

Beginselen voor een behoorlijke dienstorganisatie- en planning: Realisme of Utopia?
Studiedag dienstorganisatie en -planning - CPS
Brugge, 29 mei 2007

Prof. Dr. W. Bruggeman

1. Inleiding.

Politie werkt in een complexe en stochastische omgeving, waarbij het onzeker is waar en wanneer zich welk incident zal voordoen. De kunst bestaat er in om met de toegemeten capaciteit en de in plaats gestelde organisatiestructuur, op basis van een goede dienstplanning de diensten te organiseren. De dienstorganisatie is de kern van de politionele werking. Zowel de burger als het personeel zelf is erg direct betrokken bij een efficiënte en effectieve dienstregeling. De dienstorganisatie bepaalt in sterke mate de werking en de zichtbaarheid van de politie.

De positie van de Belgische politiediensten is qua dienstorganisatie uniek.

Het hoeft geen betoog dat de Belgische politiereorganisatie op basis van de wet van 7 december 1998 de aanleiding was tot het invoeren van een ingewikkeld en royaal systeem van statutaire en financiële regelingen, ook wel arbeidsregeling genoemd. Geen enkele politiedienst in Europa is gestoeld op vergelijkbare "mammoetwetten", noch op gelijkaardige regelingen, die trouwens uitmunten door een gebrek aan creativiteit en flexibiliteit.

De centrale vraag is en blijft of de veiligheid er beter door wordt? Ongeacht de algemene noodzaak voor de recente politiehervorming en de ontegensprekelijke voordelen ervan, moet de dienstorganisatie en -planning bijdragen tot een optimale efficiëntie en effectiviteit, waarvan tevredenheid van het personeel een wezenlijke component is.

Deze bijdrage is geen juridische studie, maar enkel gebaseerd op algemene reflecties gericht op een betere werking van de politie. Opvallend is dat er ook zo weinig literatuur beschikbaar is wat de dienstorganisatie betreft.

Vermoedelijk zullen enkele aanbevelingen aanleiding geven tot verhitte discussies.

Toch mag verhoopt worden dat ook de personeelsbelangengroepen zich kunnen scharen achter de volgende algemene beginselen en aanbevelingen, of toch minstens willen meedoen aan een constructief debat hierover.

2. De capaciteit.

In februari 2007 telde de politie globaal 47.526 personeelsleden waarvan 38.989 operationelen en 8.537 calogpersoneelsleden zonder de ter beschikking gestelde militairen en zonder de neutrale calltakers van de CIC. Het aantal neutrale calltakers bedraagt op dit ogenblik 118 en zal binnenkort 131 personeelsleden tellen.

Het intussen opgerichte veiligheidskorps telt nu al 248 personeelsleden en zal in juni uitgroeien tot 280 en begin 2008 tot 380 personeelsleden.

Begin 2003 telde de politie slechts 44.777 personeelsleden waarvan 38.459 operationelen en 6.318 calogpersoneelsleden. Het aantal personeelsleden steeg dus met **2.749** (waarvan **530** operationelen en **2.219** calogpersoneelsleden). Hierbij kan bovendien nog verwezen worden naar de door de regering bij de opmaak van de begroting 2007 al besliste verhogingen van de capaciteit van de federale politie met in totaal 124 operationele personeelsleden (32 bij de luchtvaartpolitie, 35 bij de spoorwegpolitie, 34 bij de computer crime units en 23 bij de antiterreurdiensten)

Wat de lokale politie betreft is de evolutie nog signifikanter vermits het aantal personeelsleden steeg van 30.417 naar 32.583 of met 2.166 (of een stijging met 922 operationelen en 1.244 calogpersoneelsleden). Met de versterking van het veiligheidskorps(248), het interventiekorps(300), de door de federale politie

gedetacheerde personeelsleden(371), de ter beschikking gestelde militairen(71) en de neutrale calltakers(131) werd de capaciteit van de lokale politie sinds 2003 dus met 3.287 personeelsleden versterkt, waarbij nog binnen het jaar een bijkomende versterking van globaal 454 personeelsleden kan worden verwacht (143 van de tweede schijf van het interventiekorps,132 van de verhoging van het veiligheidskorps en 179 militairen) of globaal dus een versterking met 3.741 personeelsleden of meer dan 12%.

Toch blijft er vooral een tekort aan basis- en middenkaders, vooral bij de lokale politie.

De vraag is nu of er meer nood is aan capaciteit, dan wel een betere dienstorganisatie, of aan beide.

3. De politieorganisatie.

De federale politie werd onlangs gereorganiseerd. De lokale politie bestaat uit 196 zones, wat (te?) veel is, en tot gevolg heeft dat er kleinere zones zijn, met een beperkt personeelsbestand.

De capaciteitsverdeling is voornamelijk gebaseerd op de KUL-norm, norm die onder druk staat. Toch konden tot op heden geen universiteiten bereid gevonden worden om deze norm te herzien.

In het buitenland kan een trend naar schaalvergroting vastgesteld worden, getuige hiervan het Britse rapport "Closing the gap", waarin voorop gesteld wordt dat een korps over minimum 4000 politiemensen moet kunnen beschikken om volwaardig alle politiefuncties te kunnen uitoefenen.

Uiteraard heeft de politieorganisatie een invloed op de dienstorganisatie- en planning en in het algemeen pleit ik voor een strakke en niet te gefragmenteerde organisatie, want fragmentering leidt tot specialisatie en een grotere overhead.

4. Enkele algemene beginselen en vaststellingen.

Alvorens te komen tot aanbevelingen is het nuttig om eerst de algemene beginselen betreffende dienstuitvoering op een rij te zetten, gekoppeld aan een aantal vaststellingen.

De politieorganisatie produceert geen goederen, maar levert diensten aan de bevolking. Uiteraard staat hierbij het debat over de (kern-)taken centraal en de dienstorganisatie is het middel bij uitstek om de taken op een behoorlijke en kwaliteitsvolle wijze uit te voeren.

De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bepaalt het wettelijke kader waarin het politieambt wordt uitgeoefend. De wet van 7 december 1998 op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, is de basis voor de nieuwe politiestructuur, die niet alleen een product is van de beschikbare capaciteit maar ook van de dienstorganisatie. Hierin werd ook aangekondigd dat de organisatie van de arbeidstijd zou worden versoepeld om de beschikbaarheid te verhogen en zo de politiecapaciteit op te drijven zonder bijkomende kosten voor de federale overheid en voor de gemeenten en ook zou het mobiliteitsstelsel worden vereenvoudigd om een afdoende en tijdige versterking te waarborgen voor de politie op het terrein. Een aantal toelagen en vergoedingen zouden worden herschikt om meer soepelheid te creëren. Ook de begeleidingscommissie van de politiehervorming op lokaal niveau (de zogenaamde commissie Deruyver) deed dergelijke aanbevelingen in zijn tussentijds evaluatieverslag van oktober 2003. Alleen, zo blijkt uit de uiteenzetting van B. Peeters, de eerste maatregel werd gerealiseerd.

Dienstorganisatie omvat alle onderdelen van de organisatie. Vooral de buitendiensten en het onthaal staan het meest in de kijker. De jongste regeerakkoorden voorzagen

telkens een volledig hoofdstuk gewijd aan het verhogen van de inzetbaarheid van de politie.

De algemene beginselen voor een behoorlijke dienstorganisatie en -planning kunnen zijn:

- politie is en blijft een specifiek beroep met universele (voor alle politiediensten in de wereld) en specifieke (lees Belgische) beroepswaarden, - normen en -verplichtingen, waarvan sommige het voorwerp uitmaken van internationale standaarden¹;
- onregelmatigheid van dienstprestaties is inherent met dit beroep verbonden, en moet dus in het basisloon verloond worden;
- politiemensen moeten goed betaald worden, zowel structureel als ter compensatie van inconveniënten (is de basis voor een anti-corruptiebeleid);
- de veiligheid en tevredenheid van de bevolking, dienstbelang en individuele belangen van de medewerkers kunnen dikwijls gecombineerd worden;
- kwaliteit en professionaliteit zijn onontbeerlijk;
- het personeelswelzijn is een grondrecht voor politiemensen;
- arbeidstevredenheid en -vreugde zijn essentieel;
- degelijke arbeidsvoorwaarden zijn een must;
- het belang van de politieorganisatie zelf en de syndicale belangen moeten in balans gehouden worden;
- veiligheid is een basisrecht én voor de bevolking én voor de politiemensen (vb rijtijden, opeenvolgende nachtdiensten) zelf;
- algemene normen zijn nodig, maar moeten samengaan met flexibiliteit in de verschillende diensten ("à la carte" werking);
- een degelijke voorspelbaarheid van de dienst is in het belang van het privé leven van het personeel en moet dus bevorderd worden;
- de werkbelasting moet evenredig over de verschillende diensten en over het personeel gespreid worden.

Ondanks de over het algemeen als succesvol beschouwde politiehervorming, past het om een aantal vaststellingen te doen, vaststellingen die niet altijd blijf geven van een streven naar efficiëntie en effectiviteit.

Deze vaststellingen zijn:

- de Belgische regelgeving betreffende dienstregeling is te gedetailleerd en werkt verstarrend;
- de regelgeving werkt niet optimaal, mede door het historisch cumuleren van regelingen die golden voor de gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie, wat uiteindelijk aanleiding was tot een gebrek aan innovatie en creativiteit;
- bovendien beperkt een ongeëigend toepassen van regelgeving vaak het streven naar efficiëntie en effectiviteit van het politiewerk: het afwijken van 8-urendiensten naar 12-urenprestaties, het forceren van 5-urendiensten, de shiftsystemen,;
- soms verstoren financiële belangen en misbruiken de principes van een goede werking. Voorbeelden zijn: niet gefundeerde WE-prestaties, oneigenlijk gebruik van maaltijdvergoedingen, ...;
- het lichtvoetig dreigen met stakingen schaadt aan de goede werking van de politie en het vertrouwen van de bevolking in de politie;
- het reactievermogen bij onaangekondigde en/of onverwachte crisissituaties is klein (vb mogelijke meerinzet van de wegpolitie bij recente sneeuwval);
- de oproepbaarheid is heel beperkt vergeleken met brandweer en buitenlandse politiediensten;

¹ Zie UN Code of Police Ethics

- het hoger en het middenkader hebben soms onvoldoende interesse voor en sluiten te weinig aan op de operationele noden van het personeel.

5. Aanbevelingen.

De dienstorganisatie is een instrument dat fundamenteel inwerkt op de efficiëntie en op de effectiviteit van het politiewerk, maar ook op (het verbeteren van) de tevredenheid van het personeel. Het optimaal aanwenden van het beschikbare potentieel aan personeel en middelen moet een permanent streven zijn van elke chef. De volgende aanbevelingen worden ter discussie gesteld:

- de dienst moet georganiseerd worden in het belang van de burger en van de overheid en niet van de politie zelf;
- het belang van de veiligheid en van de burger dient in beter evenwicht gehouden met de belangen van het personeel;
- dienstorganisatie en -planning moeten gedragen worden door een extern gericht en volwaardig capaciteitsmanagement, en niet primair op arbeidsregelingen;
- er is niet alleen nood aan meer, maar ook aan beter blauw op straat;
- de organisatiestructuur moet voldoende rekening houden met het organiseren van een optimale dienstverlening. Een optimale organisatiestructuur en een kwaliteitsvolle interne werking is in elk korps is een conditio sine qua non voor een goede dienstverlening;
- bij het geografisch uittekenen van verantwoordelijkheidszones is optimalisatie van de dienstuitvoering en planning een kritieke succesfactor (leefbaarheid te kleine zones?). Interzonale samenwerking kan in zekere mate soelaas bieden, maar is een beperkt redmiddel;
- generale dienstuitvoering is de regel, specialisatie is noodzakelijk maar moet de uitzondering blijven;
- dienstplanning moet gebeuren in functie van de verwachte werkdruk, zijnde het geheel van voorziene, maar ook van onvoorziene gebeurtenissen. Planning is dus gebaseerd op trendanalyse, maar dient bijgestuurd in functie van incidentele gebeurtenissen;
- er is in elke korps nood aan een volwaardig personeelsbehoefteplan en dit plan moet aansluiten op het federale of zonale veiligheidsplan. Het is dus aan te raden dat beide dezelfde periode dekken;
- de effectieve sterkte van elke dienst mag nooit lager liggen dan het kritische minimum dat voor elke dienst dient vastgelegd;
- werken met budgettaire enveloppen kan helpen om ongecontroleerde budgetoverschrijdingen te vermijden
- een degelijk deficitbeheer kan helpen bij het optimaliseren van dienstorganisatie en -planning. Meer inspraak van korpsen bij het uitstromen van personeel in het raam van de mobiliteit is aangewezen. De termijnen voor de aanwerving moeten drastisch verkort worden;
- tijdens opleiding en vorming moet voldoende aandacht worden besteed aan die aspecten die een goede dienstorganisatie en -uitvoering ondersteunen;
- er moet in elke korps een beleid gevoerd worden om absentieïsme, verzuim, afwezigheid op reden van ziekte of arbeidsongevallen degelijk op te volgen, en dit zowel in het belang van het individu als van de organisatie + stappenplan aangepast werk;
- er dient meer belang gehecht aan de compatibiliteit (vb vrijstellingen die onverenigbaar zijn met 12-urendiensten) van de dienstenregels en -voorschriften. Ook de functiebeschrijvingen en -profielen moeten hier duidelijkheid scheppen;

- de voorspelbaarheid van de dienst moet een permanente zorg zijn van de korpsleiding, want in de praktijk blijkt dat de tevredenheid van het personeel veelal samengaat met voorspelbaarheid van de dienst;
- aan de bedragen van de inconveniëntenregeling wordt nu best niet geraakt;
- transparantie (per individu, per soort dienst, per korps) kan helpen om niet geëigend inzetten van personeel te beheersen;
- liever vergoeden van flexibiliteit, dan systematiseren van structurele vergoedingen (vb motorrijders);
- grotere flexibiliteit moet mede beheerd worden door algemene normen van haalbaarheid, effectiviteit, welzijn op het werk en veiligheid (vb aantal opeenvolgende nachtdiensten, aantal uren aan het stuur van een voertuig, ... te bespreken mede met de verzekeringen);
- moeten individuele normen (vb aantal nacht diensten per vastgelegde periode) als een recht of als een plicht gehanteerd worden?;
- in principe worden 8-urendiensten uitgevoerd; 12-urendiensten moeten absoluut beperkt worden;
- job-rotatie en variatie in de dienstuitvoering zijn pluspunten, maar moeilijk te handhaven door de geldende regelgeving.

6. Tot besluit.

Er is absoluut nood aan het herdenken van de regelingen die rechtstreeks de dienstorganisatie beïnvloeden. Hierbij moet uitgegaan worden van een gezond evenwicht tussen de (veiligheid-)belangen van de burger en de belangen van het personeel.

Alleszins is er meer nood aan te aanvaarden basisprincipes, alvorens werk kan gemaakt worden van het in de praktijk creëren en onderhouden van de voorwaarden die een succesvolle dienstorganisatie ondersteunen. Er is vooral nood aan meer eenvoud en meer soepelheid in die materies die het organiseren van de dienst rechtstreeks beïnvloeden.