

Notitie

AAN

De Minister van V&J

AFKOMSTIG VAN

Politievakbond ACP

DOORKIESNUMMER

-

DATUM

30 augustus 2013

ONS KENMERK

DB/cor.uit/13.069/gvdk/dv

PAGINA

1/14

BETREFT

Nadere onderbouwing ACP-conclusies ten aanzien van inrichtingsplan PDC

In deze notitie wordt een nadere onderbouwing gegeven voor de ACP-conclusie dat het voorliggende inrichtingsplan PDC tot onaanvaardbare risico's leidt voor de politieorganisatie. Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. Fundament Politiedienstencentrum
 - 1.1. Feasibility studies
 - Relevantie
 - Benchmark
 - Validatie
 2. De inrichting van de verschillende PDC onderdelen
 - 2.1. ICT
 - Gevolgen voor andere business cases?
 - 2.2. HRM
 - Besparing
 - Business case HRM
 - Ratio medewerkers : HRM
 - Inrichtingsplan HRM
 - Extra taken leidinggevenden in de lijn
 - Extra taken politiemedewerkers
 - 2.3. De overige PDC-onderdelen
3. De operationele slagkracht
4. Huisvesting / locaties PDC
5. Lessen uit het noorden
6. Conclusies
7. Aanbevelingen

1. Fundament Politiedienstencentrum

Kijkend naar de inrichting stelt de ACP als eerste de fundamentele vraag of de basis waarop het PDC gebouwd wordt stevig genoeg is. En voldoet het uiteindelijke gebouw vervolgens aan de eisen van de gebruikers? Hiertoe is gekeken naar de onderliggende feasibility studies. De ACP concludeert dat het PDC is gebouwd op onbetrouwbare en niet gevalideerde aannames en daarmee op "drijfzand".

1.1. feasibility studies

Relevantie

Het PDC is gebaseerd op de inmiddels vier jaar oude feasibility studies van KPMG¹. Destijds was er nog geen sprake van invoering van een Nationale Politie. In de feasibility studies staat:

"De feasibility studies zijn gericht op een aantal geselecteerde PIOFACH-processen van de politieorganisatie. Meer specifiek is onderzoek verricht naar processen binnen de taakvelden Financiën, Personeel, IT, Inkoop, Facilitaire dienstverlening en huisvesting en Communicatie. Binnen de context van de feasibility studies is onderzoek verricht naar de geselecteerde PIOFACH-processen van de 25 regiokorpsen, het KLPD, de Politieacademie en de vtsPN."

De ACP treft in de ter beschikking staande stukken niet aan dat er is onderzocht of de uitkomsten onverkort van toepassing kunnen zijn op de Nationale Politie. De wijziging van het bestel is dusdanig ingrijpend dat eerst moet worden vastgesteld wat voor de Nationale Politie de meest geschikte organisatievorm voor het PDC is. Zover bij de ACP bekend is dat onderzoek nooit uitgevoerd en is er voetstoots vanuit gegaan dat het ook voor de Nationale Politie de beste oplossing is.

Om de relevantie van de feasibility studies te beoordelen is naast de vraag naar de toepasbaarheid op de Nationale Politie ook van belang hoe de feasibility studies zijn uitgevoerd.

"Op basis van een kwalitatief en kwantitatief onderzoek, met als onderzoeksinstrumenten een landelijke datacollectie, een vergelijking met een benchmark, interviews, deskresearch en consultatiewerkshops, heeft KPMG uitvoering gegeven aan de feasibility studies. (...) Wij maken een vergelijking tussen de huidige omvang van fte en kosten per PIOFACH-taakveld op macroniveau ten opzichte van organisaties in een vergelijkingsgroep (soortgelijke organisaties) en een wereldklasse groep (best presterende organisaties). De benchmark geeft hiermee inzicht in het mogelijke besparingspotentieel wanneer gekozen wordt voor landelijke sturing en inrichting."

Benchmark

Aangezien de benchmark de belangrijkste informatiebron is van hoe het beter en goedkoper kan, is de ACP nagegaan welke bedrijven in de vergelijkingsgroep en in de wereldklasse groep zijn opgenomen. In deel 2 van de feasibility studies staat dat de gegevens van The Hackett Group zijn gebruikt voor de benchmark. Maar wat voor soort bedrijven zitten er in die benchmark?

¹ Dit rapport is op 1 september 2009 opgeleverd

Informatie bij The Hackett Group geeft de volgende informatie.

"What makes Hackett's business best practices unique is the reliability and depth of the documentation behind them. Business best practices that Hackett measures become "certified" when we can empirically document a correlation with the ability to achieve world-class performance. Our performance optimization standard of "world-class" describes organizations that achieved top-quartile performance in both effectiveness and efficiency. Business best practices recommended by The Hackett Group are based on our unparalleled database of more than 7,500 empirical studies from 2,800 participating organizations around the globe, including 97% of the Dow Jones Industrials, 86% of the Fortune 100, 90% of the DAX 30 and 48% of the FTSE 100. Our studies address both qualitative performance - such as functional alignment with business, hr, procurement, IT and finance strategy, process design, process benchmarking, level of technology leverage, ability/readiness to partner with customers and suppliers, supply chain process and organization design - and traditional quantitative metrics, such as cost, cycle time, quality and productivity. Our best practice business benchmarking helps propel clients to sustainable improvements in operational efficiency and effectiveness. The Hackett Group's business benchmarking team uses a rigorously defined taxonomy of corporate functional processes and activities that ensures reliable comparisons across different firms."

Dat zijn imponerende woorden en getallen. Maar kunnen deze gegevens de benchmark vormen voor de Nederlandse politie? De ACP beantwoordt deze vraag met een duidelijk NEE! Het gaat hier om internationale – vaak Amerikaans - bedrijven. Deze bedrijven hebben niet te maken met zwaar beveiligde ICT-systemen, WOB-verzoeken en met medewerkers die in de frontline van de samenleving werken met bijbehorende afbreukrisico's en gevolgen voor de personeelszorg. En bestaat een sollicitatie bij de meeste bedrijven uit een gesprek, om een (potentiële) politiecollega naar de initiële opleiding te sturen moet (terecht!) een uitgebreide wettelijk verankerde procedure doorlopen worden.

Verder geeft KPMG aan dat ze zich baseert op ruime eigen ervaring:

"We hebben aan de voorkant van het onderzoek een visie ontwikkeld op de toekomstige organisatie van de PIOFACH-taken. Dit expertmatige voorstel is gebaseerd op onze ruime ervaring met shared services, de ervaringen met landelijke opererende shared services centers (zoals binnen Justitie met DJI en OM, Defensie met CDC en BZK met P-direkt) en op basis van de eerste verkennende gesprekken."

Nergens in de documenten is terug te vinden wat de hier genoemde visie van KPMG dan precies inhoudt. Daarmee is toetsing van deze visie op de politieorganisatie cq Nationale Politie niet mogelijk.

Daarnaast is het interessant te weten hoe het momenteel staat met de betreffende shared services centers. Wij hebben begrepen dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) inmiddels weer in een reorganisatie zit omdat de klanten en medewerkers ontevreden zijn. En die inrichting had erg veel weg van het PDC zoals het bij de politie is voorzien. Bij de DJI komen er weer multidisciplinaire klantenteams.

Verder heeft Leo de Jong van Achmea bij de politie een presentatie gehouden met de titel: "Waar is de consultant die dit bedacht heeft?" De inrichting van Klant Contact Center in 2002 was te vergelijken met de uitkomsten van de feasibility studies. Dus een sterke gecentraliseerde ondersteuning. Bij Achmea blijkt in ieder geval dat de wereld een stuk weerbarstiger is dan in de feasibility studies en de inrichtingsplannen voorgesteld.

Achmea heeft het roer inmiddels omgegooid. De ACP vraagt zich af wat de politie leert van die ervaringen?

Validatie

De ACP vraagt zich verder af hoe de validatie van de feasibility studies en de business cases heeft plaatsgevonden.

Over de validatie van de feasibility studies staat in deel 2 het volgende vermeld:

"Verantwoording en begeleiding. Het onderzoek is uitgevoerd in 13 weken en is begeleid door een begeleidingscommissie (zie bijlage D). De voorzitter van de begeleidingscommissie heeft gedurende het onderzoek drie keer tussenresultaten besproken met de stuurgroep (zie bijlage C) onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties."

Wie op de bedoelde lijst kijkt, kan zich toch de vraag stellen of deze personen in staat moeten worden geacht om de feasibility studies op inhoud en gevolgen voldoende te kunnen beoordelen. Het zijn weliswaar kundige mensen op strategisch- en tactisch niveau, maar geen deskundigen op het gebied van organisatie-inrichting en financiën.

Daarbij is onduidelijk wie de uitkomsten van de KPMG feasibility studies heeft getoetst. Deze vraag is van belang, zeker gezien het feit dat in de publicaties uit de afgelopen periode met name KPMG op dit onderwerp – de accountability – onder vuur ligt. De ACP wil nadere uitleg hoe de validatie van de feasibility studies heeft plaatsgevonden. Of is er voetstoots vanuit gegaan dat de conclusies van KPMG juist zijn?

De vraag die nodig beantwoord moet worden is of de minister en de korpschef de uitkomsten van de feasibility studies nog steeds onderschrijven en deze één op één toepasbaar en vertaalbaar vinden op de nationale politie.

2. De inrichting van de verschillende PDC onderdelen

De ACP beperkt zich in deze notitie tot twee onderdelen van het PDC, namelijk de ICT en HRM. Het onderdeel ICT beperkt en HRM uitgebreider. Verder wordt er kort vooruitgeblikt naar de inrichtingsplannen van de overige onderdelen, die bij ons niet bekend zijn.

2.1. ICT

In de feasibility studies van 2009 staat aangegeven hoe er bezuinigd kan worden op de ICT voorziening van de politie. In deel 1 staat:

"Investeer in lijn met de ICT strategie in het verder standaardiseren en consolideren van de technische infrastructuur conform de landelijke referentie architectuur, het terugbrengen van het aantal rekencentra en het standaardiseren / homogeniseren van de IT toepassingen voor de ondersteuning van de secundaire processen. Zorg voor het stroomlijnen en uniformeren van de vraagstelling door de korpsen, door landelijke kaderstelling en beperking van maatwerk, het eenduidig inrichten van processen, het uniformeren van informatievoorziening en het standaardiseren van applicaties. "

"Van de kosten van EUR 493,2 miljoen wordt 67% van de kosten gemaakt voor de dienstverlening van vtsPN aan de korpsen en wordt 33% van de kosten gemaakt voor IT die korpsen in eigen beheer hebben en de dienstverlening die korpsen van derden afnemen (zoals bijvoorbeeld telefonie). De politie scoort qua IT kosten per eindgebruiker 40% hoger dan de vergelijkingsgroep."

"De mogelijk te behalen kostenvoordelen zijn significant; een sterke reductie van het aantal fte's (tussen de 600 en 800 fte's, met als opbrengst ongeveer EUR 100 tot 120 miljoen) lijkt mogelijk. Dit is inclusief de besparingsmogelijkheden bij de korpsen."

"Op basis van de door ons voorgestelde maatregelen hebben we een benadering gemaakt van de investeringen die gedaan moeten worden om het besparingspotentieel te realiseren en de kosten die gepaard gaan met de inrichting van de divisie Bedrijfsvoering. Op dit moment calculeren wij de investeringen en transitiekosten op EUR 300 miljoen."

In deel 2 staat:

- *De noodzakelijke financiële ruimte voor de uitvoering van de IT strategie wordt vrijgemaakt door besparingen te realiseren op de exploitatie van de IT voorzieningen, de reductie van externen, het tijdig uitfaseren van applicaties en onderliggende infrastructuur en door het beter managen van de IT projecten;*
- *Vanaf 2009 wordt jaarlijks gemiddeld EUR 45 miljoen van het IT jaarbudget vrijgemaakt (totaal EUR 202,5 miljoen over 4,5 jaar) voor de uitvoering van de IT strategie, door de korpsen en de vtsPN samen, met als doel dat vanaf 2011 de IT uitgaven structureel zullen dalen;*
- *Gezamenlijk dient dit te leiden tot een besparing van EUR 122 miljoen op de exploitatie in 2014 ten opzichte van 20092. Wij hebben uit het document opgemaakt dat deze zou zijn opgebouwd uit besparingen op fte's en afschrijvingskosten. Een onderbouwing van de EUR 122 miljoen die als besparing in het IT strategie document is opgenomen hebben wij niet ontvangen en is derhalve niet getoetst. De besparingen worden voor een belangrijk deel ingezet voor vernieuwing en innovatie3.*

Later bleek het volgende:

"Het verschil tussen de realisatie 2008 van de vtsPN en de uitkomsten van de benchmark wordt bijna volledig verklaard door het niet meenemen van het C2000 systeem in de benchmark, lagere afschrijvingen, lagere additionele dienstverlening korpsen en een lager aandeel van de IT kosten van korpsen."

De ACP constateert dat we nu, 4 jaar later, vast kunnen stellen dat de onderzoeksresultaten en voorspellingen van KPMG niet zijn uitgekomen. Dit terwijl juist de ICT al is gecentraliseerd, er stevig is gesaneerd in de verschillende systemen en er al is gereorganiseerd. De werkelijke investeringen die nodig zijn om de politie van een adequate ICT te voorzien, blijken niet lager, maar (extreem) hoger. Dit geldt zowel voor de personeels- als materiële lasten. Ook regie vanuit de minister (aanvalsplan ICT) heeft tot op heden geen oplossing gebracht. Verder blijkt er geen capaciteit en geld om de ICT voor de andere onderdelen van het PDC te ontwikkelen. Dat wringt omdat juist een adequate ICT-voorziening bij alle PIOFACH-taken door KPMG als voorwaardelijk wordt gezien om tot efficiencywinst te komen.

Gevolgen voor andere business cases

De ACP is van mening dat het ICT-voorbeeld duidelijk maakt dat de feasibility studies er op dit onderdeel stevig naast zaten. Wij vragen ons dan ook af of het uitgaan van de aannames bij de andere business cases een te gevaarlijk pad is. Die business cases hebben namelijk het zelfde fundament, de feasibility studies. Het afbreukrisico voor de samenleving en de medewerkers is wat de ACP betreft veel te groot om zonder een goed fundament tot uitvoering over te gaan.

2.2. HRM

KPMG schrijft in de feasibility studies:

"Op basis van ons onderzoek, zien wij een structureel besparingspotentieel vijf jaar na de start van ongeveer 259 miljoen (ten opzichte van 2008). Gebaseerd op benchmark, aangevuld met ervaringscijfers, de interviews, eerder onderzoeken en op consultatiewerkgroep. Wij hebben in dit onderzoek de prestaties en kosten betrokken van peiljaar 2008. Omdat er in 2008 sprake is geweest van bijzondere uitgaven die wellicht afwijken van het meerjarig beleid (bijvoorbeeld hoge investeringen door de implementatie van de basisvoorzieningen) moeten de door ons getrokken conclusies over de prestaties en de berekende besparingen gezien worden ten opzicht van het peiljaar 2008 en niet ten opzichten van de huidige exploitatie. Wij hebben geen rekening gehouden met reeds ingeboekte besparingen, ook niet met reeds ingeboekte transitiekosten. Zo wordt door een aantal korpsen gesteld dat zij inmiddels reducties hebben doorgevoerd in de formatie. Dit hebben wij niet onderzocht omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt."

Besparing

Over besparingen meldt KPMG:

"Op basis van ons onderzoek, zien wij een structureel besparingspotentieel vijf jaar na de start van de PDC van ongeveer 259 miljoen."

KPMG geeft ook aan dat de besparing alleen te behalen is met een stevig aantal randvoorwaarden en aanbevelingen. Een greep:

- Harmoniseer en standaardiseer eerst de processen en inventariseer de benodigde competenties en ervaring.
- Begin de standaardisatie van de processen door gebruik te maken van IT. Ruim tijd in om de organisatie en systemen binnen de bedrijfsvoering klaar te zetten.
- Selecteer één of twee korpsen (pilot) die het eerst het bepaalde proces gaan centraliseren
- Gelijktijdig worden de bijbehorende IT-systemen ontworpen en ingericht
- Het nieuwe gestandaardiseerde proces en bijbehorende systeeminrichting worden getoetst door overige partners/belanghebbenden uit het veld. Door deze bredere toetsing wordt het draagvlak voor het nieuwe uniforme proces geborgd.
- Een shared service center vraagt van medewerkers andere competenties / kennis / houding om de beoogde voordelen te realiseren.

Het is de ACP niet duidelijk in hoeverre deze, voor het eindresultaat belangwekkende en voorwaardelijke bemerkingen in het latere proces zijn betrokken. Voor zover wij nu kunnen overzien zijn deze randvoorwaarden nog bij benadering niet ingevuld. Hiermee komt de haalbaarheid van de te realiseren bezuiniging zwaar onder druk te staan c.q. zal niet gerealiseerd worden.

Business case HRM

Van de meer algemene benadering in de Feasibility Studies is een nadere uitwerking gemaakt in een aantal business cases. De ACP zoomt in op de business case HRM (september 2010) en de op dit moment voorliggende inrichtingsplannen HRM.

In de business case staat:

"In 2006 is gestart met het Landelijk Programma HRM met als doel het taakveld personeel verder te professionaliseren. De projecten 'Werkgeversvisie' en 'HRM in lijn' geven goed weer wat het beeld van het taakveld personeel in de toekomst moet zijn. Doelstelling is om

meer HR verantwoordelijkheid te krijgen in de lijnfuncties; de lijnmanager is primair verantwoordelijk voor de aansturing en ontwikkeling van het personeel. Deze doelstelling grijpt in op het huidige taakveld personeel. Deze is nu maximaal ingericht om de lijnmanager te ondersteunen en te ontlasten. In de toekomst betekent dit dat de lijnmanager meer zelf zal moeten doen, alsmede het politiepersoneel zelf (employee self service)."

Verder staat in de business case:

"Voor de landelijke projecten HRM in lijn en Systeem in Administratie is de business case in de afrondende fase (Business Case Basisvoorziening HRM). De Basisvoorziening HRM (BVHRM) heeft een driedelige doelstelling:

- 1. Het in kaart brengen van de werkprocessen en producten van HRM;*
- 2. Het landelijk standaardiseren van deze werkprocessen en producten;*
- 3. Het beschrijven van deze landelijke standaard.*

Dit project is gestart in 2007 en bevindt zich op dit moment in een afrondende fase. Er is een business case BVHRM opgesteld. Het doel van BVHRM is het realiseren van een geïntegreerd en geïmplementeerd landelijke Basisvoorziening HRM, op basis van landelijk gestandaardiseerde HRM processen en functionaliteiten, een nog te ontwikkelen uniforme gegevensset en maximaal passend binnen de informatiehuishouding van de toekomst. Binnen het Programmaplan 2006 Landelijk Programma HRM is in het kader van BVHRM gesteld dat het op korte termijn noodzakelijk is om de personeelsadministratie via de huidige IT systemen landelijk te standaardiseren waar dit nog niet volledig is gerealiseerd. De verwachting is dat de besparing na invoering van BVHRM EUR 3,3 miljoen bedraagt ten opzichte van doorgaan op basis van de huidige systemen (Beaufort, SAP). Deze besparing is exclusief de personele besparing in fte en de daarbij behorende transitiekosten."

In de Businesscase BVHRM worden enkele opvattingen over Beaufort gegeven:

- Beaufort is in termen van moderne architectuuruitgangspunten een erg gesloten systeem met een beperkte mogelijkheid tot het ontvangen van mutaties en het ontsluiten van gegevens. Dit maakt dat Beaufort slecht toepasbaar is binnen de gewenste service georiënteerde architectuur;*
- Beaufort biedt niet alle functionaliteit die gewenst is op HRM / Bedrijfsvoeringgebied. Dit heeft geleid en leidt tot ontwikkeling en aanschaf van applicaties met een specifieke functie zoals SVS, OIS, Emplaza, P&O register, maar ook tot regionale oplossingen;*
- Het beheer van Beaufort neemt navenant toe naarmate de systeemomgeving uitbreidt en complexer wordt.*

Het moge duidelijk zijn dat het voor het slagen van de business case HRM noodzakelijke en voorwaardelijke BVHRM er niet is, en voorlopig ook niet gaat komen. De ACP vraagt zich dan af hoe het dan toch mogelijk om bezuiniging toch door te voeren en al in te boeken?

Wat tevens opvalt is dat Beaufort als een niet voldoende functionerend systeem wordt aangemerkt. Toch is er landelijk gekozen voor Beaufort als systeem. Het voorwaardelijke BVHRM is tot nu toe niet van de grond gekomen en staat ook niet in de planning van het 'aanvalsplan ICT'. Ook in het inrichtingsplan HRM wordt aangegeven dat de ondersteuning op ICT-gebied niet op orde is.

Ratio medewerkers : HRM

In de Feasibility Studies staat:

"De verhouding tussen het aantal HR medewerkers en de politiemedewerkers bedraagt binnen de politie 1 op 32, terwijl de vergelijkingsgroep een verhouding kent van 1 op 66.

"Rekening houdend met een aantal politiespecifieke eisen op het gebied van werving en selectie, wordt door ons uitgegaan van een ratio van 1 op 56. De business cases moeten uiteindelijk aantonen wat de werkelijke personele besparing kan zijn. Uitgaande van een ratio van 1 op 56 (personele reductie met 42%) zou een totale besparing binnen het taakveld personeel mogelijk moeten zijn van 736 fte. (structurele besparing van EUR 46,4 miljoen)."

Het is de ACP niet duidelijk geworden uit welke bedrijven / instellingen die vergelijkingsgroep bestaat. Terwijl dat toch van het grootste belang is om het realiteitsgehalte te kunnen toetsen.

In de business case staat verder over dit onderwerp:

"Binnen het HRM-werkveld zijn in de huidige situatie 3.109 fte's werkzaam (per peildatum 31 december 2009), met relatief grote verschillen tussen het aantal HRM-fte's per korps. De gemiddelde HRM-fte-ratio is 1:21 (i.c. 21 medewerkers worden 'bediend' door 1 HRM-fte). Ter vergelijking, het gemiddelde in de Nederlandse publieke sector bedraagt momenteel 1:47."

"De afwijking wordt voor een deel verklaard door het specifieke karakter van de Politieorganisatie, dat tot uiting komt in IBT (Integrale Beroepsvaardigheden Training), Trajectbegeleiding en BVCM (Basisvoorziening Capaciteitsmanagement, c.q. het proces Inroosteren en inzetten personeel). Gecorrigeerd voor deze Politiespecifieke HRM-taken is de HRM-fte-ratio 1:30."

"Voor de toekomstige HRM-functie wordt uitgegaan van een HRM-fte-ratio van 1:56 (de ratio zoals gehanteerd in de feasibility studies, gevalideerd op basis van recente benchmarkdata). In totaal dient de HRM-functie bij 65.420 medewerkers in de eindsituatie (2016) te beschikken over 2.074 HRM-fte's. Daarmee is het besparingspotentieel 1.035 fte's."

De ACP vraagt zich af welke verhouding juist is. Die uit de Feasibility Studies 1:32 bij de politie in relatie tot 1:56 bij de vergelijkingsgroep, of die uit de business case 1:21 bij de politie in relatie tot 1:47 van de publieke sector? En wat zijn de gevolgen voor de inrichting?

Het is de ACP bovendien niet duidelijk of de ratio gaat die over medewerkers of FTE. Dus stel er zijn 10.000 FTE's die worden ingevuld door 15.000 medewerkers, is er dan sprake van 178 of 267 HRM-medewerkers?

In de businesscase gaat men uit van 65.420 medewerkers in het jaar 2016 met een ratio van 1:56. Volgens KPMG is de uitkomst dan 2074 HRM-medewerkers. Maar wie 65.420 deelt door 56 komt uit op 1168. Wat klopt er niet?

Inrichtingsplan HRM

De ACP heeft inmiddels kennis genomen van de eerste delen van de inrichting van het PDC. Het betreft hier met name het HRM-deel. Desgevraagd geeft de korpschef aan dat er geen gebruik is gemaakt van het instrument Process-Flow. Een eerste analyse laat zien dat de inrichting op geen enkele wijze LFNP-proof is.

Verder is in de inrichting sprake van een stevig verlies van werkgelegenheid in kwantitatieve zin. In het inrichtingsplan HRM staat dat er vanaf 2017 in totaal 1790 FTE HRM worden ingericht. Het is de ACP niet duidelijk wat het verschil verklaart van 2074 FTE in de business case en 1790 FTE in het inrichtingsplan.

Het gaat in ieder geval om een vermindering van meer dan 1000 arbeidsplaatsen. En niet alleen dat, er is ook sprake van een verschuiving in het soort werk. Functies in de lagere salarisschalen komen in aanzienlijk lagere aantallen terug. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van de verkeerde – te hoge – functies. Dat geldt met name voor de top. Het is

zeker dat het de organisatie erg duur maakt. Aangezien het instrument Process-flow LFNP niet is toegepast is bovendien niet te garanderen dat de juiste functies in soort en aantal aanwezig zijn om het werk te kunnen doen.

Het inrichtingsplan PDC onderdeel HRM maakt duidelijk dat er sprake is van een zeer sterke opwaardering van het HRM-vak in kwalitatieve zin. Simpel gezegd, het gemiddelde salarisoniveau per FTE stijgt zeer sterk ten opzichte van de huidige situatie.

Dat gegeven was in de business case niet voorzien en zal een negatief effect hebben op de bezuinigingsdoelstelling. De ACP kan de noodzaak van die opwaardering niet achterhalen.

Momenteel is bijvoorbeeld de functie diensthoofd HRM PDC opengesteld. Volgens de vacaturetekst is dit een functie op salarisoniveau schaal 16. Volgens de analyse van deskundigen is hier sprake van het niveau sectorhoofd met de waardering schaal 14. De afzonderlijke onderdelen van HRM hebben steeds een sectorhoofd als leidinggevende terwijl dat volgens toepassing van het LFNP een teamchef C (schaal 12) of soms een teamchef B (schaal 10) moet zijn.

Verder is niet duidelijk wat de verschillen in de voorziene personele kosten zijn tussen de business case en het inrichtingsplan.

Het valt de ACP dan ook op dat de inrichting van HRM sterk neigt naar een beleidsafdeling in plaats van een 'handen aan het bed' onderdeel. Als HRM in een ziekenhuis zou functioneren, waren er veel hoog opgeleide zwaar betaalde doctoren en verplegers, maar kwam er niet ééntje aan het bed van de patiënt.

De vraag die zich opdringt is of dit zo bedoeld is en het in het belang van de medewerkers is.

Extra taken leidinggevenden in de lijn

In het inrichtingsplan HRM staat:

"De formatieve krimp in de HRM ondersteuning in de komende jaren betekent toenemende overheveling van HRM van ondersteuning naar de lijnchefs. Dit is een proces wat een lange adem vraagt en is gelardeerd met korte, krachtige herhalende interventies."

"De leidinggevende is klant, de medewerker gebruiker"

Dat de lijn meer doet op HRM-gebied past in de functies uit het domein leiding geven van het LFNP. Daarmee ondersteunt de ACP die richting. Wat uit de business case en het inrichtingsplan niet duidelijk wordt, is de omvang van de (extra) capaciteit die hierdoor in de lijn nodig is. Uit het inrichtingsplan Nationale Politie valt op te maken dat het aantal leidinggevenden sterk wordt teruggebracht. Functies uit het domein leiding van het LFNP komen in de uitvoering van het politiewerk nog maar spaarzaam voor. In ieder geval met zekerheid ruim onvoldoende om de noodzakelijk HRM-taak op zich te kunnen nemen. De span of control is daarvoor in de meeste gevallen veel te groot.

Uit het inrichtingsplan Nationale Politie of HRM wordt ook niet duidelijk hoe groot die span of control moet zijn. Ook ontbreekt een visie op hoe de nieuwe leidinggevenden voor die nieuwe taak worden toegerust.

Extra taken politiemedewerkers

In het kader van de vorming Nationale Politie legt de minister van V&J nog uit (2011a:1).

"De administratieve lasten bij de politie zijn te hoog. Het vakmanschap wordt te veel ingeperkt. Politie mensen en burgers worden hierdoor gehinderd. ..."

*De agent moet immers niet vooral bezig zijn met papier van achter het bureau, maar op straat en met concrete zaken.....
Minder administratieve uren leidt tot meer beschikbare uren voor het primaire, echte politiewerk op straat. Tot meer werkplezier voor dienders. Tot meer veiligheid in de samenleving."*

Er wordt uit de plannen niet duidelijk wat het capaciteitsbeslag is van de 'employee self service'. Dat beslag moet in mindering moeten worden gebracht op de besparing. Het betekent feitelijk dat politiemensen weer meer zelf moeten gaan uitvoeren wat nu door de ondersteuning wordt gedaan. Tevens zal de personeelszorg – door de te grote span of control- vanuit de lijn erg onder druk komen te staan. Het is te voorzien dat (langdurige) uitval – zeker binnen de operationele sterkte – het gevolg zal zijn.

2.3. De overige PDC-onderdelen

De ACP heeft nog niet de beschikking over de inrichtingsplannen van alle andere PIOFACH-onderdelen. Maar in de praktijk tekenen zich hier soortgelijke beelden af. Een verzuchting van een brigadier uit de Eindhovense binnenstad spreekt voor zich. *"Ik ben biker. Als een fiets een kapotte band had gingen we naar de fietswinkel om de hoek. Die liet al zijn werk uit handen vallen, monteerde een nieuwe band en ik was weer op weg. Kosten € 10,-. Nu heb ik een lekke band. Na een paar dagen komt er een bedrijf, haalt de fiets op en als ik geluk heb, komt de fiets binnen een week retour. Kosten € 150,-. Reservefietsen zijn er niet, dus ik kan een week niet als biker werken. Laat ik het zo zeggen, ik ga het mijn buurman niet uitleggen dat er zo met zijn belastinggeld wordt omgegaan."*

3. Operationele slagkracht

De functie van de leidinggevendenden gaat ingrijpend veranderen door de andere organisatie van HRM. Zij worden in feite de nieuwe HRM-professionals. Dat past ook voor een deel in de functiebeschrijvingen van het domein leiding in LFNP. Echter, de totale inrichting van de politie wordt zodanig dat het aantal leidinggevendenden sterk vermindert. Dat gaat natuurlijk ten koste van het vak, zeker daar waar het om het politievak gaat. Door zoveel taken bij de leidinggevende neer te leggen verdampt een deel van de winst.

Een ander deel van de winst verdampt doordat medewerkers door het concept van selfservice veel meer tijd kwijt zullen zijn aan HRM-aangelegenheden. En dat gaat natuurlijk niet alleen gelden voor HRM. Bij de andere PIOFACH-taken zal het niet anders gaan.

Wie naar het inrichtingsplan nationale politie kijkt, ziet dat er tevens in de ondersteuning binnen het operationele werk is gesaneerd. Feitelijk is dat teruggebracht tot zo goed als nul. Dit betekent dat de 'blauwe' collega's in het operationele extra worden belast met allerlei administratieve en uitvoerende taken die nu bij de ondersteuning zijn belegd. Dat werk verdampt namelijk niet. Daar komt nog bij dat het is te voorzien dat een afnemende personele zorg tot meer (langdurige) uitval zal gaan leiden.

De ACP komt tot de conclusie dat de inrichting van HRM ten koste zal gaan van de operationele slagkracht van de politie. Dat die gevolgen door de inrichting van de overige PIOFACH-taken nog vele malen groter zullen worden langzaam steeds duidelijker.

In zijn algemeenheid valt het de ACP op dat op dat de inrichtingsplannen van het PDC en die van de operationele eenheden los van elkaar worden ontwikkeld. De operationele

eenheden gaan vaak uit van een bepaald (hoog) niveau van ondersteuning dat niet overeenkomt met het lagere ambitieniveau van de PDC-onderdelen.

4. Huisvesting / locaties PDC

In zijn brief aan de Tweede Kamer (330721) schrijft de minister:

"Door de efficiëntievoordelen hebben agenten meer tijd voor straatwerk en recherchewerk. De ICT, huisvesting, inkoop en personeel en Organisatie worden centraal geregeld en ingekocht. Deze nieuwe organisatievorm heeft natuurlijk gevolgen voor lokale bestuurders en politiemedewerkers. Bij het bepalen van de voorkeuren voor de hoofdlocaties voor de eenheden en de locaties voor het PDC heb ik groot belang gehecht aan het creëren van draagvlak bij de lokale bestuurders. Daarnaast heb ik rekening gehouden met belangen van alle zittende politiemedewerkers. Hierbij heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden op vragen als: wat is financieel de beste optie, welke potentie bieden de diverse locaties in de zin van toekomstbestendigheid, bereikbaarheid en arbeidsmarkt, hoe kunnen negatieve gevolgen voor zittende medewerkers worden beperkt en hoe kan de samenhang in huisvesting gezien worden vanuit het werkgelegenheidsperspectief in de regio?"

"De bedrijfsvoeringactiviteiten van de politie worden geconcentreerd in een Politiedienstencentrum (PDC), verdeeld over een drietal locaties. Voor het PDC heeft de kwartiermaker nationale politie door KPMG een businesscase laten opstellen. In deze businesscase zijn drie scenario's onderzocht. Het eerste scenario is een PDC op een locatie, het tweede scenario een PDC op drie locaties en het derde scenario een PDC op drie locatie met drie satellieten. De businesscase heeft uitgewezen dat een PDC-locatie financieel gezien de grootste besparing zou opleveren. Ik heb evenwel gekozen voor drie locaties omdat daarmee optimaal tegemoet gekomen kan worden aan het behoud van bestaande en toekomstige werkgelegenheid. Een maximale reisafstand van 1,5 uur is bij deze keuze leidend, omdat gelet op de politie-CAO die maximale reisafstand nog passend is."

"Met de keuze van een PDC op drie locaties doe ik mijn belofte aan uw Kamer gestand werkgelegenheidsgarantie te bieden. De drie locaties die in geografisch opzicht optimaal aan deze criteria voldoen zijn de regio's Zwolle, Eindhoven en Rotterdam."

De ACP heeft kennis genomen van de voorziene locaties van het PDC. De door de minister gedane impliciete toezegging dat er drie PDC's zouden komen met daarin alle disciplines wordt niet nagekomen. Een gevolg zal zijn dat een groot deel van de medewerkers uit de ondersteuning die niet gedeconcentreerd worden gehuisvest en wiens werk niet toevalligerwijs terug komt in de buurt van de huidige werkplek, herplaatsingskandidaat wordt. Dit is in strijd met de door de minister gedane toezeggingen.

Uit het door de ACP gevoerd overleg met de korpsleiding blijkt daarbij dat de korpsleiding onwillig is om 'het nieuwe werken', te betrekken in de mogelijkheden. Men wil de collega's op de werkplek hebben en slechts op zeer beperkte schaal thuiswerken mogelijk maken. Ook het gebruik maken van werkplekken op andere locaties komt in de plannen niet voor. Deze ouderwetse manier van naar werk te kijken, betekent dat er binnen het PDC voor veel minder collega's een passende werkplek beschikbaar komt dan voorzien. Wat de ACP betreft helpt deze starheid niet om tot passende oplossingen te komen. Bovendien past het niet in modern werkgeverschap.

De exacte locaties zijn nog niet bekend, daar wordt (kennelijk) nog naar gezocht. De ACP stelt als eis dat alleen locaties die op korte afstand zijn gelegen van een intercity treinstation in aanmerking komen. Tevens moet er in iedere eenheid op verschillende locaties een 'flexkantoor' komen. Het past in de lijn van verdere professionele ruimte om

de medewerkers zelf oplossingen te laten uitwerken en uitvoeren voor deze problematiek.

Bij de bezuinigingsdoelstellingen en de uitvoering daarvan lijkt er geen rekening te zijn gehouden met de explosief groeiende kosten door bijvoorbeeld oplopende reisafstanden zowel in het kader van woon-werkverkeer als dienstreizen. Als de voortekenen niet bedriegen, zullen met name die eerste in de komende jaren voor tientallen miljoenen aan extra (onnodige) kosten genereren.

Net als de meeste medewerkers binnen de ondersteuning is de ACP van mening dat er zowel vanuit het zicht van de bedrijfsvoering als het belang van de medewerkers moet worden gestart met de migratie naar één PDC per eenheid. Daarna kan daar waar dat nodig en wenselijk is, worden doorontwikkeld naar verdere centralisatie.

5. Lessen uit het noorden

Als laatste verwijst de ACP nog naar de lessen die te trekken vallen uit de totstandkoming van het Shared Service Center Noord. Professor Bob Hoogeboom heeft een onderzoek gedaan naar het SSC-Noord, de integratie van ondersteunende diensten in een shared servicecentrum. Hij komt tot een tiental 'lessen', die grotendeels van toepassing zijn op het PDC.

"De zevende les luidt: bereid u voor op tegenslagen in het realisatieproces. Er treden doelverschuivingen op tijdens de reorganisatie. Uiteenlopende doelstellingen als schaalvergroting, bezuinigingen, kwaliteitsverbeteringen en het opleggen van (forse) criminaliteitsbestrijding eisen gaan concurreren en daardoor het draagvlak en de voortgang negatief beïnvloeden. Indien niet in een vroegtijdige fase harmonisering plaatsvindt, wordt de reorganisatie een gebed zonder einde. In het Noorden blijkt dat de winst (van bezuinigen) te vroeg is ingeboekt, er te weinig nulmetingen zijn gedaan en de aannames in de loop van de tijd of niet goed genoeg waren of de omstandigheden zich wijzigden. Daarnaast doen zich regioreflexen voor in het Noorden en deze zijn hardnekkig. In de nieuwe eenheden zullen deze regioreflexen aan de oppervlakte (door een strakkere sturing) tot het verleden behoren, doch onder water nog geruime tijd doorwerken."

Deze les is zonder twijfel ook van toepassing op het PDC. Echter in de plannen ziet de ACP dit punt niet terug komen, behalve dan het vast inboeken van de bezuiniging. Als deze les niet ter harte wordt genomen is het afbreukrisico enorm. Dan is het vertrouwen van de medewerkers voor jaren weg en loopt de organisatie een stevig maatschappelijk risico in termen van betrouwbaarheid en draagvlak.

"De negende les is dat afscheid moet worden genomen van het shared services concept zoals dat in het Noorden indertijd is gekozen. Dit blijkt te formeel, te bureaucratisch en te rationeel te zijn. Het is teveel uit de ideologie van het New Public Management ontsproten. Het is te weinig politie specifie en doet geen recht aan de noodzaak aan flexibiliteit in het politiewerk. Het Noorden leert ons dat daardoor een nieuwe manier van omgaan met elkaar is ontstaan waarin geleidelijk formele overlegstructuren en formele service level agreements plaatsmaken voor communicatief handelen. De 'sharing' en 'servicing' aspecten verdwijnen niet, maar worden in het Noorden anders ingevuld. Er is sprake van meer direct contact tussen politiefunctionarissen die met elkaar in gesprek gaan om gezamenlijke oplossingen te vinden voor concrete (capaciteits)problemen. Het Noorden ontworstelt zich hierdoor in een aantal dossiers uit het rigide korset van het bureaucratische en technocratische denken en handelen."

De ACP is van mening dat het voorliggende inrichtingsplan van bijvoorbeeld HRM voldoet aan hetgeen professor Hoogeboom hier omschrijft. Het is formeel en bureaucratisch en ondersteunt niet de flexibiliteit van het politiewerk. Simpel gezegd, medewerkers die geen face-to-face contact mogen hebben met HRM-medewerkers zullen zich niet serieus genomen voelen. Dat het contact enkel is voorbehouden aan leidinggevenden is voor medewerkers onbegrijpelijk. In het inrichtingsplan HRM zijn de medewerkers 'gebruikers' en de leidinggevenden 'klanten'.

"De tiende les is dat het noodzakelijk is om een koppeling aan te brengen tussen de systeemverandering en het politievak. Onder water gaat het niet alleen om nieuwe structuren en gezagsverhoudingen, maar ook over de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan operationeel leiderschap dat zich ontworstelt aan het overleg- en beleidsnotaniveau en 'afdaalt' tot primaire politieprocessen. Dit nieuwe leiderschap dient te balanceren tussen inspireren, richting geven en aanspreken enerzijds, en loslaten van de professional en deze op een voetstuk plaatsen anderzijds. Hierbij is aansluiting gezocht bij de uitgangspunten van de Werkgeversvisie Politie."

De ACP is van mening dat de koppeling met het politievak door de mensen op de werkvloer niet wordt begrepen. Zij zien alleen de bureaucratie die op ze afkomt.

6. Conclusies

Vooropgesteld, de ACP is niet tegen efficiëntie en effectiviteitsverbeteringen in de ondersteuning. Ook niet als daar centralisatie voor nodig is.

De ACP is tot de volgende conclusies gekomen:

- Het fundament van het PDC – de feasibility studies – is niet stevig genoeg. Er is doorgeredeneerd (gebouwd) op aannames die niet (voldoende) gevalideerd en op onderdelen aantoonbaar onjuist zijn.
- Doorgaan op de ingeslagen weg vormt op dit moment een onaanvaardbaar risico voor de organisatie.
- Bij de inrichting is niet het afgesproken instrumentarium uit het LFNP gebruikt. Dit is een niet te accepteren schending van de afspraken.
- De inrichting van de PDC is niet LFNP-proof. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van verkeerde functies en de inrichting is kwalitatief gezien onverantwoord, onjuist en onnodig duur.
- De impliciete toezegging van de minister om te komen tot drie dienstcentra wordt niet nagekomen.
- Aan de randvoorwaarden die nodig zijn om tot de besparingen te kunnen komen is niet voldaan. Met name de noodzakelijke ICT-voorzien is niet op orde.
- De personele zorg komt onder druk te staan door een te grote span of control van de leidinggevende en een gebrek aan 'handen aan het bed' van de ondersteuning.
- De operationele slagkracht binnen de operationele sterkte komt extra onder druk te staan.

7. Aanbevelingen

De ACP komt tot de volgende aanbevelingen:

- Ga na hoe de validatie van de feasibility studies bij KPMG heeft plaatsgevonden.
- Ga na of ook voor nationale politie het PDC de best passende oplossing is. Dit omdat het was bedacht voor het regionale bestel.
- Zorg voor een voldoende onderbouwde startpositie per PIOFACH-taak.

- Start met een pilot en daarna één PDC per eenheid. Doe in ieder geval recht aan de toezeggingen die impliciet zijn gedaan om tenminste drie locaties aan te wijzen met een volledig opgetuigd PDC.
- Kom de afspraken na om via de afgesproken instrumenten tot een juiste inrichting te komen die LFNP-proof is.
- Maak gebruik van de 'lessen uit het noorden' en leer van de fouten gemaakt bij organisaties die een dergelijk plan hadden zoals bijv. Achmea.
- Zorg dat de randvoorwaarden, zoals ICT op orde zijn. Houd er rekening mee dat die projecten altijd langer duren en duurder zijn dan gedacht. Geef aan op welke termijn die voorzieningen beschikbaar zijn.
- Toets gestandaardiseerde processen en (systeem)inrichting eerst bij de partners en belanghebbenden.
- Maak duidelijk hoe en op welke termijn medewerkers worden toegerust op de noodzakelijke andere werkwijzen, competenties en kennis die noodzakelijk zijn om te kunnen starten
- Maak gebruik van de mogelijkheden die de moderne communicatie middelen bieden. Zie dat niet als een bedreiging maar als een kans.
- Voorkom dat de operationele sterkte minder wordt ondersteund. Maak concreet wat het capaciteitsverlies in de operationele sterkte is door de verminderde ondersteuning en toenemende bureaucratie.