

NPB-reactie Inrichtingsplan Politiedienstencentrum (PDC)

Sinds 1 januari 2013 werkt de operationele sterkte binnen de Nederlandse Politie in tien regionale eenheden en één landelijke eenheid. Een aanzienlijke schaalvergroting ten opzichte van voormalige 25 regionale eenheden en twee landelijke eenheden. (De Politieacademie laten we even buiten beschouwing.)

De niet-operationele sterkte werkt vooralsnog ook binnen dit kader. Het is echter de bedoeling dat op relatief korte termijn een derde deel van het ondersteunende werk zal worden uitgevoerd vanuit drie locaties van een Politiedienstencentrum. De overige twee derde van de ondersteuning wordt volgens de minister 'dicht bij de eenheden gehuisvest, in circa 50 gemeenten'. Al met al wordt 36 procent van de niet-operationele sterkte (3.100 fte) geconcentreerd gehuisvest in Zwolle, Eindhoven en Rotterdam en 64 procent (5.400 fte) gedeconcentreerd.

* De diensten Financiën (198 voltijdsbanen of fte's), Communicatie (88 fte's) en Staf PdC (41 fte's) worden alle drie geheel gevestigd in Rotterdam.

* De dienst HRM wordt voornamelijk gevestigd in Zwolle (400 fte's) en daarnaast nog enigszins in Rotterdam (104 fte's). De dienst Facility Management wordt voor de helft ondergebracht in Rotterdam (104 fte's) en voor de helft in Zwolle (ook 104 fte's).

* De dienst Informatievoorziening wordt voor ruim de helft gevestigd in Eindhoven (871 fte's) en voor de rest in Zwolle (675 fte's).

Wat is de belangrijkste drijfveer voor deze nagestreefde schaalvergroting? Volgens de werkgever/de politiek is een organisatie op nationaal niveau noodzakelijk om de politie zo doelmatig mogelijk te laten functioneren. Door op grotere schaal te gaan werken zouden allerlei efficiency-voordelen te behalen zijn. Uiteindelijk zou hetzelfde werk voor minder geld en door minder mensen gedaan kunnen worden. Vaak wordt daarbij in één adem beloofd dat het werk nog van betere kwaliteit zal worden ook: de politie zal slagvaardiger worden en daadkrachtiger en de veiligheid zal tot ongekende hoogten stijgen.

De NPB heeft altijd begrip getoond voor het streven van de werkgever/de politiek om de Nederlandse politie zo doelmatig mogelijk te laten functioneren. Wij onderschrijven het streven om elke euro aan belastinggeld zo zorgvuldig mogelijk te besteden en verspilling te bestrijden. De NPB heeft dan ook altijd openlijk zijn steun uitgesproken voor politieke maatregelen om de regiokorpsen tot verdergaande onderlinge samenwerking te dwingen en op die manier kostenbesparingen te realiseren. Ook zijn wij nooit een principieel tegenstander geweest van een politieorganisatie op nationale schaal.

De NPB heeft echter grote bezwaren tegen de manier waarop de beoogde efficiëncyslag de afgelopen jaren is uitgewerkt. De schaalvergroting zoals die in het inrichtingsplan van de Nationale Politie wordt voorgesteld zal volgens ons niet leiden tot een beter draaiende politieorganisatie. Wij vrezen dat er eerder sprake zal zijn van een toenemend aantal organisatorische haperingen. Daardoor zal de kwaliteit van de politiezorg ook in de toekomst te veel afhankelijk zal blijven van de loyaliteit en toewijding van de medewerkers, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun werkplezier, gezondheid en sociale leven.

Verhoging efficiencywinst

Een hoofddoel van de overschakeling op de Nationale Politie is een structurele bezuiniging. Die moet vooral gerealiseerd worden door de komst van een landelijk Politiedienstencentrum (PDC), dat moet gaan functioneren – aldus het Inrichtingsplan – als ‘de katalysator van de toekomstige efficiënte en professionele bedrijfsvoering die vanuit een schaalvergroting zal resulteren in een structurele jaarlijkse besparing oplopend tot €230 miljoen’.

Op 31 december 2012 bedroeg de niet-operationele sterkte 12.226 fte als je de medewerkers van de Politieacademie (1.589 fte) meerekent en 10.637 fte als je die buiten beschouwing laat. Op 31 december 2008 – de eerste keer dat het onderscheid tussen operationele en niet-operationele werd gehanteerd – was de niet-operationele sterkte (Politieacademie buiten beschouwing gelaten) 12.338 fte. Met andere woorden: de afgelopen vier jaar is binnen de politieorganisatie al 1.701 fte aan niet-operationele sterkte verloren gegaan.

Regelmatig krijgt de NPB vanuit zijn achterban de vraag hoe dit verlies zich verhoudt tot het streven van de werkgever om 3.000 banen binnen de niet-operationele sterkte te schrappen. Het antwoord staat in de Begroting Nationale Politie 2013 en de Meerjarenraming 2013-2017: ‘De sturing op (het verminderen van) de niet-operationele sterkte is door de korpsen ingezet en wordt door de Nationale Politie versterkt doorgezet.’ Onder andere door een vacaturestop en het gefaseerd overbrengen van bedrijfsvoeringstaken naar een landelijke dienstencentrum moet in 2017 een niet-operationele sterkte bereikt zijn van 9.150 fte.

Dat is 600 fte meer dan het streefcijfer in het Inrichtingsplan van korpschef Bouman (8.500 fte), maar dat komt doordat de komende jaren de ICT-voorzieningen binnen de politie geheel vernieuwd moeten worden. Het uitvoeren van die ingrijpende operatie is niet mogelijk als tegelijkertijd de ICT-bezetting in het geplande tempo met 800 fte wordt afgeslankt. Besloten is dan ook dat tempo aan te passen en de huidige ICT-formatie tot 1 januari 2015 in stand te houden en daarna te gaan afbouwen.

Al met al is het de bedoeling, aldus de Meerjarenraming, dat de niet-operationele sterkte (overhead en ondersteuning) in 2017 met ongeveer 3.350 fte is verminderd. In geld uitgedrukt leidt dat tot een verlaging van de personeelskosten met €206 miljoen in 2017. Tezamen met de bijbehorende inverdieneffecten op materieel gebied (€105 miljoen) kom je dan tot een besparing van €311 miljoen. Dat is genoeg om de ‘taakstellingen’ in het regeerakkoord 2010 (Rutte I) en in het Begrotingsakkoord 2012/2013 te dekken.

Opvallend genoeg ligt het streefbedrag van €311 miljoen tachtig miljoen hoger dan het in het Inrichtingsplan genoemde bedrag van €230 miljoen. Dat komt – aldus de minister – door onverwachte tegenvallers zoals het niet doorgaan van de plan om de kosten van de politie-inzet bij evenementen grotendeels te verhalen op de organisatoren. Daardoor alleen al moet de politie in 2014 een extra bedrag van 78 miljoen bezuinigen en het jaar daarop 82 miljoen.

De NPB heeft zich zeer verbaasd over het gemak waarmee de efficiencywinst die de reorganisatie moet opbrengen met tachtig miljoen wordt verhoogd omdat elders een ingeboekte besparing tegenvalt. Mochten de komende jaren nog meer ingeboekte besparingen tegenvallen, wordt dan de efficiencywinst die de Nationale Politie moet opbrengen opnieuw verhoogd? Te denken valt aan de reiskostenvergoedingen die als gevolg van de komst van het Politiedienstencentrum de komende jaren een forse stijging zullen vertonen, waarvan onduidelijk is of die bij de berekeningen is verdisconteerd.

Haalbaarheid ‘bezuinigingspotentieel’

De NPB heeft van begin af aan bezwaar gemaakt tegen de veronderstelde bezuinigingen die door de komst van de Nationale Politie mogelijk waren. Het eerste onderzoek naar de besparingen die door efficiencywinst te behalen waren werd in 2009 door KPMG uitgevoerd. De uitkomst was 259 miljoen, een bedrag dat de NPB na het lezen van het rapport meteen publiekelijk bestempelde als ‘onrealistisch’ en ‘vooral gebaseerd op wishful thinking’.

De jaren daarna onderzochten verschillende consultancy bureaus (PWC, KPMG en Deloitte) of het gebruik van een landelijk dienstencentrum zou leiden tot efficiencywinst op het gebied van ICT (juni 2010, PWC), HRM en Financiën (september 2010, KPMG), Facility Management en Communicatie (oktober 2011, Deloitte). Op basis van deze ‘business cases’ werd een besparing mogelijk geacht tot wel 230 miljoen oftewel 2.660 AT-banen.

In zijn Inrichtingsplan uit 2012 concludeert de Kwartiermaker Nationale Politie dat er op deze uitkomst het nodige af te dingen valt. De business cases gingen er bijvoorbeeld van uit dat ook de bedrijfsvoering van de Politieacademie volledig was opgenomen in de PDC (wat nog niet het geval was). Ook hadden de eerste drie business cases betrekking op het vorige bestel (regiopolitie) en was een aantal bedrijfsvoeringstaken niet of niet geheel in de business cases opgenomen. Tot slot waren binnen de Nationale Politie nieuwe bedrijfsvoeringstaken geïdentificeerd. Al met al was het noodzakelijk geweest het ‘besparingspotentieel’ te ‘herijken’. In het Inrichtingsplan blijft onduidelijk hoe men daarbij te werk is gegaan of welke nieuwe taken bedoeld worden; we krijgen alleen het eindresultaat te zien.

Op pagina 45 van het Inrichtingsplan stelt de Kwartiermaker vast dat na de ‘herijkingen’ een doelmatigheidswinst overblijft van ‘slechts’ 2.391,5 fte. Vervolgens meldt hij doodleuk dat besloten is bijna driehonderd banen extra weg te bezuinigen om toch aan het streefbedrag te komen. Citaat: ‘Om binnen de financiële kaders te blijven, zijn aanvullende besparingen doorgevoerd, voor een totaal van 278 fte.’ Daarmee kwam het aantal weg te bezuinigen ondersteunende banen (alsnog) op 2.669,5 fte.

Opmerkelijk genoeg ontbreekt in het Inrichtingsplan elke verwijzing naar de randvoorwaarden waaraan volgens de consultancy bureaus voldaan moet zijn om de door hen genoemde efficiencywinsten te realiseren. Een belangrijke voorwaarde is bijvoorbeeld het op orde zijn van de ICT-voorzieningen. In het Inrichtingsplan worden de besparingsbedragen klakkeloos overgenomen, zonder duidelijk te maken dat ze slechts onder bepaalde omstandigheden (die ook het nodige geld kosten) zullen optreden.

Zoals hierboven vermeld is het bedrag aan mogelijke efficiencywinst uit het Inrichtingsplan in de Meerjarenraming van 2013 opnieuw met 81 miljoen verhoogd tot 311 miljoen.

Deze reeks van aanpassingen roept onvermijdelijk de vraag op: zijn de nagejaagde besparingen ooit haalbaar geweest puur door het verbeteren van de efficiency? Vindt de korpsleiding het niet tijd worden om toe te geven dat de omvang van het voortdurend veranderende ‘besparingspotentieel’ niet gebaseerd is op wetenschappelijke berekeningen, maar op de noodzaak aan politieke (bezuinigings)afspraken te voldoen?

In het verlengde daarvan vraagt de NPB zich af (en niet voor het eerst): mocht de besparing die de schaalvergroting/de Nationale Politie oplevert tegenvallen, gaat er dan alsnog op andere posten binnen het politiebudget bezuinigd worden? Bijvoorbeeld op het beschikbare arbeidsvoorwaardengeld?

Kwaliteit van de ondersteuning

De NPB is er heilig van overtuigd dat veilig en gezond werken binnen de politie alleen mogelijk is als de operationele en ondersteunende medewerkers goed op elkaar ingespeeld zijn. Samenwerken binnen de politie is nu eenmaal iets anders dan samenwerken binnen de meeste andere organisaties – en zeker binnen commerciële organisaties. Om op de bedoelde politiespecifieke manier op elkaar ingespeeld te raken (en te blijven) is persoonlijk contact puur noodzakelijk.

De NPB heeft dan ook van begin af aan moeite gehad met het voornemen om een groot deel van de ondersteunende diensten (36 procent) te centraliseren in een landelijk dienstencentrum. Ons enthousiasme werd niet groter toen we begin dit jaar te horen kregen dat de korpsleiding heeft voorgesteld om drie bedrijfsvoeringstaken geconcentreerd op slechts één locatie (Rotterdam) te laten uitvoeren en drie bedrijfsvoeringstaken geconcentreerd op slechts twee locaties (Rotterdam/Zwolle/Eindhoven).

Wat de NPB betreft gaat de ondersteuning in deze constellatie te ver van de werkvloer opereren. Wij verwachten dat deze verwijdering zal leiden tot een minder toegankelijke en op de operationele behoeften toegesneden ondersteuning. Het is veelzeggend dat het contact tussen de operationele medewerker en het PDC gaat verlopen via het dienstverleningsmodel click/call/face (eerst via intranet contact zoeken met het PDC, daarna indien nodig telefonisch en tot slot eventueel persoonlijk langsgaan). Met andere woorden: de operationele medewerker moet zelf maar zien dat hij de benodigde ondersteuning krijgt.

De kwaliteit van de ondersteuning zal naar verwachting ook verminderen door de keuze voor het loskoppelen van de beleidsmakers op ondersteuningsgebied en de uitvoerders daarvan. Het beleid wordt gemaakt door vijf directies op het niveau van de korpsleiding (HRM, FM, Financiën, Informatievoorziening en Communicatie). Het beleid wordt elders uitgevoerd door de medewerkers van het PDC, onder leiding van een eigen directeur. De vrees lijkt gerechtvaardigd dat de ondersteuning door deze opzet zal verworden tot een log en bureaucratisch bolwerk, waarin de verschillende onderdelen meer met hun eigen voortbestaan bezig zijn dan met de actuele behoeften van de medewerkers.

Zoals de COR in zijn advies over het PDC-formatieplan schrijft: ‘Het gekozen model leidt tot afstemming tussen directies onderling, tussen directies en het PCD, tussen directies en de korpsleiding/eenheden, tussen eenheden en het PDC.’ Niet alleen gaat daardoor de functionele (zeer) directe wisselwerking tussen operationeel en ondersteuning verloren, ook kunnen er haperingen optreden in de continuïteit van de dienstverlening – met alle risico’s van dien voor de veiligheid van burgers en politiemensen.

Waarom heeft het korps zo weinig oog voor deze ‘verschotting’ en het waarschijnlijke gevolg ervan: het afnemen van de kwaliteit van de ondersteuning (minder snel, minder duidelijk, minder betrokken) en de uitwerking daarvan op de kwaliteit van de executieve politiezorg?

Een goede ondersteuning is goud waard en essentieel voor het leveren van goed politiewerk. De regie bij de uitvoering ligt bij de professional op straat, maar voor de problemen die daarbij optreden moet de ondersteuning vanuit zijn professionaliteit en kennis oplossingen bedenken. Daarbij zijn wat de NPB betreft twee zaken van belang voor een optimale samenwerking. Ten eerste een korte afstand en regelmatig contact tussen deze collega's. Ten tweede een grote mate van 'professionele ruimte' – zowel voor de uitvoerende als voor de ondersteunende medewerker.

Deelt de korpsleiding deze zienswijze? Zo ja, hoe valt dat dan te rijmen met het Inrichtingsplan PDC, dat eerder zal leiden tot minder directe contactmogelijkheden en een beperkte handelingsvrijheid voor uitvoerende medewerkers in de ondersteuning?

Inzetbaarheid

Het is de NPB al jaren een doorn in het oog dat de werkgever/de politiek steevast beslissingen neemt over het vermeerderen of verminderen van de hoeveelheid personeel – hetzij operationeel, hetzij niet-operationeel – zonder deze keuzes te (kunnen) onderbouwen met overtuigend en objectief cijfermateriaal. De huidige reductie van de niet-operationele sterkte is een goed voorbeeld. Zoals hierboven beschreven is die niet gebaseerd op een wetenschappelijk verantwoorde analyse van de hoeveelheid ondersteuning die je nodig hebt om het operationele takenpakket van de politie op een bepaald kwaliteitsniveau te kunnen uitvoeren. Het snijden in de personeelssterkte gebeurt min of meer op hoop van zegen; als het politiek nodig is (extra bezuinigingen) snijdt men rustig nog even door.

De NPB vraagt zich af of de korpsleiding beseft tot welke paradoxale gevolgen dit kan leiden. Zoals het er nu naar uitziet zal de veranderde opzet van de ondersteuning (grotendeels op flinke afstand en met ruim een kwart minder mensen) er alleen maar toe leiden dat operationele medewerkers er allerlei werk bij krijgen dat voorheen door ondersteunende collega's werd gedaan.

Is de korpsleiding het ermee eens dat zo'n extra belasting op bijvoorbeeld administratief gebied moeilijk valt te rijmen met de door de minister van Veiligheid en Justitie ingezette aanval op de bureaucratie binnen de politie? Verwacht zij ook niet dat deze ontwikkeling een negatief effect zal hebben op de inzetbare hoeveelheid blauw op straat? En wat blijft er dan over van de nagestreefde vergrote 'professionele ruimte' van de operationele medewerker?

Tot slot: op het vorige NPB-congres heeft het bestuur de uitdrukkelijke opdracht meegekregen om zich sterk te maken voor het promoten van de mogelijkheden van Het Nieuwe Werken binnen de politie – ook als een manier om collega's bij de personele reorganisatie hun functie te laten behouden zonder heel lang (extra) te hoeven reizen. Helaas heeft de NPB de indruk gekregen dat de korpsleiding weinig sympathie voelt voor deze optie en collega's het liefst te werk stelt op een vaste werkplek – hoe ver van huis ook vergeleken bij hun huidige werkplek. Dit zou ertoe kunnen leiden dat veel op zich prima collega's onnodig (moeten) besluiten een punt te zetten achter hun dienstjaren bij de politie.

Kan de korpsleiding verduidelijken welk ruimte zij bij de inrichting van de Nationale Politie wenst te bieden aan mogelijkheden op het gebied van Het Nieuwe Werken?