekent dat wij hebben gekeken naar: de korpsleiding, de regionale eenheden, de districten en de basisteams. De landelijke eenheid, het politiedienstencentrum en de diensten binnen de eenheden hebben wij in onze kwalitatieve analyse buiten beschouwing gelaten; zie figuur 2.⁶





Organisatie van de politie en de onderzochte organisatieonderdelen op verschillende niveaus

Bij deze organisatie onderdelen hebben wij verdiepend onderzoek gedaan



Figuur 2 Organisatieonderdelen van de politie op lokaal, regionaal en nationaal niveau⁷





We hebben verschillende data van de politie geanalyseerd: cijfers over de formatie, bezetting, verlof en verzuim van alle niveaus van de politie. Daarnaast hebben we deze zelfde gegevens opgevraagd bij twee eenheden van de politie en bij twaalf basisteams binnen deze eenheden. Dit waren de eenheid Midden-Nederland en de eenheid Limburg. Deze cijfers hebben we vergeleken met de cijfers die we van de landelijke politietop ontvingen.

Verder hebben we met ruim negentig politiemedewerkers gesproken, vooral bij de twee eenheden en twaalf basisteams, maar ook bij de landelijke staf. We hebben ook agenten gesproken in zes basisteams van andere eenheden. Dit waren basisteams met zowel lage, hoge en gemiddelde inzetbaarheid en lage, hoge en gemiddelde bezetting. De ervaringen van deze agenten op het punt van bezetting, inzetbaarheid en inplanbaarheid, zijn als citaten in dit rapport verwerkt. Daarnaast hebben wij documenten over bezetting en inzetbaarheid geanalyseerd. Daarbij bleek tijdens ons onderzoek dat inplanbaarheid niet in de inzetbaarheidscijfers is verwerkt, maar wel een relevant begrip is dat inzicht geeft in de mate waarin politiepersoneel aanwezig en toegerust is voor de taken. Een uitgebreidere toelichting op onze onderzoeksaanpak is opgenomen in de methodologische verantwoording bij dit rapport (zie bijlage 1).

1.5 Onderzoeksvragen

Goed zicht op de feitelijke beschikbaarheid van adequaat toegerust politiepersoneel is essentieel om onderbouwde beslissingen te kunnen nemen over de inzet van politiemensen voor specifieke taken. Belangrijk is ook dat de informatie op alle niveaus van de politieorganisatie hetzelfde is opgebouwd. Alleen als er objectieve, juiste informatie beschikbaar is over de mate waarin personeel aanwezig is én toegerust is voor de uitvoering van specifieke taken, kunnen overal in goed overleg de juiste prioriteiten worden gesteld in het takenpakket. Ook kan het personeel binnen de politieorganisatie dan goed worden verdeeld.

Tegen deze achtergrond hebben wij onderzocht of de politie *genoeg zicht* heeft op de mate waarin er personeel binnen de organisatie aanwezig is om het werk te kunnen doen, en de mate waarin dit personeel is toegerust voor de te verrichten taken.

Ook zijn we nagegaan of dit zicht op de verschillende niveaus binnen de politieorganisatie *eenduidig* is.

Bij het beantwoorden van deze twee onderzoeksvragen spelen de hiervoor besproken begrippen 'inzetbaarheid' en 'inplanbaarheid' een sleutelrol. Deze begrippen worden ook gebruikt door de politie. Zicht op zowel de inzetbaarheid als de inplanbaarheid is van

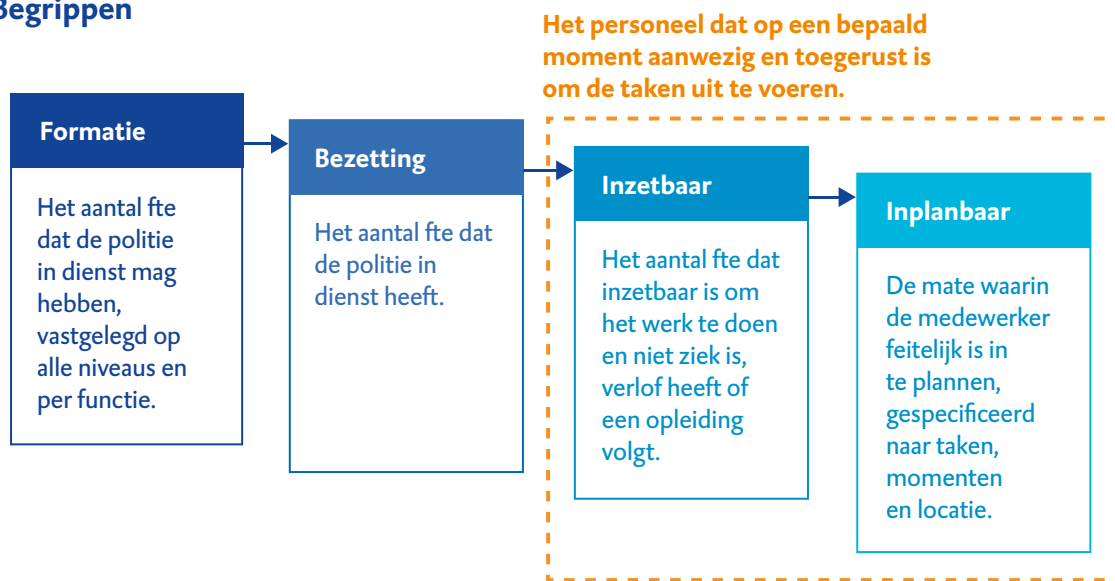




belang voor een goed beeld van de mate waarin het personeel aanwezig is en is toegerust voor het verrichten van specifieke taken.

De mate van inzetbaarheid en inplanbaarheid van personeel is uiteraard afhankelijk van de op nationaal niveau beschikbaar gestelde formatie en de bezetting binnen de politieorganisatie (zie Politie, 2012; Politie, 2019b). Een en ander is weergegeven in figuur 3.

Begrippen



Figuur 3 Relatie tussen formatie, bezetting, inzetbaarheid en inplanbaarheid

1.6 Afbakening van gebruikte begrippen

In het parlement en ook binnen de politieorganisatie worden uiteenlopende begrippen gebruikt als het gaat over de inzet van politiepersoneel (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2018). Wij hanteren consequent de hiervoor besproken begrippen ‘formatie’, ‘bezetting’, ‘inzetbaar’ en ‘inplanbaar’ en we vermijden andere termen die (ongeveer) hetzelfde betekenen. Als het gaat over de taken die de politie moet uitvoeren, spreken wij van ‘werkenaanbod’ of het ‘takenpakket’ van de politie.

Spraakverwarring

Waar de landelijke politiestaf het woord ‘inzetbaarheid’ gebruikt, is bij regionale politie-eenheden ‘netto operationele capaciteit’ de gangbare term. Ook wordt bij eenheden vaak van ‘inzetbaarheid’ gesproken wanneer eigenlijk – in technische zin – ‘inplanbaarheid’ wordt bedoeld. In debatten tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de Tweede Kamer zien wij eveneens dat begrippen door elkaar worden gebruikt. Zo wordt met ‘operationele sterkte’ soms bezetting, soms formatie bedoeld. Ook het woord ‘capaciteit’ wordt regelmatig in verscheidene betekenissen gebruikt.





Als het gaat over de minimale politie-inzet die dagelijks nodig is, spreekt men binnen de regionale eenheden meestal over de ‘waterlijn’. De landelijke staf spreekt in dit verband liever van ‘kernbezetting.’ En als het gaat over de taken van de politie, gebruiken sommigen de term ‘capaciteitsvraag’, terwijl anderen kiezen voor ‘werkenaanbod’.

Gezien deze spraakverwarring vermijden wij in dit rapport bepaalde begrippen. Overigens doet de politie pogingen om te komen tot meer eenduidigheid (JenV, 2019).

1.7 Eerder Rekenkameronderzoek naar politiecapaciteit

We hebben al eerder naar het capaciteitsmanagement bij de politie gekeken, bijvoorbeeld in ons verantwoordingsonderzoek over 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017b). Sinds dat onderzoek heeft de politie een aantal belangrijke stappen gezet. Zo is er een landelijk begrippenkader capaciteitsmanagement vastgesteld en is er op hoog niveau in de politieorganisatie een portefeuillehouder capaciteitsmanagement benoemd. De politie heeft voorts in 2018 ‘inzetbaarheid’ opgenomen in een intern dashboard, om informatie over de inzetbaarheid te ontsluiten binnen de politieorganisatie. Dit dashboard (het Politie Prestatie Dashboard) bevat informatie over de formatie, bezetting en inzetbaarheid per organisatieonderdeel. De minister van Justitie en Veiligheid noemt het Politie Prestatie Dashboard op het gebied van capaciteitsmanagement een grote stap voorwaarts (JenV, 2019a). In onze analyse maken wij gebruik van de cijfers uit het dashboard.⁸

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 zijn wij vervolgens ingegaan op de extra middelen die in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III beschikbaar zijn gesteld voor de uitbreiding van agenten in de wijk en van rechercheurs. Wij stelden dat de beoogde netto-toename van 300 fte voor agenten in de wijk en 180 fte rechercheurs – tezamen 480 fte – voor 2018 niet werd gehaald. Ook vroegen we aandacht voor de combinatie van de aanhoudende grote uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt (Algemene Rekenkamer, 2019).

1.8 Leeswijzer

In dit rapport laten we om te beginnen zien welke inzetbaarheidscijfers beschikbaar zijn bij de politie (hoofdstuk 2). Vervolgens bespreken we de factoren die de inplanbaarheid van politiemedewerkers bepalen (hoofdstuk 3). Hierna brengen we het takenpakket van de politie in relatie tot de inzetbaarheid in beeld (hoofdstuk 4). Aansluitend kijken we naar de sturing vanuit de politietop op de inzetbaarheid en inplanbaarheid van de politie en laten we zien welke verbetering hierin mogelijk is (hoofdstuk 5). We besluiten dit rapport met onze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6) en de reactie van de minister en korpschef en ons nawoord (hoofdstuk 7).

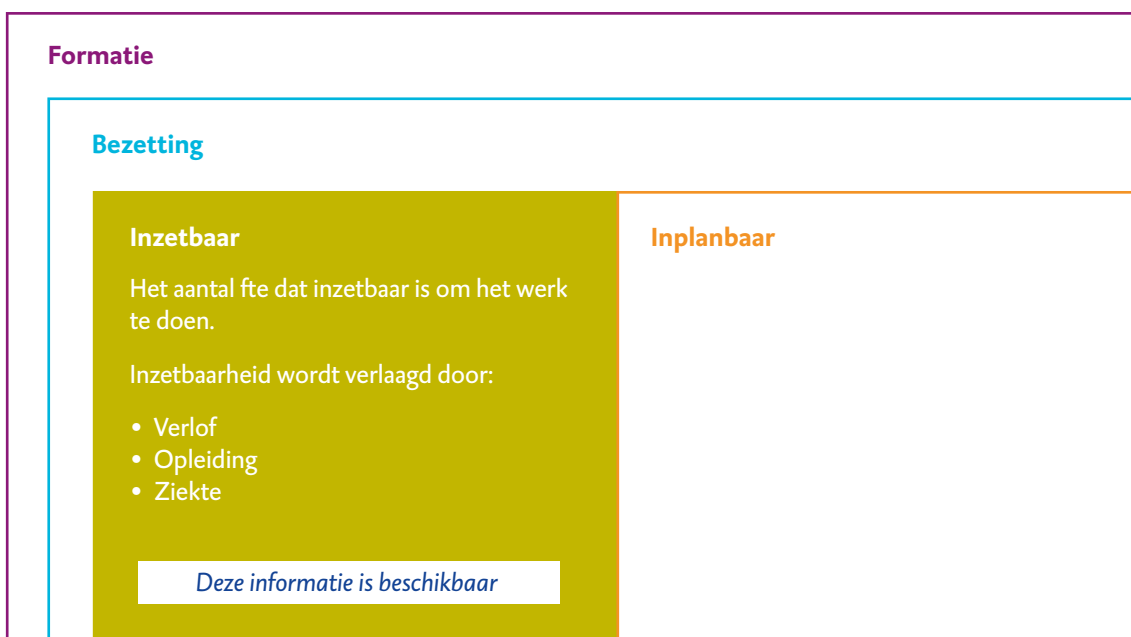




2 Inzetbaar politiepersoneel

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de inzetbaarheid van politiepersoneel wordt berekend. Het startpunt voor deze berekening is de bezetting. Hiervan wordt het aantal fte's dat afwezig is door ziekte, verlof of opleiding afgetrokken. Het resultaat is de inzetbaarheid; zie figuur 4.

Inzetbaarheid



Figuur 4 Inzetbaarheid ten opzichte van bezetting

Uit ons onderzoek blijkt dat er in de bezetting en inzetbaarheid op basisteamniveau veel spreiding zit. Dat betekent dat alleen de gemiddelden per eenheid onvoldoende accurate informatie geven over de feitelijke situatie op de werkvloer.

In dit hoofdstuk lichten we dit toe. We maken onze bevindingen concreet door aan het slot van dit hoofdstuk in te zoomen op de situatie in één specifieke regionale politie-eenheid, namelijk die van Limburg.

2.1 Bezetting politie

Sinds de reorganisatie van 2012 heeft de politie nog steeds elk jaar meer mensen in dienst dan ze mag hebben volgens de formatieafspraken die op nationaal niveau zijn gemaakt (Politie 2014; 2015a; 2016; 2017; 2018a, 2019a). Er is dus op landelijk niveau sprake van

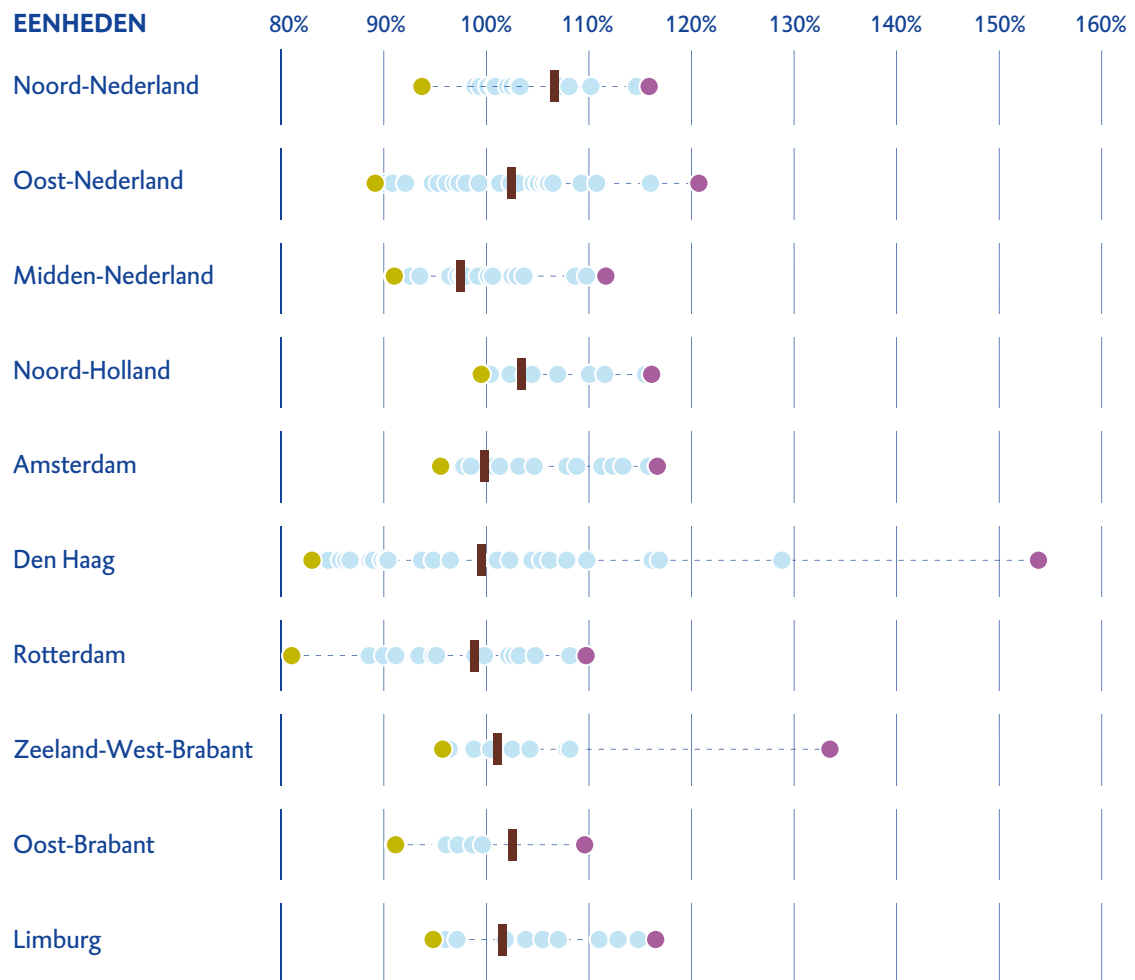


overbezetting. Uit onze analyse blijkt dat het in de periode medio juli 2018 – medio juli 2019 gemiddeld om 936 fte's (1,6%) ging.

Het beeld is op het niveau van de regionale eenheden en basisteams echter divers: de bezetting van de eenheden varieert van -2,6% (Midden-Nederland) tot +6,5% (Noord-Nederland) ten opzichte van de vastgelegde formatie, zie figuur 5.

Spreiding van bezetting basisteams binnen de eenheden

- = Basisteam met laagste gemiddelde bezetting
- = Basisteam met hoogste gemiddelde bezetting
- = Gemiddelde bezetting per basisteam
- = Gemiddelde bezetting per eenheid



Figuur 5 Bezetting ten opzichte van de formatie voor de regionale eenheden van de politie



Er is dus variatie in de hoogte van de bezetting ten opzichte van de formatie tussen de regionale eenheden. De verschillen in de bezetting van de basisteams *binnen* de eenheden zijn echter nog groter: zij variëren van -19,2% tot +54,1% van de formatie.

2.1.1 Oorzaken van scheefbezetting

De huidige situatie, met overbezetting op bepaalde hogere functies en tegelijkertijd onderbezetting op andere (lagere) functies, is ontstaan als gevolg van de grote personeelsverschuivingen die op gang zijn gebracht bij de reorganisatie van de politie sinds 2013. Er is sindsdien sprake van ‘scheefbezetting’. Er is indertijd besloten om eerst te zorgen dat *alle* medewerkers een plek kregen in de nieuwe organisatie, en daarna pas de scheefbezetting op te lossen (Commissie Evaluatie Politiewet, 2017, § 4.1).

We tonen hieronder, bij wijze van voorbeeld, de verdeling van formatie en bezetting binnen één functiegroep: de gebiedsgebonden politie. De over- en onderbezetting varieert hier per salarisschaal aanzienlijk; zie figuur 6.

Er is een onderbezetting op de schalen 5 en 6 en een overbezetting op de schalen 7, 8 en 9 voor de functie gebiedsgebonden politie

Schaal 9



formatie 2.545
bezetting 2.797

Schaal 8



formatie 6.415
bezetting 7.315

Schaal 7



formatie 8.367
bezetting 10.378

Schaal 6



formatie 3.209
bezetting 426

Schaal 5



formatie 869
bezetting 625



Figuur 6 Formatie en bezetting functie gebiedsgebonden politie (totaal, periode medio juli 2018 – medio juli 2019)



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

Bij aanvang van de tweede reorganisatiefase in juli 2016, heeft het nationale politiekorps er maximaal vijf jaar voor uitgetrokken om evenwicht aan te brengen in bezetting en formatie (Politie, 2019a, p. 81). Het in balans brengen van formatie en bezetting is ingewikkeld, onder meer doordat het verplaatsen van medewerkers alleen op vrijwillige basis mogelijk is (Politie, 2019a, p. 85).

2.1.2 Kosten van scheefbezetting

De politie beschikte ten tijde van ons onderzoek op centraal niveau niet over inzicht in de kosten van de huidige scheefbezetting. In het jaarverslag 2018 zijn hierover geen aantallen opgenomen. Wij hebben zelf een berekening gemaakt op basis van de ontvangen data. Volgens onze berekening ging het in de periode medio juli 2018 – medio juli 2019 om gemiddeld 11.595 fte's aan overbezetting en 10.659 fte's aan onderbezetting. Wij hebben berekend dat de salariskosten van de politie door deze scheefbezetting per jaar minimaal € 88 miljoen hoger uitvallen dan zonder scheefbezetting.

2.2 Effecten van ziekteverzuim en verlof op inzetbaarheid

De politie heeft interne overzichten – opgenomen in het zogenoemde Politie Prestatie Dashboard – waarin onder andere de inzetbaarheid van het personeel wordt berekend. Dit gebeurt door verlof en verzuim van de bezetting af te trekken.

Wij hebben deze cijfers ook gebruikt. Uit onze berekening blijkt dat de politie in de periode medio juli 2018 – medio juli 2019 gemiddeld 20,6% (12.597 fte's) van de bezetting niet kon inzetten als gevolg van verlof en ziekte. Dat een deel van de bezetting niet inzetbaar is door verlof en ziekte is logisch. Er zijn verschillende vormen van verlof die medewerkers mogen opnemen vastgelegd in de cao. Maar ook hier is er variatie te zien tussen de regionale eenheden en vooral tussen basisteams daarbinnen.

We zien dat de eenheden tussen de 19,7% (Zeeland-West Brabant) en 21,7% (Limburg) van hun bezetting niet in kunnen zetten door verlof en ziekte. Bij de basisteams is het verschil groter: hier zien we percentages tussen de 14,2% en 27,6%.

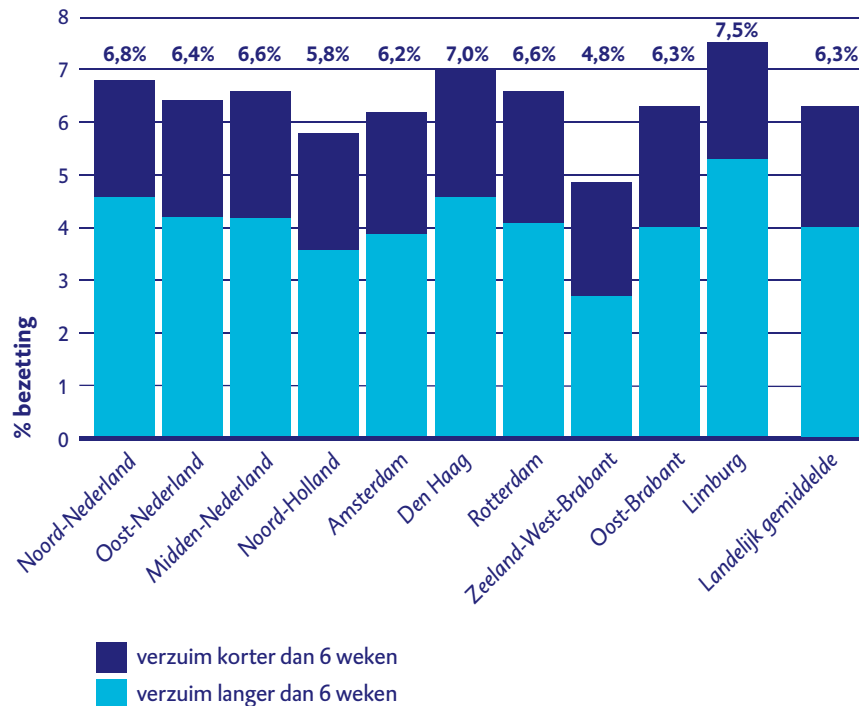
2.2.1 Effect van ziekteverzuim

Uit onze analyse blijkt dat het ziekteverzuim bij de politie als geheel tussen half juli 2018 en half juli 2019 6,3% bedroeg. De eenheid Limburg heeft met 7,5% het hoogste ziekteverzuim. In de eenheid Zeeland-West Brabant is het verzuim het laagst, namelijk 4,8%. De verschillen manifesteren zich vooral bij het langdurig verzuim; zie figuur 7.





Het ziekteverzuim bij de eenheden varieert van 4,8% tot 7,5%



Figuur 7 Invloed van ziekteverzuim per eenheid

Bij de basisteams zien we grotere verschillen dan bij de eenheden: het ziekteverzuim varieert tussen de 1,6% en 14,4%. Deze verschillen impliceren dat er ruimte is voor het verminderen van het ziekteverzuim in sommige basisteams.

2.2.2 Effect van verlof

Bij verlof zien we op eenheidsniveau een minder gevarieerd beeld dan bij ziekteverzuim. Er zijn verschillende vormen van verlof; denk aan zwangerschaps-, ouderschaps- en standaardverlof. Ook is er de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Op grond van deze regeling mogen medewerkers boven de 55 jaar desgewenst minder uren gaan werken.

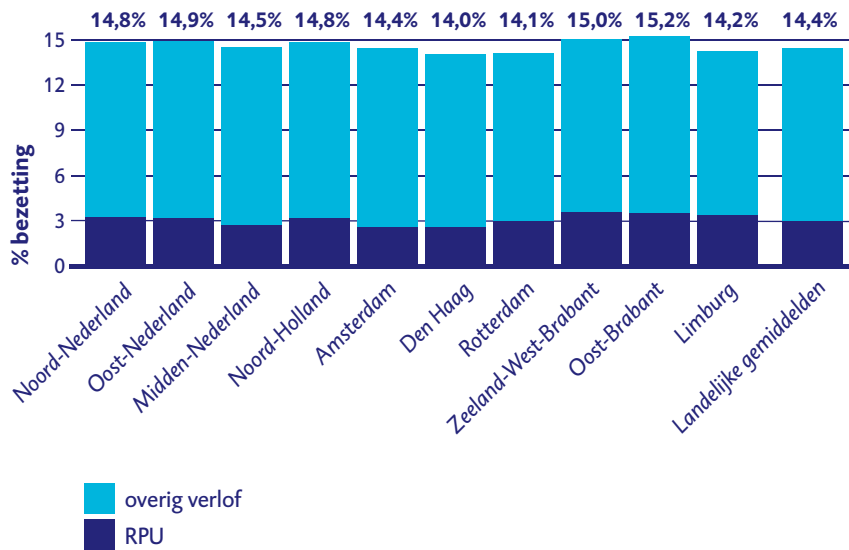
Het valt op dat vooral standaardverlof en deelname aan de RPU een groot effect hebben op de inzetbaarheid. Uit de door ons onderzochte data blijkt dat het standaardverlof evenredig is verdeeld over het jaar en voor alle personeel nagenoeg gelijk is (9,1%). Omdat het aannemelijk is dat er in vakantieperioden meer verlof wordt opgenomen dan daarbuiten, en dat niet iedereen elk jaar precies evenveel verlof opneemt, komt dit gemiddelde percentage zeer waarschijnlijk niet geheel overeen met de dagelijkse werkelijkheid.





Figuur 8 toont de invloed van verlof op de inzetbaarheid van personeel. We zien dat de in de eenheid Oost-Brabant 15,2% van de bezetting niet inzetbaar is als gevolg van verlof, terwijl dit bij de eenheden Den Haag en Rotterdam 14,0% is.

Het verlof inclusief RPU bij de eenheden varieert van 14,0% tot 15,2%



Figuur 8 Invloed van verlof per eenheid

Als we inzoomen op het effect van de RPU op de inzetbaarheid van personeel bij de gehele politie in de periode medio juli 2018 – medio juli 2019, dan zien we dat 3% van de bezetting als gevolg van deze regeling niet inzetbaar is. Bij de regionale eenheden varieert dit percentage van 2,6% (Amsterdam en Den Haag) tot 3,6% (Zeeland-West-Brabant) en bij de basisteams van 0,5% tot 5,8%.

Regeling voor partieel uittreden wordt vervangen door regeling voor extra verlofuren

Met ingang van 1 juli 2019 is de RPU vervangen door de regeling levensfase-uren (LFU). In deze regeling krijgen politiemedewerkers met een volledig dienstverband elk kalenderjaar 53,8 uren extra verlof. Deze kunnen zij tijdens hun loopbaan of voorafgaand aan hun pensionering opnemen. De inzetbaarheid wordt door de LFU verlaagd met bijna 3%. In die zin is er geen verschil met het effect dat de RPU heeft op de inzetbaarheid. Een verschil is wel dat de RPU alleen openstaat voor 55-plussers, terwijl de LFU voor alle medewerkers gaat gelden. De inzetbaarheid verbetert met deze maatregel dus niet, maar de verminderde inzetbaarheid wordt meer gespreid over alle medewerkers.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

2.3 Effecten van training en opleiding op inzetbaarheid

Politiemensen besteden ook tijd aan de trainingen en opleidingen die ze moeten volgen. Het gaat hier niet alleen om verplichte opleidingen zoals de Integrale Beroepsvaardigheidstraining voor het gebruiken van geweldsmiddelen en zogeheten profchecks (tests op kennis van wetsregels), maar ook om andere cursussen, trainingen en opleidingen die medewerkers kunnen volgen.

2.3.1 Direct effect: afwezigheid

De tijd die wordt besteed aan training en opleiding heeft een direct beperkend effect op de inzetbaarheid van het personeel. Hoe groot dit effect precies is, is op dit moment niet bekend. De duur van de cursussen, trainingen en opleidingen die binnen de politie worden gevolgd is erg wisselend.

“Collega’s die opleidingen en IBT (Integrale Beroepsvaardigheidstrainingen) moeten volgen zijn vaak afwezig. Vooral omdat opleidingen vaak achter elkaar gepland worden. Dan zijn medewerkers bijvoorbeeld een week weg.”

Ten tijde van ons onderzoek werd de factor ‘training en opleiding’ nog niet meegenomen in de interne inzetbaarheidsberekeningen van de politie. De politie is namelijk op dit moment nog niet in staat om per medewerker te berekenen hoeveel uren hieraan worden besteed. Deze uren maken dus nog geen deel uit van het Politie Prestatie Dashboard voor de inzetbaarheid.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft aan de Tweede Kamer een inzetbaarheidscijfer inclusief een vast percentage van 8% opleidingen per medewerker gerapporteerd (JenV, 2019b).

De politie heeft ons laten weten dat zij inderdaad rekening houdt met een gemiddelde van 8% voor alle medewerkers (inclusief politiemedewerkers-in-opleiding, zogenoemde aspiranten). Dit percentage moeten gebruikers van het dashboard zelf van het inzetbaarheidscijfer aftrekken. De politie heeft aangegeven het reële aantal uren opleidingen per medewerker in het dashboard te zullen gaan opnemen.

2.3.2 Indirect effect: niet gehaalde toetsen

Het volgen van trainingen heeft niet alleen een direct effect op de inzetbaarheid van medewerkers; er kunnen ook indirecte effecten zijn. Zo kan het voorkomen dat het takenpakket van medewerkers moet worden aangepast als zij de toetsen voor het gebruik van geweldsmiddelen niet halen. Dat heeft dan gevolgen voor de inplanbaarheid van deze medewerkers. Taken met geweldsmiddelen (bijvoorbeeld surveillance) worden dan taken





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

zonder geweldsmiddelen (bijvoorbeeld bureaudienst). We hebben geen informatie over het aantal medewerkers waarvoor dit geldt. We gaan in hoofdstuk 3 nader op dit onderwerp in.

2.3.3 Effect van percentage aspiranten

Zoals we hierboven bespraken gaat de politie uit van 8% niet-inzetbaarheid van medewerkers als gevolg van opleidingsuren. Dit percentage geldt voor iedereen, inclusief aspiranten. In werkelijkheid verschilt de inzetbaarheid van aspiranten echter sterk met die van volwaardige politiemedewerkers, doordat zij het merendeel van hun tijd besteden aan opleiding en training.

De minister van Justitie en Veiligheid meldde in september 2019 aan de Tweede Kamer dat aspiranten binnen de politie slechts voor 17% inzetbaar zijn (JenV, 2019b, p. 6). We zien dit bevestigd bij beide door ons onderzochte regionale politie-eenheden; aspiranten waren daar slechts voor 15% tot 17% van hun tijd inzetbaar.

De politie is van plan om binnen afzienbare termijn aspiranten voor 17% mee te gaan rekenen in het inzetbaarheidscijfer. Dit zal dus resulteren in een lager percentage dan het inzetbaarheidscijfer dat de landelijke politietop op dit moment gebruikt en een betere weerspiegeling van de realiteit.

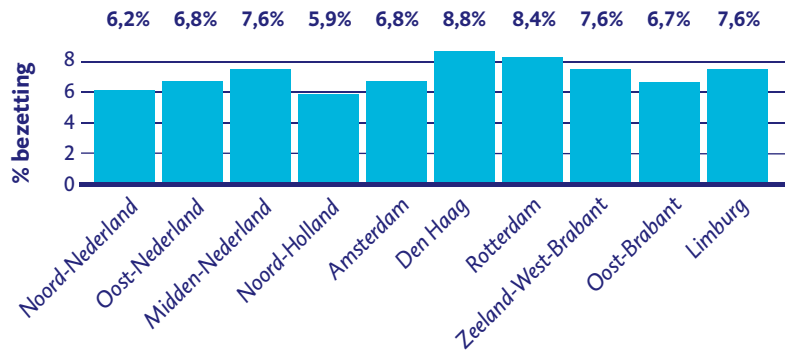
De aanwezigheid van aspiranten heeft ook op een andere manier invloed op de inzetbaarheid van personeel binnen regionale eenheden. Voor elke vijf aspiranten moet namelijk een coach beschikbaar zijn. De eerste zestien weken betreft deze coaching van aspiranten een voltijds bezigheid; daarna is de begeleidingstijd beperkter. Medewerkers die als coach optreden zijn op dat moment niet of verminderd inzetbaar voor overige taken.

Een basisteam bestaat gemiddeld voor 13,5% uit aspiranten; aspiranten en hun begeleiding hebben dus een groot effect op de algehele inzetbaarheid van het personeel van een eenheid.





Het aantal aspiranten in de eenheden varieert van 5,9% tot 8,8%



Figuur 9 Percentage aspiranten per eenheid (een eenheid bestaat uit meer dan alleen basisteams)

2.4 Inzetbaarheidsverschillen tussen basisteams

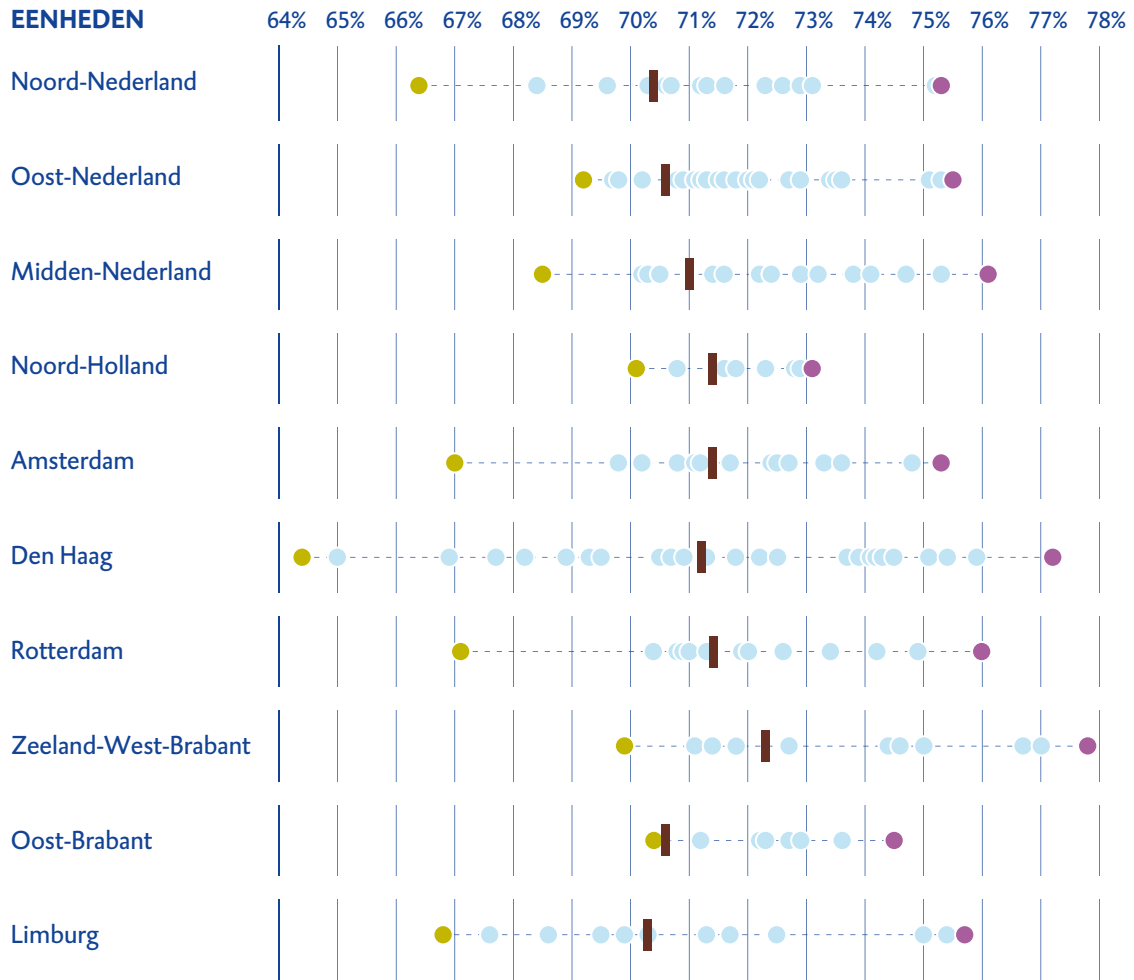
Als we de hiervoor genoemde 8% niet-inzetbaarheid aan opleidingsuren (een percentage dat, zoals aangegeven, een onderschatting vormt van de werkelijkheid) optellen bij de niet-inzetbaarheidspercentages vanwege ziekteverzuim en verlof, blijkt dat de politie in totaal 28,6% (17.501 fte's) niet in kan zetten vanwege verlof, ziekteverzuim én opleidingen (zonder specifieke berekening voor aspiranten). De gemiddelde inzetbaarheid van het politiepersoneel in de periode juli 2018 tot juli 2019 is volgens deze berekening dus 71,4%. In figuur 10 tonen we de inzetbaarheidspercentages per eenheid inclusief opleidingen. Te zien is dat in de regio Limburg gemiddeld 29,7% van de medewerkers in de onderzochte periode niet inzetbaar was (862 fte's) en in Zeeland-West-Brabant gemiddeld 27,7% (946 fte's). In deze eenheden varieert de inzetbaarheid van het personeel dus tussen de 70,3% en de 72,3%.





Spreiding van inzetbaarheid basisteam binnen de eenheden

- = Basisteam met laagste gemiddelde inzetbaarheid
- = Basisteam met hoogste gemiddelde inzetbaarheid
- = Gemiddelde inzetbaarheid per basisteam
- = Gemiddelde inzetbaarheid per eenheid

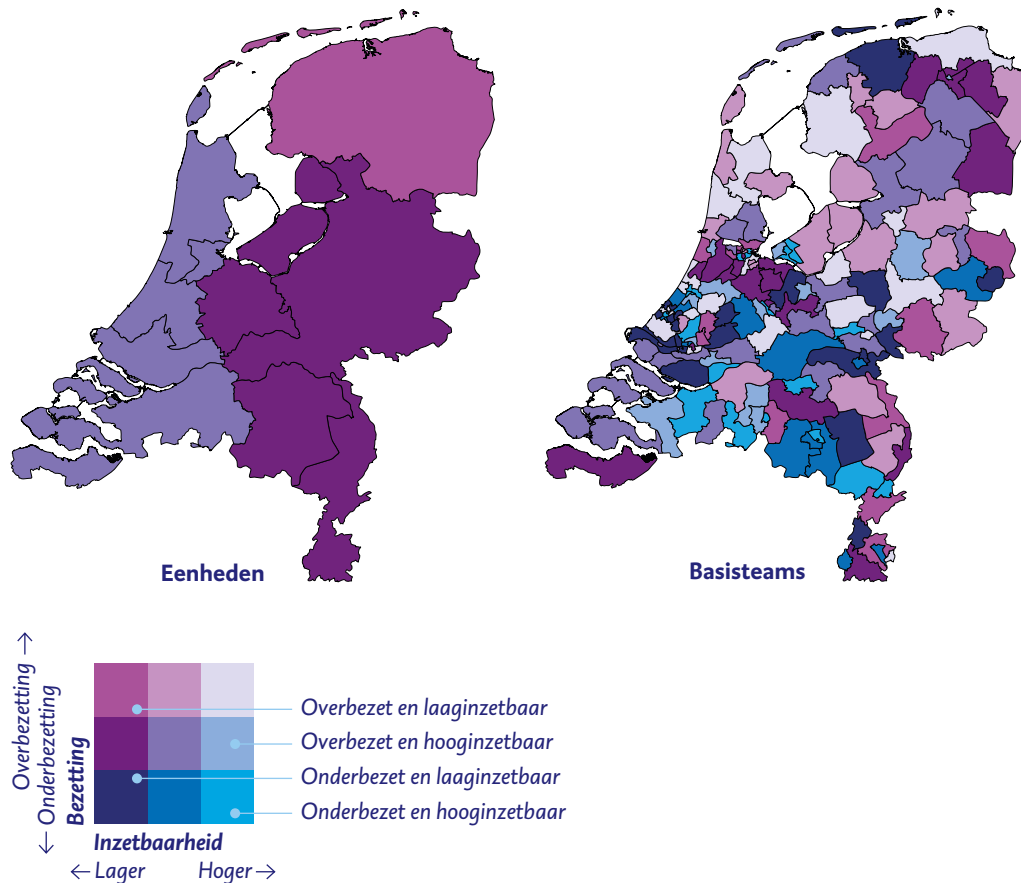


Figuur 10 Inzetbaarheid per eenheid en de variatie van inzetbaarheid per basisteam

Kijken we naar zowel bezetting als inzetbaarheid, dan valt op dat er eenheden en basisteam zijn met een hoge personele bezetting en lage inzetbaarheid, en ook eenheden en basisteam met een lage personele bezetting en een hoge inzetbaarheid; zie figuur 11.



Eenheden en basisteams kunnen verschillende combinaties van bezetting en inzetbaarheid hebben



Figuur 11 Variatie in bezetting en inzetbaarheid eenheden en basisteams

Basisteams die een lage personele bezetting en een lage inzetbaarheid hebben (de donkerblauwe basisteams in bovenstaande figuur), lijken een dubbel probleem te hebben: zij beschikken over te weinig mensen en deze mensen zijn ook nog eens minder dan gemiddeld inzetbaar. We zien dat er binnen elke eenheid basisteams zijn met problemen op het gebied van bezetting en/of inzetbaarheid. Het is dus belangrijk om naar bezetting en inzetbaarheid *in samenhang* te kijken.

“Wij hebben op papier een overbezetting, daardoor moeten we [medewerkers] leveren aan andere eenheden die op papier een onderbezetting hebben. Maar wij hebben een hoog ziektepercentage en mensen die de noodhulp niet kunnen doen omdat ze zwanger of geblesseerd zijn. Dat wordt niet meegeteld en daardoor moeten we toch leveren. Het doet gewoon pijn als er gezegd wordt dat we een overbezetting hebben.”





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

2.5 Berekeningsmodellen voor inzetbaarheid

Op basis van de interne overzichten in het Politie Prestatie Dashboard berekent de politie de inzetbaarheid van al haar medewerkers. De politie hanteert daarnaast nog een tweede berekeningsmodel. Dit model, dat nog in ontwikkeling is, betreft een simulatiemodel waaruit (onder meer) voorspellingen ten aanzien van inzetbaarheid zijn af te leiden. In dit model wordt alleen de inzetbaarheid berekend van de medewerkers (inclusief aspiranten) die noodhulpdiensten draaien. Het idee achter dit model is dat de politie vooral van deze mensen wil weten wat hun inzetbaarheid is. Het bieden van noodhulp is namelijk werk dat niet kan worden uitgesteld en dat dag en nacht doorgaat. Achterliggende gedachte is dus dat een goed beeld van de inzetbaarheid van medewerkers die werk doen dat kan worden ingepland (en eventueel uitgesteld), minder prioriteit heeft.

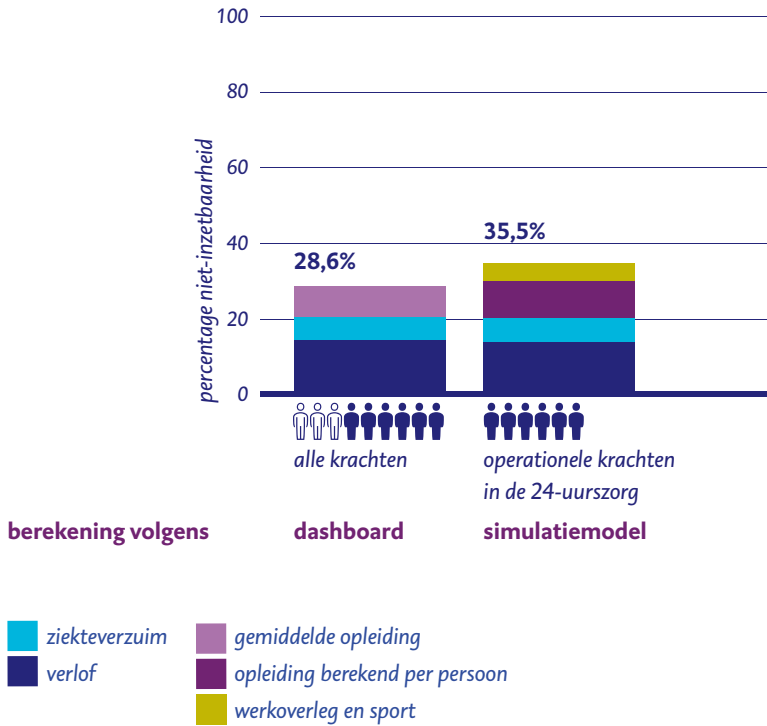
Een belangrijk verschil tussen het simulatiemodel en het dashboard, afgezien van de verenging tot noodhulpverlening, betreft het aantal factoren dat wordt meegenomen in het bepalen van de inzetbaarheid. In het Politie Prestatie Dashboard worden alleen verlof, verzuim en opleiding als factoren van niet-inzetbaarheid meegerekend. In het nieuwe model worden meer factoren meegenomen: bijvoorbeeld de uren die een aspirant moet besteden aan zijn opleiding, sporturen die tijdens het werk worden gemaakt en uren die worden besteed aan briefings en werkoverleggen. Ook worden sommige zaken anders berekend: zo wordt in het simulatiemodel wél de opleiding per medewerker berekend.

Het simulatiemodel genereert als gevolg van deze verschillen een ander gemiddeld inzetbaarheidscijfer, namelijk 64,5%. Dit is aanzienlijk lager dan het percentage inzetbaarheid van 71,4% dat wij eerder noemden (waarin alleen ziekteverzuim, verlof en opleidingen waren berekend voor alle medewerkers). In figuur 12 zijn de resultaten van de twee berekeningen van niet-inzetbaarheid naast elkaar gezet.





De politie heeft twee modellen voor het berekenen van niet-inzetbaarheid



Figuur 12 De verschillen tussen het dashboard en het simulatiemodel

2.6 Inzetbaarheid bij eenheid Limburg

Bij de regionale politie-eenheid Limburg zijn wij dezelfde verschillen in de berekening van de inzetbaarheid tegengekomen als hiervoor beschreven. De eenheid Limburg neemt in haar berekening alleen ‘operationele krachten die in de 24-uurszorg werken’ mee, net als in het zojuist besproken simulatiemodel. De eenheid Limburg neemt voorts ook de uren die worden besteed aan werkoverleggen en briefings (72 uur per medewerker), vaardigheidstrainingen en opleidingen (32 uur oefenen van het dragen van een wapen + 72 uur overige opleidingen per medewerker) mee in het inzetbaarheidscijfer. Verder wordt voor aspiranten gerekend met een inzetbaarheid van 15%.

Al met al komt de eenheid Limburg daardoor uit op een inzetbaarheid die 9,3 procentpunt lager ligt dan de landelijke berekening van het inzetbaarheidscijfer voor Limburg.⁹ Figuur 13 toont de verschillen tussen de landelijke cijfers en de cijfers berekend door de eenheid Limburg. We zien dat volgens het Politie Prestatie Dashboard tussen de 66,8% en de 75,7% van de bezetting van basisteams inzetbaar is. In de berekening van de eenheid Limburg varieert de inzetbaarheid van de basisteams van 58,6% tot 64,7% van de bezetting.





Er zijn grote verschillen tussen de inzetbaarheidscijfers van het dashboard en die van de eenheid



Figuur 13 Inzetbaarheidscijfers eenheid Limburg uit het dashboard vergeleken met die van de eenheid



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

3 Inplanbaar politiepersoneel

Uit de gesprekken die wij binnen de regionale eenheden hebben gevoerd komt naar voren dat teamchefs behoefte hebben aan een gedetailleerd beeld van de mate waarin hun medewerkers (a) op verschillende momenten aanwezig zijn en (b) in alle opzichten zijn toegerust voor hun specifieke taak. Om goede keuzes te kunnen maken over de uitvoering van het takenpakket en de verdeling van het personeel over het team, moeten teamchefs namelijk niet alleen inzicht hebben in de inzetbaarheid. Er is ook informatie nodig over het aantal medewerkers dat 's nachts niet hoeft te werken, de verdeling van de vaste vrije dagen binnen het team, het aantal medewerkers dat tijdelijk voor een ander team werkt of een andere taak uitvoert – zoals diensten voor de mobiele eenheid (ME) – en het aantal medewerkers dat een toets niet heeft gehaald en daarom niet bevoegd is om te worden ingezet voor taken waarbij de toepassing van geweld nodig kan zijn. Deze informatie wordt *inplanbaarheid* genoemd. Over de factoren die de *inplanbaarheid* van medewerkers bepalen, gaat dit hoofdstuk.

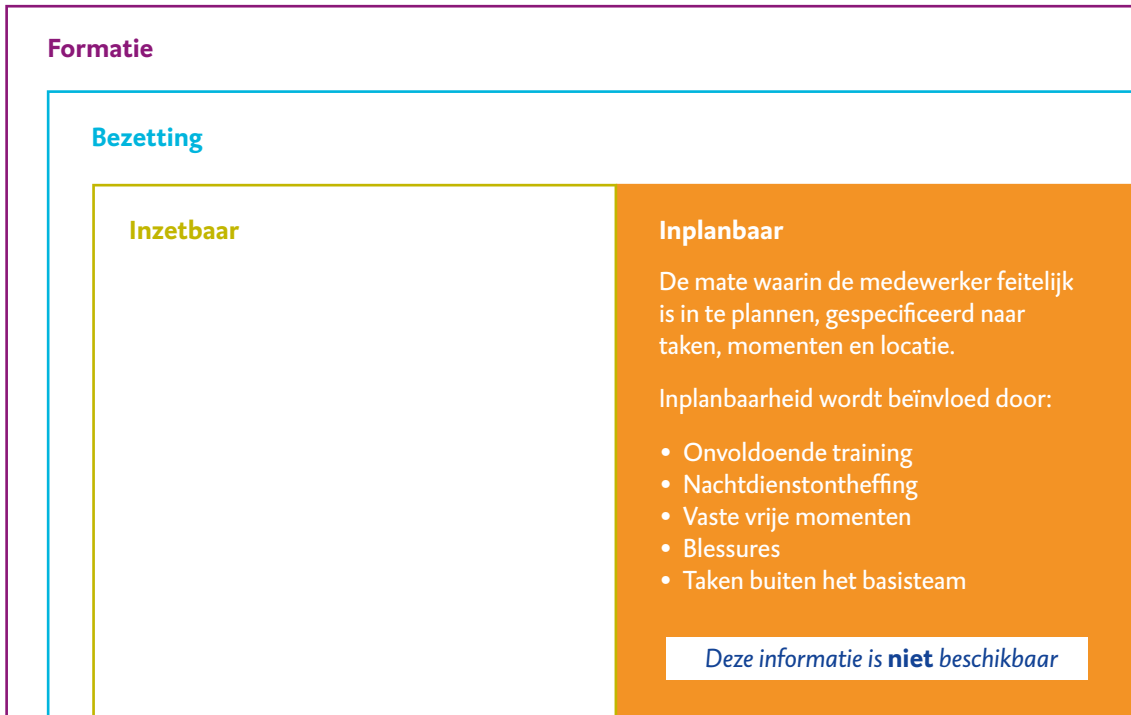
3.1 Definitie van inplanbaarheid

Inplanbaarheid wordt door de politie gedefinieerd als “de mate waarin de medewerker is in te plannen, gespecificeerd naar datum, tijd, duur, locatie, functie en deskundigheid”. In andere woorden: het gaat bij inplanbaarheid om zaken die van invloed zijn op de mate van inzetbaarheid van medewerkers op een bepaald *moment* of voor een bepaalde *taak* of op een bepaalde *locatie*; zie figuur 14.





Inplanbaarheid



Figuur 14 Inplanbaarheid ten opzichte van inzetbaarheid en bezetting

Inplanbaar is iets anders dan inzetbaar. Een inzetbare medewerker die niet kan worden ingepland voor een bepaalde taak, een bepaald moment of op een bepaalde locatie, is immers wel inplanbaar voor een andere taak, op een ander moment of een andere locatie. De individuele inzetbaarheid verandert dus niet. Daarom kunnen deze variabelen niet in het gemiddelde inzetbaarheidscijfer worden meegenomen. Lage inplanbaarheid van bepaalde medewerkers binnen een team leidt uiteraard tot een hogere druk op de andere medewerkers in het team. Hierdoor ontstaat het risico dat een kleine groep medewerkers overvraagd wordt. Deze vicieuze cirkel kan uiteindelijk leiden tot een verlaagde inzetbaarheid, bijvoorbeeld door ziekteverzuim.

Als inplanbaarheid in cijfers zou worden uitgedrukt, zou duidelijk worden dat het aantal aanwezige en toegeruste medewerkers voor een specifieke taak of op een bepaald moment of een bepaalde locatie, binnen een eenheid of een basisteam kan afwijken van het inzetbaarheidscijfer. Er zijn over de mate van inplanbaarheid echter maar weinig cijfers. De systemen van de politie bieden geen goed overzicht van de inplanbaarheid. Teamchefs houden hiervoor eigen spreadsheets bij, omdat zij deze informatie wel nodig hebben.



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

3.2 Factoren die van invloed zijn op inplanbaarheid

We bespreken in de hiernavolgende paragrafen een aantal factoren die de inplanbaarheid van politiemedewerkers kunnen verkleinen respectievelijk vergroten.

3.2.1 Blessure of niet behalen vaardigheidstests

Bij een blessure, een posttraumatische stressstoornis (PTSS), of het niet behalen van een vaardigheidstest kan een politiemedewerker niet voor bepaalde taken worden ingezet. Deze medewerker kan dan bijvoorbeeld (tijdelijk) niet meer op straat surveilleren of noodhulpdiensten draaien. Maar mogelijk kan hij of zij wel bij de recherche of bij de intake werkzaamheden verrichten. In dat geval is er geen sprake van een verminderde inzetbaarheid. De inzetbaarheid is alleen verminderd voor specifieke taken (zoals surveillance). Tegelijkertijd is er sprake van een toegenomen inzetbaarheid voor andere taken (zoals bureaudiensten).

3.2.2 Vaste vrije dagen of dagdelen (modaliteiten)

Er zijn ook factoren die de inzetbaarheid van medewerkers op *bepaalde momenten* verminderen. Dit is met name van invloed op het werkrooster. Politie-medewerkers mogen 'modaliteiten' aanvragen. Dit zijn afspraken over een vaste vrije dag of dagdeel in de week. Dat betekent voor het basisteam dat de medewerker op die dag niet kan worden ingepland.

"Ik merk in de planning dat er veel omheen gepland moet worden. Mensen willen vaak op maandag vrij zijn bijvoorbeeld."

De modaliteiten die voor medewerkers gelden zijn niet gelijk verdeeld. Daardoor kunnen binnen een team vaak op bepaalde dagen veel medewerkers worden ingepland, en op andere dagen slechts een beperkt aantal medewerkers. Logischerwijs leidt dit tot inplanbaarheidsproblemen die zichzelf versterken. Immers, wanneer veel medewerkers de vrijdagavond als vast vrij dagdeel hebben, worden de andere medewerkers bijna altijd ingepland op vrijdagavond. Wanneer zij dat niet prettig vinden vragen zij zelf ook een modaliteit aan voor de vrijdagavond, waardoor de inzetbaarheid op vrijdag nog verder daalt.

"Ik heb zelf geen modaliteiten, en ik vind dat er te veel worden toegekend. Daardoor krijg ik de rottige diensten: Ik moet al die avonden draaien waar anderen vrij moeten zijn. Ik vind het zelf niet kunnen om een modaliteit aan te vragen alleen om een modaliteit aan te vragen. Ik heb een nachtdienstontheffing. En geen jonge kinderen of een werkende vrouw. Dan zou ik het alleen doen om het voor mezelf makkelijker te maken."





Medewerkers kunnen ook een ‘9 uursmodaliteit’ aanvragen. Zij kunnen dan diensten draaien van 9 uur in plaats van 8 uur. Hierdoor hoeven zij minder diensten per periode te doen. Omdat diensten standaard 8 uur duren en meestal vaste begintijden hebben, zorgt de 9 uursmodaliteit in de huidige praktijk voor overlappende uren bij de wisseling van de dienst. Op een dag van 24 uur is dan sprake van drie overlappende uren, waarop er meer mensen aan het werk zijn dan nodig is. Met andere woorden, dit leidt in de praktijk tot een suboptimale situatie, uren kunnen hier efficiënter worden ingezet.

3.2.3 Tijdelijke tewerkstelling elders binnen politieorganisatie

Wij hebben berekend dat 1,7% van de medewerkers binnen de politie (tijdelijk) elders tewerkgesteld is, bijvoorbeeld in het kader van een detachering bij een ander organisatieonderdeel. Zij tellen meestal mee in de bezetting van hun eigen team, terwijl zij feitelijk elders werken en dus niet inplanbaar zijn voor de taken van hun basisteam. Deze medewerkers zijn uiteraard wel ergens anders inzetbaar en kunnen daar de feitelijke inzetbaarheid verhogen.

Daarnaast zijn er medewerkers die als neventaak geregeld worden opgeroepen om ME-diensten te draaien of om te werken voor de Dienst Bewaken en Beveiligen. Zij zijn daardoor, soms onverwacht, een aantal diensten per periode niet inzetbaar. Zij zijn wel inzetbaar voor de politie als geheel, maar niet voor het basisteam. Hoeveel tijd agenten gemiddeld aan deze taken besteden, verschilt.

“We hebben wel 200 medewerkers, maar we hebben ze niet. Er zijn veel mensen die op het team drukken, maar elders werk verrichten. Of ze hebben een taak op een andere plek. Er zijn er die al jaren bezig zijn op een andere plek, bijvoorbeeld met het helpen van vrijwilligers.”

“Je ziet op de dienstlijst dat mensen uitgeleend zijn. Dan denk je van ‘hé, waar gaat die heen’. Collega’s worden uitgeleend om te werken bij het asielzoekerscentrum in Ter Apel, op de Waddeneilanden of bijvoorbeeld de Sneekweek.”

Politiemedewerkers binnen het basisteam die zijn opgeleid voor ME-taken, voeren deze taken gemiddeld voor 10% van hun tijd uit. Dat betekent dat ME’ers ongeveer één dienst in een periode van twee weken niet inplanbaar zijn voor de taken van het basisteam. Er zijn ook detacheringen van langduriger aard, waarbij een lid van een basisteam voor langere tijd niet inplanbaar is binnen het basisteam, omdat hij of zij bij een ander organisatieonderdeel werkt. Dit verhoogt dan uiteraard de inzetbaarheid van het andere



organisatieonderdeel. In de cijfers die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd over bezetting en inzetbaarheid is rekening gehouden met medewerkers die voor langere tijd bij een ander organisatieonderdeel werkten.

3.2.4 Nachtdienstonthefing

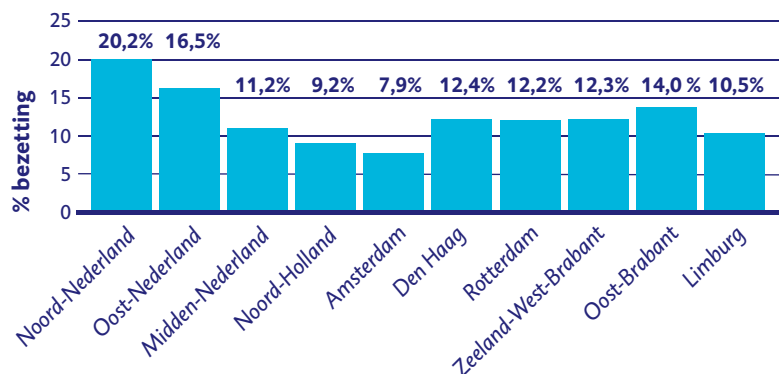
Medewerkers boven de 55 jaar mogen nachtdienstonthefing aanvragen. Dit heeft geen effect op de inzetbaarheid van deze individuele medewerker: hij of zij kan alle uren immers overdag maken. Het heeft wel effect op zijn of haar inplanbaarheid. En dat heeft gevolgen voor het team: alle andere medewerkers moeten samen de nachtdiensten opvangen. Wanneer in een team veel personeel werkt met nachtdienstonthefing, kan dit zorgen voor een hoge ‘roosterdruk’ voor de medewerkers zonder nachtdienstonthefing.

Collega's hebben nachtdienstonthefing. Zij zijn ouder, dus ik snap dat wel. Maar ik ben redelijk jong, dus ik moet vaak de nachtdiensten opvullen, en het is wel heftig om veel nachtdiensten te moeten doen. Er zijn overdag al weinig mensen voor de noodhulp, en 's nachts nog minder."

Hier is dus geen sprake van een verminderde inzetbaarheid van het team als geheel, maar wel van een verminderde inzetbaarheid in de nacht, met als gevolg dat een kleine groep mensen de relatief belastende nachtdiensten moet doen, en dat het moeilijker wordt om de nachtdiensten in te plannen. Uiteraard geldt dan dat overdag vaak meer dan voldoende medewerkers zijn om de roosters rond te krijgen.

Zoals figuur 15 laat zien fluctueert in de regionale eenheden het percentage medewerkers met nachtdienstonthefing sterk.

Nachtdienstonthefing varieert van 7,9% tot 20,2%



Figuur 15 Percentage medewerkers met nachtdienstonthefing per eenheid





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

In teams waar er relatief veel personeel werkzaam is met nachtdienstonthefing, moeten bijvoorbeeld wijkagenten (die in principe overdag werken) vaker 's nachts in de noodhulpdiensten draaien. Dat betekent dat wijkagenten minder tijd hebben voor hun wijktaken (zie ook Terpstra en Evers, 2019).

“We zijn heel makkelijk, we vinden snel oplossingen. Als wijkagent moet ik mijn afspraken dan maar afzeggen. Ik ben vaak in de dagdienst gepland, dus mijn dienst wordt makkelijk verplaatst omdat er niemand anders is voor de ochtend of de nacht.”





4 Inzetbaarheid en inplanbaarheid in relatie tot takenpakket

Om te weten of er binnen een politie-eenheid genoeg personeel is, is inzicht nodig in het (a) takenpakket van de politie en (b) de hoeveelheid aanwezige medewerkers die zijn toegerust op de uitvoering van alle voorliggende taken. Vervolgens moet de relatie tussen deze gegevens worden afgezet tegen een normwaarde. Hiervoor hanteert de politie het concept ‘waterlijn’.¹⁰ We bespreken in dit hoofdstuk wat dit concept precies inhoudt en hoe het op dit moment binnen de politieorganisatie wordt gebruikt.

4.1 ‘Waterlijn’: grenswaarde voor minimale politiezorg

De waterlijn geeft aan hoeveel fte bij landelijke, grootschalige evenementen en crises altijd moet achterblijven binnen de basisteams om de minimale politiezorg te kunnen garanderen (de kernbezetting), en welk deel van de medewerkers kan worden ingezet ter ondersteuning van collega’s elders in het land. Uitgangspunt is dat het werk wordt onderverdeeld in drie niveaus, waarbij als regel geldt dat een team of eenheid nooit onder het minimale niveau (niveau 0) mag uitkomen.

Werkzaamheden die minimaal moeten worden verricht (niveau 0)

Het minimale niveau omvat de dagelijkse coördinatie van het werk, de werkverdeling, de noodhulp (spoedmeldingen), arrestantenzorg, het aannemen en verwerken van meldingen, informatie analyseren binnen de meldkamer, de wijkagent, bureau-openstelling, opsporing en handhaving gebaseerd op bestuurlijke convenanten en gericht op de openbare orde.

Wij hebben geconstateerd dat in de onderzochte eenheden de inzetbaarheidscijfers worden afgezet tegen deze drie niveaus. Dit zou een beeld geven van de mate waarin er voldoende personeel is om de taken uit te voeren. De inplanbaarheid wordt hierin echter nog niet meegenomen. Het aandeel politiepersoneel dat daadwerkelijk voor specifieke taken inzetbaar is, kan dus op bepaalde momenten kleiner of groter zijn.

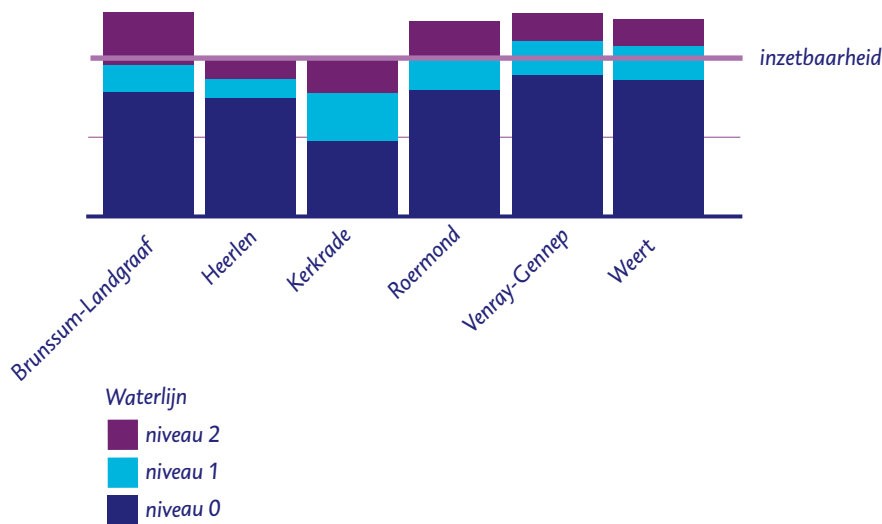
In figuur 16 geven we een voorbeeld van een waterlijnberekening. De berekening betreft de inzetbaarheid van zes basisteams binnen de eenheid Limburg. De lijn geeft de inzetbaarheid van de teams weer (exclusief aspiranten) zoals deze door de eenheid zelf werd berekend (zie § 2.6). Niveau 0 representeert de kernactiviteiten die altijd moeten worden gewaarborgd. Niveau 1 betreft evenementen, inzet in het sociale domein, opsporing en de





periodieke opleidingen van politieagenten. Tot niveau 2 worden activiteiten gerekend waaraan het basisteam samen met het bevoegd gezag een eigen invulling kan geven.

Niet al deze basisteams halen alle niveaus van de waterlijn



Figuur 16 Inzetbaarheid (lijn) afgezet tegen de waterlijn

Figuur 16 toont de gemiddelde inzetbaarheid van de operationele medewerkers (de paarse lijn) en het gemiddelde takenpakket in 2019 van zes basisteams binnen de eenheid Limburg. Te zien is dat de kernactiviteiten voor deze zes basisteams zijn gewaarborgd. Dat geldt niet voor de activiteiten in niveau 1 en 2. Bij team Weert bijvoorbeeld, wordt bijna de helft van de niveau 1-taken niet verricht; de niveau 2-taken worden daar helemaal niet gehaald. De meeste teams komen niet toe aan de niveau 2-werkzaamheden; alleen in Heerlen en Kerkrade lukt dat wel.

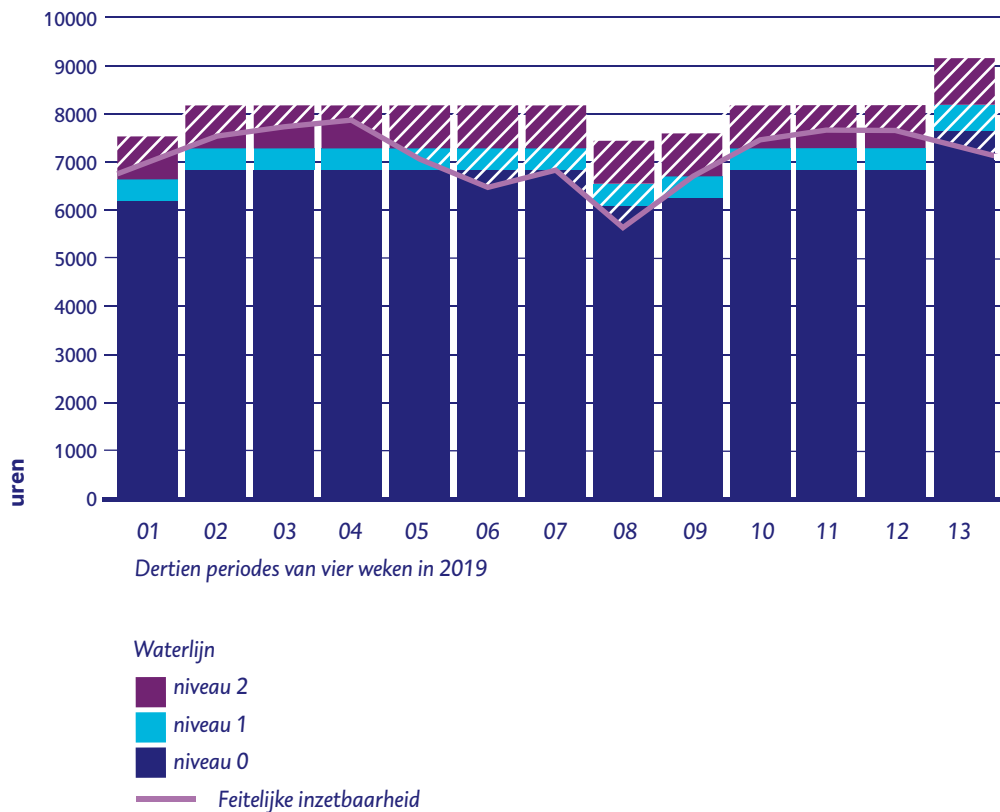
4.2 Beeld van inzetbaarheid per periode of dag

Een voordeel van werken met de waterlijn als concept is dat deze normwaarde voor de personele bezetting kan worden uitgesplitst per periode of per dag. In figuur 17 zien we een uitsplitsing per periode in 2019 voor een basisteam binnen de eenheid Limburg.





De inzetbaarheid van dit basisteam is niet in elke periode toereikend voor niveau 0 van de waterlijn



Figuur 17 Inzetbaarheid (lijn) afgezet tegen de waterlijn per periode voor een basisteam

Te zien is dat het vooral in de zomerperiode moeilijk is om niveau 0 te halen: in periode 6 (medio mei tot medio juni) en 8 (medio juli tot medio augustus) is de inzetbaarheid niet toereikend voor de uitvoering van niveau 0-taken.

We zien dat het ook per periode verschilt in hoeverre de medewerkers toekomen aan taken op niveau 1 en 2.

“Er wordt gepland op de minimale waterlijn, iets extra’s is er niet. Als er iemand uitvalt door ziekte is er niemand. Als er ME inzet is ben je die mensen kwijt voor het basisteam. Dan ga je met minder mensen aan het werk dan de afspraak is. Door een teruglopende sterkte wordt het moeilijker om de taken uit te voeren.”





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

4.3 Beeld van inplanbaarheid per periode of dag

Als we de inplanbaarheid óók zouden kunnen meenemen in de waterlijnberekening, dan zou zichtbaar worden dat het niet op elk moment van de maand mogelijk is om de waterlijn te halen. Dit heeft onder meer te maken met de nachtdienstontheffingen, waardoor er voor de nachten minder personeel is, maar ook met de vaste vrije dagen van medewerkers (modaliteiten), waardoor er op bepaalde dagen minder medewerkers zijn dan op andere dagen.

4.4 Verschillen in uitwerking op regionaal niveau

Binnen de politie wordt het concept 'waterlijn' verschillend uitgewerkt, bijvoorbeeld als het gaat om de bepaling van wat precies het minimale niveau is. In Limburg en Midden-Nederland zijn de uitwerking van de waterlijn en de definiëring van de minimale politie-inzet vooral tot stand gekomen op basis van ervaring en historie.

Er bestaan ook grote verschillen tussen de eenheden als het gaat om de aard van het werk dat wordt verricht. Hierdoor is het moeilijk de waterlijn van de ene eenheid te vergelijken met die van een andere. Soms bestaan er op dit punt zelfs grote verschillen tussen de basisteams binnen een regionale eenheid.





5 Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of inzicht in de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiemedewerkers voldoende wordt meegenomen in het personeelsbeleid van de politie en in de prioritering van de te verrichten taken. We bespreken de behoefte van de eenheden en basisteams aan gecombineerde informatie over inzetbaarheid én inplanbaarheid. Ook bespreken we in hoeverre de sturing van de inzetbaarheid en inplanbaarheid van personeel beter kan. We onderscheiden daarbij sturing die erop gericht is met goede gegevens over inzetbaarheid en inplanbaarheid het personeel zo effectief mogelijk in te zetten, en sturing die erop gericht is om de inzetbaarheid c.q. inplanbaarheid zélf te vergroten. We staan eerst kort stil bij op de verdeling van bevoegdheden bij de politie.

5.1 Wie is verantwoordelijk voor de politie?

De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de politie. De leiding en het beheer van de politie ligt in handen van de korpschef. Deze legt hierover verantwoording af aan de minister. Hij/zij is ook verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Binnen de regio's wordt het beleid en de taakuitvoering bepaald door het lokale bevoegd gezag (de burgemeester en de officier van justitie).

Rollen en verantwoordelijkheden

Minister van Justitie en Veiligheid

De minister van Justitie en Veiligheid bepaalt de financiële en inhoudelijke randvoorwaarden voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel. Daarnaast stelt hij/zij de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan, het jaarverslag en de formatie van de politie vast. Ook formuleert de minister eenmaal in de vier jaar, in overleg met het college van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie. Verder voert de minister vier maal per jaar overleg met de regioburgemeesters en de voorzitter van de procureurs-generaal over de taakuitvoering door de politie. De korpschef is daarbij aanwezig.

Korpschef

De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. Hij/zij opereert binnen de kaders die de minister van Justitie en Veiligheid stelt en legt over de uitoefening van zijn of haar taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister. Zie ook het organogram in paragraaf 1.7.





Lokaal bevoegd gezag

Het bevoegd gezag ter plaatse wordt gevormd door de burgemeester van de betreffende gemeente en de (hoofd)officier van justitie. In deze lokale driehoeken (burgemeester(s), officier van justitie en politie, vaak een teamchef) worden de inzet en het beleid voor de taakuitvoering van de politie bepaald.

5.2 Betere informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid nodig

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiemedewerkers op dit moment *niet eenduidig* is. Ook is de informatie *niet volledig*. We lichten dit hieronder toe.

Er bestaat binnen de politie geen eenduidige opvatting over het antwoord op de vraag welke variabelen belangrijk zijn voor het hebben van een goed beeld van het inzetbare personeel, omdat de informatiebehoefte en belangen per organisatieonderdeel verschillen. Regionale eenheden hebben vooral behoefte aan detailinformatie over de feitelijke inzetbaarheid en inplanbaarheid van operationele krachten, terwijl op het niveau van het landelijke capaciteitsmanagement voor de politie als geheel meer strategisch naar inzetbaarheid wordt gekeken.

Inzetbaarheid wordt binnen de politie op verschillende manieren berekend. En dit zien we terug in de uitkomsten. De eenheid Limburg bijvoorbeeld, komt in haar berekeningen uit op een inzetbaarheid die 9,3 procentpunt lager is dan uit het Politie Prestatie Dashboard blijkt (zie hoofdstuk 2, § 2.6).

Daarnaast zien we dat de beschikbare informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiemedewerkers niet volledig is. Eenheden en teamchefs hebben vooral meer informatie nodig over de inplanbaarheid van personeel. Informatie over inplanbaarheid is niet alleen belangrijk voor het maken van de roosters, maar ook om te weten hoeveel mensen er daadwerkelijk aanwezig zijn én zijn toegerust voor de taken die de politie op bepaalde momenten en op bepaalde locaties moet uitvoeren.

In de modellen die binnen de regionale eenheden worden gebruikt om de inzetbaarheid van het personeel te berekenen wordt de inplanbaarheid van medewerkers op dit moment nog niet meegenomen. Teamchefs maken gebruik van eigen spreadsheets om het overzicht van zowel inzetbaarheid als inplanbaarheid van hun team te hebben. De landelijke systemen en cijfers zijn voor hen beperkt bruikbaar.





Begrippen en informatie die nodig zijn voor sturing



Figuur 18 Benodigde informatie over inzetbaarheid én inplanbaarheid

Doordat de landelijke politietop geen zicht heeft op de inplanbaarheid van medewerkers, heeft zij een *vertekend beeld* van wie er aanwezig en toegerust is om de taken uit te voeren, ten opzichte van de leidinggevendenden op eenheid- of basisteamniveau. Dit leidt ertoe dat de afzonderlijke niveaus van de politie verschillende informatie hebben en ‘langs elkaar heen praten’ als het gaat over de inzet van het personeel.

Bij voorkeur dient het beeld van de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiepersoneel op alle niveaus hetzelfde opgebouwd te zijn. Alleen dan kunnen op alle niveaus op consistente wijze prioriteiten worden gesteld in het takenpakket. Ook kan het personeel binnen de politie dan beter worden verdeeld over de diverse organisatieonderdelen.

5.3 Betere sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid nodig

Informatie over inzetbaarheid is pas recent ontwikkeld binnen de politie. De regionale eenheden moeten vanaf 2020 in hun jaarplan een capaciteitsparagraaf opnemen waarin ze



inzicht geven in de bezetting, de inzetbaarheid en het werkaanbod. Ze moeten laten zien op welke manier ze keuzes maken in het werk, een toelichting geven bij de balans in het takenpakket en het aantal inzetbare mensen, vermelden of en waarom ze afwijken van landelijke afspraken en aangeven welke ondersteuning wordt gevraagd aan andere organisatieonderdelen. Op deze manier moet vergelijkbare informatie uit het hele korps komen om tot zo realistisch mogelijke voorspellingen te kunnen komen over wat er waar nodig is. De inplanbaarheid van medewerkers is in de informatievergaring op dit moment echter niet verwerkt.

Ook met de huidige beschikbare gegevens zouden de inzetbaarheid en inplanbaarheid van medewerkers een grotere rol kunnen spelen in het personeelsbeleid en het prioriteren in het takenpakket van de politie dan nu het geval is. We zien dat de landelijke politietop op dit moment vooral stuurt op het in balans brengen van de bezetting ten opzichte van de formatie. Het gaat dan over de vraag of er voldoende personeel in dienst is.

De sturing op inzetbaarheid is op dit moment dus nog beperkt. De politie heeft geen interne afspraken gemaakt over wat er moet gebeuren wanneer de inzetbaarheid te laag is. De waterlijn vormt als normstelling wel een aanzet tot sturing, maar de toepassing hiervan maakt nog geen deel uit van vastgesteld beleid voor de verdeling van personeel. De focus van het beleid ligt vooralsnog op het terugdringen van ziekteverzuim.

5.3.1 Verdeling van personeel

We zien dat inzetbaarheid en inplanbaarheid vooralsnog geen rol spelen bij de verdeling van het personeel, bijvoorbeeld bij de verdeling van aspiranten of bij uitleen aan andere eenheden. In hoofdstuk 2 zagen we dat de inzetbaarheid niet evenredig verdeeld is over de gehele politie. Ook over- en onderbezetting zijn niet evenredig verdeeld en er zitten te veel mensen op hogere functies (de scheefbezetting). Er zijn ook teams met relatief veel oudere werknemers, waardoor er daar sprake is van mensen die minder uren werken in het kader van de RPU en nachtdienstonthefingen. Andere teams hebben weer veel aspiranten, die beperkt inzetbaar zijn.

Het is voor de politie moeilijk om de verdeling van medewerkers die al in dienst zijn te verbeteren, omdat op basis van wet- en regelgeving werknemers niet tot overplaatsing mogen worden verplicht (Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 1, lid 1).

5.3.2 Reductie van ziekteverzuim

Ten aanzien van de inzetbaarheid stuurt de politie vooral op het terugdringen van ziekteverzuim. De politie heeft een plan van aanpak opgesteld waarin ze zichzelf ten doel stelt het verzuimpercentage in 2023 terug te dringen tot 5,9% (in 2018 was dit 6,9%) en op





verdere reductie in de periode daarna (JenV, 2018a; Politie, 2018b). De korpsleiding stuurt actief op de reductie van verzuim: vanaf 2016 staat de aanpak van verzuim standaard op de agenda van de managementgesprekken die de korpsleiding met politiechefs voert. De verschillen tussen teams zijn groot en in het onderzoek zagen we dat teamchefs op verschillende manieren proberen het ziekteverzuim terug te dringen, met wisselend resultaat.

5.4 Verschillende oplossingen vanuit eenheden en basisteams

Wij hebben vastgesteld dat in de door ons onderzochte regionale eenheden inzetbaarheid en inplanbaarheid hoog op de agenda staat. Maar niet overal lukt het even goed om effectief te sturen op inzetbaarheid en inplanbaarheid. Eenheden zoeken manieren om de inzetbaarheid en inplanbaarheid goed in beeld te brengen. Zoals we in hoofdstuk 3 zagen werkt de eenheid Limburg met eigen cijfers van inzetbaarheid. In deze cijfers zit nog geen goed beeld van de inplanbaarheid. De eenheid Midden-Nederland gaat uit van de landelijke inzetbaarheidscijfers en heeft aanvullend daarop een instrument ontwikkeld om de modaliteiten (vaste vrije dagen of dagdelen) binnen de eenheid goed vast te leggen en zo een beter beeld van de inplanbaarheid te ontwikkelen.

Ook bij het *gebruiken* van de beschikbare informatie over inplanbaarheid (zoals het vernoemde modaliteiteninstrument) is nog verbetering mogelijk. Tot op heden worden aangevraagde modaliteiten vrijwel altijd toegekend. Modaliteiten mogen alleen worden geweigerd vanwege ‘zwaarwegend dienstbelang’ (Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 12) (Politie, 2015b). En hiervoor zijn goede cijfers over inzetbaarheid, inplanbaarheid en het takenpakket nodig.

“We proberen modaliteiten zo goed mogelijk te beschermen. Ik kan dat ook niet gemakkelijk afwijzen, omdat ik formeel geen argumenten heb; we zitten nog steeds boven de formatie van 99 fte.”

Er zijn binnen de eenheden verschillende initiatieven om de inzetbaarheid van medewerkers te vergroten c.q. effectiever om te gaan met het aanwezige personeel. Ook dit doen de twee door ons onderzochte eenheden elk op hun eigen manier. Succesvolle voorbeelden worden onderling weinig gedeeld. We bespreken hier enkele voorbeelden van instrumenten die door eenheden dan wel basisteams worden ingezet.

Bij de eenheid Limburg wordt gewerkt aan het uniformeren van de waterlijn voor de basisteams, zodat een eenduidiger beeld ontstaat van de mate waarin het beschikbare



personeel het werkaanbod aan kan. Daarmee wordt het mogelijk om knelpunten met de inzetbaarheid gezamenlijk op te lossen. Verder gaan de teamchefs in Limburg het gesprek aan met medewerkers over hun nachtdienstonthefing: veel medewerkers met nachtdienstonthefing willen af en toe toch nog wel een nachtdienst doen zolang ze daar zelf inspraak in hebben. Ook worden in Limburg medewerkers verschoven binnen de eenheid. Zo worden mensen die eerst bij de districtsrecherche aan langdurige zaken werkten, nu ingezet voor het meer operationele onderzoek naar veel voorkomende criminaliteit. Op die manier worden de basisteams ontlast. Daarnaast probeert de eenheid het opleidingsaanbod goed te spreiden over het jaar en worden er scherpe keuzes gemaakt in het opleidingsaanbod.

Ook de eenheid Midden-Nederland werkt aan een betere samenwerking tussen basisteams. Zo wordt er vaker overlegd in speciaal daarvoor opgerichte overlegstructuren. Ook zijn er basisteams die het rooster anders hebben ingericht, waardoor de nachtdiensten minder lang doorlopen. In het tweede deel van de nacht is namelijk minder inzet van de politie nodig.

5.5 Rol van inzetbaarheid en inplanbaarheid in besluitvorming driehoek

We hebben geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de besluitvorming in het lokale driehoeksoverleg over de politie en de rol die inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiepersoneel in deze besluitvorming speelt. De door ons onderzochte regionale eenheden en basisteams geven aan dat cijfers over inzetbaarheid en inplanbaarheid slechts in beperkte mate door het bevoegd gezag worden gebruikt. Verder blijkt uit gesprekken met teamchefs en eenheidschefs dat ‘nee zeggen’ tegen het bevoegde gezag – wanneer er inzet op taken wordt gevraagd waarvoor eigenlijk geen inzetbare capaciteit beschikbaar is – nog altijd moeilijk is. Het gevolg hiervan is dat de politie het gevraagde toch uitvoert, waardoor andere taken blijven liggen, of waardoor medewerkers bijvoorbeeld extra moeten werken.

Al met al kunnen we vaststellen dat het nog een dilemma is voor de regionale politie-eenheden en basisteams hoe ze het gesprek met het bevoegd gezag over inzetbaarheid en inplanbaarheid moeten voeren. Daar komt bij dat er binnen de politie verschillende cijfers van inzetbaarheid worden gebruikt en dat het zicht op inplanbaarheid nog onvoldoende is ontwikkeld. Hierdoor is het voor eenheden en basisteams moeilijk om onderbouwd weerwoord te geven op standpunten van het bevoegd gezag en de korpsleiding (zie ook: Andersson Elffers Felix, 2015; Financiën, 2017).





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De juiste politieman of -vrouw op de juiste plek op het juiste moment – dat is in essentie waar het om gaat bij de inzet van politie. De leidinggevenden bij de politie moeten daartoe kunnen beschikken over adequate informatie om besluiten te nemen van zowel operationele als strategische aard.

Ons onderzoek leidt tot de conclusie dat de landelijke politietop geen adequaat en eenduidig zicht heeft op de mate waarin er voldoende toegerust personeel binnen de organisatie aanwezig is om dergelijke besluiten optimaal te kunnen nemen.

De gemiddelde inzetbaarheid van het politiepersoneel in de periode juli 2018 tot juli 2019 was 71,4%, zo bleek uit ons onderzoek.¹¹ De praktijk is dat inzetbaarheid en inplanbaarheid ongelijk verdeeld zijn tussen eenheden en basisteams. Hierdoor komt de politie in bepaalde gebieden in de knel bij het uitvoeren van de vele politietaken. De inzetbaarheid van alle basisteams varieert van 64,4% tot maximaal 77,8%.¹²

In 2012 was het doel van de reorganisatie een eenheid van structuur, besturing, beleid en beheer te realiseren, om zo de prestaties te verbeteren. Dat dit binnen korte termijn zou zijn gerealiseerd, is niet de maatstaf bij onze conclusies. Tijd voor uitvoering is juist ons advies geweest aan kabinet en parlement. Het efficiënt inzetten van personeel bij de politie is niet eenvoudig, onder meer door de arbeidsvoorwaarden van agenten en omdat het lokale gezag over de inzet van de politie gaat. Nu de politie één organisatie is, zou op landelijk niveau centraal gestuurd moeten kunnen worden op het verbeteren van de inzetbaarheid en inplanbaarheid en het verkleinen van verschillen tussen teams. De korpschef heeft daartoe ook bevoegdheden. De sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient echter verbetering. Hiervoor is het nodig dat ook inplanbaarheid terugkomt in de informatie op het hoogste landelijke niveau. En dat zien we onvoldoende. Met als gevolg dat de gewenste praktijk nog op zich zal laten wachten.

Scheefbezetting

We zien dat de landelijke politietop vooralsnog hoofdzakelijk stuurt op het in balans brengen van de bezetting met de vastgestelde formatie. Het gaat dan over de vraag of er op totaalniveau voldoende personeel in dienst is. Op totaalniveau en voor de eenheden geldt dat de formatie en bezetting qua aantallen redelijk in balans zijn. Echter, hieronder ligt een ander probleem, namelijk overbezetting op bepaalde hogere functies en tegelijkertijd onderbezetting op andere (lagere) functies. Deze situatie is ontstaan als gevolg van de grote personeelsverschuivingen die op gang zijn gebracht bij de reorganisatie van de politie





in 2012. Er is sindsdien sprake van ‘scheefbezetting’. In de door ons onderzochte periode ging het om forse aantallen, namelijk om 11.595 fte overbezetting en 10.659 fte onderbezetting. Wij hebben berekend dat de salariskosten van de politie door deze scheefbezetting per jaar minimaal €88 miljoen hoger uitvallen dan zonder scheefbezetting. De reorganisatie is daarmee voor de politie in de praktijk nog steeds voelbaar. Het is voor de politie bovendien moeilijk om de verdeling van medewerkers die al in dienst zijn te verbeteren, omdat werknemers niet tot overplaatsing mogen worden verplicht.

Inzetbaarheid en inplanbaarheid

De landelijke politietop brengt de inzetbaarheid van het politiepersoneel in beeld met behulp van een dashboard. We zien dit als een goede ontwikkeling. Echter, dit dashboard geeft alleen inzicht in de aantallen politiemedewerkers die inzetbaar zijn, terwijl leidinggevenden op eenheid- en basisteamniveau ook rekening moeten houden met de inplanbaarheid van medewerkers voor specifieke taken op specifieke momenten en locaties, gegeven hun deskundigheden, vaardigheden, roostervoorkeuren, nachtdienstonthefingen enzovoort. Sommigen houden dit apart bij in spreadsheets.

Doordat de landelijke politietop geen zicht heeft op de inplanbaarheid van medewerkers, heeft zij *een vertekend beeld* van het aantal fte’s dat beschikbaar is voor de taakuitvoering. Dit leidt ertoe dat de afzonderlijke niveaus van de politie over verschillende informatie beschikken en ‘langs elkaar heen praten’ als het gaat over de inzet van het personeel. Zo kunnen er geen goed onderbouwde keuzes worden gemaakt over het takenpakket van de politie.

Wij vinden dat de informatie over de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiemedewerkers op alle niveaus van de politieorganisatie gebaseerd moet zijn op dezelfde uitgangspunten. Alleen dan kunnen op alle niveaus de juiste prioriteiten worden gesteld in het takenpakket. Daarnaast kan het personeel binnen de politie dan beter worden verdeeld over de organisatie en kan er tussen de verschillende organisatieniveaus een goed onderbouwd gesprek worden gevoerd over de inzet van de politie. Als laatste kan dan ook het bevoegd gezag beter geïnformeerd keuzes maken over de inzet.

Wij zijn verder van oordeel dat informatie over inzetbaarheid én inplanbaarheid samen een grotere rol moet spelen in het (strategisch) personeelsbeleid van de politie en in het prioriteren van politietaken. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er binnen de regionale eenheden tal van initiatieven worden genomen om de inzetbaarheid en inplanbaarheid van het personeel te vergroten en betere keuzes te maken bij de inzet van medewerkers. Maar





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

de landelijke politietop beschouwt problemen met de inplanbaarheid van medewerkers nog te veel als een zaak voor de basisteams. Men onderkent onvoldoende dat deze problemen mee behoren te wegen in de besluiten die op landelijk niveau worden genomen over het takenpakket van de politie en de prioriteiten daarbinnen.

6.2 Aanbevelingen

Op landelijk niveau zou meer centraal gestuurd moeten worden op het verbeteren van de inzetbaarheid en inplanbaarheid. De verschillen tussen teams zouden verkleind moeten worden. Hiervoor is het nodig dat ook informatie over inplanbaarheid terugkomt in de informatie op het hoogste landelijke niveau. Ook kan het bevoegd gezag op alle niveaus dan prioriteiten in het takenpakket stellen op basis van dezelfde en adequate informatie. We bevelen de minister van Justitie en Veiligheid als kadersteller en beheerder van de politie het volgende aan:

- Zorg voor een systematiek waarmee eenduidige en bruikbare informatie over inplanbaarheid van politiepersoneel wordt verkregen. Dit kan via een informatief dashboard dat de operationele werkelijkheid inzichtelijk maakt en doordacht ingrijpen op korte termijn dan wel bijsturen op lange termijn ondersteunt. Hierbij is het van belang dat er op alle niveaus van de politieorganisatie een gedeeld en consistent opgebouwd beeld bestaat van het effect dat de inplanbaarheid heeft op de uitvoerbaarheid van taken. Wij realiseren ons dat de inplanbaarheid niet altijd volledig kan worden gekwantificeerd. Daarom bevelen we aan om de informatie over inplanbaarheid waar nodig systematisch aan te vullen met een kwalitatieve waardering.
- Kom tot een eenduidige en overall consistent toegepaste definitie van inzetbaarheid en inplanbaarheid, zodat op alle niveaus en in alle regio's het beeld van het aanwezige en toegeruste personeel op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd. Zorg voor een definitie van inzetbaarheid die in de gehele politieorganisatie wordt gedeeld en die in alle geledingen binnen de organisatie werkbaar is en toegepast wordt.
- Formuleer wat de minimale inzetbaarheid zou moeten zijn van een regionale eenheid of basisteam en stuur bij waar die in het geding is. Gebruik dat als basis voor eventueel tijdelijke of additionele maatregelen.
- Gebruik inzichten in inplanbaarheid en inzetbaarheid om te sturen op een meer efficiënte inzet van medewerkers. Een voorbeeld is het verdelen van modaliteiten. De 9-uursmodaliteit staat bijvoorbeeld op gespannen voet met de praktijk van 8-uursdiensten. Bij de verdeling van medewerkers over eenheden en basisteams moet informatie over inplanbaarheid en inzetbaarheid een grotere rol spelen. Dat vertaalt zich ook naar het personeelsbeleid. Bijvoorbeeld bij werving, instroom en overplaatsing.





- Laat de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiepersoneel een grotere rol spelen bij het maken van keuzes in het takenpakket en het stellen van prioriteiten. Zorg dat informatie gedeeld wordt in de driehoek met het OM en de burgemeesters, zodat ook daar weloverwogen geïnformeerde beslissingen worden genomen en men zich bewust is van eventuele consequenties op inzetbaarheid elders of later.
- Faciliteer dat leidinggevenden, eenheden en basisteams voorbeelden van succesvolle aanpakken (bijvoorbeeld van ziekteverzuim of de verdeling van vaste vrije dagen) meer met elkaar delen.
- Zoek naar oplossingen voor de structurele kosten en de effecten op inzetbaarheid en inplanbaarheid die het gevolg zijn van de scheefbezetting. Onderzoek bijvoorbeeld of een regeling mogelijk is voor de betrokken medewerkers, eventueel in overleg met sectoren waar juist personeelstekorten zijn. Hierdoor kunnen de formatie en bezetting, ook kwalitatief, meer in balans komen terwijl tegelijkertijd het budget doelmatiger wordt besteed. Hiertoe is het vanzelfsprekend nodig dat de politie de scheefbezetting beter in beeld krijgt; om welke medewerkers gaat het, wat is de tijdshorizon als gevolg van natuurlijk verloop, wat zijn de structurele kosten die verbonden zijn aan scheefbezetting en wat zijn de arbeidsrechtelijke mogelijkheden en voorwaarden?





7 Reactie en nawoord

De minister van JenV en de korpschef van de politie hebben gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we de reactie integraal weer. We sluiten dit hoofdstuk af met een nawoord.

7.1 Reactie minister van JenV

“Op 12 december 2019 ontving ik uw conceptrapport getiteld ‘Politie ter plaatse; sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient verbetering’. Ik heb met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van de uitkomsten van uw onderzoek. Graag reageer ik hieronder op uw rapport en uw aanbevelingen. Zoals u verzocht, heeft de korpschef separaat gereageerd op uw rapport. Zijn reactie treft u aan in de bijlage bij deze brief.

De beschikbaarheid en inzetbaarheid van het politiepersoneel vormen belangrijke onderwerpen van gesprek tussen mij en de korpschef. Dit gesprek dient geplaatst te worden in de context van de verantwoordelijkheden van de diverse spelers in het politiebestedel. De korpschef is op landelijk niveau verantwoordelijk voor de bezetting van deze formatie en de inzetbaarheid van het politiepersoneel. Op lokaal niveau zijn de lokale leidinggevenden verantwoordelijk voor het inzetten en inplannen van het personeel. De lokale driehoek maakt keuzes over de werkelijke politie-inzet, onder gezag van de burgemeester en officier van justitie.

Uw rapport verschijnt in een periode waarin er sprake is van een tijdelijke, maar substantiële vermindering van de feitelijk inzetbare politiecapaciteit. In mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 december jl. heb ik daarop een toelichting gegeven. In de huidige omstandigheden moet de driehoek op sommige plekken extra maatregelen treffen ten aanzien van de politie-inzet. Bij die keuzes worden ook de huidige inzetbaarheid en inplanbaarheid van het politiepersoneel betrokken. De korpschef werkt tegelijkertijd aan de vervanging van en uitbreiding van de politiecapaciteit, en zet in op de verbetering van de randvoorwaarden ten aanzien van de inzetbaarheid en inplanbaarheid van het politiepersoneel. De korpschef werkt sinds 2016 aan de professionalisering van het capaciteitsmanagement. In mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 september 2019 heb ik uitgelegd hoe capaciteitsmanagement bijdraagt aan de sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid, bijvoorbeeld door het gebruik van informatie uit het prestatiedashboard. Op centraal niveau stuurt de korpsleiding op bezetting (onder ander door te sturen op de instroom) en op de verbetering van de randvoorwaarden voor verhoogde inzetbaarheid en inplanbaarheid. Daarbij valt te denken aan arbeidsvoorwaardelijke regelingen, trainingsvereisten en het terugdringen van ziekteverzuim.





Er is al de nodige vooruitgang geboekt, maar ik onderschrijf dat het capaciteits-management moet worden doorontwikkeld, zodat de politie in staat is zo goed mogelijk te sturen op de inzetbaarheid en inplanbaarheid van het politiepersoneel.

Uw aanbevelingen ondersteunen de aanpak van de korpschef gericht op de versterking van het capaciteitsmanagement. De korpschef zal daarbij bijzondere aandacht besteden aan eenduidige terminologie, het benutten van informatie over inzetbaarheid en inplanbaarheid voor sturing op de verschillende niveaus, en het beter betrekken van inzetbaarheid en inplanbaarheid bij het maken van keuzes over de politie-inzet door de lokale driehoek.

Ik ben ervan op de hoogte dat er in de eenheden nog steeds sprake is van kwantitatieve en/of kwalitatieve onder- en overbezetting van sommige teams en functies als gevolg van de reorganisatie. De politie bevindt zich op dit moment in fase 2 van de reorganisatie, waarin verplaatsing van medewerkers alleen op basis van vrijwilligheid kan geschieden. Binnen de mogelijkheden die er zijn, stuurt het korps op een goede balans tussen de betaalbaarheid van de organisatie enerzijds en goed werkgeverschap en aantrekkelijk loopbaanbeleid anderzijds.

Uw rapport onderstreept het belang van de verdere versterking van de sturing op de inzetbaarheid en inplanbaarheid. Ik ben ervan overtuigd dat uw aanbevelingen de politie helpen om voortgang te boeken. Ik heb de korpschef gevraagd mij regelmatig te rapporteren over de stappen die hij zet ten aanzien van de doorontwikkeling van het capaciteits-management en de opvolging van de aanbevelingen uit uw rapport. Vanzelfsprekend blijven wij hierover voortdurend in gesprek.”

7.2 Reactie korpschef

“Ik heb uw concept-rapport Politie ter plaatse in goede orde ontvangen en dank u dat u mij in de gelegenheid stelt om een reactie te geven op dit gedegen uitgevoerde onderzoek. Voor de betrokkenheid en communicatie van uw medewerkers tijdens het onderzoek heb ik grote waardering. Uw aanbevelingen zijn voor mij en de politieorganisatie dan ook herkenbaar en bieden handvatten om de sturing die de korpsleiding en andere leidinggevenden aan dit onderwerp geven verder te verbeteren. Uw rapport lezend, kan ik mij echter niet vinden in de formulering van enkele van de conclusies uit uw rapport. Zoals ik ze lees, vloeien ze niet logisch voort uit het onderzoek en lijken ze ook belangrijke sturingsprincipes van de Nationale Politie te miskennen.





In dit verband wil ik vooral wijzen op uw formulering dat de landelijke politietop geen adequaat en eenduidig zicht heeft op de aanwezigheid van voldoende toegerust personeel om optimale besluiten te kunnen nemen over de inzet van politiemensen. Maar ook uw formuleringen over centrale sturing en prioriteitstelling op landelijk niveau in relatie tot inplanbaarheid lijken hierop te wijzen. Zoals u bekend uit de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 3 september 2019 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 296 28, nr. 904) maken we onderscheid tussen formatie, bezetting, inzetbaarheid en inplanbaarheid. De minister stelt de (kwantitatieve) formatie vast en de verdeling daarvan over de eenheden. Binnen de vastgestelde formatie stuurt de korpsleiding landelijk op de bezetting en op de randvoorwaarden voor inzetbaarheid en inplanbaarheid (bijvoorbeeld doelstellingen voor verzuim en opleidingen en – als werkgever samen met de minister – op arbeidsvoorwaardelijke regelingen). Binnen de eenheden vindt naast sturing op bezetting binnen de eenheid vervolgens de daadwerkelijke sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid plaats. Sturing op inplanbaarheid is overigens onlosmakelijk verbonden met sturen op het werk en daarbij ligt het primaat bij de gezagen (burgemeesters en OM), dit uiteraard geheel in lijn met de evaluatie van de Politiewet zoals uitgevoerd door Commissie Kijken.

Binnen de politie is op alle niveaus zicht op de aanwezigheid van personeel om de op dat niveau gewenste sturing te kunnen doen. Van formatie tot en met inzetbaarheid zijn deze gegevens te aggregeren; de gegevens met betrekking tot inplanbaarheid zijn veel diverser, omdat hier ook andere beperkingen als nachtdienstonthefving, modaliteiten enzovoort een rol spelen. Deze informatie is op team- en planningsniveau altijd op persoonsniveau bekend voor concrete sturing. Op beleidsmatig niveau is deze informatie overigens ook bij de korpsleiding bekend en aanleiding voor interventies; dat blijkt bijvoorbeeld wel uit de inzetbrief van de werkgever bij de laatste cao-onderhandelingen t.a.v. modaliteiten; u verwijst hier in uw aanbevelingen naar.

Uw concept-rapport wekt de indruk dat er teveel informatie mist voor afgewogen keuzes in de top van de politie – en dat deze keuzes ook op dat niveau thuishoren. Ik deel dat beeld en die impliciete norm dus niet. Het feit dat dagelijks in de eenheden en teams door leidinggevend met elkaar en het gezag afgewogen worden gemaakt over de inzet van personeel (kwantitatief en kwalitatief) getuigt van het feit dat ook met de huidige informatie op persoonsniveau, teamniveau en eenheidsniveau lastige keuzes mogelijk zijn. En ook de korpsleiding acteert ten aanzien van bezettingsvraagstukken en randvoorwaarden voor inzetbaarheid en inplanbaarheid.





Overigens wil ik niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn op het terrein van informatievoorziening en het sturen op capaciteit. In de sturing levert het maken van lastige keuzes met de beschikbare informatie soms spanning op die in uw onderzoek naar boven is gekomen. Tegen die achtergrond zijn veel van de door u gedane aanbevelingen voor mij ook zeker herkenbaar. Ik verwijs daarvoor graag naar de bijlage.

Verder geeft u in dit rapport op een aantal punten een weergave van kosten en cijfers die zonder context niet goed begrepen wordt. Ik noem bijvoorbeeld het getal van 17.501 fte die niet kunnen worden ingezet in verband met verlof e.d. Ook de berekening van de kosten van scheefbezetting draagt in mijn beleving niet bij tot een afgewogen beeld. Mijn hoofdreactie op uw rapport betreft de formulering van enkele conclusies die ik niet goed kan rijmen met de uitkomsten van uw onderzoek die op gespannen voet staan met de sturingsprincipes van de Nationale Politie.

Graag licht ik in ons gesprek van 30 januari a.s. een en ander nog nader toe.

7.2.1 Reactie op aanbevelingen door de korpschef

Kom tot een eenduidige en overall consistent toegepaste definitie van inzetbaarheid en inplanbaarheid.

In 2018 is de visie op capaciteitsmanagement vastgesteld waarin een strategie en een begrippenkader is opgenomen. Vanuit deze visie is de implementatie van het begrippenkader en instrumentarium in gang gezet waarvan u de resultaten heeft gezien. Aan de hand van het begrippenkader wordt bepaald welke informatie componenten nodig zijn om tot verdere verbetering van het informatiesysteem te komen dat bruikbaar is op landelijk – regionaal en lokaal niveau. Hoewel ik een 100% eenduidige en overall consistente toepassing niet haalbaar acht wordt het reeds ingezette implementatiepad vervolgd.

Zorg voor een systematiek waarmee eenduidige en bruikbare informatie over inplanbaarheid van politiepersoneel wordt verkregen.

U geeft aan dat in de informatie op teamniveau informatie over inplanbaarheid ontbreekt. Dat is niet correct. In het Politie Prestatie Dashboard zijn wel gegevens opgenomen over nachtdienstonthefing, RTGP certificering en functiebeperkingen (tijdelijk of structureel). Deze informatie is op alle niveaus in de organisatie beschikbaar. Er is daarmee veel inplanbaarheidsinformatie beschikbaar op teamniveau en het streven is om dat verder aan te vullen. Keuzes ten aanzien van inplanbaarheid betreft maatwerk. Het vergt kennis over de medewerkers die het betreft. Die keuzes worden derhalve idealiter op teamniveau genomen.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

De informatie in het prestatiedashboard helpt leidinggevenden om verschillen tussen teams te signaleren en daarover met elkaar het gesprek aan te gaan. Bij het maken van die keuzes is er steeds een afweging van de belangen van het werk en persoonlijke belangen van medewerkers. Ik zal hierover met de politiechefs in gesprek gaan die deze afwegingen maken met hun chefs op team- en districtniveau zodat we elkaar bij deze lastige afwegingen beter kunnen begrijpen en steunen.

Laat de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiepersoneel een grotere rol spelen bij het maken van keuzes in het takenpakket en het stellen van prioriteiten.

Het kunnen 'terugpraten' naar het gezag is juist de trigger geweest om de begrippen inzetbaarheid en inplanbaarheid te introduceren, eenduidig te beschrijven en op te nemen in instrumentarium als het Prestatiedashboard. Het biedt leidinggevenden van alle niveaus de mogelijkheid om met het gezag het gesprek te voeren over het bereiken van een optimum tussen de vraag naar politiecapaciteit en dat wat de politie kan bieden. Enkel kijken naar formatie en bezetting biedt daarvoor te weinig houvast. Met name de wijze waarop aspiranten in de formatie zijn verwerkt leidt tot een vergroting van het verschil tussen bezetting, inzetbaarheid en inplanbaarheid.

Formuleer wat de minimale inzetbaarheid zou moeten zijn van een regionale eenheid of basisteam en stuur bij waar dit in het geding is.

Inzetbaarheid en inplanbaarheid van het personeel fluctueren. Fluctuaties zien we ook in de capaciteitsvraag. Er is geen generiek optimaal percentage inzetbaarheid dat voor alle (soorten) teams hetzelfde is. Er bestaan bijvoorbeeld grote verschillen in teams qua leeftijd van medewerkers, grootte van het werkgebied en mogelijkheden om in het dagelijks werk ondersteund te worden door andere teams. Als de capaciteitsvraag aan een team of eenheid groter is dan het capaciteitsaanbod dan worden daar oplossingen voor gezocht. Het verlenen van bijstand is zo'n oplossing. In het korps worden stappen gezet om te komen tot een eenduidige manier om de kernactiviteiten (de werkzaamheden die altijd doorgang moeten vinden) binnen een team en eenheid te kwantificeren. Dat helpt om te bepalen of teams en eenheden op enig moment niet kunnen voldoen aan de capaciteitsvraag en de mate waarin zij door anderen ondersteund dienen te worden.

Gebruik inzichten in inplanbaarheid en inzetbaarheid om te sturen op een meer efficiënte inzet van medewerkers.

Deze aanbeveling wordt in ons korps al geruime tijd in praktijk gebracht en blijvende aandacht is geboden. Ik wil in dit verband wijzen op de eind 2019 ingestelde taskforce





‘operationele sterkte & capaciteit’ die zich buigt over de vraag of de werving, selectie en opleiding van aspiranten kan worden verbeterd zodat de operationele inzet van aspiranten kan worden verhoogd. Ook wil ik wijzen op de pilots ‘zelf roosteren’ die door meer medewerkersparticipatie de inzet van medewerkers beogen te verhogen.

Faciliteer dat leidinggevenden, eenheden en basisteams voorbeelden van succesvolle aanpakken met elkaar delen.

Er is binnen de ontwikkelagenda GGP veel ruimte gegeven om via werkvormen als ‘gluren bij de burens’ te leren van andere basisteams als het gaat om slim organiseren van het werk en ruimte bieden aan medewerkers om tot flexibele inzet in roosters te komen. Ook in de Nationale Briefing Organisatie-ontwikkeling wordt geregeld aandacht besteed en ruimte geboden aan best practices uit de eenheden. Ook het hanteren van interne energielabels voor capaciteit dragen hieraan bij.

Zoek naar oplossingen voor de structurele kosten en de effecten op inzetbaarheid en inplanbaarheid die het gevolg zijn van scheefbezetting.

In het rapport geeft u aan dat de korpsleiding stuurt op het verminderen van het verschil tussen formatie en bezetting – deze sturing vindt ook plaats op regionaal en lokaal niveau. Zoals u aangeeft heeft het korps, sinds de afronding van de personele reorganisatie in 2016, vijf jaar de tijd om de balans tussen formatie en bezetting te bereiken. Deze evenwichtsoefening is echter zowel in de formatie als in de bezetting een dynamisch geheel. Sinds 2016 worden periodiek wijzigingen aangebracht in de formatie van het korps in verband met intensivering van beleid, ontwikkeling van taken en werkwijzen en formatiegroei. In het regeerakkoord van kabinet Rutte III is bijvoorbeeld voorzien in een uitbreiding van de operationele sterkte naar 51.329 fte in 2023. Tegelijkertijd treden ook kwantitatieve en kwalitatieve wijzigingen in de bezetting op i.v.m. bijvoorbeeld ontwikkeling competenties, het politievak zelf en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In de bezetting treden ook wijzigingen op vanwege de doorgroei van medewerkers naar hogere schalen in verband met het afgesproken loopbaanbeleid en arbeidsvoorwaardelijke afspraken. Een deel van de beweging in formatie en bezetting is planbaar / beïnvloedbaar en een deel is dat niet. Om die reden heeft de politie vanaf 2019 van de minister de ruimte gekregen om per eenheid voor de operationele sterkte een bandbreedte van 2% te hanteren. Verder zijn er nieuwe arbeidsvoorwaardelijke kaders afgesproken over de doorgroei van schaal 6 naar schaal 8 die juist de schotten tussen deze schalen wegnemen die in de formatie bestaan.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

Ik zie de balans tussen formatie en bezetting als een dynamisch proces dat meebeweegt met langere lijnen in de ontwikkeling van politietaken en politiemensen. De verschillen tussen formatie en bezetting (kwantitatief en kwalitatief) zal ik bezien in het licht van duurzame inzetbaarheid van personeel en de ontwikkeling van het politievak. Daarbij spelen ook vraagstukken van betaalbaarheid een rol. De politie heeft van de minister bewegingsruimte gekregen om het zoeken naar de balans tussen formatie en bezetting uit te voeren op een manier die recht doet aan operationele slagkracht, financiële grenzen en zorg voor medewerkers.

Separaat zijn aan uw medewerkers nog een beperkt aantal punten doorgegeven waar het rapport feitelijke onjuistheden bevat.”

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen met instemming vast dat de minister van JenV “het belang van verdere versterking van sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid” deelt. Daarbij hoort dat eenduidige informatie hierover moet kunnen worden gedeeld en benut op de verschillende operationele niveaus in de politieorganisatie. Het manco hieromtrent dat uit ons onderzoek blijkt moet volgens hem worden aangepakt. Tevens onderschrijft de minister dat het capaciteitsmanagement moet worden doorontwikkeld en dat de aanbevelingen in dit rapport de politie kunnen helpen bij het boeken van vooruitgang. De minister heeft de korpschef gevraagd hem daarover te rapporteren en geeft aan op dit punt voortdurend met elkaar in gesprek te blijven.

Het is dan ook opvallend dat de korpschef op hetzelfde moment schrijft zich niet te kunnen vinden in onze conclusies. De korpschef wijst met nadruk één van onze hoofdconclusies af: “de landelijke politietop heeft geen adequaat en eenduidig zicht op de aanwezigheid van voldoende toegerust personeel om optimale besluiten te kunnen nemen over de inzet van politiemensen.” Dat roept de vraag op wat de korpschef dan gaat rapporteren aan de minister die juist op die punten versterking en vooruitgang verwacht.

De korpschef stelt verder onze weergave van de sturingsprincipes van de politie ter discussie. Hij meent dat in dit rapport ten onrechte een ‘impliciete norm’ wordt gehanteerd, namelijk dat afgewogen keuzes [over de inzet van personeel] op basis van adequate informatie thuis horen in de top van de politie. Maar vervolgens stelt hij dat informatie over inplanbaarheid en inzetbaarheid nodig is om “op alle niveaus” met het gezag het gesprek te voeren over een optimale balans tussen de vraag naar politiecapaciteit en wat de politie kan bieden. Dit laatste lijkt ons niet in overeenstemming met het eerste.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

In ons rapport staat dat juist de korpsleiding tot taak heeft om sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid te optimaliseren. Wij suggereren hiermee niet dat de korpschef eigenstandig besluiten moet nemen over de inzet, dat hij in de schoenen moet gaan staan van de teamchef dan wel dat iedere operationele beslissing op centraal niveau genomen moet worden. In het rapport gaan we uitgebreid in op de verdeling van verantwoordelijkheden. Tegen deze achtergrond concluderen we dat de korpsleiding meer regio-overstijgende maatregelen kan nemen om de verschillen in inplanbaarheid en inzetbaarheid te verkleinen. Hiervoor is adequate en eenduidige informatie nodig.

Wij wijzen er op dat de politie zeer ruim in de gelegenheid is gesteld om feitelijke onjuistheden te corrigeren, in eerdere stadia van het onderzoek. De korpschef stuurde ons desondanks een tabel waarin “feitelijke onjuistheden/aanvullingen” worden gesuggereerd. Ons rapport is niet inhoudelijk aangepast naar aanleiding van deze reactie. Wij hebben de aangeleverde tabel en onze reactie hierop volledigheidshalve op onze website geplaatst.

De discrepantie tussen de reacties van de minister van JenV en de korpschef van de politie legt een spanning bloot tussen de formele (eind)verantwoordelijkheid van de minister en de taakopvatting van de korpschef. Het is aan de minister om hierover, zoals hij zelf zegt, met de korpschef in gesprek te blijven.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	
--------------	---	---	---	---	---	---	---	--

Bijlagen

1. Methodologische verantwoording
2. Literatuur
3. Noten





Bijlage 1 Methodologische verantwoording

A. Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende twee vragen:

- Wat is de formatie, bezetting en inzetbaarheid op alle organisatorische niveaus van de politie?
- Welke rol speelt informatie over bezetting en inzetbaarheid in de sturing op de inzet van de politie op alle niveaus?

Met 'organisatorische niveaus' wordt in deze vragen bedoeld: het landelijke niveau, het niveau van de regionale eenheden, het niveau van de districten en het niveau van (basis)teams.

We hebben onder andere gegevens geanalyseerd over de periode medio juli 2018 – medio juli 2019, zoals deze door de politie aan ons zijn geleverd. Op basis van deze data-analyse hebben wij de eerste onderzoeksvraag beantwoord ('Wat is de formatie, bezetting en inzetbaarheid op alle organisatorische niveaus van de politie?').

In de dataset van de politie bevinden zich gegevens over onder andere de formatie, bezetting, inzetbaarheid, ziekteverzuim (kort en lang) en verschillende vormen van verlof. We hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens. In sectie B van deze bijlage lichten we gedetailleerd toe met welke gegevens we concreet hebben gewerkt en welke indicatoren we daarvoor hebben gebruikt.

We hebben op verschillende niveaus in de politieorganisatie – korpsleiding, eenheden en basisteams – met in totaal 91 mensen gesprekken gevoerd. Ook hebben we bij deze organisatieonderdelen beleidsdocumenten over de inzetbaarheid van het personeel opgevraagd. Daarbij bleek uit het onderzoek dat inplanbaarheid niet in de inzetbaarheids-cijfers is verwerkt, maar wel een relevant begrip is dat inzicht geeft in de mate waarin politiepersoneel aanwezig en toegerust is voor de taken.

Voor de gesprekken met korpsleiding, eenheid en basisteams hebben we gewerkt met topiclijsten met daarop per onderwerp een aantal vragen waarop wij antwoord wilden hebben. De te stellen vragen kenden enkele accentverschillen, afhankelijk van de functie van de geïnterviewde. Terugkerende elementen waren: wat men onder inzetbaarheid verstonde, of iedereen met dezelfde definities werkte op de verschillende niveaus en of er in de praktijk problemen waren met formatie, bezetting en inzetbaarheid. Ook hebben we





aan alle geïnterviewden vragen voorgelegd over interne sturing rond inzetbaarheid en sturing in de driehoek hierop.

Voor de analyse van de interviews en de opgevraagde documenten hebben we gebruikgemaakt van het de kwalitatieve analyse-tool *Atlas.ti*. We hebben hiermee gespreksverslagen en documenten geanalyseerd. We zijn nagegaan welke thema's op de verschillende niveaus herhaaldelijk terugkwamen en wat de overeenkomsten en verschillen waren tussen de niveaus en eenheden.

Op *landelijk* niveau (korpsleiding) hebben we bij elf mensen een interview afgenomen. Dit betrof gesprekken bij onder meer de directie HRM, de daaronder vallende afdeling capaciteitsmanagement en de directie financiën en control.

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd en documenten opgevraagd bij twee *eenheden* die als casus fungeren voor dit onderzoek: de eenheid Limburg (18 respondenten) en eenheid Midden-Nederland (25 respondenten). De gesprekken hebben we gevoerd met de eenheidsleiding, de districtsleiding en met zes basisteamschefs per eenheid. Ook spraken we hier met medewerkers van de afdeling capaciteitsmanagement en planning en de afdeling control.

De twee regionale eenheden die we hebben bezocht zijn geselecteerd op basis van variatie: de eenheid Midden-Nederland had op het moment van onderzoek te maken met onderbezetting. Daarnaast is het een eenheid met enkele grotere steden (waaronder Utrecht). De eenheid Limburg had op het moment van onderzoek te maken met overbezetting. Daarnaast is het een meer landelijk gelegen eenheid.

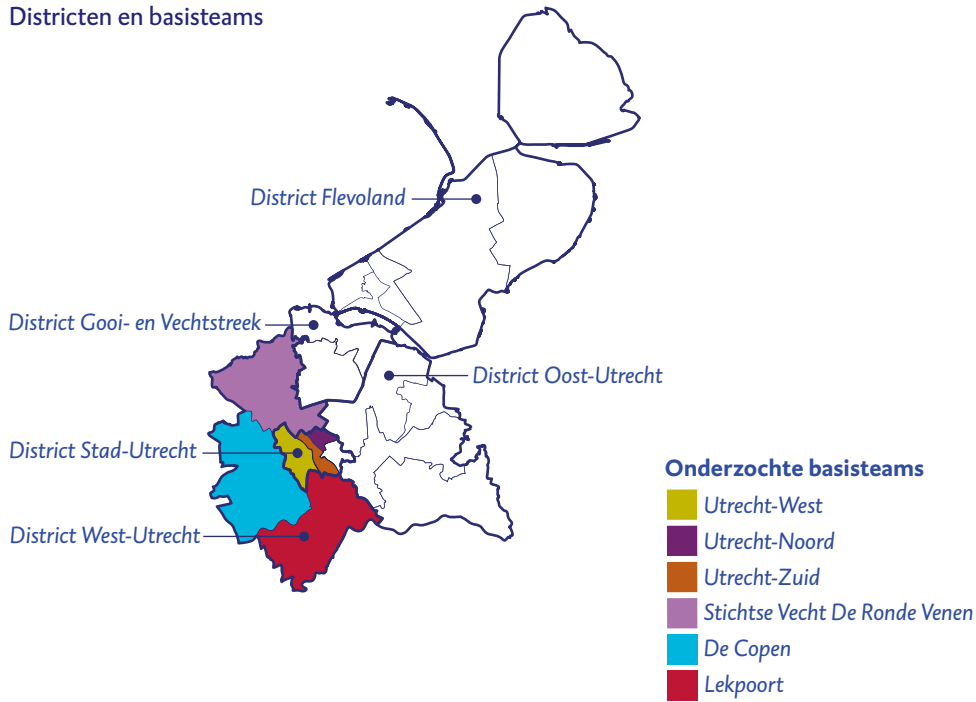
Door de eenheden uit te kiezen op basis van verschillen, wilden wij een goed beeld krijgen van de verschillende zaken waar de politie rondom capaciteit mee te maken kan hebben. Binnen de eenheid hebben wij ons toegespitst op het eenheidsniveau en op een (willekeurige) selectie van zes basisteams binnen elke eenheid; zie de figuren 18 en 19 hieronder.





Midden-Nederland

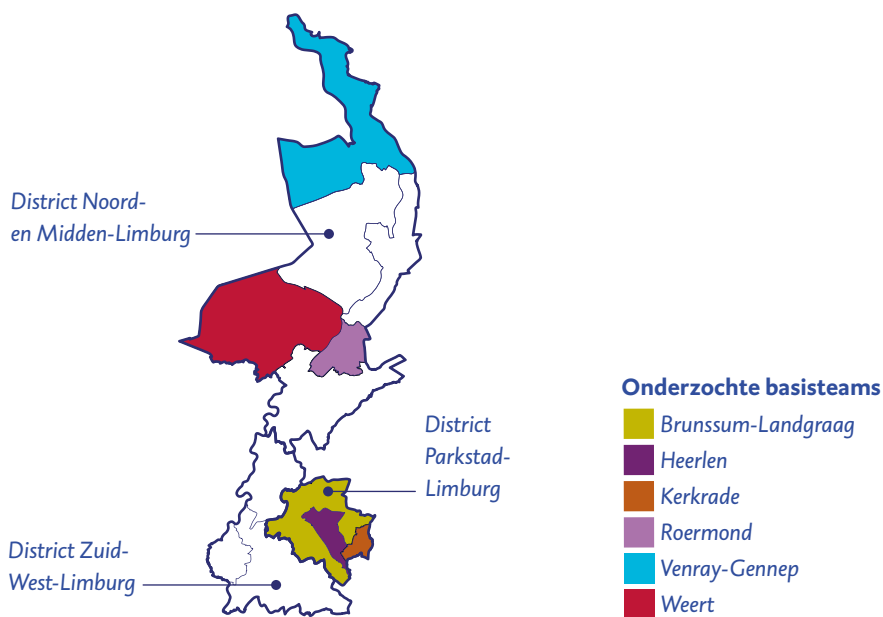
Districten en basisteams



Figuur 19 Geografische indeling van de eenheid Limburg en gekozen basisteams voor het onderzoek

Limburg

Districten en basisteams



Figuur 20 Geografische indeling van de eenheid Midden-Nederland en gekozen basisteam voor het onderzoek



Voorafgaand aan de gesprekken bij de eenheden Midden-Nederland en Limburg hebben we in de beginfase van het onderzoek pilot-onderzoek gedaan bij de eenheden Rotterdam en Oost-Nederland. Hiervoor is gesproken met in totaal elf functionarissen in dezelfde geledingen als hierboven genoemd.

Tot slot hebben we gesproken met 23 agenten in zes *basisteams* verspreid over Nederland. Het doel van deze gesprekken was om inzicht te krijgen in de gevolgen van een hoge of lage inzetbaarheid in de praktijk. Ook wilden we praktijkervaringen van agenten deel laten uitmaken van de onderzoeksbevindingen.

De basisteams waren verspreid door het land gesitueerd. We hebben ze opnieuw gekozen op basis van variatie in bezetting en inzetbaarheid (zie tabel 1). De agenten zijn bevraagd op knelpunten bij inzetbaarheid en inplanbaarheid, waarbij we gebruik hebben gemaakt van antwoordkaartjes om de door hen gepercipieerde volgorde van belangrijkheid aan te geven.

Tabel 1 Casusselectie *basisteams*

Bezetting	Inzetbaarheid hoog	Inzetbaarheid gemiddeld	Inzetbaarheid laag
Overbezetting	Basisteam 1		Basisteam 2
Bezetting op orde		Basisteam 5 en 6	
Onderbezetting	Basisteam 3		Basisteam 4

B. Kwantitatieve analyses

In deze sectie beschrijven we in meer detail hoe we te werk zijn gegaan bij de kwantitatieve analyse van de formatie, bezetting en inzetbaarheid van de nationale politie in de periode medio juli 2018 – medio juli 2019. We bespreken de gegevens die we hebben ontvangen van de politie, hoe we deze gegevens hebben gecombineerd tot nieuwe bestanden en hoe we deze bestanden vervolgens hebben geanalyseerd. Als laatste bespreken we de beperkingen die bij de interpretatie van de analyses in acht moeten worden genomen.

Onderzoeksgegevens

We hebben bij de politie gegevens opgevraagd over formatie, bezetting en inzetbaarheid binnen de gehele politieorganisatie. We hebben deze gegevens ontvangen in drie afzonderlijke bestanden. Kort samengevat bevatten deze bestanden informatie over de formatie, bezetting, inzetbaarheid, en de onderliggende verlof- en verzuimsoorten die het verschil tussen bezetting en inzetbaarheid verklaren. Daarnaast was in de databestanden ook relevante informatie opgenomen over het aantal nachtdienstonthefingen per team.





Deze gegevens kwamen uit het ‘datawarehouse’ van de politie (BVI-BV) en hadden hun oorsprong in BVCM (een roostersysteem) en Beaufort (een HRM-systeem). Het zijn daarmee voor een groot deel dezelfde gegevens waar ook het bij de politie intern gebruikte Politie Prestatie Dashboard uit wordt opgebouwd.

Behalve informatie over formatie, bezetting en inzetbaarheid is in de bestanden informatie opgenomen over alle individuele politiemedewerkers. In de bestanden is per individu informatie opgenomen over verlof en verzuim. Tabel 2 geeft een overzicht van de persoonskenmerken van politiepersoneel en de variabelen voor de registratie van verlof en verzuim.

Tabel 2 Kenmerken politiemedewerkers en variabelen voor registratie verlof en verzuim

Kenmerken politiemedewerkers	Variabelen omtrent verlof en verzuim
<ul style="list-style-type: none"> • Personeelsnummer • Dienstverband • Leeftijd • Organisatieonderdeel* • Functienaam • Wel/geen nachtdienstonthefing 	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard verlof (evenredig verdeeld over het jaar) • RPU (evenredig verdeeld over het jaar) • Cao-verlof (evenredig verdeeld over het jaar) • Onbetaald verlof (actuele stand per week) • Zwangerschapsverlof (actuele stand per week) • Ouderschapsverlof (actuele stand per week) • Levensloopverlof (actuele stand per week) • Leeftijdsverlof (actuele stand per week) • Verzuim korter dan zes weken (actuele stand per week) • Verzuim langer dan zes weken (actuele stand per week)

* Elk onderdeel binnen de structuur van de politie heeft zijn eigen organisatiecode. Met deze code zijn de gegevens per individu gekoppeld aan de verschillende organisatieonderdelen.

De bestanden bevatten gegevens van dertien verschillende meetmomenten, evenredig verspreid over de periode 13 juli 2018 – 12 juli 2019. Ieder meetmoment in de dataset bevat de gemiddelden van de vier weken voorafgaand aan het meetmoment. Deze gemiddelden zijn omgerekend naar cijfers voor één week. Hierbij is 36 uur gelijk aan één fte. De perioden van vier weken zijn zo gekozen omdat deze perioden bij de politie ook intern worden gebruikt (voor de planning).

Aanvullend op de capaciteitsgegevens hebben we van de politie ook de geografische locaties van de basisteams ontvangen.





Opschonen onderzoeksgegevens

De ontvangen bestanden hebben we gecombineerd tot nieuwe bestanden die we hebben gebruikt voor de analyses. Hierin hebben we een aantal keuzes gemaakt, die we hieronder toelichten.

De aangeleverde bezetting en inzetbaarheid bestanden bevatten informatie op persoonsniveau, op basis van personeelsnummers. Sommige van de personeelsnummers hebben betrekking op verscheidene dienstverbanden binnen dezelfde periode. Om te voorkomen dat personen dubbel worden meegeteld, hebben we alleen gekeken naar het laatste dienstverband.

Verder hebben we gegevens over de formele en de feitelijke bezetting ontvangen. Het interne Politie Prestatie Dashboard geeft een beeld van de formele bezetting (waar staat iemand onder contract) en de feitelijke bezetting (waar is iemand te werk gesteld). We hebben in dit onderzoek steeds gekeken naar de feitelijke bezetting. Hiervoor hebben we gekozen omdat we wilden weergeven hoeveel fte's aan personeel er in de praktijk beschikbaar waren. We hebben daarom ook tijdelijke tewerkstelling meegenomen in het bepalen van de bezetting. Verder houdt het dashboard, voor het bepalen van de inzetbaarheid, rekening met eventuele feestdagen en de 1% toevoeging op de contracturen uit de cao 2005/2006. Dezelfde informatie was echter niet beschikbaar voor de feitelijke bezetting. We hebben deze informatie uit het dashboard daarom niet meegenomen in onze berekening van de inzetbaarheid uit de feitelijke bezetting.

In de door de politie aangeleverde bestanden was voor elk individu een inzetbaarheidspercentage opgenomen. Dit bleek echter niet altijd correct (soms met negatieve waarden) en was niet gebaseerd op de feitelijke bezetting. We hebben daarom zelf de inzetbaarheid berekend, op de volgende manier:

- Uitgangspunt was de feitelijke bezetting van een individuele medewerker in fte's.
- Om de inzetbaarheid te bepalen hebben we van deze bezetting vervolgens de verschillende verzuim- en verlofsoorten gezamenlijk afgetrokken (standaardverlof, onbetaald verlof, cao-verlof, zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof, levensloopverlof, leeftijdsverlof, RPU, verzuim korter dan zes weken en verzuim langer dan zes weken). Dit wordt ook gedaan in het Politie Prestatie Dashboard om de inzetbaarheid te bepalen.
- Het kwam voor dat de berekende inzetbaarheid negatief was. Dit gebeurt ook in het Politie Prestatie Dashboard en het komt doordat RPU, cao-verlof en standaardverlof evenredig zijn verdeeld over het jaar. Deze drie verloven worden standaard van de





bezetting afgetrokken, ook als iemand de hele week ziek is of met zwangerschapsverlof is. Een inzetbaarheid lager dan nul is in de praktijk echter niet mogelijk.

- We hebben gepoogd de inzetbaarheid met de data die voorhanden waren zo goed mogelijk te benaderen. We hebben ervoor gekozen om in het geval van een negatieve inzetbaarheid, de inzetbaarheid op nul te zetten. Dit wordt niet gedaan in het Politie Prestatie Dashboard. Daarnaast hebben we in deze gevallen ieder verlof en verzuim (evenredig) herberekend, zodat de bezetting minus het totaal aan verlof en verzuim eveneens op nul uitkwam.

Ook bij het opschonen en analyseren van de individuele bestanden hebben we een aantal keuzes gemaakt, die we hieronder toelichten.

- We ontvingen twee bestanden van de politie, één met de bezetting en één met data over inzetbaarheid. Deze combinatie hebben we in de analyse gebruikt om percentages voor de inzetbaarheid te berekenen. De bezetting van de politie bestaat in de periode juli 2018 tot juli 2019 uit gemiddeld 62.647 personeelsnummers. Het inzetbaarheidsbestand dat we hadden ontvangen bevatte daarentegen gegevens van gemiddeld 55.950 personeelsnummers. Er ontbraken dus inzetbaarheidsgegevens voor 6.697 personeelsnummers, doordat de gegevens over bezetting en inzetbaarheid uit twee verschillende bronssystemen kwamen. Om het percentage inzetbaarheid nauwkeurig te bepalen, hebben we alleen gekeken naar de 55.950 personeelsnummers uit het inzetbaarheidsbestand. Voor het ontbreken van de inzetbaarheidsgegevens van 6.697 personeelsnummers hebben we gecorrigeerd door de inzetbaarheid van de 55.950 personeelsnummers in het inzetbaarheidsbestand te extrapoleren naar de 62.647 van het bezettingsbestand.
- Verloven en verlofsoorten die we in deze berekening hebben meegenomen zijn: onbetaald verlof, cao-verlof, zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof, levensloopverlof, leeftijdsverlof, RPU, verzuim korter dan zes weken en verzuim langer dan zes weken.

Aggregatie kaartdata

De kaartdata die we van de politie hadden ontvangen, bevatten de coördinaten van de verschillende basisteams in de vorm van shape-files. Door deze coördinaten te aggregeren op districts- en eenheidsniveau, hebben we kaarten gemaakt van de politie op deze twee niveaus.

Verder waren in de aangeleverde basisteamkaart ook regio's opgenomen met water, zoals het IJsselmeer. Deze delen van de kaart hebben we eruit gefilterd door de kaart te projecteren op een kaart van Nederland waarin de waterregio's ontbraken. De hiervoor gebruikte kaart





van Nederland is afkomstig van het CBS: <https://www.cbs.nl/-/media/cbs/dossiers/-nederland%20regionaal/wijk-en-buurtstatistieken/2018>.

Analyses

In de analyse hebben we een aantal vragen beantwoord voor de gehele nationale politie, op eenheidsniveau en op basisteamniveau. We hebben hierbij steeds het gemiddelde bepaald over de dertien meetmomenten, om zo tot een gemiddelde te komen voor de periode 13 juli 2018 tot en met 12 juli 2019. We hebben met behulp van de data vastgesteld hoe de formatie, bezetting en inzetbaarheid zich tot elkaar verhielden op de verschillende niveaus, en hebben zichtbaar gemaakt hoe het verschil tussen bezetting en inzetbaarheid was opgebouwd.¹³

De formatie, bezetting en inzetbaarheid hebben we gecombineerd op de kaart van Nederland weergegeven op drie verschillende niveaus: eenheden, districten en basisteams. We hebben eerst de verhouding bezetting/formatie en verhouding inzetbaarheid/formatie bepaald. Vervolgens hebben we op basis van de basisteamdata voor beide verhoudingen het 33%- en het 66%-kwantiel bepaald. Het 33%- en 66%-kwantiel delen de basisteam data op in drie even grote groepen. Door de kwantielen voor bezetting/formatie en inzetbaarheid/formatie te combineren, hebben we de data voor elk van de niveaus in $3 \times 3 = 9$ groepen ingedeeld. Door elke groep van een kleur te voorzien en weer te geven op de kaart, konden we in één oogopslag zien of een basisteam/district/eenheid over- of onderbezet was en of deze hoog of laag inzetbaar was. De kaart liet ook zien hoe de drie niveaus zich tot elkaar verhielden op het punt van formatie, bezetting en inzetbaarheidscijfers.

Rondetafelbijeenkomst

Na de uitvoering van het onderzoek hebben we een nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijke wederhoor. Nadat we deze nota definitief hadden vastgesteld, hebben we in november 2019 met experts en betrokkenen van de politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid van gedachten gewisseld over de uitkomsten van het onderzoek.



Bijlage 2 Literatuur

Aboutaleb, A en J. H.C. van Zanen (2019). *Brief VNG en Regioburgemeesters aan de Minister van JenV over Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit* d.d. 28 oktober 2019.

Aboutaleb, A. (2019). *Brief van de regioburgemeesters aan Tweede Kamer over politiecapaciteit* d.d. 29 oktober 2019.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Focus op 'kansrijke' aangiften bij de politie*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 752, blg- 827515.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-VI, nr. 2, blg-807421.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019. Bijlage bij Kamerstuk 35 200-VI, nr. 2, blg-883052.

Andersson Elffers Felix (2015). *Ruimte voor een professionele politieorganisatie; Een inventarisatieonderzoek naar kaders voor de uitvoering van het politiewerk*. Utrecht: AEF.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012; Doorontwikkelen en verbeteren*. November 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 628, nr. 734, blg-823619.

Financiën (2017). *IBO Effectiviteit politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017. Bijlage bij Kamerstuk 2016–2017, 29 628 nr. 699.

JenV (2018a). *Politie*. Brief politie d.d. 26 april 2018 van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over het plan van aanpak ziekteverzuim. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 628, nr. 777.

JenV (2018b). *Politie*. Brief d.d. 15 juni 2018 van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over investeringen in politie en de flexibiliseringsagenda. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 628, nr. 784.





JenV (2018c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VI, nr. 2.

JenV (2019a). *Politie*. Brief d.d. 4 juli 2019 van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over het eerste halfjaarbericht politie van 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 896.

JenV (2019b). *Politie*. Brief d.d. 3 september 2019 van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over de inzetbaarheid politie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 904.

Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. December 2012. Bijlage bij Kamerstuk 2012–2013, 29 628 nr. 346, blg-198145.

Politie (2014) *Financiële verantwoording Politie 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014. Bijlage bij Kamerstuk 2013–2014, 29 628, nr.453, blg- 333999.

Politie (2015a). *Jaarverslag politie 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015. Bijlage bij Kamerstuk 2014–2015 34200 VI nr. 1, blg-513301.

Politie (2015b). *Beleidsregel modaliteiten; Uitleg en toepassing van de modaliteitenregeling uit het BARP (art. 12a)*. Versie 11 mei 2015. Nationale politie, Beleidsdirectie HRM Arbeidszaken.

Politie (2016). *Financiële verantwoording politie 2015*. Tweede Kamer vergaderjaar 2015–2016. Bijlage bij Kamerstuk 2017–2018, 34 475 VI, nr.1, blg-747123.

Politie (2017). *Jaarverantwoording Politie 2016*. Tweede Kamer vergaderjaar 2016–2017. Bijlage bij Kamerstuk 2017–2018 34 725 VI, nr. 1, blg- 807326.

Politie (2018a). *Jaarverantwoording politie 2017*. Tweede Kamer vergaderjaar 2017–2018. Bijlage bij Kamerstuk 2017–2018 34 950 VI, nr.1, blg-841698.

Politie (2018b). *Plan van aanpak verzuim politie*. Versie 1.0, 25 april 2018. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 777, blg-840789.





Politie (2019a). *Jaarverantwoording Politie 2018*. Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019. Bijlage bij Kamerstuk 2018–2019, 35200-VI nr. 1.

Politie (2019b). *Begroting en beheerplan politie 2020-2024*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019–2020. Bijlage bij Kamerstuk 2019–2020, 35300-VI, nr. 2.

Terpstra, J. en Evers, A. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*. Onderzoek uitgevoerd door Politie & Wetenschap en Radboud Universiteit Nijmegen. Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019. Bijlage bij Kamerstuk 2018–2019, 29 628, nr. 862.

Tweede Kamer (2018). *Politie*. Verslag van een algemeen overleg gehouden op 29 november 2018 over politiepersoneel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 855.

VenJ (2012). Minister van Veiligheid en Justitie tijdens de behandeling van de politiewet in de Eerste Kamer op 2 juli 2012. EK 2011/2012, nr. 35, item 2.



Bijlage 3 Noten

1. Hierbij is rekening gehouden met een gemiddelde van 8% opleidingsuren die als niet-inzetbaar worden gerekend. Indien opleiding buiten beschouwing wordt gelaten, varieert de inzetbaarheid bij basisteams tussen de 72,4% en 85,8%.
2. In 2017 deden we onderzoek naar kansrijke aangiften. Hieruit bleek dat aangiften op het platteland sneller worden opgepakt dan in de stad (Algemene Rekenkamer, 2017a).
3. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is het bedrag aangepast van 5,7 naar 5,78.
4. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is de legenda aangepast.
5. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is het woord 'officier' aangepast in 'hoofd-officier'.
6. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is 'in de kwalitatieve analyse' aan deze zin toegevoegd.
7. Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is de stippellijn in deze figuur doorgetrokken.
8. Wij gebruiken evenwel een gemiddelde over 2018, terwijl het Politie Prestatie Dashboard in principe alleen actuele informatie weergeeft.
9. Hierbij is wel een andere peildatum gehanteerd. Dit percentage gaat over september 2018, terwijl onze percentages betrekking hebben op de periode medio juli 2018 – medio juli 2019.
10. Het begrip 'waterlijn' is eerder ontwikkeld door de politie, maar het begrip maakt tot op heden geen deel uit van vastgesteld beleid. De politie hanteert inmiddels het begrip 'kernbezetting'. Zie ook het kader 'Sprakverwarring' in § 1.5.
11. Dit is de bezetting minus verlof, verzuim en 8% opleiding.
12. Hierbij is rekening gehouden met een gemiddelde van 8% opleidingsuren die als niet-inzetbaar worden gerekend. Indien opleiding buiten beschouwing wordt gelaten, varieert de inzetbaarheid bij basisteams tussen de 72,4% en 85,8%.
13. Een aantal factoren ontbreekt in de dataset, ofschoon ze wel degelijk van invloed zijn op de inzetbaarheid van individuele medewerkers, waaronder opleidingsuren. Gegevens over deze factoren zijn echter niet beschikbaar op het niveau van personeelsnummers, door de tijd heen. Een kanttekening bij het standaardverlof in deze data is overigens dat dit verlof evenredig verdeeld is over het jaar en voor alle personeelsnummers nagenoeg gelijk is. Dit komt hoogstwaarschijnlijk niet overeen met de werkelijkheid, want het is aannemelijk dat er in vakantieperioden meer verlof wordt opgenomen en dat niet iedereen elk jaar evenveel verlof opneemt. Het is mede daarom dat we alleen naar de gemiddelden over de dertien perioden hebben gekeken.



Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Robin Utrecht/Hollandse
Hoogte

Den Haag, februari 2020