
Vergaderjaar 2023-2024

36 222

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2024

Tijdens het commissiedebat over de Wet seksuele misdrijven van 19 maart jl. heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd het eerste halfjaarbericht politie 2024 naar uw Kamer te sturen. In navolging van deze toezegging stuur ik uw Kamer hierbij een afschrift van voorgenoemde brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2024

In dit halfjaarbericht informeer ik uw Kamer over de staat van de politie. Allereerst wil ik stil staan bij de inspanningen die politiemedewerkers het afgelopen half jaar hebben geleverd. Ik wil andermaal mijn waardering uitspreken voor de inspanningen die politiemensen elke dag weer leveren om ons veilig te houden.

Alvorens ik uw Kamer in detail informeer over de staat van de politie, vind ik het belangrijk om stil te staan bij enkele punten. Zoals u in dit halfjaarbericht kunt lezen, is de druk op de politiecapaciteit groot. De politie zet alles op alles om nieuwe medewerkers te werven en op te leiden. Tegelijkertijd is de verwachting dat de druk op de politiecapaciteit zal aanhouden. Er is dus ook een nadere positiebepaling nodig. In mijn brief van 7 december jl. heb ik daarom ook aangegeven dat scherpe keuzes nodig zijn waar wij de politie voor inzetten en waar andere (veiligheids)partners voor aan de lat staan. Deze benadering is de afgelopen tijd urgenter geworden. Inmiddels ben ik er samen met de politie, burgemeesters en het Openbaar Ministerie (OM) van overtuigd dat dit fundamentele ordeningsvraagstuk kan bijdragen aan een politie met meer focus, gereed voor de toekomst en in verbinding met de samenleving. In overleg met de gezagen, andere departementen en zowel publieke als private organisaties wordt gekeken hoe het werk binnen de politiefunctie slimmer of beter kan worden georganiseerd. Het doel daarvan is dat de politie zich kan richten op haar kerntaken. Voor de legitimiteit van de politieorganisatie en een blijvend vertrouwen van burgers in de politie is dat van essentieel belang. Uit de jaarlijkse vertrouwen- en reputatiemonitor blijkt dat het vertrouwen van Nederlandse burger in de politie goed en stabiel is. Dat is een positief gegeven, dat in belangrijke mate te danken is aan de toewijding en professionaliteit van politiemensen. Tegelijkertijd is het geen vanzelfsprekendheid. Het vraagt een doorlopende inspanning van de politie om haar taken goed uit te kunnen blijven voeren en haar positionering in de samenleving te behouden.

Zoals gebruikelijk informeer ik uw Kamer in deze brief nader langs drie lijnen, te weten: (1) de positie van de politie in de samenleving, (2) de toerusting van de politieorganisatie en (3) de ontwikkeling van de taakuitvoering van het werkaanbod. In bijlage 1 zijn de kerncijfers van de politie visueel weergegeven, in bijlage 2 informeer ik u over de stand van zaken van gedane toezeggingen, moties en andere aanvullende zaken.

In bijlagen 3 tot en met 9 ga ik in op Team Openbare Orde Inlichtingen, geweld tegen mensen met een publieke taak, internationaal, Infographic Analyse Handhaving openbare orde, besluitenlijst Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP), derde monitor van de Landelijke Eenheid en reactie op brief Autoriteit Persoonsgegevens.

Positie van de politie in de samenleving

Vertrouwen- en reputatiemonitor

Vertrouwen in de politie is van groot belang voor de legitimiteit van de politieorganisatie. De politie brengt jaarlijks op basis van extern enquête-onderzoek een rapportage uit over onderwerpen die belangrijk zijn voor het vertrouwen in de politie, te weten: nabijheid, rechtvaardigheid en effectiviteit. Daarnaast is in 2023 voor het eerst ook onderzoek gedaan naar het vertrouwen binnen de politieorganisatie. Het meest recente onderzoek, over het jaar 2023, is in februari jl. gepubliceerd¹. Daaruit blijkt dat het vertrouwen van Nederlanders in de politie goed is en dat dit stabiel is in vergelijking met 2022. De Nederlandse bevolking heeft veelal een positieve indruk van de politie. Daarbij heeft 41% van de mensen in de afgelopen drie jaar daadwerkelijk contact gehad met de politie om uiteenlopende redenen en is hier gemiddeld genomen tevreden over. Een blijvend

¹ 'Ook in 2023 vertrouwen in politie goed en stabiel' 25 april-2024

aandachtspunt is dat Nederlanders met een buiten-Europese achtergrond over het algemeen het handelen van de politie minder positief beoordelen in verhouding tot de totale groep respondenten. De politie gebruikt deze inzichten om verbeteringen door te voeren, bijvoorbeeld waar het gaat om dienstverlening en communicatie, zoals opgenomen in bijlage 1.

Toerusting van de politieorganisatie

Budgetrecht artikel 31 Politie

In het debat over de ontwerpbegroting van Justitie en Veiligheid heb ik met uw Kamer gesproken over het budgetrecht ten aanzien van de begroting van de politie en de motie van de leden Helder en Van der Werf² waarin de regering is verzocht om artikel 31 (Politie) van de begroting van Justitie en Veiligheid uit te splitsen in meerdere begrotingsartikelen. Dit in het licht van de rol van de Kamer met betrekking tot inzicht, verantwoording en controle.

In mijn brief van 22 juni 2023³ heb ik eerder aangegeven dat splitsing van het huidige begrotingsartikel van Justitie en Veiligheid in meerdere aparte begrotingsartikelen een forse beperking betekent van de flexibiliteit in de aanwending van het politiebudget. Een dergelijke beperking staat haaks op het beleid dat na de evaluatie van de Politiewet 2012 is ingezet en op de daaruit volgende wijziging van de Politiewet 2012.

Ik ondersteun wel de achterliggende doelstelling om het inzicht in en de controle van de Kamer op de besteding van het politiebudget verder te vergroten. In voornoemde brief heb ik hiertoe voorstellen gedaan de controle en het inzicht van uw Kamer te vergroten.

Deze heb ik verwerkt in de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid 2024 door een tweetal tabellen over de meerjarige besteding van het politiebudget. Een tabel ziet op een onderverdeling van een aantal kostenposten en een andere tabel ziet op de meerjarige formatieve sterkte⁴. Hiermee wordt het inzicht in de besteding van de personele en materiële kosten van de politie vergroot. Hierbij heb ik het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in acht genomen. Daarin gaat het bij personele kosten om inzicht in de personele kosten van de landelijke en regionale eenheden en de ondersteunende diensten conform de bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid bij de verdeling van de sterkte. Bij materiële kosten gaat het om inzicht in posten als huisvesting, vervoer en ICT. Al deze posten zijn inzichtelijk gemaakt in de begroting van Justitie en Veiligheid.

Dit sluit aan bij uw wens tot transparantie en meer mogelijkheden om te controleren. Tegelijkertijd wordt hiermee de noodzakelijke flexibiliteit in de besteding van het beschikbare budget voor de politie behouden om zo effectief mogelijk gevolg te kunnen geven aan de beleidsdoelstellingen van de vele (lokale) gezagsdragers en de Veiligheidsagenda met ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk.

Politiecapaciteit

Ik heb meermaals gesproken met uw Kamer over de druk op de politiecapaciteit. Zoals ook in eerdere halfjaarberichten gecommuniceerd, werken de politie en de Politieacademie aan een structurele versterking van de politie door een omvangrijke uitbreiding van het operationele politiepersoneel te realiseren. De kabinetten Rutte III en IV hebben de formatie van de politie met circa 4.000 fte uitgebreid, waaronder de 700 fte uit de motie Hermans. Deze uitbreiding vindt plaats in een periode van grote uitstroom door een pensioengolf, versterkt door de Regeling Vervroegd Uittreden (RVU) en de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. De uitstroom van operationeel politiepersoneel is momenteel hoger dan de instroom. Dit betekent dat de operationele sterkte van de politie momenteel licht daalt⁵.

Op dit moment en in de komende jaren wordt de beschikbare opleidings- en begeleidingscapaciteit volledig benut. Voor specialistische zij-instromers, zoals digitale of financieel-economische specialisten, is nog wel extra opleidings- en begeleidingscapaciteit beschikbaar, al is de krappe arbeidsmarkt ook voor de bezetting van deze functies een uitdaging. Dat geldt voor zowel werving als behoud. Het kost meer tijd om de uitbreidingen van de politiecapaciteit volledig te realiseren.

² Kamerstukken II 2022/23, 36200, VI nr.52

³ Kamerstukken II 2022/23, 36200, VI nr. 140

⁴ Justitie en Veiligheid in de Begroting 2024

⁵ Jaarverantwoording politie 2023

Aanvankelijk werd de druk voornamelijk in de gebiedsgebonden politie gevoeld. Om te voorkomen dat het operationele politiewerk te veel onder druk kwam te staan, is er tijdelijk sprake geweest van een beperkte doorstroom van politiecapaciteit naar de opsporing. Inmiddels voelt ook de opsporing de krapte op de arbeidsmarkt. Er wordt daarom in de arbeidsmarktstrategie meer gefocust op dit onderdeel, alsook op de gebiedsgebonden politie, bewaken en beveiligen en de meldkamer. De situatie vraagt ook om het maken van keuzes.

Hier wordt, binnen de context van de visie op de politiefunctie, de komende tijd in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) het gesprek over gevoerd. Daarnaast wordt vooral onderzocht hoe het werk slimmer kan worden georganiseerd.

De politie blijft een populaire werkgever. In de tweede helft van 2023 is het met diverse maatregelen uit de arbeidsmarktstrategie gelukt om de werving op peil te houden en de klassen aan de Politieacademie volledig te vullen. Ook voor 2024 ligt de werving van aspiranten nagenoeg op schema. Vanwege de hoge uitstroom zullen de inspanningen op de werving consequent moeten worden doorgezet en wordt ook intensiever gewerkt aan het behoud van politiepersoneel. In bijlage 2 geef ik een nadere toelichting op de arbeidsmarktstrategie en ga ik in op diverse onderwerpen met betrekking tot capaciteit.

Stelsel beroepsgelateerde gezondheidsklachten

Een van de manieren waarop de politie werkt aan het behoud van politiepersoneel is door in te zetten op goede zorg voor medewerkers. Politied medewerkers staan in de frontlinie en hun werk kent risico's. Elk jaar lopen politied medewerkers, als gevolg van hun werk, fysieke of psychische klachten op, zoals PTSS. Zij verdienen de juiste aandacht en zorg. Derhalve is de afgelopen jaren hard gewerkt aan het nieuwe stelsel beroepsgelateerde gezondheidsklachten, waarin vertrouwen centraal staat en de focus ligt op zorg, herstel en re-integratie.

In het eerste halfjaarbericht van 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er overeenstemming was bereikt tussen de politie, de vakorganisaties en het ministerie over de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die de juridische basis vormt van het nieuwe stelsel beroepsgelateerde gezondheidsklachten. Bij de uitwerking van de gemaakte afspraken in onderhavige regelgeving kwamen de betrokken partijen gezamenlijk tot de conclusie dat zij deze AMvB toch nog op enkele punten wilden wijzigen. Inmiddels is ook hier overeenstemming over bereikt. De gesprekken over de uitwerking in nadere regelgeving zijn inmiddels vergevorderd. Parallel aan de uitwerking van de wet- en regelgeving wordt de implementatie voorbereid door de politie. Onderdeel van de AMvB is een overgangsrecht om te voorkomen dat bepaalde politied medewerkers tussen wal en schip vallen.

Ook over overgangsbeleid, op basis waarvan restschadeprocedures die onder het oude regime blijven vallen kunnen worden afgerond, zijn inmiddels afspraken gemaakt. Conform toezegging aan uw Kamer informeer ik u over de langlopende (PTSS-)restschadedossiers in bijlage 2.

Transitie Landelijke Eenheid (LE)

Als bijlage 8 bij dit halfjaarbericht vindt u de derde monitoringsrapportage van de monitoringscommissie Schneiders (hierna: de commissie) over de voortgang van de transitie van (voorheen) de Landelijke Eenheid, inmiddels de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX) en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO).

Op 1 januari 2024 is de splitsing van de Landelijke Eenheid zonder problemen verlopen en dat verdient de grootste complimenten aan alle medewerkers van de landelijke eenheden die dat mogelijk hebben gemaakt, gezien het feit dat dit een zeer complexe exercitie betrof. Hiermee is de transitie een volgende fase ingegaan, met meer focus op doorontwikkeling van onder andere het vak (ontwerpen) en het verder invulling geven aan werkcultuur en leiderschap, passende bedrijfsvoering en datagedreven werken. Conform het advies van de commissie buigt de politie zich momenteel over de eerder gemaakte planning in het transitieplan, waarbij met de tot nu toe opgedane ervaring in het proces de verhouding tussen ambities en randvoorwaarden worden geactualiseerd en waar nodig in tijd worden bijgesteld.

De commissie geeft in deze rapportage aan de afgelopen periode veel oog te hebben gehad voor (de randvoorwaarden voor) deze gewenste cultuurverandering. Zij heeft hierbij gemonitord in hoeverre de basis op orde is om deze veranderingen door te voeren, waarbij gekeken is naar onder andere visie, communicatie, de rol van leidinggevend en barrières. Het werken aan cultuurverandering is een belangrijk element om te komen tot een sociaal en veilig werkklimaat voor iedereen binnen de beide landelijke eenheden. Hierbij zijn leidinggevend belangrijke cultuurdragers en dit element wordt ook meegenomen in de schouw voor de leidinggevend die op dit moment nog loopt. De commissie benadrukt om zo snel mogelijk meer inkleuring te geven aan de richting die de eenheden op willen om zo medewerkers in staat te stellen daadwerkelijk aan de slag te gaan met cultuurverandering. Zij zien momenteel grote verschillen tussen teams.

Dit thema hangt nauw samen met medewerkersparticipatie. De commissie hoort vanuit medewerkers dat er behoefte is om mee te denken over de veranderingen, maar hier niet overal de mogelijkheid toe kunnen vinden. Aangeraden wordt de huidige manieren van medewerkersparticipatie onder de loep te nemen en te bezien wat het best past in deze nieuwe fase. De korpsleiding heeft bij mij aangegeven dat de nieuwe fase van onder andere vakontwikkeling goed past bij (andere vormen van) medewerkersparticipatie.

Governance

De commissie Schneiders heeft onder de noemer *governance* aan de minister van Justitie en Veiligheid twee aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling is erop toe te zien dat het gezag over de opsporing bij de landelijke eenheden stevig wordt gepositioneerd. De tweede aanbeveling vraagt de minister erop toe te zien dat via het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) het zicht van het lokaal bestuur op de landelijke eenheden wordt verstevigd. Aan beide aanbevelingen is uitvoering gegeven. Door de kwartiermakers van de landelijke eenheden en door de leiding van het Landelijk Parket is een passende *governance* ingericht, die voortvloeit uit het gezag van het OM over de opsporing. Het betreft overleg op alle niveaus, van strategisch tot operationeel. Ten aanzien van de tweede aanbeveling heb ik met de deelnemers van het LOVP afgesproken dat in ons overleg met meer regelmaat en op basis van uitgebreidere informatie over taakuitvoering en beheer van de landelijke eenheden zullen spreken. Verder is afgesproken om een bestuurlijk strategisch overleg te starten tussen de politiechefs van de landelijke eenheden, de hoofdofficier van het Landelijk Parket en een vertegenwoordiging van de Regioburgemeesters.

Zij zullen daar bijvoorbeeld spreken over het strategische beleid van de landelijke eenheden bij de bestrijding van georganiseerde en internationale criminaliteit en de raakvlakken met de lokale aanpak van die problematiek.

De monitoringscommissie Schneiders zal zich tot 1 juli 2024 blijven inzetten om de voortgang van de transitie te monitoren, waarna zij zal komen tot een eindrapport dat ik met uw Kamer zal delen. Er wordt in nauwe samenwerking met de politie en de commissie gewerkt aan overdracht naar regulier toezicht, dat zal worden vormgegeven door de Inspectie Justitie en Veiligheid.

De ontwikkeling van de taakuitvoering van het werkaanbod

Analyse handhaving openbare orde

Politiecapaciteit is per definitie schaars. Dit betekent dat altijd keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van politiemensen en middelen. Het van belang inzicht te verkrijgen in de maatschappelijke trends die van invloed zijn op de politie-inzet, om deze keuzes geïnformeerd en datagestuurd te kunnen maken. Het Informatie en Analyse Team (IAT), een gecombineerd team van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft daarom een analyse gedaan naar de handhaving van de openbare orde bij demonstraties, evenementen en voetbal. De aanleiding voor de analyse was het mediabeeld van een toename van het aantal demonstraties, een stijgende populariteit van evenementen en een toename van het aantal incidenten tijdens voetbalwedstrijden.

Demonstraties en (voetbal) evenementen vragen inzet van politiemiddelen en -personeel. De rol van de politie is respectievelijk gericht op het faciliteren en het handhaven van de openbare orde. Het is van belang te onderstrepen dat hoewel demonstraties en (voetbal)evenementen allebei politiecapaciteit vergen, ze geen juridische gelijkenis hebben. Demonstreren is een grondrecht en

evenementen worden gegund. In de analyse is gekeken naar de trends en ontwikkelingen in demonstraties en (voetbal) evenementen, de inspanningen die politie levert en de aard en omvang van incidenten die zich voordoen tijdens deze gebeurtenissen.

De analyse beslaat de periode 2015 t/m 2022⁶. De *infographic* bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen en is als bijlage 6 toegevoegd bij dit Halfjaarbericht.

De belangrijkste bevindingen van de analyse zijn:

- Het totaal aantal gebeurtenissen en incidenten is afgenomen, met name door de daling van evenementen, dit ondanks de stijging van demonstraties.
- Het aantal geregistreerde uren 'grootschalig optreden' blijft over het algemeen constant.
- We zien een daling van de politie inzet bij evenementen en een stijging van politie inzet bij demonstraties en voetbal.
- Er zijn wel flinke fluctuaties in zowel de aantallen gebeurtenissen als de politie inzet in de coronajaren 2020 en 2021.
- Het merendeel van de demonstraties, evenementen en voetbal evenementen verloopt zonder incidenten.

De gegevens in de IAT-analyse over voetbal zijn afkomstig van registraties uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en de politiekalender. De gegevens uit de Ketenvoorziening Voetbal (KVV) zijn niet opgenomen, omdat de analyse streeft naar een algeheel beeld van de openbare orde, waarbij dezelfde bronnen en methoden worden toegepast op alle drie soorten gebeurtenissen: demonstraties, evenementen en voetbal evenementen. De IAT-cijfers hebben betrekking op voetbal evenementen, het betreft dus niet alleen wedstrijden, maar ook festiviteiten rondom voetbalclubs, zoals huldigingen. Daarnaast zijn ook voetbal evenementen buiten het betaald voetbal (amateurvoetbal) meegenomen. De gepresenteerde cijfers over incidenten, gaan niet alleen over incidenten in en rondom stadions, maar ook daarbuiten.

De analyse is gebaseerd op kwantitatieve en kwalitatieve gegevens uit de politiesystemen. De ruwe data zijn geanalyseerd door een team van politie, ministerie en CBS om de betrouwbaarheid zo optimaal te maken. Voor het selecteren van de incidenten en verdachten is de voorkeur gegeven aan een zo zuiver mogelijk beeld, boven een zo compleet mogelijk beeld. De gegeven data geven daarmee de ondergrens weer. De analyse is kwantitatief van aard en neemt mentale impact op politiemedewerkers niet in ogenschouw.

Doorontwikkeling en inrichting van de opsporing

De opsporing moet toegerust en toegesneden zijn op de veiligheidsproblemen van vandaag en die van de toekomst, zowel op landelijk, regionaal als op lokaal niveau. Dat geldt voor zowel de veelvoorkomende criminaliteit, de high impact crime als de zware en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Grote uitdagingen en kansen liggen er bijvoorbeeld op het vlak van digitalisering, technologie en het werken met data

In bijlage 2 wordt, ingevolge een toezegging aan het lid Michon-Derkzen, nader ingegaan op de inrichting van de opsporing binnen de politie en de doorontwikkeling hiervan. Daarnaast ga ik in op de toezegging aan het lid Mutluer over de lokale opsporingscapaciteit.

Explosies

Naar aanleiding van de moties Mutluer c.s ingediend aangaande een zogenaamde *task force* ben ik in overleg met alle betrokken partijen gekomen tot een Strategisch offensief tegen explosies. Hierover wordt u in een separate brief geïnformeerd. tijdens evengenoemde begrotingsbehandeling heb ik ook een toezegging gedaan om in het halfjaarbericht politie terug te komen op een eventueel onderzoek rondom explosies in wijken. Het voornemen om onderzoek uit te voeren naar dit fenomeen sluit aan bij de motie van de leden Mutluer en Boswijk⁷. Daarover kan ik u melden dat het eerdergenoemde Informatie en Analyse Team (een gecombineerd team van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)) een *quickscan* heeft uitgevoerd naar de problematiek.

⁶ Het IAT heeft voor wat betreft aantallen en inzet ook naar het jaar 2023 gekeken. Het beeld blijft vrijwel gelijk t.o.v.de trends die we zien vanaf 2015.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36410-VI, nr. 46

Voorts is de politie gestart met een fenomeenanalyse die na deze zomer opgeleverd wordt. Op basis van de resultaten van beide analyses volgt indien nodig een aanvullend onderzoek via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Ten laatste heeft het zogeheten Vlaardingenoverleg een opdracht verstrekt om via de Erasmus Universiteit uitgebreid onderzoek te laten doen naar explosies, met name in de eenheid Rotterdam. Over de uitkomsten van beide onderzoeken wordt uw Kamer in 2025 geïnformeerd.

Tot slot

In een veranderende samenleving houdt de politie vast aan haar kernwaarden en missie koers door te blijven beschermen, begrenzen en bekrachtigen. Mijn streven is de politiemensen zo goed mogelijk te ondersteunen in het belangrijke werk dat zij doen en de organisatie daar zo goed mogelijk op uit te rusten. Zoals gezegd gaan de bijlagen bij deze brief in meer detail in op de specifieke zaken, onder meer op de moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius