

# JAARPLANNER

A large blue grid representing a calendar or planner for the year 2014. The grid is composed of many small squares, with a yellow header bar at the top. The header bar contains the text '2014' and '2014' repeated across the top. The grid is currently empty.

A red grid with the text "Capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie" written in white. The text is centered and occupies most of the grid area. The grid is composed of many small squares, with a yellow header bar at the top. The header bar contains the text '2014' and '2014' repeated across the top. The grid is currently empty.

Handleiding

# De invoering van capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie

- een handleiding -



# Inhoudsopgave

Inleiding	4	Een handleiding voor het ontwikkelen van capaciteitsmanagement in uw korps	27
1.1 Onrust in de roosters	4		
1.2 Capaciteitsmanagement	4	5.1 Capaciteitsmanagement op strategisch niveau	27
1.3 Doel van het project	4	5.2 Capaciteitsmanagement voor lijnmanagers	30
1.4 Lijnen van het project	4	5.3 De ondernemingsraad en capaciteitsmanagement	34
1.5 Het Capaciteits Management Systeem	4	5.4 Capaciteitsmanagement voor planners	35
1.6 De opbouw van dit boek	4	5.5 Capaciteitsmanagement voor medewerkers	36
Inzetplanning - de stand van zaken binnen de Nederlandse politiekorpsen	8	Samenvatting	37
2.1 Effecten van de huidige werkwijze	8	6.1 De knelpunten en hun oplossingen	37
2.2 Werkaanbod	8	6.2 De implementatie	39
2.3 De capaciteit	9		
2.4 Rollen, taken en verantwoordelijkheden	10		
2.5 De feitelijke inzetplanning: onrust in de roosters	10	Bijlagen	41
2.6 Omgaan met werknemers belangen	12		
2.7 Evaluatie en registratie	12	Bijlage 1: Opzet van het project	41
2.8 Tot besluit	13	Bijlage 2: De stuurgroep en het projectteam	42
		Bijlage 3: Checklist Diagnose	43
		Bijlage 4: Procedure voor het stellen van prioriteiten	44
		Bijlage 5: De normen van de ATW en art. 12 van het Barp	45
Het vormgeven aan capaciteitsmanagement	14		
3.1 Het model van arbeidstijdenmanagement: de kunst van het roosteren en plannen	14		
3.2 Het model van capaciteitsmanagement	14		
3.3 Uitvoering van capaciteitsmanagement in de praktijk	16		
3.4 Samenvattend	17		
3.5 'Spelers' in capaciteitsmanagement	18		
Maatregelen	20		
4.1 Een overzicht	20		
4.2 Flexibele inzet van de capaciteit per periode/seizoen	21		
4.3 Regionale coördinatie	22		
4.4 Prioritering op laag niveau	22		
4.5 Het afzonderen van noodhulp	23		
4.6 Integratie van taken	24		
4.7 Flexibele planning over langere termijn	25		
4.8 Naar meer rust in de roosters	25		
4.9 Samenvattend	26		

## 1.1 Onrust in de roosters

Ieder politiekorps in Nederland worstelt met de problematiek van voortdurende verstoringen in het rooster. Het is de politie niet gegeven, zoals bijvoorbeeld in de proces-industrie, om met regelmatige (cyclische) roosters te werken die lange tijd van tevoren bekend zijn. Verstoringen zijn onvermijdelijk en treden vaak op de meest 'ongelukkige' momenten op. Indien zich evenementen voordoen, zoals bijvoorbeeld risicowedstrijden in de voetbalcompetitie en de TT in Assen, dan is lange tijd voor het evenement plaatsvindt bekend wanneer en – bij benadering – hoeveel extra mensen er nodig zijn. Dat zijn dan reguliere, veelal periodiek terugkerende gebeurtenissen die extra capaciteit vergen. Er zijn ook incidentele gebeurtenissen die een groot beslag leggen op de capaciteit, zoals het EK voetbal en de introductie van de Euro. Met al deze evenementen en gebeurtenissen kan weliswaar rekening worden gehouden in de roosters, maar zij verstoren wel de regelmaat. Daarnaast doen zich echter nog incidenten voor die niet alleen extra mankracht vereisen, maar bovendien onvoorspelbaar zijn, zoals veel recherchewerk, noodhulp (112), rampen en rellen. Een duidelijk voorbeeld daarvan in 2001 was de MKZ-crisis. In een zeer korte tijd moet er dan veel extra personeel kunnen worden gemobiliseerd. Of omwille van de kwaliteit kan het werk niet overgedragen worden, zoals een langdurig verhoor van verdachten. Dat zijn de belangrijkste oorzaken van onrust in het rooster, omdat er dan een beroep wordt gedaan op medewerkers die een vrije dag hebben, zij vaker weekend- of nachtdiensten draaien dan is overeengekomen of zelfs wettelijk mag. Maar ook een eenvoudige reden als een onverwacht hoog ziekteverzuim of gewond raken tijdens de dienst kan al tot forse verschuivingen in roosters leiden. Dit alles leidt ertoe dat de verstoringen zeer frequent voorkomen. Het zal duidelijk zijn dat deze verstoringen voor niemand wenselijk zijn. Niet voor het politiepersoneel, voor wie zij een ernstige inbreuk betekenen op het sociaal leven en soms tot een grote fysieke of mentale belasting leiden, maar evenmin voor de organisatie die voortdurend geconfronteerd wordt met de noodzaak van aanpassing of het niet kunnen garanderen van voldoende politiezorg, binnen de daarvoor gestelde aanrijtijden, in alle uithoeken van de regio. De grote vraag luidt: hoe kan het aantal verstoringen worden teruggedrongen? Het antwoord is gelegen in – wat genoemd wordt – 'capaciteitsmanagement'.

In het Akkoord Arbeidsvoorwaarden sector Politie (2001-2003) zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en de vakorganisaties afspraken gemaakt over een project 'capaciteitsmanagement bij de politie'. Dit project had ten doel, meer 'rust in het rooster' van politiemedewerkers te creëren, door een goede aansluiting te vinden tussen werkaanbod en rooster, rekening houdend met de wensen en belangen van medewerkers. In een vijftal korpsen (Groningen, Twente, Haaglanden,

Brabant Noord en Midden- en West Brabant) zijn pilots opgezet, die daarbij zijn ondersteund door IVA Tilburg en TNO Arbeid.

In deze handleiding wordt verslag gedaan van het project en de resultaten. Het is echter niet opgezet als een onderzoeksverslag, maar veeleer als 'leerboek'. De onderzoekers beogen hiermee handreikingen te doen aan de praktijk, in casu alle korpsen in Nederland. De in het project verworven ervaringen en kennis worden op deze wijze beschikbaar gesteld aan alle korpsen.

Het project is aangestuurd en begeleid door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van BKZ, de politievakorganisaties, een aantal korpsen en het Nederlands Politie Instituut. In bijlage 2 worden de namen gegeven van de leden van de stuurgroep

## 1.2 Capaciteitsmanagement

De term capaciteitsmanagement verwijst naar het sturen van capaciteit: in dit geval het afstemmen van de beschikbare hoeveelheid menskracht op de vraag (werkaanbod). Uit het oogpunt van het management – waarbij efficiency een belangrijk criterium is – gaat het om het vermijden van over- en onderbezetting. In de organisatie met een goed capaciteitsmanagement wordt gewerkt als er werkaanbod is en is geen personeel aanwezig als er geen werkaanbod is; er is ondercapaciteit noch leegloop. Maar het gaat om menskracht, de inzet van mensen, en dat betekent dat er meer is dan alleen de managementoptiek en efficiency als criterium; ook de optiek van de medewerkers is van belang. Vanuit dat gezichtspunt is een van de belangrijkste criteria dat er een goede afstemming plaatsvindt van de arbeidstijd op de privé-situatie en de persoonlijke voorkeuren. Was dat vroeger nauwelijks een item in de bepaling van de werktijden, sinds de jaren tachtig is het – zeker bij de overheid – een algemeen aanvaard beginsel dat er een goed evenwicht dient te zijn tussen de belangen van de werkgever en die van de werknemer. Daarmee wordt de betekenis van het begrip capaciteitsmanagement verruimd: het is zorgdragen voor een goede afstemming tussen vraag naar en aanbod van arbeid enerzijds en voor een goede afstemming van de belangen van de organisatie en van het personeel anderzijds.

Planning is een van de belangrijkste elementen van capaciteitsmanagement. Veel verstoringen kunnen worden vermeden door een goede planning. Zelfs als een evenement lang van tevoren bekend is, schuiven veel korpsen de vraag hoeveel en welke capaciteit er nodig is, (te) ver voor zich uit. Verhoren van verdachten worden vaak onhandig gepland, zodat overuren noodzakelijk worden, terwijl dit met een betere planning voorkomen had kunnen worden. Met ziekteverzuim is – tot op zekere hoogte – rekening te

houden. Zeker, de korpsen opereren in een hectische omgeving, maar veel van de verstoringen zijn mede het effect van de huidige – onvoldoende planmatige – werkwijze van de politie. Waarmee overigens niet gepleit wordt voor een al te strakke planning.

In dit verband is een citaat van Mintzberg (1989) op zijn plaats.

***“Onze wereld is helemaal niet instabiel geworden. Het is alleen maar zo dat de geringste verstoring, alles waar niet op werd gerekend, de zorgvuldig verfijnde procedures van de planningssystemen door de war gooit en de machinebureaucratie stuiptrekkingen bezorgt”***  
***“Als mensen ‘Turbulentie! turbulentie!’ lopen te krijsen, bedoelen ze feitelijk dat er iets is gebeurd waar ze met hun starre systemen niet op hadden gerekend...”*** (p. 343).

### 1.3 Doel van het project

Het verwezenlijken van een goed capaciteitsmanagement is niet eenvoudig. Politiek en samenleving stellen hoge eisen aan de politie-organisatie. De bereidheid om daarvoor ook de middelen beschikbaar te stellen is weliswaar de laatste jaren sterk gegroeid, maar dat wil nog niet zeggen dat op dit moment de capaciteit van het politie-apparaat zodanig groot is dat moeiteloos in het werkaanbod kan worden voorzien. De noodzaak om leegloop te vermijden is dus groot; het personeel moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet (bedrijfsbelang). Anderzijds is de organisatie echter gehouden om tegemoet te komen aan de wensen van de medewerkers ten aanzien van de werktijden. Dat blijkt in de praktijk erg moeilijk te zijn. Eén van de lastigste elementen hierin wordt gevormd door de genoemde verstoringen in het rooster. De vraag is dan: hoe kan het aantal verstoringen worden teruggedrongen? Daaraan vooraf gaat echter de vraag: is het rooster wel zo goed? Vindt er wel een goede afstemming plaats op het werkaanbod? Of zijn de verstoringen (juist of mede) het gevolg van een slechte afstemming? Voldoen de beschikbare modaliteiten wel aan de wensen van het personeel? Is men in staat om een goede afstemming te bewerkstelligen tussen werk en privé?

Vanuit deze beschouwing is als projectdoel geformuleerd: het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van het capaciteitsmanagement om daarmee ‘rust in het rooster’ te brengen met een goed evenwicht tussen het individueel belang en het bedrijfsbelang. Met het project is beoogd verbeteringsvoorstellen te ontwikkelen die ook elders toepasbaar zijn – zo concreet mogelijk – en die kunnen dienen als ‘best practices’ voor andere korpsen.

### 1.4 Lijnen in het project

De verstoringproblematiek is niet van vandaag of gisteren. Toen het project van start ging (maart 2001) waren in verscheidene korpsen al initiatieven genomen om tot een betere capaciteitsplanning te komen. Dat heeft soms geleid tot zeer ingrijpende wijzigingen in de organisatie. Zo is in enkele regio's de noodhulp – één van de belangrijkste oorzaken van de onrust – ondergebracht in één of enkele speciale noodhulpteams en losgemaakt van de gebiedsgebonden zorg. De ‘onrust in de roosters’ is daarmee geconcentreerd in de noodhulpteams om zodoende meer rust te brengen in de roosters van de medewerkers in de gebiedsgebonden zorg. Uit het voorbeeld blijkt dat oplossingen verder kunnen gaan dan alleen het roosteren. Hier zou kunnen worden gesproken van een reorganisatie. Getracht is om in het project zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij dergelijke initiatieven; en zoveel mogelijk te profiteren van reeds opgedane ervaringen. Daarnaast zijn nieuwe initiatieven gestimuleerd. We hebben daarbij gestreefd naar een grote diversiteit. In grote lijnen kunnen daarin twee lijnen worden onderscheiden. Het betreft enerzijds pilots waarin het doel is om te komen tot een andere systematiek van plannen en roosteren. Anderzijds zijn er pilots waarin een aantal specifieke maatregelen zijn genomen om tot meer rust in de roosters te komen. Beide lijnen komen in deze handleiding uitvoerig aan de orde.

### 1.5 Het Capaciteit Management Systeem

Eind november 2000 werd besloten om het planning- en controlsysteem (PCS) dat bij nagenoeg alle korpsen in gebruik was te vernieuwen of te vervangen. Beoogd wordt een technische vernieuwing, aanpassing aan nieuwe standaards en uitbreiding van de functionaliteit (Projectteam CMS, Capaciteitsmanagement, 15 maart 2001). Het nieuwe systeem heeft als naam gekregen CMS, Capaciteit Management Systeem. Capaciteitsmanagement wordt daarbij gedefinieerd als “het optimaal inzetten van het personeel ter realisering van de doelstellingen van het Korps” (pag. 3). Het gaat daarbij niet alleen om aanpassing van de techniek van capaciteitsmanagement, hoewel dat wel een belangrijke plaats inneemt, maar gekeken wordt naar de gehele systematiek. De stuurgroep onderkent de noodzaak van een cultuurverandering, die mede gericht is op het brengen van meer rust in de roosters. Evenals het capaciteitsmanagementproject richt het CMS-project zich op het professionaliseren van het capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie. Vanuit het Ministerie van BZK is dan ook de samenwerking tussen de beide projecten sterk bevorderd.<sup>1</sup> Ook naar het veld toe werd samenwerking en afstemming noodzakelijk gevonden. Twee afzonderlijke projecten die tegelijkertijd lopen, maar die volledig los van elkaar staan, dat zou niet geloofwaardig zijn en tot

<sup>1</sup> Nota Professionaliseren van capaciteitsmanagement, 2 projecten: 1 visie, R. van Zwet, 7 februari 2001.

verwarring leiden. Door samenwerking zou men van elkaar kunnen leren en gebruik kunnen maken van elkaars expertise.

Vanuit deze overwegingen is al vrij snel na aanvang van het capaciteitsmanagementproject de beoogde samenwerking tot stand gekomen. Verankering vond op twee niveaus plaats. De opdrachtgever van het CMS-project (Van Deursen) werd lid van de stuurgroep en heeft ook verscheidene bijeenkomsten van het IVA/TNO-projectteam meegemaakt. Daarnaast is de projectleider (Voerman) die bijeenkomsten gaan bijwonen.

Aangezien het te verwachten is dat de meeste korpsen in Nederland gebruik zullen gaan maken van CMS, zou het onverstandig zijn om geen koppeling aan te brengen tussen de beide projecten, zo werd door eenieder onderkend. Vooral in de eerste projectlijn, gericht op het verbeteren van de systematiek van planning en roosteren, wordt de afstemming van belang geacht. Waar CMS met name het accent legt op de systematiek en het technische deel van de planning en roostering, wordt hier het accent gelegd op de wijze waarop het roosterproces is georganiseerd, inclusief de betrokken actoren, hun vooronderstellingen en de manier waarop in het totale proces keuzes wel of niet worden gemaakt. Hierdoor zijn de beide projecten complementair. Een ander belangrijk verschil is de optiek van waaruit naar het vraagstuk wordt gekeken. Uit de door het CMS-project gegeven definitie blijkt, dat men sterk kijkt vanuit het perspectief van het management. In dit project wordt gezocht naar de balans tussen het werkgeversbelang en het werknemersbelang. Vanuit deze optiek kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het CMS-project.

## 1.6 De opbouw van dit boek

In het volgende hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de huidige praktijk van capaciteitsmanagement c.q. de huidige manier van planning en roosteren. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de knelpunten die zich daarbij voordoen, in het bijzonder ten aanzien van '(on)rust in de roosters'. Concreet wordt in de diagnose het hele proces van roosteren onder de loep genomen, te beginnen bij het vaststellen van het werkaanbod en het (al dan niet) aanbrenge van prioriteiten daarin, via het vaststellen van bezettingseisen tot het maken van (kader)afspraken en het opstellen en implementeren van daadwerkelijke roosters. Bij het beoordelen van de effecten van de huidige roosters worden zowel criteria vanuit organisatorisch oogpunt als werknemersoogpunt gehanteerd: effectiviteit, efficiency, kwaliteit, veiligheid, gezondheid, welzijn, etc.

Een aandachtspunt hierbij is ook of degenen die betrokken zijn bij het opstellen en wijzigen van roosters (de planners), over voldoende kennis beschikken over de normen van de Arbeidstijdenwet (ATW), het Barp en roosterplanningstechnieken.

De analyse levert antwoorden op vragen als:

- 1 Hoe is het roosteren bij de Nederlandse politie op dit moment georganiseerd?
- 2 Wat is de ratio achter de huidige werkwijze?
- 3 Wat zijn voor- en nadelige effecten van de huidige roosterpraktijk? Wordt in voldoende mate voorzien in de capaciteitsbehoefte van het korps? Wordt in voldoende mate tegemoet gekomen aan de wensen en behoeften van de medewerkers? Wordt voldaan aan andere eisen, zoals onder andere gesteld in CAO en door de ATW?
- 4 Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om tot verbetering van de huidige roosterpraktijk te komen?

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de systematiek van capaciteitsmanagement waarbij, zoals gezegd, aansluiting wordt gezocht bij het CMS-procesmodel. Hierbij worden drie niveaus van planning onderscheiden: het strategisch, tactisch en operationeel niveau. Van belang is verder dat – anders dan in de huidige (overwegende) praktijk – het accent niet eenzijdig wordt gelegd op het vooruitkijken, maar ook op evaluatie, het terugkijken. De uitkomst is een *planning en controlcyclus*, waarin veel systematischer dan nu in het algemeen het geval is wordt geleerd van fouten in het verleden, gericht op het voorkómen van herhaling in de toekomst. Dit is, wat hiervoor genoemd is, de eerste lijn van het project.

De tweede projectlijn wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4, waarin een aantal specifieke maatregelen, gericht op het bevorderen van rust in de roosters wordt besproken.

**Aandacht wordt besteed aan de volgende maatregelen:**

- capaciteitsplanning naar seizoen met fluctuaties in lengte werkweek;
- het oprichten van districtelijke bedrijfsbureaus; planning per district en coördinatie op teamniveau.
- regionale coördinatie van de inzetplanning voor grote uitvraag;
- minimale bezetting surveillance met back up;
- prioritering op laag niveau;
- centraal aansturen noodhulp en spreiding over medewerkers;
- buurtcoördinatoren/andere taakaccenten/balans noodhulp-ggpz;
- 7-weeks perioderooster.

Van deze maatregelen worden de mogelijkheden en beperkingen besproken, hoe zij worden gepercipieerd door het management enerzijds en de werknemers anderzijds, en wat de organisatorische consequenties zijn.

Het veranderen van de systematiek van planning en roosteren is te beschouwen als een vraagstuk van organisatieverandering. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze een andere systematiek, dan wel andere maatregelen gericht op meer rust in de roosters, kunnen worden geïmplementeerd en verankerd.

Veelal gaat het niet alleen om een verandering van de techniek en de structuur, maar ook om een cultuurverandering. In dat geval is de implementatie en verankering geen eenvoudige zaak. Dat is de reden dat hieraan ruime aandacht is besteed. De uitkomst is een aantal aandachtspunten voor de ontwikkeling van capaciteitsmanagement in de korpsen voor zowel het strategisch niveau (de korpsleiding), het middenkader, de OR, de planner en de individuele medewerker.

De handleiding wordt afgerond met een hoofdstuk waarin de belangrijkste conclusies nog eens worden samengevat. In bijlage 1 wordt uiteengezet op welke wijze het project is opgezet, in bijlage 2 wordt, zoals gezegd, een overzicht gegeven van de leden van de stuurgroep en het projectteam. Bijlage 3 bevat een checklist van de variabelen die van belang zijn met betrekking tot roosterplanning en capaciteitsinzet. In bijlage 4 wordt een voorbeeldprocedure gegeven voor het stellen van prioriteiten. Bijlage 5, ten slotte, geeft een overzicht van de normen van de ATW en artikel 12 van het Barp.

# Inzetplanning – de stand van zaken binnen de Nederlandse politiekorpsen

8

In dit hoofdstuk wordt kort geschetst hoe de inzetplanning bij Nederlandse politiekorpsen in zijn werk gaat. Dit aan de hand van een aantal thema's die centraal staan bij inzetplanning. Per thema wordt aangegeven hoe de korpsen er mee omgaan, wat de problemen zijn en hoe dat zo komt. Hiermee wordt inzicht gegeven in:

- de belangrijkste knelpunten rond inzetplanning bij de politie;
- de achterliggende oorzaken van deze knelpunten en daarmee de aangrijpingspunten voor verbetering.

De bevindingen zijn gebaseerd op interviews en observaties in diverse korpsen. De mate waarin zich knelpunten voordoen kan per korps verschillen.

## 2.1 Effecten van de huidige werkwijze

Het project 'rust in de roosters' was niet gericht op een diepgaande analyse van de omvang van de problematiek, maar vrijwel unaniem wordt onderschreven dat de huidige werkwijze vier negatieve effecten met zich meebrengt.

- 1 *Doelstellingen worden niet gehaald.* De politie wil meer aandacht besteden aan moderne vormen van politiezorg (pro-actief, fijnmazig, gebiedsgebonden), maar stuurt daarbij nog onvoldoende op de inzet van de beschikbare capaciteit. Het gevolg is dat zij in de praktijk toch weer teveel geregeerd wordt door de waan van de dag.
- 2 *Personeel wordt ondoelmatig ingezet.* Bij het opstellen van roosters wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met prioriteiten. In veel korpsen komt het nog voor dat er op rustige momenten relatief veel mensen in dienst komen en op drukke momenten (te) weinig. Dat wil niet zeggen dat er soms leegloop plaatsvindt (er is immers altijd wel werk te doen) maar op bepaalde momenten is er zeker sprake van onderbezetting.
- 3 *Medewerkers weten niet waar ze aan toe zijn.* De totstandkoming van het uiteindelijke rooster gaat met veel 'onrust' gepaard. Medewerkers kunnen hun wensen wel vaak indienen, maar uiteindelijk worden plannings regelmatig aangepast om de vereiste bezetting rond te kunnen krijgen.
- 4 *Medewerkers hebben ongezonde werktijden.* De werktijden van medewerkers zijn in veel gevallen niet 'ergonomisch'. De Arbeidstijdenwet (ATW) wordt veelvuldig overtreden. Op termijn levert dit forse risico's op voor de gezondheid van medewerkers.

Voor deze effecten zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, die hierna worden besproken.

## 2.2 Werkaanbod

Belangrijke uitgangspunten voor inzetplanning zijn de hoeveelheid werk en de momenten waarop dit uitgevoerd moet worden enerzijds en de beschikbare capaciteit anderzijds. De volgende punten vallen daarbij in het oog.

- Op regionaal/strategisch niveau wordt te weinig een 'feitelijke' discussie over de relatie tussen doelstellingen (het werkaanbod) en capaciteit gevoerd, simpelweg omdat er geen transparante informatiehuishouding bij de korpsen is (zie verder). Het overleg in de driehoek heeft vooral een politiek karakter. Vaak is er sprake van een groot aantal beleidsprioriteiten (die soms nog ad hoc worden uitgebreid met incidentele beleidswensen), zonder rekening te houden met de beschikbare capaciteit om deze beleidsprioriteiten ook daadwerkelijk uit te voeren. In de praktijk leidt dit veelal tot het 'overvragen' van de organisatie: er zijn teveel doelen om met de beschikbare capaciteit waar te maken. Cachet e.a. (2001)<sup>2</sup> spreken in dit verband van 'een vrijwel onbegrensde maatschappelijke vraag naar politiewerk'.
- In veel gevallen beschikken korpsen weliswaar over beleidsplannen (regio-jaarplan en tactisch plan) waarin de hoeveelheid werk is omschreven, maar deze plannen zijn onvoldoende specifiek – niet SMART<sup>3</sup> genoeg – om de planning op te kunnen baseren. Het ontbreekt aan een goede vertaling van algemene beleidsdoelstellingen naar concrete activiteiten. De werkplannen van basis-eenheden bevatten in veel gevallen alleen omschrijvingen van de 'producten' van de eenheid (leefbaarheid, integriteit, evenementen, etc.). Voor een goede planning en sturing is echter inzicht nodig in concrete activiteiten en projecten (uitgedrukt in acties x benodigde uren/dagen). Bij gebrek aan dit inzicht blijft de planning veelal louter gebaseerd op de beschikbaarheid van medewerkers. Voorbeelden uit de praktijk:  
De werkplannen die van verschillende bureaus/basis-eenheden onder ogen kwamen, besteden vooral aandacht aan de vraag: wat gaan we in het komend jaar doen? Na een beschrijving van de plannen volgt een 'personele paragraaf', waarin in zeer grote lijnen wordt aangegeven waar de capaciteit heen vloeit. Tussen beide onderdelen wordt echter geen relatie gelegd. Er wordt niet verantwoord hoeveel capaciteit vereist is voor de uitvoering van de plannen en hoe zich dat verhoudt tot de beschikbare capaciteit.  
Een planner: *'ik zou voor mijn planning rekening moeten houden met het werkplan, maar we zijn al halverwege het jaar en ik heb nog geen definitief plan gezien. Bovendien is het zo algemeen dat ik er geen planning op kan maken. Er worden geen keuzes in gemaakt.'*  
Een bureauchef: *'Eigenlijk heeft dit werkplan geen voeten in de praktijk. We sturen wel elke twee maanden een managementrapportage, maar dat is eigenlijk niet meer dan een excuusbrief waarin we vertellen dat we onze doelstellingen weer niet hebben gehaald en waarom.'*

2 Cachet, Oskam & van Deursen. Capaciteitsmanagement bij de politie Rotterdam-Rijnmond. Knelpunten en verbetermogelijkheden. Het Tijdschrift voor de Politie, nr. 12, 2001.

3 Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en in de tijd gebonden.

- Voor 'rust in het rooster' is noodzakelijk dat er trends in het werkaanbod worden onderkend en dat wordt geanticipeerd op komende pieken, verstoringen, etc. die van invloed zijn op de inzetplanning. Ook op dit punt lijkt binnen de korpsen nog winst te behalen. Bij het vaststellen van de perioderoosters wordt onvoldoende gebruik gemaakt van ervaringsgegevens uit de voorgaande perioden. Een deel van het werkaanbod vloeit bijvoorbeeld voort uit de evenementenkalender in een regio/district. Opvallend is dat de evenementenkalender vaak incompleet is of niet (goed) wordt doorgegeven en doorgesproken met de planners, waardoor bekende, steeds terugkerende en daardoor voorspelbare en inplanbare evenementen toch als 'waan van de dag' ervaren worden. Een projectleider: *'Onze perioderoosters zien er keurig uit en voldoen aan alle eisen uit de ATW. Maar dan komt het moment dat we ze ook echt moeten gaan draaien. Elke keer blijkt dat er van onze planning niets terecht komt'*.
- Het gesprek over het werkaanbod zou idealiter op verschillende momenten in het totale proces van inzetplanning een plek moeten krijgen. Niet alleen in het kader van de beleidscyclus, maar ook in het voorbereiden van de periodeplanning, in de dagelijkse aansturing (in de briefing) en in de verantwoording. Dergelijke momenten bieden de mogelijkheid om prioriteiten in het werkaanbod aan te brengen en dus keuzes te maken welke werkzaamheden wel/niet kunnen worden uitgevoerd. In de meeste korpsen zijn deze gespreksmomenten echter onvoldoende gedefinieerd, waardoor het maken van keuzes op het bord van de planner terechtkomt.

### 2.3 De capaciteit

Een tweede belangrijk thema is de arbeidscapaciteit en hoe deze is verdeeld. Daarbij vallen de volgende zaken op:

- Volgens de politiekorpsen zijn de externe partijen (vertegenwoordigd in de regionale driehoek of op districtsniveau) maar mondjesmaat geïnteresseerd in een discussie over de beschikbare politiecapaciteit. Een lid van de korpsleiding: *'Een burgemeester is in feite vooral geïnteresseerd in het aantal mensen dat hij 'op de loonlijst' heeft staan. Dat die mensen vervolgens vooral op een regionaal project bezig zijn, of worden afgestaan aan de recherche, vinden ze minder relevant'*.
  - De beschikbare capaciteit is binnen de korpsen vaak niet eenduidig in beeld gebracht. Belangrijk is het onderscheid tussen bruto-capaciteit (dat is het aantal medewerkers – in full-time equivalenten – dat in dienst is van het korps), netto-capaciteit (dat wil zeggen de bruto-capaciteit minus ziekte, verlof, cursussen e.d.) en de capaciteit die beschikbaar is voor 'pro-actieve' politie-activiteiten zoals projecten, wijkzorg en dergelijke. Het is vaak niet duidelijk hoe groot deze posten zijn.
- Illustrerend zijn twee voorbeelden uit de mond van planners: *'We rekenen ons te rijk: we denken dat we ontzettend veel ruimte hebben om aan projecten en wijkgerichte zorg te doen, maar als je op een rij zou zetten wat er overblijft na aftrek van verlof, ziekte, cursussen en noodhulp is dat eigenlijk maar heel weinig. We overladen ons met ambities die we niet waar kunnen maken'. 'Er werd op korte termijn een extra aanvraag gedaan voor het leveren van manschappen voor MKZ (Kootwijkerbroek). We zaten echter met voetbal en het kon er echt niet meer af. Dat hebben we ook teruggegeven aan de korpschef. Die was bereid de aanvraag tegen te houden, mits we hard konden maken dat we ook echt niet konden leveren. Met twee man hebben we toen een dag lang alle plannings doorgenomen en wat bleek? Het kon wél'*.
- Een deel van de beschikbare capaciteit wordt 'weggezet' in het reageren op incidenten (de noodhulp), waardoor andere vormen van politiezorg, zoals 'fijnmazige politiezorg', 'gebiedsgebonden zorg' of projecten, ten onder dreigen te gaan aan een gebrek aan menskracht of een verkeerde inzet. Dit vraagt om een discussie over de vraag waar de prioriteit van het korps/district/bureau feitelijk hoort te liggen, gegeven de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In de managementrapportages (maraps) worden vaak excuses aangedragen voor het niet realiseren van de doelstellingen, zonder dat dit aanleiding is tot discussie over of bezinning op de prioriteiten van het korps (waar zetten we onze menskracht op in?) of op de organisatievorm.
  - Er is op korpsniveau behoefte aan meer flexibiliteit in de arbeidscapaciteit. De flexibiliteit wordt echter beperkt door de volgende factoren.
    - De schaarste aan personeel. Sommige korpsen kampen met een tekort aan personeel door veel openstaande en moeilijk te vervullen vacatures. Dit tekort wordt weliswaar ingelopen, maar veel planners hebben nu nog moeite om de minimumsterkte te handhaven. Hierdoor is er nauwelijks ruimte om te reageren op onverwachte pieken in het werkaanbod.
    - Relatief veel aandacht (soms rechtspositioneel geregeld) voor modaliteiten. Inzetplanning vindt nogal eens plaats op basis van behoeften van individuele medewerkers en niet op basis van het (externe) werkaanbod.
    - Onvoldoende onderbouwing voor een discussie over de modaliteiten. Discussies rond de '4x9-modaliteit' kunnen zelden op basis van heldere argumenten worden gevoerd omdat het werkaanbod onvoldoende inzichtelijk is. Het toekennen of weigeren van deze modaliteit gebeurt nauwelijks op basis van een antwoord op de vraag 'laat het werkaanbod dat toe?'
    - Grove roostersystematieken, bijvoorbeeld het roosteren in ploegen en moederroosters. Er is weinig variatie in dienstlengte, begin- en eindtijdstippen en er wordt weinig geanticipeerd op fluctuaties in werkaanbod over de seizoenen.

- Geringe variatie in *organisatievormen*: er is sprake van vergaande arbeidsdeling binnen de politie, er wordt weinig gebruik gemaakt van flexibele organisatievormen, zoals flexteams. Tevens is er nauwelijks verschil tussen de 'minimale sterkte' en de maximaal haalbare sterkte. In sommige korpsen wordt nog gewerkt met vaste ploegen, wat op bepaalde dagen of dagdelen leidt tot een niet efficiënte inzet van de capaciteit.

## 2.4 Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Bij effectieve en efficiënte inzetplanning spelen de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen een belangrijke rol. Enkele opvallende zaken:

- Lijnmanagers en medewerkers zijn niet gewend elkaar aan te spreken op zaken als werkaanbod, personele inzet en te behalen resultaten. Dat geldt voor alle lagen binnen de politieorganisatie. Lijnmanagers en medewerkers hebben moeite om elkaar aan te spreken op ieders bijdrage aan het resultaat wat betreft het nakomen van gemaakte (resultaatgerichte) afspraken, bijvoorbeeld over de inzet en de te verrichten werkzaamheden.
- Op veel plaatsen binnen de Nederlandse politie wordt de capaciteitsinzet vrijwel volledig overgelaten aan de planners. Gezien de vaak onvermijdelijke variëteit en ambiguïteit in doelstellingen en de organisatorische (lees 'vaak lage') positie van de planners is het niet verwonderlijk dat de planning vooral wordt ingegeven door bestaande routines en aannames en dat lastige afwegingen liever worden vermeden dan opgezocht. De planner houdt wel ruggespraak met de leidinggevende, maar in de praktijk heeft de planner zeer veel vrijheid om medewerkers in te roosteren. Planners worden daarom regelmatig 'gedwongen' om beslissingen te nemen over inzet van medewerkers (en daarmee ook over hun salaris/toeslagen), die eigenlijk door de directe chef genomen zouden moeten worden. Weliswaar is inzetplanning een specialistische taak die specifieke kennis en vaardigheden vereist, maar het ontbreekt nu aan sturing daarop door de lijnmanagers. Er is geen duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden tussen lijnmanagement en planner. Het lijkt er echter op dat veel managers zich niet willen branden aan een kwestie die hen als ingewikkeld en gevoelig voorkomt. Daarbij speelt ongetwijfeld ook een rol dat lijnmanagers onvoldoende zicht hebben op de mogelijke verdiensten/opbrengsten van goed capaciteitsmanagement ('What's in it for me?').
- Planners (maar zeker ook lijnmanagers) beschikken soms over onvoldoende kennis over het wettelijk kader rond arbeids- en rusttijden, zoals de ATW, het Barp, Bpp, CAO-afspraken en eventueel afspraken vastgelegd in een regionaal kader. Eén van de korpsen meldt '*dat – ondanks dat planners een handboek arbeidstijden voor het korps tot hun beschikking hebben – er nog altijd veel vragen bij*

*Personeelszaken binnenkomen over de ATW. Hieruit blijkt dat er binnen het korps duidelijk behoefte is aan een actueel naslagwerk*'. Onvoldoende kennis hierover bij planners en lijnmanagers maakt het lastig om op adequate wijze met verschuivingen in de roosters om te gaan.

- De planning vindt in de praktijk zowel op centraal/districtelijk niveau als decentraal/per basiseenheid plaats. Beide modellen hebben voor- en nadelen en het zal van de situatie per korps afhangen, welk model het meest voldoet. Belangrijke voordelen van een centrale planningsfunctie zijn dat de afstemming in de capaciteit tussen onderdelen eenvoudiger te regelen is en dat planners minder te beïnvloeden zijn door de medewerkers. Het voordeel van decentrale planning is dat de planners meer direct en in nauw overleg met medewerkers kunnen inspelen op wijzigingen in de planning. In alle gevallen is binnen de politie echter behoefte aan professionele planners met een heldere taak: het ondersteunen van de lijn bij het zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten van de beschikbare capaciteit en de daarbij behorende competenties.
- Tot slot zorgt ook een gebrekkige communicatie- en informatiestroom tussen planners en stafafdelingen (zoals personeelsafdeling of ondersteunende afdelingen) regelmatig voor frustratie van het planningsproces. De planner hoort soms pas op het laatste moment dat er een aanvraag voor capaciteit voor een grootschalig optreden of ME-inzet nodig is of dat een aantal medewerkers extra of langer op cursus moet dan aanvankelijk gepland was. Personeelsafdelingen, die fungeren als intermediair tussen korps en opleidingsinstelling (bijvoorbeeld LSOP), houden in hun communicatie met de opleidingsinstelling te weinig rekening met de cyclus van de inzetplanning. Omgekeerd vragen opleidingsinstellingen om levering van cursisten als er nog plekken beschikbaar zijn voor opleiding.

## 2.5 De feitelijke inzetplanning: onrust in de roosters

Planners blijken in belangrijke mate verantwoordelijk voor de operationele planning. In de praktijk wordt veelal gewerkt vanuit een vaste traditie en met vaste roostersystematieken. Hier speelt een rol dat planners soms laag opgeleid zijn en zekerheid vinden in tradities en vaste werkwijzen. Basis voor het plannen vormt vaak nog een rooster waarin in 'blokken' van diensten gepland wordt en waarin geen gebroken weekenden of diensten van minder dan 8 uur voorkomen. De roosters komen veelal tot stand door eerst de vaste (regionale, districtelijke) taken in te plannen (zoals de noodhulp, zodat de bemanning daarvan minder kwetsbaar is, ME-inzet, recherchetaken), gevolgd door de meer lokale activiteiten (afgestemd op de situatie in de eigen omgeving zoals wijkgericht werken). Daarbij wordt in ruime

mate rekening gehouden met de wensen van de medewerkers (het komt ook voor dat medewerkerswensen als eerste worden ingepland, gevolgd door de diensten). Het perioderooster dat zo ontstaat, wordt bijvoorbeeld op papier gemaakt en na een check op ATW-overschrijdingen en de uiteindelijke vaststelling, in PCS ingevoerd.

Doordat de roosters gebaseerd zijn op de minimale bezetting, blijken ze niet opgewassen tegen 'de waan van de dag' en de planners zien zich genoodzaakt tal van verschuivingen door te voeren. Er moet immers gereageerd worden op incidenten en onverwachte verzoeken om extra levering, bijvoorbeeld voor ME of grootschalige optredens, maar ook assistentieverleningen, het opstarten van een Recherche Bijstandsteam, ziekte en uitval onder collega's, onverwachte oproepen voor cursussen en dergelijke. Relatief vaak wordt daarbij artikel 2.5 van de Arbeidstijdenwet toegepast. Deze verstoringen en inbreuken op de planning – die toch al onder druk staat vanwege de personeelskrapte – zorgen voor veel onrust in de roosters.

#### Oorzaken van wijzigingen in het rooster

In een korps is een apart team voor de noodhulp in het leven geroepen. Deze opzet is geëvalueerd en daarbij is onder meer gekeken naar de verstoringen in het rooster. Deze kwamen zeer veelvuldig voor. In zes perioden werden door 57 personen in totaal 9912 diensten verricht; 168 diensten gemiddeld per persoon. Hierbij kwamen gemiddeld 60,6 verstoringen voor, dat is 36,1% van de diensten! Reden om eens goed naar de oorzaken te kijken. Deze blijken uit het onderstaande overzicht.

Oorzaak	in %
Eigen verzoek	50,4
ME-inzet	11,8
ME-opleidingen	4,8
Hondengeleiders-inzet	3,8
Hondengeleiders-opleidingen	4,4
Overige opleidingen	6,0
Ziekte	5,7
Buitengewoon verlof	4,2
Overige oorzaken	9,3

Wat allereerst in het oog springt is dat veruit de meeste verschuivingen optreden als gevolg van wensen van de medewerkers zelf: de helft wordt hierdoor veroorzaakt. Ook ME-inzet leidt regelmatig tot verstoringen. Verder is opmerkelijk dat opleidingen veelvuldig het rooster verstoren. Bij een betere planning lijkt dat onnodig.

#### Oorzaken van verschuivingen in het rooster – een voorbeeld van een noodhulpteam

*De effecten van al die verschuivingen in het rooster laten zich raden: veel overtredingen van de ATW, veel overuren, verlofstuwmeren en ongezonde roosters om de dagelijkse*

*planning rond te krijgen (Binnen één van de korpsen hanteert een team regelmatig de volgende trits van diensten: een vroege dienst die dezelfde dag nog wordt gevolgd door een nachtdienst en de dag erop door een late dienst).*

Overigens hebben korpsen zelden exacte gegevens over verschuivingen en ATW-overschrijdingen beschikbaar (zie ook paragraaf 2.6). In één van de pilotkorpsen is in 1998 een overzicht gemaakt van overschrijdingen van de ATW en de oorzaken die daarvoor werden aangegeven. Daaruit kwam het volgende beeld naar voren.

#### Oorzaken van overtredingen

Het rapportageformulier gaf 14 mogelijkheden als oorzaak van overtredingen. De onderstaande tabel laat zien welke mogelijkheden het meest als oorzaak zijn genoemd.

#### Oorzaken van overtredingen tegen normen van de ATW (aantal malen dat oorzaak is genoemd)

oorzaak	aantal
1 Gebrek aan kennis	2
<b>2 Onoplettendheid</b>	<b>11</b>
3 Gedrevenheid	2
4 Gebrek aan draagvlak voor (de doelen van) de ATW	1
5 Opvangen uitval door ziekte	4
6 Opvangen uitval door andere oorzaak	2
<b>7 De aansturing was niet goed, resp. is in de betreffende situatie niet goed mogelijk</b>	<b>16</b>
<b>8 Aansturing is in deze situatie vrijwel niet mogelijk</b>	<b>27</b>
<b>9 Een andere eenheid is verantwoordelijk</b>	<b>30</b>
10 De inrichting van de werkprocessen staat een adequate naleving in de weg	2
11 De inrichting van het rooster	1
<b>12 De werklast van de eenheid is te hoog, resp. de bezetting is te laag</b>	<b>5</b>
13 De betreffende ATW-normen staan een adequate bedrijfsvoering in de weg	2
14 Andere oorzaak	4

De 5 meest genoemde oorzaken van overtredingen (nr. 2, 7, 8, 9 en 12) worden in het overgrote deel van de gevallen als oorzaak genoemd van overtredingen tegen de ATW-normen voor de dagelijkse rusttijd en het aantal arbeidsuren per dienst. Van deze 5 meest genoemde 'oorzaken' geeft de aanduiding 'Een andere eenheid is verantwoordelijk' (30 keer genoemd) op zich nog geen directe verklaring van gemaakte overtredingen. Er wordt uitsluitend aangegeven dat de overtredingen gemaakt zijn terwijl de betreffende medewerker voor een andere unit werkzaam was. Blijkbaar vinden bij uitleen van medewerkers (bijvoorbeeld de recherche) regelmatig ATW-overtredingen plaats. De rapporteur (een planner, resp. chef BE) geeft nu aan dat hij op deze overtredingen – die door PCS geboekt zijn als overtredingen binnen de BE – geen invloed heeft.

Belangrijker is de genoemde oorzaak 'Aansturing is niet (goed) mogelijk'. De oorzaken 7 en 8 (samen 43 keer genoemd) duiden op situaties die tot overtredingen van normen van de ATW leiden, waarvan gezegd wordt dat er geen (effectieve) invloed mogelijk was van de leidinggevende of de planner. In de rapportages van de 4 korpsonderdelen wordt niet toegelicht om wat voor situaties het daarbij gaat, en om welke reden in deze situaties geen (adequate) aansturing mogelijk is. Het moment van rapportage is te lang geleden om op dit moment nog om deze toelichting te vragen. Wél maakt het gegeven dat het aspect van het niet (adequaat) kunnen sturen het vaakst als oorzaak van overtredingen tegen de ATW wordt genoemd, dat nadere bespreking van dit aspect op zijn plaats is.

#### Oorzaken van overschrijdingen van de ATW in een van de pilotkorpsen

*Bovengenoemde effecten, zoals de ATW-overschrijdingen, de overuren en verlofstuwmeren, worden nauwelijks als ongewenst gezien vanwege de extra capaciteit die door de lijnmanagers ingezet kan worden en de bijkomende verdiensten voor de (meestal jonge) medewerkers. Medewerkers zijn vaak ook bereid om extra te werken omdat het als onvermijdelijk en vaak zelfs als leuk wordt ervaren; de onregelmatigheid is in hun ogen inherent aan het politiewerk.*

## 2.6 Omgaan met werknemersbelangen

In het proces van inzetplanning wordt steeds gezocht naar een balans tussen het belang van de werkgever en de belangen van de medewerkers. In feite gaat het steeds om de balans tussen flexibiliteit en zekerheid.

Daarbij vallen de volgende zaken op:

- In sommige korpsen wordt door de medewerkers met argwaan gekeken naar aanpassingen in het beleid ten aanzien van arbeidstijden. Men vreest, soms niet ten onrechte, inperking van verworven vrijheden en zekerheden (bijvoorbeeld rond modaliteiten, wensroosters, de vaste ploegenstructuur etc.). Het management van korpsen heeft er soms moeite mee om die vrees serieus te nemen en te proberen in goed overleg met werknemers en medezeggenschap te komen tot nieuwe zekerheden voor werknemers. Flexibiliseren wordt door het management nog te veel als doel op zich gecommuniceerd, terwijl de feitelijke boodschap gaat over de eisen die het werk stelt. Een flexibele inzet is een middel en geen doel op zich, maar dat wordt onvoldoende duidelijk gemaakt. Er is echter veel te winnen met een goede toonzetting. Een directeur bedrijfsvoering: *'Een diender wil aangesproken worden op zijn/haar politietaken, zijn/haar ambities. Je moet dus niet zeggen dat hij geen verlof kan opnemen (bijvoorbeeld rond de invoering van*

*de Euro), maar dat er werkzaamheden zijn waarvoor zijn inzet hard nodig is. Hij heeft gekozen voor dit vak en is beslist bereid om te werken wanneer het werk zich aandient, ook als dit op ongunstige tijden is.'*

- In veel korpsen is nog nauwelijks aandacht voor de gezondheidsaspecten van roosters. Het ontbreekt nog vaak aan helder beleid waarin de medewerker tegen zichzelf en tegen al te veel druk van het dienstbelang wordt beschermd, óf, als dit beleid er wel is, vindt het weinig navolging in de praktijk. Het gaat dan om het maximaleren van overuren, onregelmatigheid, dienstlengte, ergonomische roosters, verlofstuwmeren, het terugbrengen van overtredingen van de ATW. Veel chefs zijn onvoldoende op de hoogte van de relevante wet- en regelgeving op dit vlak en het thema 'rust in de roosters' leeft onvoldoende. Medewerkers zijn over het algemeen ook niet gebrand op het terugdringen van verstoringen in hun rooster, omdat veel overwerk en extra onregelmatige diensten financieel aantrekkelijk zijn. Dit speelt met name bij de jongere medewerkers. Oudere medewerkers hebben daarentegen wel oren naar meer 'regelmatigheid in de onregelmatigheid' (rust in de roosters).

## 2.7 Evaluatie en registratie

Capaciteitsmanagement hangt direct samen met de uitvoering van het werk binnen de Nederlandse politie. Opvallend is dat de beleidscyclus/planning&control cyclus binnen de politiekorpsen telkens opnieuw lijkt te worden begonnen, zonder echt te worden afgemaakt.

- Capaciteitsmanagement is een cyclisch proces, dat elke periode opnieuw doorlopen moet worden. In de regel wordt in het proces van inzetplanning echter vooral vooruitgekeken, teneinde de actuele planningsproblemen op te lossen. De waan van de dag staat een leerproces in de weg. Er wordt nauwelijks na elke cyclus (per dag, periode en jaar) achterom gekeken, zodat van de ervaringen geen leereffect uitgaat.
- Het valt op dat in de meeste korpsen weinig wordt gezorgd voor een degelijke registratie en verantwoording van ondernomen activiteiten. Van de mogelijkheden van PCS wordt hoofdzakelijk de registratie van het aantal gewerkte uren gebruikt, in verband met de daaruit volgende salarisbetaling. PCS wordt nauwelijks gebruikt om zorgvuldig te monitoren welke projecten en activiteiten zijn uitgevoerd in relatie tot de planning. PCS wordt in dit verband veel te ingewikkeld en tijdrovend geacht door de lijn en de planners. Bovendien lijkt gewenste informatie niet door het systeem te kunnen worden opgeleverd.
- Op het operationele niveau wordt de informatie (zoals de overzichten van gerealiseerde acties, arbeidstijd, verschuivingen en ATW-overtredingen) niet op zuiverheid

en feitelijke juistheid bewaakt. Meestal wordt – vaak door de planner – alleen gecontroleerd of de medewerker zijn uren zodanig heeft geschreven dat er een correcte salarisuitbetaling plaats kan vinden. Verder hangt het van de werkwijze van de individuele planner af wat er wordt geregistreerd in PCS. Daardoor is de beschikbare informatie doorgaans weinig betrouwbaar en voor meerdere uitleg vatbaar.

Hetzelfde geldt voor de gegevens over de ATW-overtredingen. Als dergelijke gegevens al beschikbaar zijn, bieden ze vaak onvoldoende houvast bij het beantwoorden van de vraag of het overtredingsniveau al dan niet als acceptabel moet worden beschouwd. Is bijvoorbeeld 1500 overtredingen in 8 weken veel, te veel of acceptabel, gezien het aantal medewerkers dat in een bepaald district werkzaam is.

De managementinformatie uit PCS is al met al te onbetrouwbaar om uitspraken te doen over ‘Wat hebben we in de afgelopen periode gerealiseerd?’ en ‘Wat heeft dat ons ‘gekost’ in termen van de arbeidscapaciteit?’. Ook vragen als ‘Waar zijn we niet aan toegekomen?’, ‘In hoeverre hebben we ons rooster op zijn kop moeten zetten?’ worden niet of nauwelijks gesteld.

## 2.8 Tot besluit

Er zijn diverse factoren aan te wijzen waardoor capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie nog onvoldoende uit de verf komt. Door onduidelijkheid over het werkaanbod is de inzetplanning veelal gebaseerd op de beschikbare capaciteit. Omdat er geen heldere kaders voor de bedrijfsvoering zijn aan te geven en er onvoldoende prioriteiten worden gesteld, domineren vaak de wensen van de medewerkers.

De inzetplanning is vooral de taak van de planner, die daar overigens veel vrijheid in krijgt van de lijnmanager, maar die daar tegelijkertijd niet altijd voldoende voor is toegerust qua kennis en vaardigheden.

De planning staat voortdurend bloot aan inbreuken van buitenaf (de waan van de dag). In de dagelijkse praktijk kan daarop alleen worden gereageerd door verschuivingen in de roosters en door medewerkers extra diensten en overuren te laten draaien.

Op de achtergrond speelt mee dat korpsbreed onvoldoende wordt gecommuniceerd over het nut en de verdiensten van goed capaciteitsmanagement. Leidinggevend en medewerkers zijn niet gewend elkaar aan te spreken op het halen van resultaten en de daarvoor gewenste inzet van capaciteit.

Tot slot valt op dat de planning en control-cyclus binnen de korpsen steeds opnieuw wordt begonnen, zonder echt te worden afgemaakt. Dit belemmert het lerend vermogen van de korpsen als het gaat om capaciteitsmanagement. De gebrekkige en onbetrouwbare managementinformatie uit PCS speelt hierbij een rol.

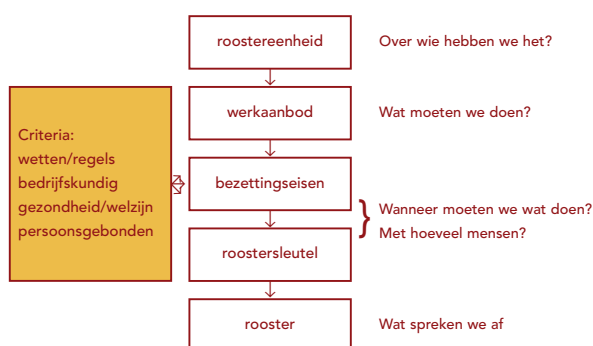
# Het vormgeven aan capaciteitsmanagement

De knelpunten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, kunnen worden geanalyseerd en van oplossingsrichtingen worden voorzien vanuit het model van capaciteitsmanagement. Dit hoofdstuk beschrijft de systematiek van capaciteitsmanagement. **Aandacht wordt besteed aan**<sup>4</sup>:

- kennis over arbeidstijdenmanagement;
- een beschrijving van capaciteitsmanagement en de capaciteitsmanagementcyclus;
- de organisatie van capaciteits- en arbeidstijdenmanagement;
- belangrijke 'spelers' in het kader van capaciteitsmanagement.

## 3.1 Het model van arbeidstijdenmanagement: de kunst van het roosteren en plannen

De inzetplanning vormt een belangrijk onderdeel van de dagelijkse bedrijfsvoering. In veel korpsen is het technische roosterproces genoegzaam bekend. Voor de volledigheid wordt hier het theoretische model weergegeven<sup>5</sup>.



Figuur 3-1 Model voor het maken van een rooster

Het technisch roosterproces is op zich betrekkelijk eenvoudig, zo blijkt ook uit de praktische vertaling aan de rechterzijde van het schema. Het is echter lastig om het schema goed in praktijk te brengen. Het *werkbaarbod* is niet eenduidig te definiëren, laat staan te kwantificeren. De *criteria* om tot bezettingseisen, roostersleutel en roosters te komen worden niet allemaal voldoende meegenomen. Het kost – zo mag blijken uit het vorige hoofdstuk – verreweg de meeste moeite om de externe en bedrijfskundige criteria voldoende aandacht te geven in het roosterproces.

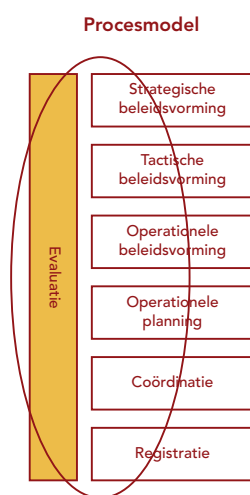
Binnen de politie is 'aan werkgeverszijde' de verleiding groot om bij het formuleren van het probleem vooral naar werknemers te wijzen. Er wordt onder andere geklaagd over bijvoorbeeld het grote aantal 'wensroosters' binnen de politie of het in zwang zijn van 4x9 roosters. *Op zichzelf* is er echter geen enkel argument te formuleren tegen roosters die goed aansluiten bij de wensen van medewerkers. Belangrijker is de vraag, waarom het blijkbaar zo moeilijk is

om het werkaanbod en de externe en bedrijfsmatige criteria in het proces van inzetplanning meer aandacht te geven.

## 3.2 Het model van capaciteitsmanagement

### De capaciteitsmanagementcyclus

Met behulp van het procesmodel van de capaciteitsmanagementcyclus kan inzichtelijk gemaakt worden welk 'mechanisme' de huidige problematiek in stand houdt en waar mogelijke verbeteringen liggen. De basis van het model is de beleidscyclus die kan worden weergegeven in een aantal stappen:



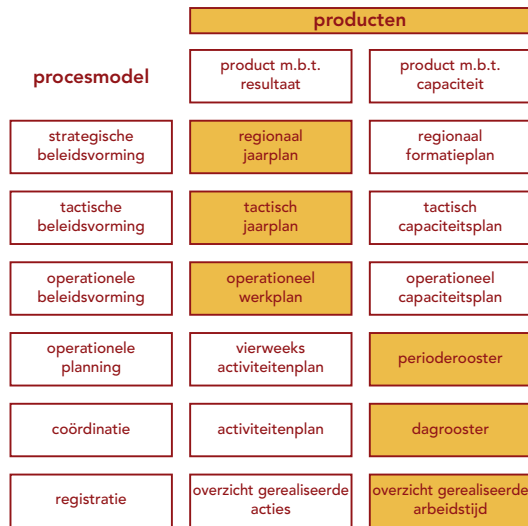
Figuur 3-2 Procesmodel van de beleidscyclus

In deze beleidscyclus worden diverse 'producten' opgeleverd. Deze producten hebben in het kader van capaciteitsmanagement zowel betrekking op het te bereiken *resultaat* (regionale jaarplannen, districtsplannen en werkplannen per bureau) als op de beschikbare *arbeids capaciteit* (roosters en overzichten van de gewerkte tijd). In de huidige praktijk hebben deze beide managementvelden onderling geen verband: de beleidsplannen worden niet of nauwelijks gekoppeld aan capaciteitsplannen, terwijl de roosters slechts in beperkte mate samenhangen met gemaakte beleidskeuzes: het ontbreekt aan concrete activiteitenplannen op grond waarvan kan worden geroosterd.

4 Veel van de theorie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de analyse ten behoeve van het Capaciteit Management Systeem (CMS). Daarmee hebben we niet als doel alle korpsen te overtuigen van het belang of de noodzaak van CMS. Wel denken we dat de procesanalyse die in het kader van het ontwikkelen van dit systeem is gemaakt, een gemeenschappelijke taal schept voor het begrijpen van de huidige knelpunten en mogelijke verbeteringen.

5 Naar: B. Jansen, Arbo Magazine, 1994

In onderstaande figuur wordt het bovenstaande grafisch weergegeven:



Figuur 3-3 Producten in de capaciteitsmanagementcyclus

De projectgroep CMS stelt over de huidige cyclus het volgende:

*“Er is als het ware sprake van één cyclus waarbij halverwege het proces een sprong wordt gemaakt van de gewenste producten naar capaciteit [verbeeld door de gearceerde blokken in de figuur]. De producten die buiten deze reeks vallen, blijven over het algemeen onvoldoende belicht. In de beleidsvormingsfase is er in het algemeen onvoldoende aandacht voor de feitelijk beschikbare capaciteit. Dit heeft vaak tot gevolg dat er te hoge ambities worden geformuleerd die later niet kunnen worden gerealiseerd. In de uitvoeringsfase worden de afwegingen voor inzet en het al dan niet wijzigen van de beschikbare capaciteit vaak niet gerelateerd aan de voorgenomen en geplande acties en de prioriteiten daarvan.”<sup>6</sup>*

Deze analyse wordt breed gedeeld in de diverse korpsen. De consequenties van de huidige problematiek worden in een rapport van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie<sup>7</sup> op een andere manier treffend weergegeven. Daarin wordt geconcludeerd dat de politie wordt gekenmerkt door een zekere mate van ‘stuurloosheid’, een situatie waarop individuen op verschillende niveaus hun eigen antwoorden ontwikkelen. Twee citaten:

- Op het uitvoerende niveau vinden politiemensen de aansluiting vaker bij de behoeften van de maatschappij-van-alledag en identificeren zij zich minder met ‘de’ organisatie. [...] De realiteit van de omgeving wordt belangrijker dan de realiteit van de organisatie, met al haar regels en voorschriften die in de praktijk weinig helpen bij het oplossen van problemen. De politieman aan de basis leeft in twee werelden: datgene wat hij/zij

werkelijk doet en zegt, en datgene wat er [...] in de organisatie mee gebeurt.

- Op het niveau van de subtop wordt een jargon geleend van andere werelden, die zich in de ogen van politiemensen kenmerken door een ogenschijnlijk grote beheersbaarheid. [Men is] omgezwaaid naar het bedrijfsmatige jargon. Het criterium voor effectiviteit ligt in de mate waarin wordt bijgedragen aan de beheersbaarheid van de organisatie.

#### Capaciteitsmanagement

Capaciteitsmanagement is een relatief nieuwe term binnen de Nederlandse politie. Toch gaat het niet om een nieuwe activiteit. Capaciteitsmanagement kan immers worden gedefinieerd als:

**“Het optimaal inzetten van het personeel om de doelstellingen van het korps te realiseren.”<sup>8</sup>**

Anders gezegd: capaciteitsmanagement is niets anders dan met de aanwezige mensen zo optimaal mogelijk tegemoet komen aan de maatschappelijke vraag (effectiviteit). ‘Optimaal’ wil daarbij zeggen:

- tegen zo laag mogelijke kosten (doelmatigheid);
- tegemoetkomend aan de wensen van medewerkers en rekening houden met de gezondheid van mensen.

Deze twee elementen (effectief en efficiënt voldoen aan de externe vraag en tevredenheid en gezondheid) vormen de pijlers van capaciteitsmanagement.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt meer in detail weergegeven hoe dit proces kan worden vormgegeven. De nadruk ligt hierbij met name op de onderste helft van het schema in figuur 3.3, aangezien het doorrekenen van beleidsplannen in capaciteitsplannen op zichzelf niet problematisch hoeft te zijn. In de pilotprojecten is gebleken dat vraagstukken rondom het verbinden van de dagelijkse praktijk aan de beleidsvoornemens van het korps de meeste problemen opleveren.

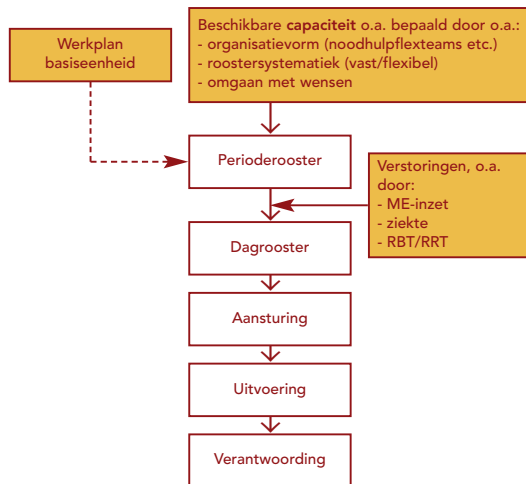
<sup>6</sup> ‘Capaciteitsmanagement. Naar een beschrijving van de capaciteitsmanagementcyclus in functionele termen. Nota projectgroep CMS, 2001.

<sup>7</sup> ‘Toekomst gezocht, het functioneren van de politie ter discussie’ SMVP, Dordrecht 1995.

<sup>8</sup> ‘Capaciteitsmanagement. Naar een beschrijving van de capaciteitsmanagementcyclus in functionele termen. Nota projectgroep CMS, 2001.

### 3.3 Uitvoering van capaciteitsmanagement in de praktijk

Per periode ziet het proces van inzetplanning er in de uitvoeringsfase op dit ogenblik ongeveer als volgt uit.



Figuur 3-4: De huidige praktijk van inzetplanning

#### Het vierwekelijks activiteitenplan: scharnier tussen beleid en uitvoering

In het schema is met een stippellijn weergegeven dat het rooster vooral op grond van beschikbaarheid wordt vastgesteld, en nauwelijks een relatie heeft met het werkplan (=het beleidsplan op bureau niveau). Een belangrijke sleutel om te komen tot een betere afstemming tussen doelstellingen en capaciteit ligt dan ook in het vertalen van het (algemenere) werkplan naar een periodiek (vierwekelijks) activiteitenplan op grond waarvan het rooster gemaakt kan worden.

In het vorige hoofdstuk is reeds aangegeven dat de werkplannen onvoldoende specifiek zijn om er vierweekse activiteitenplannen uit te kunnen afleiden. Bovendien is de omgeving veranderlijk: per periode moet bepaald worden welke activiteiten de meeste prioriteit hebben. Het is daarbij belangrijk om zoveel mogelijk 'van buiten naar binnen' te plannen, dat wil zeggen dat de behoeften vanuit de buitenwereld als kader voor de planning dienen.

Om een activiteitenplan te kunnen opstellen, is achtereenvolgens de volgende input nodig:

- *Informatie uit de externe omgeving*. Welke problemen spelen op dit moment? Zijn deze 'belangrijk', 'urgent' of beide? Welke gebeurtenissen vragen de komende periode naar verwachting om capaciteit? Een goede 'informatiepositie' is van groot belang om het activiteitenplan op te kunnen stellen! Idealiter is de 'analist' degene die deze informatie kan aanleveren, maar het blijkt dat de analist daarvoor wel goed moet worden bevraagd door de lijn.<sup>9</sup>

- *Informatie uit de 'interne omgeving'*. Welke activiteiten (cursussen, projecten, heidagen, etc.) staan de komende periode gepland?
- *(Stuur)informatie uit het werkplan*. Wat heeft de eenheid toegezegd aan andere partijen, in het bijzonder de 'driehoek'? Hoe staat het met de voortgang daarvan?
- *Stuurinformatie over de capaciteit*. Hoeveel capaciteit is er al verbruikt (incl. verlof en overuren) en hoeveel is de komende periode beschikbaar? Met welke 'reserves' (voor ziekte, onvoorziene omstandigheden, etc.) moet rekening worden gehouden?

Op grond van deze informatie kan per eenheid een activiteitenplan opgesteld worden. Het plan dient de volgende elementen te bevatten:

- de uit te voeren activiteiten, op een logische manier geclusterd. Er kan bijvoorbeeld onderverdeeld worden naar:
  - leveringen aan andere organisatie-onderdelen (recherche, centrale noodhulp, ME, etc.);
  - 'lopende werkzaamheden', zoals crime teams, bemannen van posten, noodhulp, etc.<sup>10</sup>;
  - projecten;
- eventuele van toepassing zijnde doelstellingen van de eenheid die de komende periode gehaald moeten worden;
- een (indicatieve) prioriteitsstelling van die activiteiten;
- de ingeschatte capaciteit voor elk van de activiteiten.
- het tijdstip waarop de activiteit dient te worden uitgevoerd;
- hoe de activiteit wordt 'weggezet'. Varianten zijn:
  - volledig ingeroosterd,
  - ondergebracht in een apart team,
  - als 'afbreekbaar werk': werk dat zonodig kan worden afgebroken, en dus kan worden uitgevoerd op momenten dat er niet hoeft te worden gereageerd op meldingen (te verdelen in de dagelijkse aansturing);
- aanwijzingen voor eenduidige verantwoording van de activiteit in de systemen.

Het opstellen van een activiteitenplan is niet alleen een top-down aangelegenheid! Uiteindelijk beslist de leiding van de eenheid over het activiteitenplan, maar idealiter wordt de inhoud voor een belangrijk deel bepaald door ideeën die vanuit de basis worden aangedragen.

#### Het voorzien van mogelijke verstoringen

Veel 'rust' kan worden gecreëerd door bij het formuleren van het activiteitenplan rekening te houden met mogelijke verstoringen. In de praktijk blijken interne partijen (zoals de verantwoordelijken voor grootschalig en bijzonder optreden, projectleiders, organisatoren van cursussen) niet altijd rekening te houden met de capaciteit die wordt gevraagd voor hun activiteiten. Winst valt te behalen door:

- een regionale 'evenementenkalender' bij te houden;
- in geval van evenementen ruim van te voren in te

<sup>9</sup> Een concreet voorbeeld: in een wijkbureau van één van de pilotkorpsen bleek na analyse dat veel inbraken zich in de afgelopen periode concentreerden rondom een beperkt aantal bekende 'drugspannen'. Die informatie was leidend voor systematische inzet van de capaciteit op een beperkt aantal plaatsen en tijden.

schatten hoeveel capaciteit er nodig is, en welke capaciteit (ME-pelotons e.d.) vervolgens als eerste zal worden uitgevraagd;

- cursussen e.d. zo vroeg mogelijk in te plannen en daarbij rekening te houden met de termijnen voor het vaststellen van roosters;
- rekening te houden met een 'normaal' ziekteverzuim, verlof en verloop.

#### Roosteren op grond van het activiteitenplan

Als het activiteitenplan door de leiding van de eenheid is vastgesteld, kan een rooster worden opgesteld. In de regel wordt dit gedaan door de planner: deze combineert de wensen van de organisatie (het activiteitenplan) met de wensen van medewerkers en de eisen uit wet- en regelgeving en verwerkt deze tot een voorstel voor een periode-rooster.

*Om dit proces goed te laten verlopen, is het van belang dat het management niet alle controle over de planning uit handen geeft!* In de regel heeft het management onvoldoende inzicht in alle op de planning van toepassing zijnde wensen en eisen, maar dat betekent niet dat er geen sturing op het roostervormingsproces mogelijk is. In de eerste plaats zal de rolverdeling tussen planner en management adequaat moeten zijn: de planner stelt (wijzigingen in) het periode-rooster voor, het management beslist naar aanleiding van dat advies. Daarnaast zullen management en planner met elkaar moeten kunnen praten over de *criteria* die de planner hanteert bij het opstellen van het rooster. **Voorbeelden van dergelijke criteria:**

- wat zijn de bezettingseisen (vertaald in de roostersleutel) en op grond van welke argumenten zijn deze tot stand gekomen?
- welke capaciteit is beschikbaar om dit werk uit te voeren? Hoe kunnen we deze optimaliseren (bijvoorbeeld door het aanstellen van servicemedewerkers, door minder 'interne functies' te benoemen, etc.);
- welke 'grondstructuur' van het rooster past het beste bij deze eisen (ploegenrooster, weekend op-weekend af, etc.)? Is de bestaande structuur noodzakelijk de beste, of lekt er teveel capaciteit weg naar uren waarop deze niet nodig is?
- kunnen we met deze planning ons totale activiteitenplan realiseren? Zo nee, welk aandeel is acceptabel?
- hoe gaan we om met werknemerswensen? Worden alle wensen gehonoreerd? Zo nee, hoeveel wensen (en welk soort wensen) is acceptabel? Is het bekend waarom mensen wensen indienen, en welke wensen hebben dan de hoogste prioriteit? Worden mensen daarop aangesproken?

Al deze criteria verwijzen naar *managementvragen*, de verantwoordelijkheid voor beantwoording ervan hoort in de lijnorganisatie thuis. Managementaandacht is in elk geval nodig bij het bepalen van de organisatie en de

grove roostersystematiek. De organisatie en rooster-systematiek van de eenheid zullen moeten passen bij de eisen die aan de bezetting worden gesteld. Daar waar de arbeidscapaciteit te inflexibel wordt, zullen in de organisatie-structuur en in de systematiek van inzetplanning oplossingen moeten worden gevonden die de arbeidscapaciteit weer 'vloeibaar' maken.

#### Aangrijpingspunten voor sturing

Het activiteitenplan heeft niet alleen betekenis voor het rooster, maar ook voor de dagelijkse aansturing.

Die sturing kan op twee manieren vorm krijgen:

- Vooraf: via het verdelen van werkzaamheden bij het indiensttreden.
- Achteraf: via de verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden, bijvoorbeeld in een 'de-briefing' of verantwoording in PCS.

Beide vormen van aansturing hebben nu nog slechts geringe betekenis. In enkele korpsen wordt wel geëxperimenteerd met een vorm van briefing die gericht is op de toekomst, maar op de meeste plaatsen heeft het dagelijks appèl vooral het karakter van terugkijken op de afgelopen 24 uur. In hoofdstuk 2 werd al gemeld dat de dagelijkse verantwoording van activiteiten nauwelijks wordt getoetst door het management. In het algemeen lijkt het management terug te deinzen voor het direct aanspreken van collega's.

#### Periodieke evaluatie

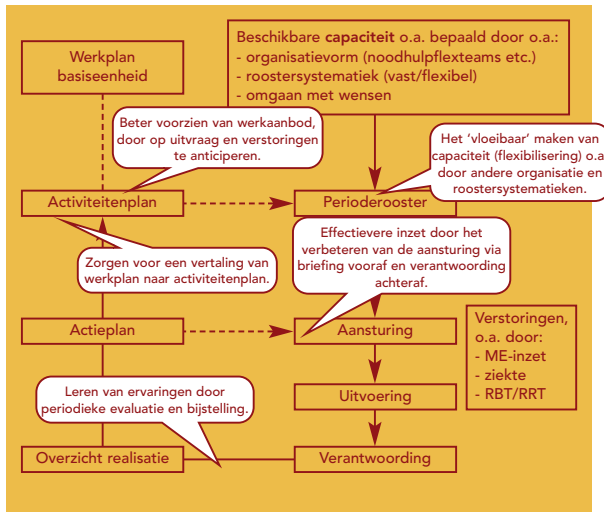
De cyclus wordt sluitend gemaakt door periodiek de resultaten van het activiteitenplan te evalueren. Op grond van die ervaringen kan geleerd worden voor de activiteiten-plannen en roosters van een volgende periode. **Bij de evaluatie dienen de volgende vragen centraal te staan:**

- In hoeverre zijn onze voorgenomen doelen gerealiseerd? Waardoor werd het halen van doelstellingen belemmerd?
- Wat heeft het 'gekost' om dit te bereiken, zowel materieel (hoeveel overuren zijn gemaakt, hoeveel verlof is er opgenomen, wat is betaald aan inconvenïenten, piket-diensten, etc.) als immaterieel (hoeveel verstoringen zaten er in het rooster, hoe vaak is de ATW overtreden, etc.)?
- Wat kan er gedaan worden om in de volgende periode beter te presteren?

### 3.4 Samenvattend

De belangrijkste verbetermogelijkheden in het basale proces van capaciteitsmanagement zijn in het volgende schema weergegeven. Dit schema sluit aan bij de onderste helft van de capaciteitsmanagementcyclus (figuur 3-3).

*10 Het is de vraag of noodhulp als aparte activiteit moet worden benoemd c.q. ingepland. De noodhulp omvat een veelheid aan werkzaamheden en is vaak moeilijk af te bakenen. Daardoor kan het gebeuren dat er (te)veel capaciteit wordt besteed aan reactief optreden. In gebieden met weinig meldingen verdient het aanbeveling om vooral zgn 'afbreekbare' activiteiten in te plannen en geen aparte capaciteit te reserveren voor noodhulp, terwijl voor gebieden met veel meldingen juist het omgekeerde geldt.*



Figuur 3-5 Aangrijpingspunten voor verbeteringen in capaciteitsmanagement

### 3.5 'Spelers' in capaciteitsmanagement

In de uitvoering van capaciteitsmanagement spelen verschillende actoren een rol. In het kader van het project in regiokorps Groningen zijn de rollen van de diverse spelers op een rij gezet. Dat leverde de volgende tabel op, waarvan elementen ook goed bruikbaar kunnen zijn voor andere korpsen.

Functie	Functiebeschrijving	Vertaling
<b>Chef Basiseenheid</b> (bureauchef)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Als DMT-lid bijdragen aan beleid district (jaarplan district)</li> <li>Ontwikkelen beleid unit (werkplan)</li> <li>Ontwikkelen kwaliteitsnormen voor de producten en diensten van de unit</li> <li>Zorgen voor planmatige uitvoering</li> <li>Zorgen voor evaluatie</li> <li>Zorgen dat de inzet van medewerkers is afgestemd op het werk</li> <li>Zorgen voor een optimale personeelszorg</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Omlijnen van het speelveld</i></li> <li>- <i>Zorgen voor beleid (richting)</i></li> <li>- <i>Zorgen voor werkplan (= beleid vertalen naar inzet van capaciteit)</i></li> <li>- <i>Toezien op planmatige uitvoering (= bewaken bedrijfsvoering)</i></li> <li>- <i>Toezien op tegemoet komen aan behoeften en wensen medewerkers</i></li> </ul>
<b>Projectleider Basiseenheid</b> (middenkader, ploegchef)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Als BMT-lid bijdragen aan het beleid van de unit (werkplan)</li> <li>Vertalen werkplan naar activiteiten (activiteitenplan)</li> <li>Leiding geven aan de dagelijkse uitvoering</li> <li>Specifieke rol naar geografisch deelgebied (accountmanagement, coachen Buurtagenten in deelgebied, coachen Mw. BPZ-A met aandacht voor deelgebied)</li> <li>Projectleiding</li> <li>Projectvoorbereiding, afstemmen van projecten</li> <li>Zorgen voor capaciteit in noodhulp en service-centrum</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Leiding geven in het speelveld</i></li> <li>- <i>Vertalen werkplan naar activiteitenplan</i></li> <li>- <i>Vorbereiden van projecten</i></li> <li>- <i>Dagelijkse aansturing van werkzaamheden en medewerkers</i></li> <li>- <i>Bewaken voortgang projecten</i></li> </ul>
<b>Planner</b> (projectvoorbereider)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Verzorgen dienstplanning</li> <li>Vertalen beleidsplan, jaarplan en werkplan naar inzet van capaciteit in de verschillende tijdvakken</li> <li>Vertalen prioriteiten naar inzet van capaciteit, consequenties van keuzes laten zien</li> <li>Vertalen deelname medewerkers aan niet-operationele activiteiten (zoals opleiding) naar capaciteitsinzet in de verschillende tijdvakken</li> <li>Beoordelen projectplannen op uitvoerbaarheid binnen de vastgestelde bedrijfsvoering</li> <li>Inzichtelijk maken voortgang</li> <li>Budgetbewaking</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Adviseren over beschikbaarheid van spelers in relatie tot de gewenste opstelling en speluur, inzicht geven in het spelverloop</i></li> <li>- <i>Opstellen en actualiseren dienstplanning</i></li> <li>- <i>Beleid en activiteitenplannen vertalen naar inzet van capaciteit</i></li> <li>- <i>De bedrijfsvoering inzichtelijk maken</i></li> </ul>

Analist	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Gegevens verzamelen over ontwikkelingen in de externe omgeving</li> <li>2 Gegevens ordenen, rubriceren en verbinden</li> <li>3 Inzichtelijk maken ontwikkelingen en verbanden</li> <li>4 Inzichtelijk maken aangrijpingspunten voor aanpak</li> <li>5 Bijdrage leveren aan projectvoorbereiding (vanuit rol informatieverschaffer)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>In beeld brengen welk spel moet worden gespeeld</i></li> <li>- <i>De buitenwereld inzichtelijk maken (ontwikkelingen)</i></li> <li>- <i>De buitenwereld hanteerbaar maken voor aanpak (aangrijpingspunten)</i></li> </ul>
Uitvoerend medewerker	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 In dienst komen</li> <li>2 Werkzaamheden uitvoeren</li> <li>3 Adviseren over een meer efficiënte en/of effectieve uitvoering van de politietaak</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Het spel spelen</i></li> <li>- <i>Problemen oplossen in de omgeving</i></li> <li>- <i>Meedenken over het hoe (?)</i></li> <li>- <i>Meedenken over het wat (?)</i></li> </ul>

Figuur 3-6 Spelers in capaciteitsmanagement

## 4 Maatregelen

20

In paragraaf 1.4 zijn twee lijnen geschetst voor de verbetering van capaciteitsmanagement: één met betrekking tot de systematiek van roosteren en plannen, één van specifieke, veelal ook organisatorische maatregelen om meer rust in de roosters te brengen. De eerste lijn is uitgewerkt in het voorgaande hoofdstuk, de tweede lijn wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van verbetermaatregelen op het gebied van capaciteitsmanagement, zoals aangetroffen a) bij de vijf onderzochte korpsen en b) bij zes andere korpsen die door de onderzoekers zijn bezocht in of omstreeks mei 2001. Uit de veelheid van (grote en kleine) maatregelen die zijn aangetroffen is een selectie gemaakt. Gekozen is op basis van bruikbaarheid voor andere korpsen – het leereffect moest groot zijn. Na het overzicht – eerst aangegeven in de vorm van een tabel – worden de verbetermaatregelen uitvoeriger beschreven, waarbij telkens wordt aangegeven in hoeverre

er beperkingen aan de maatregel kleven, hoe de partijen (hoger en lager management, executieve werknemers en ondernemingsraden) tegen de maatregel aankijken en wat de organisatorische consequenties zijn. De pretentie is niet hiermee volledig te zijn; deze zijn slechts bedoeld als mogelijke aandachtspunten voor de lezer.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing wordt ingegaan op de betekenis van het nemen van partiële maatregelen voor het brengen van meer rust in de roosters.

### 4.1 Een overzicht

In de onderstaande tabel wordt aangegeven onder welke voorwaarden deze maatregelen kunnen worden genomen en waar deze worden toegepast.

Maatregelen	Randvoorwaarden	Regio
1 Flexibele inzet van de capaciteit per periode / seizoen	Voorwaarde is het bepalen van 'minimale politiezorg' buiten het drukke seizoen. Een tweede voorwaarde is het bereiken van consensus over 'min-max roosters en daarmee samenhangende arbeidsvoorwaarden.	District Noord-West van korps Friesland.
2 Het oprichten van districtelijke bedrijfsbureaus. Planning per district, coördinatie per team.	Krachtige steun van alle partijen voor een top-down benadering. Er wordt minder ploegsgewijs gewerkt, met aandacht voor eigen inbreng en voor het sociale aspect.	Drie districten in Rotterdam-Rijnmond
3 Regionale coördinatie van de inzet-planning voor met name grote uitvraag.	Inzicht in capaciteitsuitvraag door bureau voor grootschalig optreden.	District Groningen/Haren van korps Groningen
4 Minimale bezetting surveillance met back-up vanuit de wijk.	Voorwaarde is het vloeibaar maken van de capaciteit in de gebiedsgebonden politiezorg. Bijvoorbeeld door het inroosteren van medewerkers met een back-up taak.	District Oosterhout van korps Midden- en West- Brabant.
5 Prioritering op een laag niveau in combinatie met gebiedsgebonden politiezorg.	Nadruk op activiteiten in plaats van op beschikbare capaciteit. Geen afzonderlijk ingeplande noodhulp, wel beschikbaarheid vanuit de wijk.	District De Liemers van korps Gelderland-Midden; Twente-West en Wierden van korps Twente; District Breda van korps Midden- en West-Brabant.
6 Het centraal aansturen van de noodhulp en deze spreiden over meer categorieën medewerkers.	Het helder formuleren van de noodhulp; bereidheid van medewerkers om weer in het blauw te gaan.	Korps Groningen; district Tilburg van korps Midden- en West-Brabant.

7 Herwaardering taken en vrijstellingen van buurtcoördinatoren en andere medewerkers met taakaccent. Doel is het vinden van een betere balans tussen noodhulp en gebiedsgebonden politiezorg.	Taakverandering vraagt om een geleidelijke, zorgvuldige begeleiding en steun van alle betrokken afdelingen.	Districten Aa en Dommel en Den Bosch van korps Brabant-Noord.
8 Experiment met een 7-weeks periode rooster	Voldoende ruimte en steun voor de planners om te experimenteren	De Liemers, korps Gelderland-Midden

Tabel 4.1 Maatregelen in de praktijk.

#### 4.2 Flexibele inzet van de capaciteit per periode / seizoen

In verschillende korpsen wordt al gewerkt met een vorm van planning, waarbij aan de ene kant rekening gehouden is met het seizoensverloop en aan de andere kant met voorspelbare evenementen of gebeurtenissen waar extra politietoezicht voor is gevraagd. Op deze manier worden te verwachten pieken en dalen in het werkaanbod in beeld gebracht. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld van deze categorie staat bekend als het 'Friese model'. Het gaat hier om district Noord-West-Friesland waar ook de Waddeneilanden toe behoren. Volgens dit model wordt voor het hele korps de minimale politiesterkte bepaald voor de maanden buiten het drukke vakantie-seizoen. Daarboven worden projecten gepland die in het rustige seizoen passen, zoals buurtprojecten, verkeersvoorzichting. Ook de scholingsdagen voor de medewerkers worden in het rustige seizoen gepland. Bovendien wordt een gedeelte van de vakantiedagen van de medewerkers met inachtneming van persoonlijke wensen en omstandigheden (zoals schoolgaande kinderen) buiten het vakantie-seizoen gepland. Op deze manier wordt vanuit de hele provincie capaciteit vrijgemaakt voor een bepaalde periode (het vakantie-seizoen) en voor een bepaald gedeelte van de regio (de Waddeneilanden, maar ook het merengebied in verband met de zeilsport).

Vanuit dit vertrekpunt is het tevens mogelijk om, rekening houdend met de rechtspositie van de werknemers, te bezien of min-max roosters ontwikkeld kunnen worden. Deze roosters bieden de mogelijkheid om in drukke perioden wat langer en in rustige perioden wat korter te werken, waarbij het jaargemiddelde uitkomt op de gangbare werktijd. Goed ingeplande min-max roosters hebben het voordeel dat de betrokken medewerkers lang van tevoren weten waar zij aan toe zijn. Dat geldt voor het drukke seizoen, waarin voorkomen moet worden dat een te kleine groep al te veel overuren moet maken. Dat geldt ook voor het rustige seizoen, waar de betrokken werknemers als zij dat willen extra vrije tijd kunnen opnemen. Seizoensroosters kunnen bijdragen aan de rust in het rooster omdat de pijn

over meer medewerkers wordt verdeeld en excessief overwerk kan worden voorkomen.

In Groningen werkt men met een minder vérgaande variant van min-max roosters. In de arbeidstijdenregeling is de mogelijkheid geschapen om per periode maximaal 16 uur meer of minder in te plannen dan de effectieve werktijd van de medewerker. In een apart Excelsheet wordt bijgehouden of de medewerker aan zijn jaarlijks aantal uren komt. Op deze manier kan de capaciteit flexibeler worden ingezet, afhankelijk van de vraag. Overigens tekenen we hierbij wel aan dat van deze mogelijkheid (nog) niet op grote schaal gebruik wordt gemaakt.

##### Beperkingen

Min-max roosters kunnen de problemen van het zeer ongelijke werkaanbod wel verzachten, maar nooit helemaal wegnemen. Het blijft altijd moeilijk om in het zomerseizoen voldoende capaciteit vrij te maken. Ook medewerkers van de politie willen immers liever vrij zijn in het mooie seizoen. In het Friese model is dit probleem gedeeltelijk opgevangen door samenwerking tussen de districten, waardoor er capaciteit uit regio's waar weinig toeristen komen kan worden ingezet.

In uitgesproken toeristenregio's kan een variabele seizoenssterkte van betekenis zijn voor het maken van een goede operationele planning. De benodigde capaciteit tijdens het piekseizoen zal echter al gauw te klein zijn. Mobiliteit tussen de regio's kan dan nog een extra oplossing zijn.

##### Het oordeel van de partijen

Het is bij de politie niet gebruikelijk om de lengte van de werkdag of werkweek te laten fluctueren. Invoering van seizoenswerktijden of het beperken van vrije keuzes in vakantiedagen kunnen gemakkelijk op weerstand van het personeel stuiten. Ook moet de zwaarte van de maatregel (langer werken in het zware seizoen, op de voor de medewerker aantrekkelijkste dagen) niet worden onderschat. Goed en tijdig overleg met vakbonden en ondernemingsraad is vereist.

### Organisatorische consequenties

Eventuele fluctuatie van de lengte van de werkdag of werkweek stelt eisen aan de manier van leiding geven en aan de zelfstandigheid van de medewerker.

## 4.3 Regionale coördinatie

Regionale coördinatie kan verschillende vormen aannemen, al naar gelang de omstandigheden (stad, platteland) binnen het korps of het district. In tabel 4.1 zijn deze maatregelen terug te vinden onder de nummers 2, 3 en 4. Het doel is steeds om een betere afstemming te bereiken tussen de verschillende categorieën medewerkers, tussen de verschillende teams en tussen noodhulp enerzijds en gebiedsgebonden politiezorg anderzijds. In het in par. 4.2 besproken voorbeeld uit Friesland is al een aanzet te zien tot coördinatie tussen de korpsdistricten om het toeristen-seizoen op de Waddeneilanden op te vangen.

In een drietal districten in korps Rotterdam-Rijnmond zijn bedrijfsbureaus per district opgericht, zodat de hoofdlijnen van de planning op districtelijk niveau liggen. Het is aan het bedrijfsbureau om alle planbare activiteiten te verdelen over medewerkers en teams. Het is aan de teams om contacten te houden met de wijk, de activiteiten daarop af te stemmen en te anticiperen op personele aspecten zoals verlof en ziekteverzuim. Het bedrijfsbureau kan de synergie tussen de teams groter maken en de bestaande capaciteit beter benutten. Op die manier komt er meer rust in de roosters, omdat planbare activiteiten zijn vastgelegd in het rooster en omdat bij onverwachte werkzaamheden de pijn kan worden verdeeld over meerdere teams, met respect voor de gebiedsgebonden politiezorg. Behalve in het korps Rotterdam-Rijnmond wordt ook in Midden-en West-Brabant, de districten Breda en Oosterhout gewerkt aan de oprichting van dergelijke 'districtelijke bedrijfsbureaus'.

In het korps Groningen, district Groningen/Haren wordt de inzetplanning bij grote uitvraag op een regionaal niveau gecoördineerd. Hiervoor is een aparte functie gecreëerd. In het district Oosterhout (korps Midden- en West-Brabant) bevinden zich verschillende uitgestrekte plattelandsgemeenten, maar ook de industriesteden Waalwijk en Oosterhout. Hier wordt geëxperimenteerd met een lichtere bezetting van de surveillance met één in plaats van twee medewerkers per voertuig. Dit gebeurt onder strikte voorwaarden en alleen overdag. Het is noodzakelijk om in alle gevallen een 'back-up' gereed te houden, die bij calamiteiten snel ter plaatse kan zijn. Deze back-up wordt geboden vanuit de gebiedsgebonden politiezorg. Dat betekent dat de wijkagenten bij toerbeurt worden ingeroosterd voor een reservediens. Dit kan inhouden dat men uit het wijkwerk kan worden weggeroepen voor noodhulp. Een vergelijkbare aanpak vinden we in het korps Gelderland-Midden, district De Liemers.

Alle hiervoor genoemde voorbeelden hebben als kenmerk dat er rust gebracht wordt in de gebiedsgebonden politiezorg en dat projecten zoveel mogelijk kunnen worden gegarandeerd. Verstoringen in de roosters, bijvoorbeeld door ziekte of verlof worden op wijk- of teamniveau opgevangen. Grote, maar voorspelbare fluctuaties worden opgevangen in de districtelijke planning en raken de gebiedsgebonden politiezorg niet. Verstoringen van de roosters door een grote uitvraag op korte termijn kunnen in beginsel voor alle werksoorten consequenties hebben. Hierbij wordt de extra belasting over zoveel mogelijk medewerkers verdeeld.

### Beperkingen

Coördinatie op regionaal of districtsniveau betekent in de meeste korpsen een belangrijke stap, die onmisbaar is voor het capaciteitsmanagement. Dat geldt zowel voor de stedelijke als voor de plattelandsgebieden.

De voornaamste beperking schuilt in de vraag of het haalbaar is om op korte termijn in te grijpen in de gevestigde organisatiecultuur.

### Het oordeel van de partijen

In beginsel zijn alle partijen het met deze verandering eens. Wel kan het doorbreken van de ingeburgerde cultuur op weerstanden van de direct betrokken medewerkers stuiten.

### Organisatorische consequenties

De voorgestelde veranderingen vragen om een top-down benadering. Vooral de positie van de teamleiders en de planners in de teams is daarbij in het geding. Teamleiders moeten zich schikken in een zekere centralisatie. Echter, zij krijgen niet minder, maar juist meer verantwoordelijkheid. Dit stelt hoge eisen aan de manier waarop zij leiding geven. Niet iedereen zal aan deze eisen kunnen voldoen.

## 4.4 Prioritering op laag niveau

Een van de meest bepleite beleidsmaatregelen in het kader van capaciteitsmanagement is de 'prioritering' van het werk (zie hoofdstuk 3). Kan de politie in samenspraak met de politieke en bestuurlijke autoriteiten vooraf afwegingen maken tussen belangrijke en (op het oog) minder belangrijke werkzaamheden? Dit is een complexe vraag die vooral door de politiek zal moeten worden gesteld, waarbij het antwoord soms op landelijk niveau, soms op korpsniveau kan worden gegeven. In veel gevallen zullen de antwoorden zelfs van Europese of internationale gremia komen.

Voor het werk van duizenden politiemedewerkers zijn de invoering van de Euro en het doorgaan van een belangrijke sportgebeurtenis incidenteel van groot belang. Maar evenzeer belangrijk is de betrokkenheid bij kleinere, lokale beslissingen. Deze beslissingen doen zich dagelijks

en op heel veel plaatsen tegelijk voor, telkens betrekking hebbend op kleine aantallen werknemers, maar alles bijeen van grote invloed op de voorspelbaarheid en de regelmaat van het werk. Er bestaat dus een indirect verband tussen de prioritering op laag niveau en de rust in de roosters.

De belangrijkste vraag die zich in dit verband voordoet luidt als volgt. Is het mogelijk om op stads- en regioniveau tot overleg te komen over de veiligheid van de burgers, verkeersproblemen en andere overlast en vallen deze aspecten in een jaarplanning en in tussentijdse bijstellingen van de jaarplannen te benutten? In het onderzoeksproject capaciteitsmanagement is deze vraag ter sprake geweest in de regio's Friesland, Twente, Gelderland-Midden en Midden- en West-Brabant. Geconstateerd werd dat er verschillende overlegniveaus bestaan tussen politie, bestuur en openbaar ministerie. In een stad als Breda wordt overleg gevoerd door de burgemeester en de districtschef van de politie, bijgestaan door de chefs van de vijf politieteams van de stad Breda. Aansluitend hierop is hier ervaring opgedaan met overlevormen tussen politieteams en wijk-vertegenwoordigers. De opkomst van de burgers bij deze 'wijkraadplegingen' wordt omschreven als 'goed'. De uitkomsten worden gebruikt bij de prioriteitsstelling en komen, na afstemming op stedelijk niveau, terug in de teamjaarplannen. Zo vormen zij mede de basis van een 'capaciteitsmodel'.<sup>11</sup>

Het stellen van prioriteiten op team- en districtsniveau kan een positieve uitstraling hebben op het werk. Als een deel van het politiewerk op een laag niveau in de organisatie kan worden gepland kunnen uiteindelijk ook de werkroosters regelmatig en beter voorspelbaar worden.

#### Beperkingen

Experimenten met 'prioritering op laag niveau' komen vooral voor in gebieden die buiten de Randstad en meestal ook buiten de grote steden liggen. De vraag is of prioritering op lokaal niveau ook haalbaar is in de grote steden. In dit onderzoek zijn daar, met uitzondering van Breda, nog geen aansprekende voorbeelden van gevonden. Het accent op de noodhulp, criminaliteitsbestrijding en ordehandhaving lijkt een meer decentrale opzet van de planningscyclus in de weg te staan.

Het stellen van prioriteiten 'van onderop' heeft alleen kans van slagen als er zorgvuldig en langdurig aan wordt gewerkt. Het hele proces vraagt om een positieve instelling en een grote betrokkenheid van de teamchefs. Zij moeten inhoud geven aan dit proces samen met de werknemers die het betreft. De korpsleiding moet het veranderingsproces faciliteren en steunen. Afhankelijk van de lokale situatie kunnen zich zaken voordoen die consequenties hebben voor de rechtspositie of de medezeggenschap van de werknemer. Daarom moeten vakbonden en ondernemingsraad de gelegenheid krijgen om mee te denken en in de veranderingen te participeren.

#### Het oordeel van de partijen

In alle onderzochte experimenten was sprake van een goede samenwerking tussen hoger en lager management en tussen management en medewerkers. In alle gevallen waren medewerkers en ondernemingsraad tijdig bij het experiment betrokken.

#### Organisatorische consequenties

Een debat over 'prioritering' kan altijd en overal gestart worden als proeftuin. Maar voor een meer structurele verandering is het nodig dat de bedrijfsprocessen zorgvuldig ge(her)formuleerd worden.

### 4.5 Het afzonderen van de noodhulp

In een aantal onderzochte korpsen is sprake of sprake geweest van aparte noodhulpteams. In het korps Groningen wordt momenteel een centrale aansturing van de noodhulp opgezet.

In district Tilburg van het korps Midden- en West-Brabant is het centraliseren van de noodhulp geëvalueerd.<sup>12</sup> Een afzonderlijk team voor de noodhulp kan voordelig zijn, omdat jonge medewerkers (het zijn dikwijls vrijwilligers) voortdurend inzetbaar zijn voor het zware politiewerk. Wat dat betreft kan een aparte noodhulpdienst al snel tot een verhoogde efficiency leiden en een ontlasting betekenen van andere afdelingen. De onrust wordt geconcentreerd bij een aparte, uit vrijwilligers gevormde afdeling. Hierdoor ontstaat elders meer rust in de roosters.

Aan de andere kant bestaat het risico dat de verzelfstandigde noodhulp ten koste gaat van specifieke projecten, omdat er nu eenmaal zuinig moet worden omgesprongen met de formatieruimte. Een ander nadeel is dat een apart noodhulpteam kan leiden tot verkokering binnen de organisatie. Iedere afdeling heeft immers de neiging om op te komen voor de eigen taak en weinig oog te hebben voor de taken van anderen.

Gescheiden afdelingen zijn als regel ook niet snel geneigd om elkaars pieken en dalen op te vangen. Bovendien vraagt iedere nieuwe afdeling om een eigen leidinggevend kader en om een eigen planning. Vanuit de optiek van optimale capaciteitsbenutting is het oprichten van nieuwe afdelingen dus geen stap vooruit, maar eerder een nieuwe barrière om op een efficiënte manier te sturen en de werkdruk terug te brengen.

In het onderzoeksproject werd in verscheidene korpsen, met name door de planners geconstateerd dat de netto-capaciteit (dus de beschikbaarheid voor het executieve politiewerk) wordt beperkt door een te ver doorgevoerde verdeling van taken en door het te star vasthouden aan deze taakverdeling. Gevolg is dat veel werknemers in feite niet beschikbaar zijn voor het actuele werk:

11 J. Beekmans, 'Tussenevaluatie capaciteitsmanagement. Poldermodel voor inzet politiecapaciteit?' 14 januari 2002.

12 J. Rebel, 'Rust in roosters. Evaluatie INCA' IVA Tilburg 2001.

buurtcoördinatoren zijn niet beschikbaar voor noodhulp, collega's met een projecttaak zijn niet beschikbaar voor het werk in een (andere) buurt enzovoort. Een afzonderlijke noodhulpdienst kan dit probleem vergroten.

Aan de verzelfstandiging van de noodhulp kleven dus voor- en nadelen. Daarom wordt er soms voor gekozen om alleen de aansturing van de noodhulp te centraliseren (zie par. 4.3). De medewerkers blijven dan deel uitmaken van het eigen team en verrichten meerdere taken. Op die manier wordt de noodhulp gespreid over meer categorieën medewerkers, zoals dat bijvoorbeeld in Groningen het geval is. Centrale sturing van de noodhulp betekent dan het 'vloeibaar maken' van de capaciteit.

#### *Beperkingen*

Het oprichten van een afzonderlijke noodhulpdienst heeft als belangrijkste voordeel dat de onrust meer wordt geconcentreerd, maar uit het oogpunt van planning heeft deze maatregel ook nadelen. Planningstechnisch is het beter om een brede spreiding te hebben en niet teveel afzonderlijke teams in het leven te roepen.

#### *Het oordeel van de partijen*

De werknemers die zelf betrokken zijn bij een gespecialiseerde noodhulpdienst zijn over het algemeen tevreden hierover. Spanningen kunnen ontstaan bij teamleiders of districts-chefs die menskracht moeten afstaan.

#### *Organisatorische consequenties*

Omdat er in feite een gespecialiseerde afdeling wordt toegevoegd gaat de voornaamste aandacht uit naar de onderlinge samenwerking tussen de noodhulp en andere diensten. Is het mogelijk om de capaciteit 'vloeibaar' te maken, zodat ook de vaste medewerkers van het noodhulpteam elders inzetbaar zijn?

## 4.6 Integratie van taken

Soms is dus de behoefte om het werk verder te specialiseren en specifieke taken onder te brengen bij afzonderlijke afdelingen (noodhulp, rechetaken), maar er zijn ook verscheidene voorbeelden genoemd van 'integratie', dat wil zeggen het combineren van meerdere taken binnen dezelfde functie of dezelfde afdeling.

In verschillende korpsen die aan het onderzoek deelnamen werd geconcludeerd dat een bredere inzetbaarheid, of 'integratie van taken' de planning gemakkelijker maakt. De planners hebben voor de gevraagde activiteiten een bredere keuze uit werknemers en kunnen meer aandacht schenken aan de regelmaat, de rustperiodes en de privé-omstandigheden van de werknemers. Dit kan rustiger werkroosters opleveren.

De implementatiefase van dit project heeft echter laten zien dat het niet gemakkelijk is om in korte tijd veranderingen in de werktaken in te voeren. Deze ervaring komt overeen met ervaringen buiten de politiesector. Wel zijn op korte termijn kleinschalige taakveranderingen mogelijk.

Deze kunnen leiden tot betere samenwerking tussen de verschillende afdelingen of tussen werknemers met 'taakaccenten'. Hierdoor ontstaat uiteindelijk een verlichting in de werkroosters. Enkele voorbeelden, die in de implementatiefase van het project capaciteitsmanagement werden beproefd.

- Medewerkers met buurtgebonden taken maken deel uit van lokale, of buurtgebonden teams. Daarnaast worden zij, voor een nader overeengekomen deel van hun tijd ingeroosterd voor noodhulpdiensten, om anderen te ontlasten.
- Medewerkers met een taakaccent worden voor een beperkt deel van hun tijd ingeschakeld in de noodhulp. Zo wordt gezien of jeugdagenten kunnen worden ingeroosterd voor avond- of nachtdiensten.
- Recherche-uren worden beter ingekaderd teneinde de buurtzorg te beschermen en te garanderen.
- Er wordt een weekend-pool ingesteld. Op zaterdag en zondag handelt een kleine groep medewerkers uit het gehele district en van de districtsrecherche de zaken af van de vorige avond en nacht. Een deel van de geplande dagdiensten komt hierdoor te vervallen.
- Niet-executieve medewerkers assisteren bij het werk aan de balie, ook in de nacht- en weekend-uren.
- Het aantal piketdiensten wordt beperkt, omdat deze tot veel ATW-overtredingen leiden.
- In plattelandsgebieden wordt overdag 'solo' gesurveilleerd. Vanuit de gebiedsgebonden politiezorg worden backups gevormd, die als dat nodig is kunnen assisteren (zie ook par. 4.3).
- In de gespecialiseerde noodhulpdiensten worden ook, als de drukte het toelaat prioriteit 3 meldingen afgehandeld, om collega's in de andere diensten te ontlasten van administratieve taken.

De belangrijkste voorwaarde voor taakverandering is een groeiend verantwoordelijkheidsbesef van de medewerkers. Van de medewerkers wordt gevraagd om actief mee te denken en vooruit te denken over de openbare veiligheid. De werktaken zijn alleen in hoofdlijnen vastgelegd, voor het overige moet de medewerker zelf beslissingen kunnen nemen. Verantwoordelijkheid wordt achteraf afgelegd aan het eigen team en aan de teamcoördinator. Dringende verstoringen van het (zelf) geplande werk behoren echter tot het vak van politiebeambte en moeten (met zekere spelregels) collectief kunnen worden opgevangen. Dit vraagt om een goede teamgeest.

De politie staat in de hier beschreven ontwikkeling niet alleen. Dezelfde veranderingen zijn te zien bij andere

beroepsgroepen waar sprake is van soms onvoorspelbare werktijden (medisch personeel, luchtvaartpersoneel, storingsmonteurs, brandweerlieden). Het gaat hier om beroepen, waar net als bij de politie in hoge mate zelfstandig moet worden gehandeld en waar sprake is van een grote, veelal collectieve verantwoordelijkheid.

#### Beperkingen

Taakverandering is een ingrijpend en langdurig proces. Wanneer het samengaat met een verandering van de bedrijfsprocessen en ook nog eens met een andere visie op werktijden dan is het niet overdreven om van een cultuurverandering te spreken. Een dergelijk ingrijpend veranderingsproces vraagt veel tijd en aandacht.

#### Het oordeel van de partijen

Dit veranderingsproces heeft alleen kans van slagen als het lagere management bereid is om als 'trekker' te functioneren ('bottum up'). In de korpsen en districten waar de beste resultaten geboekt worden is vaak sprake van nieuwe en wat jongere teamleiders en districtschefs. Noodzakelijk is verder dat er sprake is van volledige steun en begeleiding van de korpsleiding ('top down'). Vakbonden en ondernemingsraden staan over het algemeen positief tegenover taakverandering, mits goed gestuurd en getimed en mits alle partijen in een vroegtijdig stadium bij de veranderingen betrokken worden.

#### Organisatorische consequenties

Integrale veranderingen (bedrijfsprocessen, taakverdeling, werktijden) zijn alleen haalbaar met een stapsgewijze aanpak. De succesvolle voorbeelden uit dit project zijn bijna allemaal afkomstig uit specifieke delen van een korps (proeftuinen). Voor een verdere verbreiding naar het gehele korps is een strategie nodig die wel omschreven wordt als 'olievlekwerking'. Dit vereist nadrukkelijk de steun en de inspanning van de korpsleiding en zal moeten samengaan met weloverwogen stappen op het terrein van opleidingen, benoemingen en organisatieverandering.

### 4.7 Flexibele planning over langere termijn

Een groot deel van de onrust in de roosters is het gevolg van het rooster zelf. De belangrijkste maatregel van dit hoofdstuk zou dus moeten gaan over het maken van andere roosters.

Zonder terug te keren naar de klassieke manier van roosters maken (lang van tevoren, voor vaste ploegen) lijkt het een zinvolle stap om de roosters voor een wat langere periode vast te zetten en tijdig bekend te maken. Een goed voorbeeld daarvan is het experiment met het 7-weeks periode rooster, zoals aangetroffen in district De Liemers, korps Gelderland-Midden. Een dergelijk rooster biedt meer zekerheid voor de medewerkers, biedt op tijd duidelijkheid en garandeert de nodige scheiding tussen werk en vrije tijd.

In het korps Groningen heeft een planner een andere systematiek ontwikkeld om meer rust in het rooster te creëren. De planner geeft in het rooster voor het hele jaar aan (via 'hekjes' en 'puntjes'), welke weekenden de medewerker werkt en in welke weken de medewerker nachtdienst draait. Buiten die perioden is de medewerker (met een zekerheid van 90%) vrij van nacht- en weekenddienst. Bij het opstellen van het perioderooster wordt specifiek ingevuld op welke tijdstippen de medewerker dienst heeft. Op deze manier krijgt de medewerker zekerheid over zijn vrije tijd, terwijl de organisatie voldoende flexibiliteit houdt om aan de vraag tegemoet te komen.

#### Beperkingen

Alleen veranderingen in roosters schieten meestal hun doel voorbij. De veranderingen moeten worden ingebed in procesmatige ontwikkelingen, zoals beschreven in de hoofdstuk 3 van dit rapport.

#### Het oordeel van de partijen

Planners en lijnchefs zijn meestal zeer nauw betrokken bij de roosterwensen van de medewerkers en voelen zich niet geroepen om hierin in te grijpen. Voor de medewerkers is het tornen aan roosters en de daarmee verbonden belangen een ingrijpende zaak, die snel tot collectief verzet zal leiden. Alleen zorgvuldig uitgevoerde veranderingen in werktijd, waarbij ook aandacht is voor de invalshoek van de werknemer (werktaak, zeggenschap) kan resultaten opleveren. Steun van vakbonden en ondernemingsraden is een belangrijke voorwaarde voor verandering, omdat het hier gaat om implementatie van belangrijke arbeidsvoorwaardelijke regelingen.

#### Organisatorische consequenties

Een andere manier van roosteren vraagt volledige ondersteuning door de korpsleiding ten behoeve van de planners en een andere bevoegdheid van de lijnchefs.

### 4.8 Naar meer rust in de roosters

In alle onderzochte korpsen is veel aandacht besteed aan de roosters. Aan leidinggevenden, planners, uitvoerende medewerkers en ondernemingsraden is gevraagd op welke manier 'meer rust in de roosters' gebracht kan worden. In deze gesprekken kwamen twee ontwikkelingen naar voren.

Allereerst is het nodig om de roosters enigszins te flexibiliseren, omdat:

- er hogere eisen aan het werk van de politie worden gesteld, waardoor pieken en dalen in het werk zich sterker voordoen dan vroeger;
- er meer efficiency wordt gevraagd;
- er meer taakaccenten zijn, die verschillende werktijden vragen;
- er steeds meer werknemers zijn, die om privé-redenen

(gezondheid, opleiding, zorgtaken) moeite hebben met een collectief rooster.

We zien vanuit het bedrijfsproces dan ook een toenemende behoefte aan 'roosters op maat'.

Daarnaast komt ook het fenomeen 'wensroosters' veel voor. Van een wensrooster is sprake als een werknemer zijn of haar persoonlijke wensen kan indienen bij de planner. De werknemer wil op zekere tijdstippen ontzien worden vanwege vaste verenigingactiviteiten, studie, sport of zorgtaken. Ook het combineren van werktijden met een werkende partner kan hierbij een rol spelen. Aan de andere kant kan de werknemer ook aangeven dat hij/zij beschikbaar is voor extra diensten, verschoven diensten, overwerk, et cetera. Het is aan de planner om de weg te vinden in de veelheid van persoonlijk wensen, voorkeuren en beperkingen. Het begrip 'wensrooster' komt niet alleen voor bij de politie, maar bijvoorbeeld ook in de gezondheidszorg.

Het resultaat van beide ontwikkelingen (bedrijfsproces versus individuele wensen) en de manier waarop deze elkaar beïnvloeden is een belangrijke bron van de toegenomen onrust in de roosters. Daarbij moet worden aangetekend dat de bijzondere aard van het politiewerk (het moeilijkste werk valt dikwijls op de ongunstigste tijden; een deel van het werk is naar zijn aard onvoorspelbaar) beide ontwikkelingen heeft versneld en versterkt. Uit een enquête onder de medewerkers van korps Brabant-Noord, uitgevoerd in november 2001 in het kader van dit project, komen de volgende veelzeggende cijfers naar voren.

- 60% van de medewerkers weet minder dan twee weken vooraf zijn/haar rooster.
- 40% wordt twee of drie keer per vier weken geconfronteerd met een verschoven dienst.
- 75% werkt meer dan tweemaal per vier weken een (deel van het) weekend.

Toch blijkt het heel moeilijk om op korpsniveau verbeteringen van de roosters overeen te komen. Roosters, zo is ook de ervaring uit andere bedrijfssectoren, zijn zeer moeilijk te veranderen. Zo is het ook in dit project enkele malen voorgestelde verbod op het achterwaarts roteren niet gerealiseerd. Wat wel resultaten heeft opgeleverd zijn kleine veranderingen in de bedrijfsprocessen, of in de werktaak die gepaard gingen met voor de medewerker logische veranderingen in het werkrooster. Het karakter van deze veranderingen is beschreven in par. 4.6.

## 4.9 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn verschillende verbetermaatregelen besproken. Deze maatregelen kunnen niet op zichzelf worden beschouwd, maar zullen altijd inbedding moeten krijgen in een proces van verbetering van het capaciteits-

management in het korps. Hiervoor wordt verwezen naar de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport. Enkele verbetermaatregelen kunnen incidenteel van grote betekenis zijn. Dat geldt vooral voor de seizoensplanning in uitgesproken toeristenregio's (tabel 1, maatregel 1). Andere maatregelen raken de kern van de politieorganisatie en kunnen niet worden losgemaakt van meer algemene organisatieverandering. Dat geldt zeker voor de aspecten die te maken hebben met regionale coördinatie (de maatregelen 2, 3 en 4), het oprichten van districtelijke bedrijfsbureaus, veranderingen op het gebied van de planning, veranderingen die gevolgen hebben voor de autonomie van teams en medewerkers, enzovoort. Voorts kunnen belangrijke verbeteringen worden gerealiseerd door de afstemming tussen en/of de integratie van taken en het stellen van prioriteiten (de maatregelen 5, 6 en 7). Ook dit type verandering vraagt om langdurige aandacht.

Tenslotte zijn er veranderingen denkbaar op het gebied van de roosters. Het creëren van een rustiger (langere) roostercyclus kan een belangrijke bijdrage leveren aan het herstellen van de rust in de roosters. Daarbij zij gezegd dat roosterveranderingen nogal eens op weerstand van de betrokken werknemers stuiten. Het verdient daarom aanbeveling om veranderingen in de roosters goed te beargumenteren en zo mogelijk te combineren met kleine, logische veranderingen in de werktaak.

Hoewel het in dit hoofdstuk om 'partiële' verbeteringen gaat kunnen deze wel degelijk bijdragen aan meer rust op het gebied van de werktijden.

## 5 Een handleiding voor het ontwikkelen van capaciteitsmanagement in uw korps

27

In dit hoofdstuk wordt een handleiding geschetst voor het ontwikkelen van capaciteitsmanagement in de afzonderlijke korpsen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de volgende actoren:

- het strategisch management c.q. de korpsleiding;
- het lijnmanagement op afdelingsniveau (in de meeste gevallen de bureauchef);
- de ondernemingsraad;
- de planner;
- de medewerker;

### 5.1 Capaciteitsmanagement op strategisch (korps)niveau

Om capaciteitsmanagement te kunnen ontwikkelen is er voldoende ambitie op korpsniveau nodig. Hieronder zijn aanknopingspunten weergegeven voor leden van de korpsleiding

- 1 Stel uzelf de vraag, waarom u aandacht wilt besteden aan capaciteitsmanagement.
- 2 Formuleer een missie en visie over capaciteitsmanagement in uw korps.
- 3 Vertaal deze in een koers, doelstellingen en een verbeterstrategie.
- 4 Zet capaciteitsmanagement op de agenda van het driehoeksoverleg.
- 5 Analyseer het vraagstuk.
- 6 Organiseer de capaciteitsmanagementsfunctie.
- 7 Laat kengetallen ontwikkelen.

Aanknopingspunten voor activiteiten op korpsniveau

#### 1 *Stel uzelf de vraag waarom u aandacht wilt besteden aan capaciteitsmanagement*

De eerste stap bestaat uit het vinden van een heldere legitimatie voor het ontwikkelen van capaciteitsmanagement. Daarbij brengen we de volgende punten onder de aandacht:

- Het 'waarom' van het invoeren van capaciteitsmanagement kan niet helder genoeg naar voren worden gebracht. Uiteindelijk is capaciteitsmanagement het antwoord op (een combinatie van) de volgende drie probleemvelden:
  - Doelstellingen worden niet of op ondoelmatige wijze gehaald (ineffectiviteit en inefficiëntie).
  - Medewerkers weten niet waar ze aan toe zijn (omgaan met medewerkersbelang).
  - De werktijden van medewerkers zijn onverantwoord (gezondheid).
- *Externe motieven gaan vóór interne.* Men zal het in de regel eerder eens zijn over externe motieven voor verandering (bijvoorbeeld 'het verbeteren van de dienstverlening aan burgers'). Bovendien levert een

helder extern motief de organisatie duidelijker criteria voor verdere besluitvorming ('waarom deden we dit ook alweer?'). Daarnaast kunt u het ontwikkelen van capaciteitsmanagement uiteraard ook gebruiken als 'hefboom' om interne veranderingen in gang te zetten. Het uitvoeren van een louter intern gericht (cultuur)veranderingstraject is vaak een proces van lange adem en vergt veel onderlinge afstemming en overleg.

- *Onderscheid 'koude' en 'warme' motieven voor verandering.* Een 'koude' verandering is ingegeven door harde noodzaken, 'warme' veranderingen appelleren aan eigen ambities van de organisatie.

Capaciteitsmanagement kent zowel koude als warme aspecten: 'Koud' zijn zaken zijn als: kostenreductie, bevel van hogerhand, kans op boetes van de arbeidsinspectie of het terugdringen van overuren en verlofstuwmeren. Aan de andere kant levert capaciteitsmanagement ook een bijdrage aan het realiseren van doelstellingen, het bieden van meer service aan de burger of een gezonder personeelsbeleid. Grof gezegd: koude veranderingen kunnen eenzijdig opgelegd worden (maar nodig is dat lang niet altijd, het belang is vaak goed aan medewerkers uit te leggen), voor warme veranderingen is meer draagvlak nodig. Houd hierbij rekening in de volgende stappen.

- *CMS als aanleiding voor capaciteitsmanagement.* De introductie van het nieuwe CMS kan voor veel korpsen aanleiding zijn om opnieuw naar hun eigen organisatie te kijken. Wellicht besluit uw korps dat de introductie van CMS een goed moment is om capaciteitsmanagement te ontwikkelen. Daarbij tekenen we aan dat de introductie van CMS op zich een 'koude' aanleiding is. Het gevaar bestaat dat capaciteitsmanagement alleen als technisch-inhoudelijk probleem wordt benaderd.

Capaciteitsmanagement raakt echter ook aan tal van opvattingen over hoe het werk gedaan moet worden. Het is voor veel korpsen dan ook een uitdaging om de introductie van CMS te gebruiken als aanleiding voor een uitdagend 'warm' project.

#### 2 *Formuleer een missie en visie met betrekking tot capaciteitsmanagement in uw korps*

Een tweede stap is gericht op het ontwikkelen van richting voor het totale proces. Aandachtspunten hierbij:

- *Stel vast wie u bij het proces van formuleren wilt betrekken.*
  - Betrek in elk geval de ondernemingsraad in een zo vroeg mogelijk stadium. Benadruk het probleem en zoek naar gezamenlijke belangen.
  - Daarnaast is het in deze fase noodzakelijk dat u mensen betreft die:
    - enerzijds het planningsproces van zeer nabij kennen: weten hoe er wordt gepland, hoe de 'onderhandelingen' in dit proces plaatsvinden en tot welke consequenties dit leidt;
    - anderzijds voldoende 'helicopter view' hebben om te kunnen zien hoe het anders zou kunnen.

Maak gebruik van hun feitenkennis en bedenk hoe u deze mensen als 'change agents' in het proces zou kunnen inzetten.

- *Geef de twee pijlers van capaciteitsmanagement (externe vraag, wensen van medewerkers en gezondheid) hun plaats en bepaal hoe deze zich tot elkaar verhouden.* Het ontwikkelen van capaciteitsmanagement is als het zoeken naar een nieuw evenwicht dat op elk van deze twee pijlers rust. Zoek eerst naar verbinding op deze uitgangspunten, bewaar de concrete uitwerking voor later.

### 3 Vertaal uw missie en visie na analyse in een koers en doelstellingen, en in een verbeterstrategie.

Als uw visie en missie op capaciteitsmanagement helder is, dient deze geconcretiseerd te worden, in een koers en doelstellingen. Daarbij horen de volgende aandachtspunten:

- *Leg de richting van het proces vast.* Geef aan in welke fasen van capaciteitsmanagement er een balans tussen actie en capaciteit gerealiseerd moet worden. Uiteindelijk zullen in alle fasen van de beleids- en beheerscyclus verbindingen gelegd moeten worden tussen beleid en resultaat enerzijds en beschikbare capaciteit anderzijds. Beschrijf wat u in dit verband onder vraaggericht plannen verstaat. Deze koers vormt uw lange termijn doelstelling.
- *Baken het project af.* Op basis van de ervaringen in de pilot-regio's blijkt dat het belangrijk is om de ambities met het ontwikkelen van capaciteitsmanagement – in eerste instantie – beperkt te houden en zich te concentreren op overzienbare veranderingen die binnen afzienbare tijd gerealiseerd kunnen worden. Vandaaruit kunnen volgende stappen genomen worden.
- *Voorkom 'vuilnisvatbesluitvorming'.* Wees helder over waar het project ophoudt. Anders wordt de voorgestelde koers door allerlei partijen (als vuilnisvat) gebruikt om hun 'eigen' vraagstuk in onder te brengen. Door al deze extra vragen wordt besluitvorming steeds moeilijker. Het wordt ook steeds moeilijker het 'vuilnisvat' te legen, want door de voorstellen en de discussies is de betrokkenheid toegenomen, zijn er meer vraagstukken ontstaan en worden de te nemen beslissingen van groter gewicht.
- *Breng in beeld op welke terreinen maatregelen nodig zijn.* Denk in dit verband aan zaken als:
  - het arbeidstijden- en modaliteitenbeleid van uw korps;
  - de organisatiestructuur;
  - de werkwijze van plannen;
  - competenties van lijn- en staffunctionarissen;
  - systemen.

Maak een keuze waar het project begint. Kies daarbij niet voor de weg van de meeste weerstand (bijvoorbeeld het ter discussie stellen van modaliteiten). Kies een aanpak die succes op korte termijn belooft, en werk vandaaruit verder.

- *Bepaal met welke andere, lopende projecten het ontwikkelen van capaciteitsmanagement raakvlakken heeft.* Het verdient de voorkeur om het traject aan te laten sluiten bij lopende ontwikkelingen in het korps (bijvoorbeeld: resultaatgericht werken, zelfsturing van bureaus, wijkgerichte politiezorg). Tegelijk is het echter onverstandig om het project van allerlei andere beslissingen en beslissers afhankelijk te maken.
- *Leg vast hoe u het verbetertraject gaat organiseren.* Begin met het definiëren van de globale 'marsroute': gaat u werken via een projectorganisatie, een verbeter-team of verbetert u binnen de bestaande staf/lijnorganisatie. Spreekt u van pilots en proeftuinen (nadruk op experimenteren/proberen), of van (kwaliteits)-verbetertrajecten (nadruk op blijvende veranderingen). Hoeveel tijd en middelen wilt u inzetten en wat wordt daarmee de omvang van het traject.
- *Volg de principes van 'projectmatig werken'.* De meeste korpsen zijn bekend met projectmatig werken, maar in de praktijk blijkt het vaak moeilijk om deze werkwijze consequent door te voeren. In het project is in elk geval aandacht nodig voor:
  - een heldere projectopdracht, waarin in elk geval wordt aangegeven, wat er bereikt moet worden, wat het tijdspad is, en op welke manier de projectopdracht gerealiseerd moet worden;
  - één heldere, aanwijsbare opdrachtgever, met voldoende 'power' in de organisatie, die ook in de praktijk bereid is om zich voldoende in de thematiek te verdiepen en zonodig knopen door te hakken;
  - een competente projectleider, die ervaring heeft met planmatig en resultaatgericht werken en het geven van sturing;
  - een communicatieplan, waarin is nagedacht over de vraag wie wanneer moet worden betrokken.

### 4 Zet capaciteitsmanagement op de agenda van het driehoeksoverleg

Capaciteitsmanagement is niet alleen een zaak van het korps. Ook uw 'opdrachtgevers' zullen betrokken moeten worden bij discussies over (de grenzen van) de politiecapaciteit. Ga na wat u moet doen om te bereiken dat in het driehoeksoverleg elk gesprek over (bijzondere) inzet van politiecapaciteit plaats kan vinden op basis van een inzicht in de feitelijk beschikbare capaciteit. Vertaal deze verkenning in een plan van aanpak

### 5 Analyseer het vraagstuk

Een goede analyse van het vraagstuk is nodig om te kunnen bepalen waar (onderdelen van) het korps nu staat, en wanneer voldoende verbeteringen behaald zijn.

**Suggesties:**

- Laat een 'top-8' samenstellen van de belangrijkste factoren die verstoringen van bestaande roosters veroorzaken, te weten:

- Een Top-5 van factoren die door gerichte maatregelen belangrijk kunnen worden weggenomen. Zorg dat de maatregelen tot stand worden gebracht en laat u rapporteren over de voortgang in de uitvoering.
- Een Top-3 van factoren die het korps niet kan beïnvloeden. Laat uitzoeken welke mogelijkheden er zijn om de versturende invloed van deze factoren zo klein mogelijk te doen zijn.

Bespreek deze Top-8 met het lijnmanagement en met de ondernemingsraad.

- *Voer uitgebreider onderzoek alleen uit als dat nodig is.*  
Vuistregels:
  - als de *omvang van het vraagstuk* nog niet in kaart is gebracht, kan een kwantitatieve analyse van cijfers uit systemen (eventueel aangevuld met vragenlijstgegevens) uitkomst brengen. Bedenk daarbij echter wel dat de gegevens in PCS vaak zeer onbetrouwbaar zijn;
  - als er zeer uiteenlopend wordt gedacht over het thema, kunnen interviews en gespreksrondes helpen om een *gezamenlijke probleemdefinitie te bereiken*. Neem daarbij voldoende tijd om iedereen te betrekken, en beoordeel eventuele externe onderzoekers op het vertrouwen dat zij uitstralen (gespreksvaardigheden, 'body', etc.);
  - als er veel onrust heerst (of te verwachten is) over capaciteitsmanagement en roostering, kan een onderzoek helpen om *inspraak te organiseren*. Diverse methoden, zoals 'zeepkistsessies', paneldiscussies en elektronische discussies (Group Decision Room) kunnen hierbij van dienst zijn;
  - als de voorgaande drie problemen echter geen grote blokkades opwerpen en de tijd in uw korps rijp lijkt voor het ontwikkelen en uitvoeren van capaciteitsmanagement, wordt aangeraden om geen tijd te verliezen aan onderzoek, maar direct 'aan de slag' te gaan. Het valt te overwegen, daarbij gebruik te maken van *audits* op het niveau van het bureau of de eenheid. Creëer daarbij wel voldoende veiligheid en ruimte voor zelfevaluatie en dialoog, anders kan het gebruik van een auditstructuur 'bedreigend' overkomen en onnodig veel weerstand oproepen.

#### 6 Organiseer de capaciteitsmanagementfunctie

In uw korps zijn de voorwaarden gecreëerd om de F-, M-, P- en I-discipline daadwerkelijk te laten functioneren als vakdiscipline. Dit is de bodem onder een verantwoorde vormgeving van beleid en uitvoering op de deze wertereinen. De voorwaarden bestaan onder meer uit het voorhanden hebben van functionarissen op centraal niveau met een uitgebreide kennis op het betreffende vakgebied, en uit functionele relaties tussen deze functionarissen en de leidinggevenden en professionals die belast zijn met de uitvoering op decentraal niveau. Deze laatste kunnen bij de 'vakafdeling' terecht voor vaktechnische vragen, advies, coaching en ondersteuning.

De 'C-discipline' (capaciteitsmanagement) is in de korpsen tot nog toe niet op deze professionele wijze vormgegeven. Bespreek welke maatregelen u moet treffen om ervoor te zorgen dat binnen uw korps ook de C-discipline zich tot vakdiscipline ontwikkelt. Een aantal mogelijkheden:

- *Creëer (een) centrale voorziening(en) voor capaciteitsmanagement*<sup>13</sup>. Zorg ervoor dat op korpsniveau voldoende aandacht wordt besteed aan capaciteitsmanagement. Te denken valt aan:
  - een portefeuillehouder in de korpsdirectie die met dit thema wordt belast en verantwoordelijk is voor de 'performance' van het korps;
  - een beleidsmedewerker die belast wordt met het overbruggen van de kloof tussen 'beleid' en 'planning/uitvoering' (en vice versa);
  - een deskundige (voormalig) planner die de kwaliteit van plannings kan beoordelen, planners kan aansturen, begeleiden en coachen;
  - een functionaris die regie voert op en de uitvraag verzorgt voor zaken die grote impact hebben op de capaciteit van het hele korps (evenementen, grootschalig optreden, etc.);
  - de rol van de ICT-afdeling die partijen ondersteunt bij het optimaal inrichten en gebruik maken van de systemen voor capaciteitsmanagement.
- Stimuleer decentrale overlegvormen tussen planners van verschillende eenheden, waarin zij van elkaar kunnen leren. Betrek de lijn bij dit overleg (bijvoorbeeld als technisch voorzitter en 'linking pin' naar het Management Team. Organiseer coaching tussen planners onderling. Stuur erop dat planners in elkaars roosters kunnen kijken, creëer transparantie.

Leg de maatregelen vast in een projectplan.

#### 7 Laat kengetallen ontwikkelen

Laat kengetallen ontwikkelen die u in staat stellen om het presteren van (de onderdelen van) het korps op het gebied van capaciteitsmanagement te volgen. Zorg dat u informatie krijgt over het presteren binnen alle twee eerder genoemde pijlers. **Aandachtspunten:**

- Zorg voor een *transparante informatiehuishouding* ten aanzien van de urenregistratie (PCS). Liever betekenisvolle informatie op hoofdlijnen dan gedetailleerde maar onbetrouwbare urenoverzichten. Bekijk het aantal projectnummers in uw informatie-systeem kritisch. Welke gegevens leveren echt *stuurinformatie*? Leg daar de nadruk op, stimuleer een zorgvuldige invoer ervan en ontwikkel kengetallen. Maak invoer voor medewerkers toegankelijker. Voorkom ongebreidelde toevoeging van steeds nieuwe projectnummers.
- Organiseer dat u cijfers krijgt over de *tevredenheid van medewerkers* over hun arbeids- en rusttijden.
- Onderzoek periodiek in hoeverre uw korps de *wet- en regelgeving* overtreedt. Zoek naar oorzaken, stel normen vast en streef die na.

<sup>13</sup> Het valt te overwegen om de capaciteitsmanagementsfunctie te organiseren in een 'bedrijfsbureau' voor meer eenheden (zie ook hoofdstuk 4).

Of dit aangewezen is, hangt onder andere van de specifieke situatie in het korps zelf af. De maatregelen die hier genoemd zijn, betreffen aanpassingen binnen de meest gangbare structuren in de korpsen.

- *Gebruik al deze cijfers bewust.* Besef dat achter elk kengetal (zeker in de ontwikkelfase ervan, maar ook daarna) een 'verhaal' schuilt. Cijfers moeten helpen om dat verhaal boven tafel te krijgen, en mogen daar niet voor in de plaats komen. Communiqueer zorgvuldig en zoek naar verbanden. Geef partijen ruimte om hun eigen verhaal te maken bij de cijfers, maar streef niet naar volledigheid. Belangrijker is (h)erkenning ervan en consensus over te nemen maatregelen.

## 5.2 Capaciteitsmanagement voor lijnmanagers

Om capaciteitsmanagement binnen de eenheid (in de meeste gevallen het bureau) te ontwikkelen is de rol van de lijnmanager (in de meeste gevallen de bureau- of unitchef) cruciaal. In deze paragraaf geven we aanknopingspunten voor het ontwikkelen van capaciteitsmanagement op het niveau van de eenheid.

- 1 Stel uzelf de vraag, wat u onder 'vraaggericht plannen' verstaat.
- 2 Beschouw de twee 'pijlers van capaciteitsmanagement' in uw eigen bureau.
- 3 Beoordeel of roosters aansluiten op het werkaanbod.
- 4 Analyseer de oorzaken van verstoringen in het rooster.
- 5 Draag zorg voor aandacht voor capaciteitsmanagement bij leidinggevend.
- 6 Betrek medewerkers bij het opstellen van beleid en het vertalen ervan naar uitvoering.
- 7 Breng 'flexibiliteit' en 'zekerheid' met elkaar in balans.
- 8 Creëer voorwaarden voor goede uitvoering.
- 9 Evalueer de resultaten van capaciteitsmanagement.

Aanknopingspunten voor capaciteitsmanagement voor lijnmanagers

### 1 Stel uzelf de vraag, wat u onder 'vraaggericht plannen' verstaat.

Om de geplande verandering in te kunnen zetten, is een 'wenkend perspectief' nodig. Met behulp van de knelpuntenanalyse in hoofdstuk 2 en het model van de capaciteitsmanagementcyclus kunt u bepalen in hoeverre uw eenheid doet aan 'vraaggerichte planning'. Aandachtspunten daarbij:

- Beoordeel uw eigen rol in het capaciteitsmanagementsproces. Op welke manier draagt u zelf zorg voor de vertaling van beleid via uitvoering naar evaluatie? Of bent u op dit moment vooral bezig met de weerbarstige papieren werkelijkheid van de beleidsvoorbereiding? Bedenk wat u zelf kunt doen om meer aandacht voor de uitvoering en evaluatie te creëren.
- Beoordeel de rol van andere spelers in het proces. Zet hun huidige rol af tegen de rol zoals die is weergegeven in paragraaf 3.5. Wat zijn de verschillen? Kunt u die verklaren?

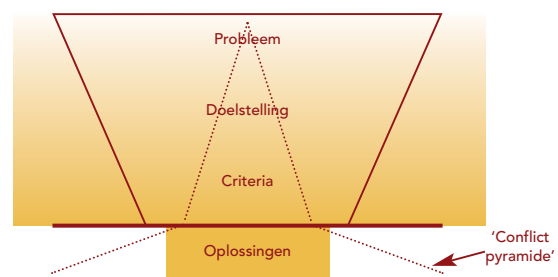
Gebruik deze ideeën als input voor een verbeterplan.

### 2. Beoordeel de twee 'pijlers van capaciteitsmanagement' in uw eigen bureau.

Bespreek in een managementoverleg, op welke manier capaciteitsmanagement in uw eigen bureau nu vorm krijgt.

Aandachtspunten:

- Beschouw systematisch de twee pijlers van capaciteitsmanagement:
  - voldoen aan de externe vraag (effectief en efficiënt);
  - rekening houden met de wensen van medewerkers en bevorderen van de gezondheid van medewerkers.
 Op welke manier voldoet de huidige planning aan elk van deze eisen? Benoem knelpunten.
- Creëer een gezamenlijke probleemdefinitie. Maak daarbij gebruik van de 'managementtrechter'<sup>14</sup>:



Figuur 5-1: De 'managementtrechter'

De managementtrechter geeft weer dat mensen het in de regel snel eens zijn over wat het *probleem* is. Daarentegen roepen concrete *oplossingen* vaak veel verschillen, weerstand en conflicten op. In het geval van capaciteitsmanagement: weinig mensen zullen in het geweer komen tegen de probleemstelling: 'ons bureau moet werken aan meer rust in het rooster' of 'we moeten betere service leveren aan de burgers in onze wijk'.

Dit model geeft aan dat u er verstandig aan doet relatief sturend te zijn in de formulering van het probleem en de doelstelling, relatief minder sturend in het stellen van criteria en randvoorwaarden, en zich zoveel mogelijk verwijderd te houden van concrete oplossingen. **Concreet uitgewerkt zou dat kunnen betekenen dat u met uw bureaumanagement:**

- het overtreden van de ATW (met nadelige gevolgen voor de gezondheid van medewerkers) benoemt als een probleem;
  - zichzelf ten doel stelt, deze terug te brengen tot het niveau van x (doelstelling);
  - met daarbij als criterium dat de dienstverlening naar de burger niet vermindert en de veiligheid van collega's niet in gevaar wordt gebracht.
- Op deze manier maakt u ruimte voor initiatief van onderop: u kunt de lagere organisatieniveaus stimuleren om initiatieven en oplossingen te ontwikkelen, terwijl er toch sturing mogelijk blijft.

### 3 Beoordeel de relatie tussen het werkaanbod en de roosters.

Een belangrijk probleem van de meeste roosters binnen de korpsen is dat ze onvoldoende aansluiten op het (al dan niet voorzienbare) werkaanbod. Beoordeel (in overleg met de meest relevante partijen) hoe de relatie tussen 'werk' en 'rooster' in uw eigen bureau vorm krijgt, bijvoorbeeld door de volgende vragen te beantwoorden:

- Kunt u aan de roosters zien, waar de prioriteiten van het bureau liggen? Wanneer zijn bijvoorbeeld de meeste mensen in dienst? Als er discrepanties zijn, waar ligt daarvoor de oorzaak:
  - heeft uw eenheid wel een duidelijke visie op (prioriteiten van) het werk? Wat is in uw gebied het meest effectief?
  - is uw werkplan wel specifiek genoeg, worden daarin wel echte keuzes gemaakt? Of doet u 'van alles een beetje'?
  - zijn de roosters vooral 'op de automatische piloot' opgesteld (moederroosters, vaste ploegen, etc.) zonder dat er is gekeken naar het werkaanbod?
  - is de minimale bezetting zo gedefinieerd dat er helemaal geen ruimte meer is om de capaciteit gericht in te zetten?
- Sluit het rooster aan op pieken en dalen in het werkaanbod? Politiewerk heeft uiteraard veel onvoorspelbare componenten, maar dat betekent niet dat alles onverwacht hoeft te zijn. Maak gebruik van 'ervaringsgegevens', ook als ze niet gebaseerd zijn op verantwoorde statistische analyses: veel mensen zullen u kunnen vertellen wanneer het werk zich aandient. Maak daarbij onderscheid naar:
  - patronen in het werkaanbod per dag: op welke momenten van de dag is er het meeste werk? Denk aan: ochtend- en avondspits (ongelukken), schooltijden (rondhangende jeugd), etc.
  - patronen per week: koopavond, weekends, etc.
  - seizoens- en jaarpatronen: vakantie, typen criminaliteit, zorg voor recreatiegebieden, etc.
  - onregelmatige, maar wel voorspelbare pieken: evenementen, voetbal, demonstraties, etc.
 Kunt u deze pieken en dalen zien aankomen, en hoe reageert uw eenheid daarop?
- Is er in het totale proces voldoende verbinding tussen de beleidsvoornemens en de capaciteit?
  - Aan welke problemen in de omgeving (de wijk) komt u niet toe door ineffektieve of inefficiënte inzet van de capaciteit? Maak duidelijk dat dat voor u onacceptabel is.
  - Welke praktische betekenis heeft het werkplan van uw eenheid? Wordt het vertaald naar een actieplan, projecten of roosters? Of blijft het in de kast liggen tot u om verantwoording wordt gevraagd?
  - Op grond waarvan wordt het rooster gemaakt? Kent de planner het werkplan/activiteitenplan, vraagt hij er wel eens naar? Zo ja, wat gebeurt daarmee in de praktijk?

- Waar in het proces wordt 'nee' gezegd tegen nog meer eisen vanuit diverse andere partijen? Keert de wal het schip, of is er regie mogelijk die 'overvraging' voorkomt?

Vertaal de inzichten die u uit het voorgaande hebt opgedaan naar een verbeterplan. Bepaal hoe uw eenheid meer 'regie' kan krijgen op het totale proces.

### 4 Analyseer de oorzaken van verstoringen in het rooster.

Speciale aandacht is nodig voor verstoringen die optreden nadat het perioderooster is vastgesteld. Verstoringen trekken (zeker op de lange termijn) een zware wissel op de gezondheid en het welzijn van medewerkers, en zullen daarom moeten worden beperkt.

- Laat enkele oorspronkelijke perioderoosters vergelijken met de daadwerkelijke werktijden van medewerkers. Hoe groot is de feitelijke 'onrust' in het rooster? Loont het nog wel de moeite om een planning te maken?
- Ga na wat in het afgelopen half jaar de belangrijkste oorzaken zijn geweest van verstoringen in een al vastgesteld rooster:
  - welke (soorten) oorzaken komen regelmatig terug?
  - door wie werden de verstoringen veroorzaakt?
- Verdeel deze verstoringen in een matrix om ze aan te kunnen pakken:

type verstoring	vermijdbaar	niet vermijdbaar
veroorzaakt door:		
medewerkers eigen eenheid	<b>'spelregels'</b> <b>opstellen</b> <sup>15</sup> om lange-termijn schade te voorkomen. actief sturen op ATW-overtredingen	
staf en lijn eigen eenheid	<b>terugdringen</b> , samen bespreken hoe te voorkomen	<b>anticiperen</b> en effecten zo goed mogelijk <b>neutraliseren</b>
anderen binnen het korps	<b>onderhandelen</b> , argumenten aandragen, desnoods 'escaleren'	
externe partijen	<b>op de agenda zetten</b> en <b>inzicht geven</b> in consequenties van beleidskeuzes	

Tabel 5-1: Oorzaken van verstoringen

### 5 Zorg voor aandacht voor capaciteitsmanagement bij operationeel leidinggevendend.

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat capaciteitsmanagement onvoldoende 'leeft' binnen de korpsen. Dat geldt zeker ook binnen de bureaus, waar de planning voor een belangrijk deel wordt overgelaten aan de planners. Er is meer aandacht en verantwoordelijkheid nodig voor capaciteitsmanagement in de lijn, en wel op twee aspecten:

- **vooraf:** zorg dat er tussen planners en lijnmanagers een gezonde 'ruilverhouding' kan ontstaan. De operationeel leidinggevende is er verantwoordelijk voor dat het werk gedaan wordt, en stuurt daarop. De planner adviseert hem daarbij en beheert voor het management de factor tijd. Beide partijen zullen elkaar regelmatig diepgaand moeten 'ondervragen', zodat de planner weet 'wat de lijn gedaan wil hebben' terwijl de lijn omgekeerd informatie krijgt over 'waar nog ruimte zit in de planning'.
- **achteraf:** het beoordelen van de verantwoording van de medewerkers (een vorm van 'debriefing') is een lijn-aangelegenheid. Zorg ervoor dat leidinggevendend binnen een redelijke termijn de dagstaten van medewerkers controleren en fiatteren. Breng het 'tijdschrijven' voor medewerkers terug tot de essentie.

### 6 Betrek medewerkers bij het opstellen van beleid en het vertalen ervan naar uitvoering.

Binnen de Nederlandse politie zijn medewerkers slechts beperkt betrokken bij het formuleren van beleid. Veel medewerkers ervaren het beleid als 'top-down'. Daarmee ontbreekt een belangrijk draagvlak voor capaciteitsmanagement bij medewerkers. Uitgaande van het model van de 'managementtrechter' (zie hiervoor) hierbij een

aantal handreikingen om medewerkers meer te betrekken bij het proces:

- Maak samen met medewerkers een plan op hoofdlijnen. Benoem problemen, doelstellingen, resultaten en eventueel criteria. Bewaar zonnodig de details voor later.
- Maak de belangrijkste elementen uit het werkplan zichtbaar, bijvoorbeeld via posters, kaartjes, e.d.
- Zorg voor regelmatige feedback. Hang de doelstellingen uit het werkplan en de resultaten tot op heden zichtbaar op, zodat duidelijk wordt welke voortgang er geboekt wordt.
- Stimuleer medewerkers om zelf projecten in te dienen. Ontwikkel criteria voor projectplannen. Goede projectplannen zijn minstens voorzien van een indicatie van het aantal uren dat ermee gemoeid is en de tijdstippen waarop het werk uitgevoerd moet worden, c.q. de consequenties voor het rooster. Ondersteun medewerkers bij het maken van plannen, bijvoorbeeld door de planner een adviserende rol te geven. Wees helder over de procedure, dat voorkomt teleurstellingen.
- Wek vertrouwen over uw bedoelingen door 'quick wins' voor medewerkers te organiseren. Twee voorbeelden uit de pilots:
  - In een district ontstaat door het zorgvuldig opstellen van een activiteitenplan ruimte voor extra activiteiten. Die ruimte wordt deels gebruikt om toe te komen aan drugsbestrijding: één van de prioriteiten waar een aantal medewerkers graag meer tijd voor zou willen hebben. Op die manier wordt een krachtig verhaal geboren: 'door capaciteitsmanagement is het mogelijk om eindelijk eens toe te komen aan je prioriteiten'. In een ander korps bestaat veel onvrede over de verantwoording van activiteiten. Medewerkers hebben

<sup>15</sup> Voorbeelden van dergelijke spelregels: een maximaal aantal wensen dat medewerkers mogen indienen, een heldere procedure voor het ruilen van diensten (alleen na goedkeuring via leidinggevendend), het opstellen van criteria voor werknemerswensen (bijv. voorrang voor zorgtaken en vrijwilligerswerk, minder voor sociale activiteiten), etc.

nu veel moeite om hun activiteiten te verantwoorden op een groot aantal codes; tegelijkertijd wordt de informatie daarmee zo onoverzichtelijk dat het management deze nauwelijks gebruiken kan. Een van de eerste activiteiten van het project om capaciteitsmanagement te verbeteren betreft het drastisch terugbrengen van het aantal project- en activiteitscodes (van honderden codes naar enkele tientallen), waarmee het medewerkers direct duidelijk wordt dat het project hen ook voordelen biedt.

### 7 Breng 'flexibiliteit' en 'zekerheid' met elkaar in balans.

Om capaciteitsmanagement in uw eenheid goed vorm te kunnen geven, is het nodig dat enerzijds de arbeidscapaciteit voldoende flexibel is om aan de externe vraag tegemoet te komen, en anderzijds voldoende zekerheden biedt om de gezondheid en het welzijn van medewerkers te waarborgen. De kunst ligt in het zoeken van de juiste balans. U kunt daarvoor de volgende stappen doorlopen:

- de benodigde flexibiliteit. Uit de analyse van het werkaanbod en het aantal verstoringen (punt 3. en 4.) kunt u afleiden of de capaciteit op dit ogenblik voldoende 'vloeibaar' is om aan het werkaanbod tegemoet te komen. Maak duidelijk op welke terreinen er meer flexibiliteit nodig is.
- Bepaal welke zekerheden u medewerkers kunt en wilt bieden. Het adagium daarbij is *'liever niet beloofd, dan wel beloofd en niet nagekomen'*. Bouw voort op de analyse onder punt 3. en 4. in deze paragraaf. Bepaal welke (on)zekerheden de huidige roosterpraktijk biedt en zoek naar alternatieven voor de huidige praktijk. Bijvoorbeeld:
  - een basis- of moederrooster geeft medewerkers zekerheid over hun werktijden op langere termijn. Een belangrijk nadeel is de grote inflexibiliteit ervan. Een goede tussenvorm is het maken van een grofplanning, waarin medewerkers een jaar vooruit kunnen zien welke weekenden zij moeten werken en in welke weken zij wel of niet in aanmerking komen voor nachtdiensten, zonder dat de concrete diensten al zijn ingevuld. Op die manier krijgen medewerkers ruimte om activiteiten om hun rooster heen te plannen.
  - een ploegenrooster heeft als belangrijk voordeel dat medewerkers de collega's waarmee zij moeten werken, goed kennen. Nadeel vormt de inflexibiliteit voor de planning (en eventueel een al te grote vertrouwde onderling). In plaats van een ploegenrooster af te spreken, kunt u ook afspreken dat u (via de planning) stuurt op de capaciteitsinzet: voldoende ervaren medewerkers in elke dienst, bij de planning zoveel mogelijk uitgaan van de huidige ploegenstructuur, mits deze de benodigde flexibiliteit niet in de weg staat, etc.
  - het (rechtspositioneel) afspreken van gedetailleerde modaliteiten biedt mensen zekerheid over hun individuele werktijden. Ook hier is inflexibiliteit een

mogelijk nadeel. Als er teveel individuele afspraken zijn gemaakt, wordt plannen erg lastig. In gesprek met medewerkers kun u zoeken naar het gezamenlijk belang van een rustige planning benadrukken en zoeken naar manieren om de lasten van het onregelmatig werk zo goed mogelijk te verdelen. Dat kan betekenen dat mensen sommige zekerheden inleveren om andere terug te krijgen.

- *Stuur op het afbouwen van verlofstuwmeren* (hetgeen ook is afgesproken in het Akkoord Arbeidsvoorwaarden sector Politie 2001-2003). Het maken van overuren wordt zowel door medewerkers (extra verdiensten) als door het management (goedkope extra arbeidscapaciteit) als gunstig ervaren. Een groot reserve aan verlofdagen is echter te beschouwen als een 'tikkende tijdbom':
  - medewerkers die lange tijd te weinig verlof opnemen, lopen de kans zo structureel vermoeid te raken dat een lange periode van 'bijtanken' (via ziekteverzuim) noodzakelijk wordt. De 'goedkoop ingekochte' overuren worden op die manier achteraf wel heel duur betaald.
  - medewerkers met grote hoeveelheden verlof hebben vaak (en in zekere zin terecht) het idee dat de organisatie bij hen 'in het krijt staat'. De kans bestaat dat medewerkers dat idee omzetten in een individuele, calculerende houding ten opzichte van de organisatie en zich zelfs gaan onttrekken aan hun verplichtingen (vanuit het argument dat ze 'toch al meer doen dan van hen wordt verwacht'). Leidinggevend en planners blijken nogal eens gevoelig voor dit soort 'chantage', waarmee de eenheid in een staat van 'onbestuurbaarheid' kan belanden.

Het gericht afbouwen van verlofstuwmeren kan bijdragen aan het verminderen van verzuim en het houdt de arbeidsrelatie 'hygiënisch'. Uiteindelijk levert een vermindering van verlofoverschotten u meer flexibiliteit op.

### 8 Creëer voorwaarden voor goede uitvoering.

Om capaciteitsmanagement goed uit te kunnen voeren, dient een aantal randvoorwaarden goed te zijn ingevuld.

Een paar belangrijke knelpunten:

- Beoordeel of de planner voldoende is toegerust om zijn functie te kunnen vervullen. Denk daarbij aan:
  - *kennis en vaardigheden*; beschikt de planner over kennis van de ATW, Barp, PCS en beheerst deze de techniek van het roosteren?
  - *'sociale competenties'*; is de planner in staat om met management en medewerkers in gesprek te gaan, en legt deze daarbij voldoende invoeling en flexibiliteit aan de dag?
  - *verantwoordelijkheden en bevoegdheden*; is voldoende duidelijk waar de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de planner begint en ophoudt?
  - *technische hulpmiddelen*
- Voer eenzelfde beoordeling uit waar het gaat om de *leidinggevenden*. In hoeverre zijn zij in staat om hun taak naar behoren uit te voeren. Schenk daarbij met name

aandacht aan de competenties van leidinggevendenden om met medewerkers in gesprek te gaan over het werk en daarbij het organisatiebelang goed kunnen verwoorden.

- Treed in contact met *collega-lijnmanagers* om te bepalen waar u elkaar kunt versterken.

#### 9 *Evalueer de resultaten van capaciteitsmanagement.*

Ten slotte: het mag duidelijk zijn dat ontwikkelen van capaciteitsmanagement geen eenmalig project is. Evalueer daarom jaarlijks de voortgang van uw bedrijfsvoering en besteed daarbij steeds aandacht aan de twee pijlers van capaciteitsmanagement.

### 5.3 De ondernemingsraad en capaciteitsmanagement

De ondernemingsraad heeft een heel eigen rol als het gaat om capaciteitsmanagement. Onderstaand de volgende aanknopingspunten voor OR-leden:

- 1 Formuleer de gewenste eindsituatie met betrekking tot capaciteitsmanagement.
- 2 Analyseer de huidige situatie en verken wat uw achterban van u verwacht.
- 3 Formuleer een standpunt over verstoringen in de roosters en overtredingen van wet- en regelgeving.
- 4 Treed in gesprek met de korpsdirectie over haar ambities en de uwe.

Aanknopingspunten voor de ondernemingsraad

#### 1 *Formuleer de gewenste eindsituatie met betrekking tot capaciteitsmanagement.*

Als ondernemingsraad kunt u zich op grond van dit document een oordeel vormen over de ideale vorm van capaciteitsmanagement in uw korps. Het is belangrijk dat u zich een beeld vormt van een gewenste eindsituatie in uw eigen korps. Aandachtspunten daarbij:

- Besteed aandacht aan de 'twee pijlers van capaciteitsmanagement':
  - voldoen aan de externe vraag (effectief en efficiënt);
  - rekening houden met de wensen van medewerkers en aandacht voor de gezondheid van medewerkers.
 Bepaal hoe u denkt over elk van deze twee pijlers in uw korps. Hoe verhouden deze onderwerpen zich tot elkaar?
- Bepaal wat u onder 'vraaggericht plannen' verstaat. Hoe zou dat er in de praktijk uit moeten zien?

#### 2 *Beoordeel de huidige situatie en verken wat uw achterban van u verwacht.*

Daarnaast is van belang hoe u de huidige situatie beoordeelt. Daarbij kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn:

- Beoordeel de knelpunten zoals die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. In hoeverre zijn die binnen uw korps van toepassing?
- Welke 'signalen' (klachten, opmerkingen, etc.) bereiken u over de huidige praktijk van capaciteitsmanagement? Hoe worden die opgelost?
- Zijn die signalen individueel of algemeen? Beschikt uw korps over tevredenheidscijfers ten aanzien van werken rusttijden en zo ja, welk beeld spreekt daaruit?
- Welke thema's rondom capaciteitsmanagement zijn voor uw achterban belangrijk?

Vertaal deze beoordeling naar thema's die u in het overleg met de korpsdirectie op de agenda zou willen zetten.

#### 3 *Formuleer een standpunt over verstoringen in de roosters, verlofstuwmeren en overtredingen van wet- en regelgeving.*

Als het gaat om werktijden, bent u als ondernemingsraad een belangrijke partij. In onze ogen dient u een standpunt te hebben over de volgende zaken.

- Bepaal hoe u zelf denkt over *verstoringen in de roosters*: in hoeverre zijn deze te voorkomen? Maak een Top-8 van verstoringen met veel impact, zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven. Concentreer u op de 'top-5' van volgens u vermijdbare verstoringen.
- Houd de vinger aan de pols over eventuele *verlofstuwmeren*. Laat u regelmatig informeren over de omvang daarvan.
- Bepaal een standpunt over de *overtredingen van de arbeidstijdenwet en het Barp*. Vraag bij de korpsdirectie naar gegevens hierover.

Vertaal deze standpunten en gegevens naar agendapunten voor het overleg met de korpsdirectie.

#### 4 *Treed in gesprek met de korpsdirectie.*

Capaciteitsmanagement en 'rust in de roosters' vormen bij uitstek een thema voor de overlegvergadering.

Aandachtspunten daarbij:

- Spreek open over de ambities die beide partijen hebben ten aanzien van capaciteitsmanagement. Uw belang kan voor een groot deel overlappen met dat van de korpsdirectie. Benoem die 'common ground' voordat u de verschillen benadrukt.
- Onderbouw het gesprek met voldoende gegevens en voorbeelden. Als die gegevens er niet zijn: vraag de korpsdirectie of zij daar op redelijke termijn voor kan zorgen. Voorkom dat het gesprek alleen maar over 'incidenten' en 'beelden' gaat; concentreer u op de daadwerkelijke, achterliggende problematiek.
- Maak gebruik van de 'managementtrechter' (zie hiervoor) als het gaat om het definiëren van problemen, doelstellingen en criteria. Onderzoek of de korpsdirectie uw probleemdefinitie (h)erkent en zich verantwoordelijk voelt voor het bereiken van een oplossing. Geef de

korpsdirectie ruimte om zelf concrete maatregelen te formuleren, maar beding dat u daarover wel geïnformeerd wilt worden.

- Bepaal welke rol u wilt, c.q. moet spelen bij capaciteitsmanagement: toetsers van de initiatieven, strategisch partner, luis in de pels of anders. Laat die rol afhangen van uw inschatting van de positie die de korpsdirectie zelf lijkt in te nemen ten aanzien van capaciteitsmanagement.

## 5.4 Capaciteitsmanagement voor planners

In deze handleiding is regelmatig betoogd dat de lijn een belangrijke rol heeft als het gaat om capaciteitsmanagement. Dat neemt uiteraard niet weg dat ook planners een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in dit thema.

Aanknopingspunten voor planners zijn hieronder gegeven:

- 1 Stel uzelf de vraag wat u onder vraaggericht plannen verstaat.
- 2 Vraag het management van het bureau, de afdeling of de unit waarvoor u de planning voorbereidt naar een visie op (de twee pijlers van) capaciteitsmanagement.
- 3 Bespreek met het management van uw bureau, afdeling of de unit welke ondersteuning deze van u verwacht.
- 4 Ga na of u voldoende toegerust bent om uw werk goed te kunnen doen.
- 5 Ga voor uzelf na wat de belangrijkste oorzaken zijn van verstoringen van het rooster.
- 6 Pleeg afstemming met uw collega-planners over zaken die impact hebben voor meerdere bureaus, units of afdelingen.

Aanknopingspunten voor planners

### 1 Stel uzelf de vraag wat u onder vraaggericht plannen verstaat

In deze handleiding is regelmatig gesproken over 'vraaggerichte planning' in tegenstelling tot 'beschikbaarheidsplanning'. Probeer deze inzichten te vertalen naar uw eigen werk.

- Hoe ziet een planning die zo goed mogelijk aansluit bij de maatschappelijke vraag naar politiezorg er volgens u uit?
- Wie zou er allemaal een rol moeten spelen bij het opstellen van zo'n planning?
- Vergelijk uw ideeën met de huidige roosters en het planningsproces. Voldoet de planning die door u wordt voorbereid aan deze kenmerken? Bespreek uw bevindingen met het management (zie 2.)

### 2 Vraag uw management naar zijn visie op capaciteitsmanagement

Als planner heeft u waarschijnlijk niet voldoende bevoegdheden en/of gezag om zelfstandig wijzigingen in het

capaciteitsmanagement van uw afdeling te bereiken.

Steun van uw management is onontbeerlijk:

- Bespreek de inzichten uit deze handleiding met uw management. Kom tot een gezamenlijke visie op de twee pijlers van capaciteitsmanagement:
  - Voldoen aan de externe vraag (effectief en efficiënt).
  - Rekening houden met de wensen van medewerkers en aandacht voor de gezondheid van medewerkers.
 Bepaal hoe u gezamenlijk denkt over elk van deze twee pijlers in uw afdeling. Hoe verhouden deze onderwerpen zich tot elkaar?

### 3 Bepaal welke ondersteuning het management van u verwacht

- Vertaal uw gezamenlijke visie op capaciteitsmanagement naar een heldere rolverdeling tussen uw management en u. Stel u daarbij op als 'leverancier' naar het management: zorg dat u goed weet, welke informatiebehoefte uw management heeft.
- Bespreek de verantwoordelijkheid van het management naar medewerkers. Ondersteun hen zo goed mogelijk met informatie, zodat zij hun verantwoordelijkheid voor capaciteitsmanagement kunnen waarmaken.

### 4 Bepaal of u voldoende toegerust bent om uw werk goed te kunnen doen.

Ook als planner zult u moeten beschikken over de juiste middelen om uw werk te kunnen doen.

- Wat zijn voorwaarden om als planner goed te kunnen functioneren? Denk daarbij aan kennis, vaardigheden, informatie, technische hulpmiddelen, functionele relaties, bevoegdheden, etc.
- Maak met uw management afspraken over de ondersteuning die u nodig heeft om capaciteitsmanagement vorm te kunnen geven.

### 5 Ga na wat de belangrijkste oorzaken zijn van verstoringen van het rooster.

Als planner heeft u het meeste zicht op verstoringen in het rooster. Maak gebruik van die kennis door de volgende stappen te ondernemen.

- Bekijk deze verstoringen kritisch, en analyseer:
  - waar de oorzaken vandaan komen: welke partijen (inclusief uzelf) hebben daarbij een rol gespeeld;
  - waarom de impact van verstoringen zo groot is: biedt de huidige roostersystematiek nog voldoende flexibiliteit?
- Bepaal wat aan deze oorzaken en impact kan worden gedaan, en wie daarin een rol speelt.
- Bespreek uw bevindingen met uw management.

### 6 Pleeg afstemming met uw collega-planners over zaken die impact hebben voor meerdere bureaus, units of afdelingen.

Overleg tussen u en uw collega-planners stelt u in staat om zaken af te stemmen, elkaar te ondersteunen, van elkaar te

leren en sterker te staan ten opzichte van partijen die inbreuk maken op de roosters.

- Overleg regelmatig met uw collega-planners. Overweeg een periodiek overleg over de roosters van de komende periode. Betrek daarbij het management.
- Creëer openheid over roosters. Accepteer en bespreek dat u mogelijk tegenstrijdige belangen hebt (rust in uw eigen afdeling versus het organisatiebelang). Streef het organisatiebelang waar mogelijk na. Maak ruimte voor coaching van elkaar.
- Benader gezamenlijk (via het management) partijen die van belang zijn voor uw gezamenlijke plannings.
- Zorg voor goede afstemming van de resultaten van uw overleg met het overkoepelend management.

## 5.5 Capaciteitsmanagement voor medewerkers

Ten slotte heeft capaciteitsmanagement uiteraard grote impact op medewerkers. Aanknopingspunten voor medewerkers om capaciteitsmanagement in hun eigen eenheid te verbeteren:

- 1 Stel uzelf de vraag, waarmee uw eenheid zich vooral zou moeten bezighouden.
- 2 Bent u op de hoogte van het beleidsplan van uw unit, bureau of afdeling?
- 3 Beoordeel hoe medewerkers op uw eenheid worden ingezet. Maakt de eenheid waar u werkt optimaal gebruik van de capaciteit(en) van u en uw collega's?
- 4 Hoe kijkt u aan tegen 'onrust in het rooster'?
- 5 Stimuleer bespreking van (de twee pijlers van) capaciteitsmanagement.

### 1 Stel uzelf de vraag, waarmee uw eenheid zich vooral zou moeten bezighouden.

In deze handleiding is regelmatig gesproken over 'vraag-gerichte planning', een manier van roosteren die beter aansluit op de maatschappelijke vraag naar politiezorg.

- Hoe kijkt u tegen de buitenwereld aan? Aan welke politiezorg (hoeveel, welk soort, etc.) is volgens u in de buitenwereld (burgers, organisaties, overheid) behoefte?
- Komt uw eenheid optimaal tegemoet aan die vraag naar politiezorg? Waar gaat teveel tijd in zitten, en waar komt u niet aan toe?

### 2 Bent u op de hoogte van het beleidsplan van uw unit, bureau of afdeling?

Het beleidsplan van uw eenheid bevat de plannen van de eenheid voor het komende jaar.

- Kent u het beleidsplan? 'Leeft' het, of is het vooral geduldig papier?
- Is het beleidsplan een goede vertaling van de vraag naar politiezorg? Worden er keuzes gemaakt? Voelt u zich erdoor aangesproken?

- Wat zijn de consequenties van de keuzes die in het plan gemaakt zijn voor de planning, of wat zouden die moeten zijn?

### 3 Beoordeel hoe medewerkers op uw eenheid worden ingezet.

Als het goed is, vormen de roosters een vertaling van het beleid naar de dagelijkse uitvoering.

- Bekijk de roosters van u en uw collega's van de afgelopen perioden. Wat valt daarin op?
- Maakt de eenheid waar u werkt optimaal gebruik van de capaciteit(en) van u en uw collega's?

### 4 Hoe kijkt u aan tegen onrust in het rooster?

Als het rooster veel 'onrust' (verschuivingen, weinig regelmaat) bevat, is het verstandig daarover dan uw standpunt te bepalen.

- In hoeverre wordt de onrust door (wensen van) u en uw collega's veroorzaakt? Worden mensen daarop aangesproken?
- Zijn de huidige roosters ook op lange termijn goed vol te houden? Hoe beoordelen oudere medewerkers hun huidige werktijden?
- Zou u mee willen werken aan het creëren van meer 'rust in het rooster' en een vraaggerichte planning? Zo ja, wie moet u daarop aanspreken? Zo nee, welke 'verworvenheden' van de huidige werkwijze wilt u niet kwijt?

### 5 Stimuleer bespreking van (de twee pijlers van) capaciteitsmanagement

In uw eenheid kunt u waarschijnlijk weinig verandering in de huidige roosterpraktijk aanbrengen. De volgende acties zijn te overwegen.

- Bespreek met uw leidinggevende(n) de huidige situatie. Vraag naar de visie van het management en de bereidheid om tot verbetering te komen.
- Stel capaciteitsmanagement aan de orde op het teamoverleg. Probeer samen met het management tot verbeteringen te komen.
- Mobiliseer de ondernemingsraad om het management aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid.

## 6 Samenvatting

37

In deze handleiding is een poging ondernomen om de problematiek van capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie zo helder mogelijk in beeld te brengen, om van daaruit naar oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten op zoek te gaan. Capaciteitsmanagement is daarbij omschreven als het zorgdragen voor een goede afstemming tussen vraag naar en aanbod van arbeid enerzijds en voor een goede afstemming van de belangen van de organisatie en van het personeel anderzijds.

Deze handleiding is geen verslag van een onderzoek. Het is nadrukkelijk bedoeld en geschreven voor de politiekorpsen in Nederland. Het uitgangspunt is 'leren van elkaar'. De initiatieven met betrekking tot verbetering van het capaciteitsmanagement die her en der al waren genomen zijn in het project betrokken en hier beschreven. Daarnaast zijn pilots gestart in een aantal korpsen die ook de nodige inzichten hebben opgeleverd. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste punten nog eens kort op een rij gezet.

Door vraaggerichte planning kan het aantal verstoringen sterk worden gereduceerd, het planningsproces worden verbeterd, het lijnmanagement meer en beter sturen op effectiviteit en efficiency en een betere balans worden bereikt tussen de belangen van de werknemers en de organisatie. Deze omslag wordt in figuur 6.1 verbeeld in de overgang van de eerste naar de tweede kolom. In de blokken van de tweede kolom staan dan de ingrediënten van de vraaggerichte planning, geordend naar dezelfde categorieën als in de eerste kolom.

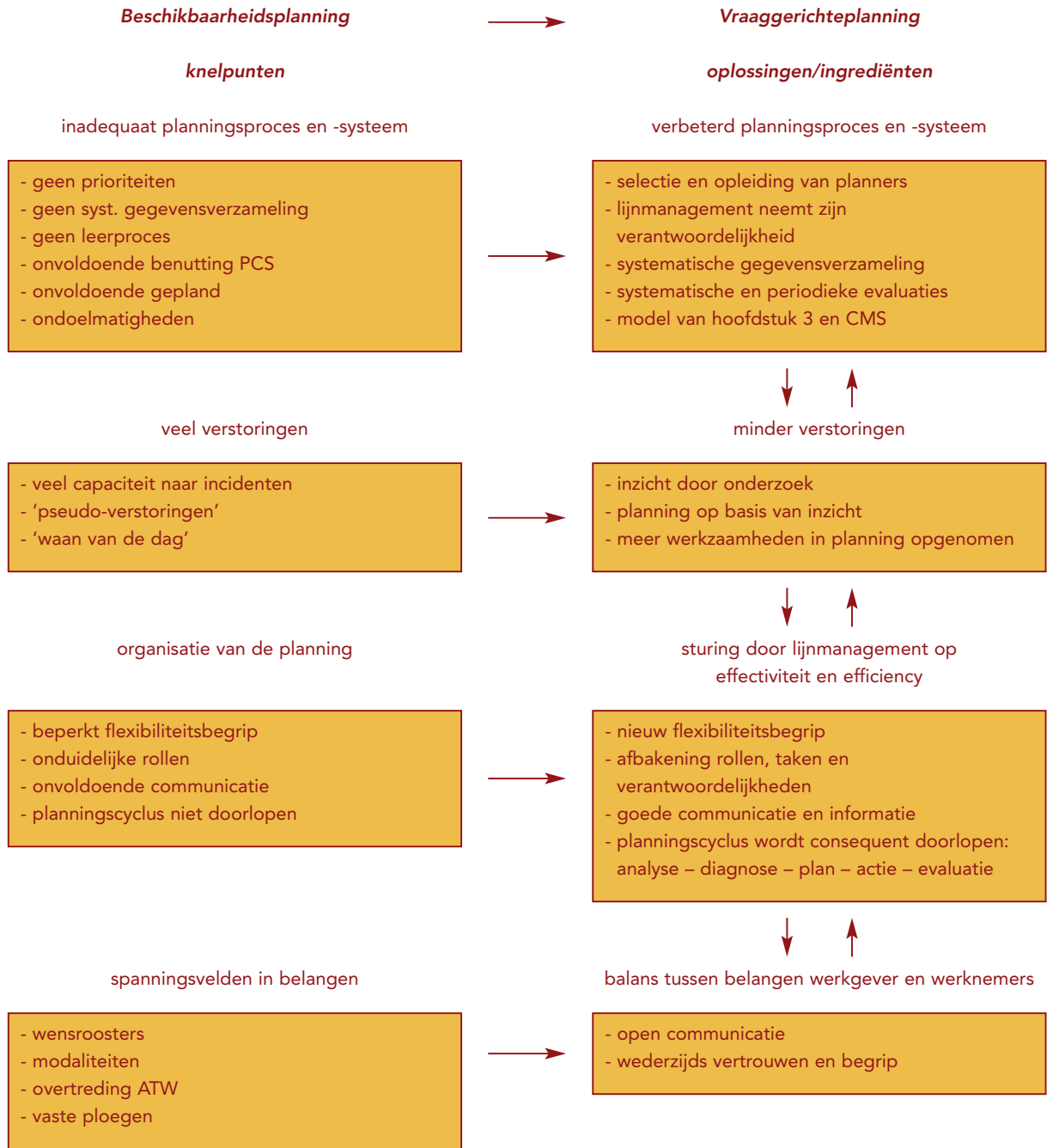
### 6.1 De knelpunten en hun oplossingen

Het probleem van onvoldoende 'rust in het rooster' wordt niet alleen veroorzaakt door verstoringen, wat soms wordt aangenomen. Het is een veel breder probleem, dat zich laat vangen onder de noemer capaciteitsmanagement. De knelpunten op het gebied van planning en roostering die in hoofdstuk 2 zijn beschreven zijn te ordenen in een viertal categorieën:

- het planningsproces en –systeem zelf;
- verstoringen;
- de organisatie van de planning;
- (spanningsvelden in) belangen.

In figuur 6.1 wordt in de eerste kolom een aantal grote knelpunten nog eens op een rij gezet, geordend naar de vier genoemde categorieën.

Deze knelpunten zijn het gevolg van wat kan worden getypeerd als *beschikbaarheidsplanning*. Bij deze vorm van planning wordt de beschikbare (c.q. aanwezige) capaciteit als uitgangspunt genomen voor de planning en de roosters. Er wordt dan voornamelijk gekeken welk werk kan worden verricht door de aanwezige manschappen. In dit rapport wordt gepleit voor een totaal andere invalshoek: *vraaggerichte planning*. De kern hiervan wordt gevormd door *inzicht in de behoefte aan capaciteit*. Dit inzicht wordt verkregen door middel van onder meer een systematische gegevensverzameling, heldere prioriteitenstelling, leren van ervaringen in het verleden en evaluaties. De verzamelde informatie kan vervolgens worden benut om te plannen; veel meer dan nu in het algemeen het geval is. Noodzakelijk is wel dat elk van de 'spelers' in het veld van capaciteitsmanagement zijn of haar rol speelt.



Figuur 6.1: De oplossing van knelpunten als gevolg van beschikbaarheidsplanning door middel van vraaggerichte planning

In het schema wordt uitgegaan van een integrale benadering: het systeem van planning en roostering gaat geheel 'op de schop'. Veelal is zo'n integrale benadering ook noodzakelijk, omdat capaciteitsmanagement het hart van de organisatie – de uitvoering – betreft. Door zorgvuldig capaciteitsmanagement kan de organisatie werken aan meer rust in de roosters, het verminderen van werkdruk bij medewerkers en het verbeteren van de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie.

Dit pleidooi voor een integrale aanpak laat onverlet dat het zinvol kan zijn om een aantal specifieke maatregelen te nemen. In hoofdstuk 4 is een aantal daarvan uitgewerkt. Deze kunnen bijna allemaal worden gerekend tot de categorie 'sturing door lijnmanagement op effectiviteit en efficiency'. Waar dat in het bovenstaande schema – en ook in hoofdstuk 3 – meer in algemene termen is beschreven, passend bij de integrale benadering, kunnen er ook op deelgebieden acties worden ondernomen die tot een grotere effectiviteit en efficiency leiden. Dit kan op dezelfde wijze worden weergegeven als hiervoor in figuur 6.1.

#### Sturing door lijnmanagement op effectiviteit en efficiency:

- capaciteitsplanning naar seizoen met fluctuaties in lengte werkweek
- regionale coördinatie van de inzetplanning voor grote uitvraag
- minimale bezetting surveillance met back up
- prioritering op laag niveau
- centraal aansturen noodhulp en spreiding over medewerkers
- buurtcoördinatoren/andere taakaccenten/balans noodhulp-ggpz
- flexibele planning over langere termijn

In het kader van de categorie 'verbetering planningsproces en –systeem' kan daarnaast, zoals vermeld in hoofdstuk 4, nog een 'specifieke maatregel' genomen worden, te weten het oprichten van districtelijke bedrijfsbureaus, waarbij de planning per district plaatsvindt en vervolgens op team-niveau wordt gecoördineerd.

## 6.2 De implementatie

Het introduceren van capaciteitsmanagement wordt door ons niet beschouwd als een puur technisch-inhoudelijk vraagstuk, al is het wel zo dat het invoeren van een nieuw systeem – zoals CMS – een goede aanleiding vormt om met capaciteitsmanagement aan de slag te gaan. Het model dat ten grondslag ligt aan CMS kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de bedrijfsvoering. Maar het introduceren van een nieuw systeem brengt op zichzelf de vereiste veranderingen

niet teweeg. Daarom noemen we in het schema CMS en plannen naar het model dat is ontwikkeld in hoofdstuk 3 'slechts' een onderdeel van de oplossing van de totale problematiek; natuurlijk wel een belangrijk onderdeel, maar het is meer een randvoorwaarde dan 'de' oplossing. De verandering is gedefinieerd als een organisatieverandering en ook als zodanig uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Inzicht uit onderzoek is ook een kernelement met betrekking tot de invoering van (een vernieuwd) capaciteitsmanagement. Het is de basis waarop vervolgens door het management moet worden gecommuniceerd met de medewerkers en waarmee een 'sense of urgency' kan ontstaan.

Het organisatieveranderingsproces rondom capaciteitsmanagement dient in onze ogen benaderd te worden als een *project* met een projectorganisatie. De politie is gewend om met projecten te werken, maar die zijn in het algemeen extern gericht, in het kader van de taakuitoefening. Bij het uitvoeren van interne projecten blijken sommige 'regels' ten aanzien van projectmatig werken (een zichtbare opdrachtgever, heldere projectopdracht, voldoende middelen, aandacht voor communicatie) nogal eens te worden vergeten. In hoofdstuk 5 zijn een aantal aandachtspunten genoemd voor de ontwikkeling van capaciteitsmanagement in de korpsen, waarbij onderscheid is gemaakt naar drie niveaus: het strategisch niveau (de korpsleiding), het afdelingsniveau en het niveau van de medezeggenschap (de OR).

Eén van de lastigste elementen van het veranderingsproces betreft het laatste blok in figuur 6.1, het in balans brengen van de belangen van werkgever en werknemer. De voordelen van veranderingen in de inzetplanning zullen in veel gevallen niet direct zichtbaar zijn. Voor medewerkers kan een nieuwe vorm van inzetplanning betekenen dat zij hun zekerheden op korte termijn 'inleveren', in ruil voor onzekere voordelen (rust, gezondheid, effectievere organisatie) op langere termijn. Dat kan weerstand oproepen. In hoofdstuk 5 worden suggesties gedaan hoe daarmee om te gaan. De kern is, zoals gezegd, gelegen in communicatie over de noodzaak. Het 'waarom' zal stevig moeten worden gefundeerd, bijvoorbeeld door te wijzen op de regelgeving uit ATW en Barp.

Met nadruk willen we waarschuwen voor de consequenties van het zeer veelvuldig overtreden van de Arbeidstijdenwet, het Arbeidstijdenbesluit voor de politie en het Barp. De politie zal binnen afzienbare tijd door de Arbeidsinspectie (AI) worden gecontroleerd op de naleving van de Arbeidstijdenwet. Indien overtredingen die in het verleden reeds zijn geconstateerd en waarvoor de AI een formele waarschuwing heeft gegeven, zich alsnog voordoen, zal de AI proces-verbaal opmaken. Daarmee is de noodzaak hoog voor de korpsen om op korte termijn over te gaan op een andere manier van roosteren en plannen. Gebeurt dat niet dan zal dat grote (financiële) consequenties hebben,

net zoals dat bijvoorbeeld in ziekenhuizen al het geval is. Als nog moet worden begonnen met het veranderen van de systematiek als de AI langs is geweest en een eerste waarschuwing heeft laten horen, dan is de tijd te kort om over te schakelen en op een verantwoorde manier een nieuwe systematiek in te voeren.

Zelfs in die situaties waarvan objectief duidelijk is dat verandering in het belang is van de werknemers, zal dat niet altijd zo worden ervaren. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het voorwaarts roteren in roosters. Door achterwaarts roteren hebben medewerkers vaker een lange periode achtereen vrij en dat wordt als plezierig ervaren.

Dat voorwaarts roteren gezonder is, daar heeft men – zeker als men jong is – geen boodschap aan. In dergelijke gevallen moet de medewerker tegen zichzelf in bescherming worden genomen, gezien het belang van iedereen op de langere termijn (het voorkómen van WAO-instroom). Iets dergelijks doet zich voor bij het veelvuldig draaien van onconveniente diensten. Vooral jongere agenten hebben daar vaak geen moeite mee, omdat deze financieel lucratief zijn. Daardoor nemen zij relatief veel nacht- en weekenddiensten voor hun rekening. Deze zijn echter zwaar belastend en daardoor een bedreiging voor hun gezondheid, zeker op de lange termijn. Ook hier geldt dat de agent tegen zichzelf in bescherming moet worden genomen en dat moet worden zorggedragen voor een goede spreiding over het personeel.

Voor wat de introductie van maatregelen op het terrein van capaciteitsmanagement betreft is de nadruk in hoofdstuk 5 gelegd op een zorgvuldig proces, waarin ruimte is voor het aandragen van oplossingen van onderop. Dat betekent dat top down de noodzaak moet worden aangegeven en de kaders waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht, maar dat het vervolgens zoveel mogelijk aan de teams (bottom up) wordt overgelaten welke oplossingen concreet zullen worden gekozen. Daarbij vindt een overgang plaats van sturen op de inhoud ('inzicht geven') naar sturen op het proces ('kiezen van de oplossing'). Dat betreft dan wel keuzen en maatregelen die op teamniveau kunnen worden gedaan respectievelijk genomen. Uiteraard zijn 'structurele' ingrepen – in de lijn van figuur 6.1 – zoals het introduceren van CMS, beslissingen die op korpsniveau moeten worden genomen.

Elk korps houdt zich momenteel wel op de een of andere manier met capaciteitsmanagement bezig. Immers, overal wordt wel geroosterd en gepland. Echter, zo is in het project geconstateerd, capaciteitsmanagement – zoals hier is omschreven – als een bewust en integraal proces, komt nog maar weinig voor. Het zal de lezer van deze handleiding duidelijk zijn geworden dat beleid op dit terrein van zeer groot belang is en voor alle betrokkenen profijtelijk zal zijn. Het is te hopen dat het hier aangereikte materiaal de korpsen in Nederland ertoe zal bewegen om de handen

daadwerkelijk uit de mouwen te steken en capaciteitsmanagement tot een van de speerpunten van beleid te maken. Met uiteindelijk natuurlijk maar één doel: het effectief uitvoeren van de politietaak.

## Opzet van het project

Het projectplan bestond uit zes stappen. Omdat deze handleiding niet bedoeld is als onderzoeksverslag wordt de beschrijving hiervan kort gehouden.

### *Stap 1 Introductie bij de deelnemende korpsen*

Bij de aanvang van het project lag al vast dat vijf korpsen zouden deelnemen; deze vijf waren ook reeds geselecteerd. Het waren de korpsen Groningen, Twente, Haaglanden, Brabant-Noord en Midden- en West-Brabant. Onmiddellijk na het toekennen van de opdracht is contact gezocht met deze korpsen en zijn daar gesprekken ter kennismaking gevoerd. Hierbij zijn werkafspraken gemaakt voor de rest van het project. In elk korps – voor zover dat nog niet het geval was – is een projectgroep in het leven geroepen voor de duur en begeleiding van het project.

### *Stap 2 Inventariseren van ervaringen*

In eerste instantie is echter niet beperkt tot de vijf geselecteerde korpsen. Ook bij andere regio's, zo werd verondersteld – en al spoedig bleek niet ten onrechte – zouden vermoedelijk ervaringen zijn opgedaan die het waard waren om meegenomen te worden. Om deze te inventariseren zijn alle korpsen van Nederland telefonisch benaderd voor een globale inventarisatie van maatregelen. Daartoe is een telefonische interviewronde gemaakt. Vervolgens zijn er zes geselecteerd waar aanvullende face to face-interviews zijn gehouden. Zo werd inzicht verkregen in maatregelen (oplossingen) die 'in den lande' getroffen waren om de knelpunten in de roosterproblematiek aan te pakken. Deze zijn, waar mogelijk en zinvol, ingebracht in de 'pilotkorpsen'.

### *Stap 3 Diagnose*

In deze fase is in de geselecteerde pilotkorpsen een 'nulmeting' gehouden, waarin met name is nagegaan hoe het roosteren op dat ogenblik feitelijk in zijn werk ging en wat de belangrijkste oorzaken waren van verstoringen. Inhoudelijk stonden de volgende drie thema's centraal: de capaciteitsbehoefte van de organisatie, wensen en behoeften van medewerkers en de randvoorwaarden waarbinnen de planning en roostering plaatsvonden. De onderzoeksmethode in deze fase heeft voornamelijk bestaan uit observaties en gesprekken met de belangrijkste betrokkenen bij het opstellen en wijzigen van roosters: stafmedewerkers (m.n. planners), leidinggevenden en de ondernemings-raad. In één korps is een personeelsenquête gehouden.

### *Stap 4 Concretisering en uitvoering verbeteringsvoorstellen*

In par. 4 worden twee lijnen van verbeteringsmaatregelen onderscheiden: enerzijds een lijn waarin het gehele proces van plannen en roosteren centraal staat, anderzijds een lijn van specifieke maatregelen gericht op het verminderen van verstoringen, zonder dat het gehele proces wordt

omgegooid. De eerste lijn is aangetroffen in Groningen, Haaglanden en Twente. Deze korpsen waren daar al mee bezig op het moment dat het project van start ging. De onderzoekers hebben de ontwikkelingen in deze korpsen intensief gevolgd. Het project had hier vooral het karakter van monitoring. In de twee Brabantse korpsen is gekozen voor de tweede lijn, maar hier moest men nog van start gaan. Zij zijn hierbij ondersteund door de onderzoekers; het project was vooral een adviesproject.

### *Stap 5 Evaluatie*

Na enige maanden zijn de experimenten geëvalueerd. De belangrijkste vraag in deze 'effectmeting' was, welke gevolgen de genomen maatregelen (zouden) hebben voor de organisatie en voor de medewerkers. Vanuit organisatieoogpunt was de vraag aan de orde of het rooster leidt tot een betere, effectievere en/of efficiëntere dienstverlening. Vanuit medewerkersoogpunt was de vraag of zij meer 'rust' ervoeren als gevolg van de veranderingen. De evaluatie heeft voor het grootste deel bestaan uit interviews met managers, stafmedewerkers en (groepen) medewerkers, in lijn met de diagnosefase.

### *Stap 6 Eindrapportage*

Zoals gezegd was niet het doel de resultaten van het project weer te geven als een onderzoeksverslag, maar als een handzaam boekje voor de korpsen. Hierin staan de leermomenten centraal: wat zijn knelpunten in het roosteren, wat zijn oplossingen, hoe hebben korpsen uit het project het aangepakt, wat zijn ervaringen en wat zijn effecten? Het is dus bedoeld als een publicatie voor de korpsen over de wijzen waarop een adequate capaciteitsplanning kan worden verricht, met meer rust in de roosters.

## Bijlage 2

42

### De stuurgroep en het projectteam

Het project is aangestuurd en begeleid door een stuurgroep bestaande uit:

J. van Aert, Ministerie van BZK  
H. Beckers/ E. van Zuidam, Korps Groningen  
J. Beekmans/C. Botman/ C. van Gent, Korps Midden- en West-Brabant  
L. van de Berg/S. Bloemsma/J. van Houten, Korps Haaglanden  
W. Kroeze/ H. van Weeren, Korps Twente  
J. van Deursen, Korps Gelderland-Midden  
W. Gerritsen/ H. Karg, Korps Brabant-Noord  
M. Holtackers, VMHP  
C. Hoogendoorn, Korps, Korps Noord- en Oost-Gelderland  
G. Huijjer/ C. van Olden, NPI  
G. van de Kamp, ACP  
L. Ongering, Ministerie van BZK (voorzitter)  
J.W. van de Pol, NPB  
R. Tournier, ANPV  
R. van Zwet, Ministerie van BZK (secretaris).

Met deze stuurgroep (in wisselende samenstelling, met name voor wat betreft de deelname vanuit de pilotkorpsen) heeft periodiek overleg plaatsgevonden over de voortgang van het project. De onderzoekers zijn allen zeer erkentelijk voor hun deskundige en constructieve bijdrage aan het project.

Het projectteam heeft bestaan uit W. de Lange, A. van Veldhuisen, K. Korevaar, E. Lourijsen en P. Oeij (IVA Tilburg/TNO Arbeid). Verder is nog bijgedragen door J. Rebel (IVA Tilburg) en P. Snijsheuvel (student Personeelwetenschappen, Katholieke Universiteit Brabant).

Vermeldenswaard zijn zeven intensieve brainstormsessies van het projectteam, waaraan ook werd deelgenomen door R. van Zwet, G. Huijjer, H. Voerman (projectmanager Capaciteit Management Systeem) en C. van Olden. Deze bijeenkomsten vormden de inspiratiebron voor de projectteamleden van waaruit het project en de pilots werden 'gevoed'.

## Bijlage 3

43

### Checklist Diagnose

In de diagnosefase van het project is gebruik gemaakt van de volgende 'topic'-lijst voor het uitvoeren van de interviews.

#### Behoefte aan flexibiliteit

- Waar haal je als korps/planner/leidinggevende je informatie, hoe leg je die vast, hoe verwerk je die?
- Wat zijn indicatoren: deze bij voorkeur grafisch weergeven over periode van 3 jaar.
- Fluctuaties, patronen, heftigheid (amplitude), periodiciteit, voorspelbaarheid, planbaarheid
- Achterliggende oorzaken van fluctuaties, aard van de problemen binnen korps/districten.

#### Randvoorwaarden

- Onveranderbaar: ATW, Barp, Bbp, CAO, WOR art. 27
- Veranderbare randvoorwaarden:
  - eigen werktijdregeling
  - organisatie van het werk (recherche, noodhulp, basispolitiezorg)
  - strategisch beleid (korps/districten, meerjarekaderbrief, jaarplannen)
  - budgettaire, formatieruimte
  - P-management/P-beleid

#### Wensen van werknemers

- Zijn wensen geïnventariseerd/bekend?
- Wat zijn de wensen t.a.v. omvang van de arbeid (deeltijd), tijdstippen van de arbeid (modaliteiten) en zeggenschap over arbeidstijden?
- Hangen de wensen samen met levensloop gerelateerde zaken: arbeid en zorg, opleiding/studie, ouderen, deeltijd, partner, woon-werken, thuisarbeid, werkzaamheden buiten politie etc.?
- Hangen wensen samen met financiële aspecten (bijv. meer onregelmatigheid)

#### Cultuur

- Verantwoordelijkheden, rollen, 'trust' (waar zijn dienders voor aansprakelijk, verantwoordelijk)
- Zeggenschap, autonomie
- Arbeidsverhoudingen, zeggenschap
- Communicatie
- Stijl van leidinggeven

#### Proces van roosteren en planning

- Wie doet wat, wanneer, hoe, waarom, waarmee?
- Welke info werkt wel/niet?
- Kennis, kwalificaties van planners
- Welke instrumenten
- Scholing m.b.t. plannen aan leiding en planners (voldoen bv. modules van LSOP)
- Is er aanvullend behoefte aan scholing?

#### (Feitelijke) capaciteitsinzet

- Rust, onrust, verstoringen in rooster
- Kengetallen, zoals:
  - overuren
  - overschrijdingen ATW
  - verschuivingen
  - spreiding van onregelmatige diensten binnen team
  - consignatie/piketdiensten en aantal oproepen daarin
  - verlofstuwmeren, -tegoeden

### Procedure voor het stellen van prioriteiten

In het regiokorps Groningen is geëxperimenteerd met een procedure voor het periodiek stellen van prioriteiten en het voorkomen van verstoringen in het rooster. De procedure behelst de volgende elementen.

#### 1 Voorbereidingsoverleg opstellen activiteitenplan

- Het activiteitenplan wordt per BE voorbereid in een overleg tussen:
  - de *IVB-analist*, die adviseert vanuit zijn/haar kennis over de buitenwereld: waar zijn de problemen, wanneer vinden die plaats, etc.,
  - de *planner*, die adviseert vanuit zijn/haar kennis over de 'binnenwereld': wat is de capaciteit, hoe staat het met de voortgang van het werkplan, etc.,
  - de *projectleiders*, die in samenspraak moeten beslissen over keuzes in het activiteitenplan vanuit hun verantwoordelijkheid voor de beleidsthema's van het werkplan en hun kennis uit de dagelijkse aansturing.
- Het overleg mondt uit in een activiteitenplan, waarin o.a. is aangegeven:
  - de uit te voeren *activiteiten/projecten*, in meetbare termen (aantallen/uren);
  - een *prioriteitenstelling* van de activiteiten/projecten;
  - per activiteit/project: of deze vooraf moet worden *ingeroosterd*, dan wel per dag wordt *toebedeeld*;
  - per activiteit/project: *aanwijzingen* voor de *verantwoording* van de activiteiten.

#### 2 BMT vergadering

- Zonodig wordt het MT van de basiseenheid om beslissingen gevraagd. Het MT accordeert het activiteitenplan voor deze periode .

#### 3 Plannersoverleg

- Het plannersoverleg wordt op dinsdag, twee weken voor ingang van het rooster gehouden, en is – naast het evalueren van de afgelopen en lopende periode, zie g. – bedoeld om de planning van de komende periode door te nemen.
- Het plannersoverleg wordt technisch voorgezeten door een DMT-lid.
- Het plannersoverleg maakt inzichtelijk wat wel en niet kan worden uitgevoerd en adviseert het DMT over activiteiten in de komende periode.
- Het DMT-lid beslist over prioriteiten en te ondernemen/te schrappen activiteiten, zonodig na afstemming in het DMT (de dag ná het plannersoverleg)

#### 4 DMT-overleg

In het DMT-overleg wordt de uitkomst van het plannersoverleg vastgesteld. De 'deur is op slot' voor roosterwensen.

#### 5 'Omgevingsmanagement'

- Uitvragen/wijzigingen etc. ná de deadline (in de praktijk van de pilot waren dat er nogal wat) worden verzameld.

Zonodig wordt in overleg met een DMT-lid besloten, of de uitvraag gehonoreerd kan worden. In elk geval wordt onderzocht, hoe deze verstoring in de toekomst voorkomen kan worden, resp. hoe deze verstoring zo kan worden opgevangen dat ze zo tot min mogelijk onrust in het rooster leidt.

## Bijlage 5

45

Normen Arbeidstijdenwet: werknemers van 18 jaar of ouder en Art 12 Barp

Normen	Standaardregeling	Overlegregeling
<b>minimum rusttijden</b>		
- wekelijkse rust	hetzij 36 uur per periode van 7 x 24 uur, hetzij 60 uur per periode van 9 x 24 uur (1 x per 5 weken in te korten tot 32 uur)	hetzij 36 uur per periode van 7 x 24 uur, hetzij 60 uur per periode van 9 x 24 uur (1 x per 5 weken in te korten tot 32 uur)
- dagelijkse rust	11 uur per 24 uur (1 x per periode van 7 x 24 uur in te korten tot 8 uur)	11 uur per 24 uur (1 x per periode van 7x 24 uur in te korten tot 8 uur)
<b>zondagsarbeid</b>		
- arbeidsverbod	op zondag wordt geen arbeid verricht tenzij...	op zondag wordt geen arbeid verricht tenzij...
- uitzondering 1 arbeidsverbod	tenzij het tegendeel is bedongen en uit de arbeid voortvloeit	tenzij het tegendeel is bedongen en uit de arbeid voortvloeit
- uitzondering 2 arbeidsverbod	tenzij de bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken en het medezeggenschapsorgaan, of bij het ontbreken daarvan de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemer, daarmee instemt	tenzij de bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken en het medezeggenschapsorgaan, of bij het ontbreken daarvan de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemer, daarmee instemt
- zondagsbepaling	in geval van arbeid op zondag ten minste 4 vrije zondagen per 13 weken	in geval van arbeid op zondag ten minste 13 vrije zondagen per 52 weken
<b>maximum arbeidstijden (structureel)</b>		
- arbeidstijden per dienst	9 uur	10 uur
- arbeidstijd per week	45 uur	- - -
- arbeidstijd per 4 weken	- - -	gemiddeld 50 uur per week (200 uur)
- arbeidstijd per 13 weken	gemiddeld 40 uur per week (520 uur)	gemiddeld 45 uur per week (585 uur)

normen: werknemers van 18 jaar en ouder	Standaardregeling	Overlegregeling
<b>aanvullende regels indien er sprake is van nachtdiensten (arbeid tussen 00.00 en 06.00 uur)</b>		
- minimum rust na een nachtdienst die eindigt na 02.00 uur	14 uur	14 uur (1 x per periode van 7 x 24 uur in te korten tot 8 uur)
- minimum rust na een reeks nachtdiensten	48 uur	48 uur
- maximum arbeidstijd per nachtdienst	8 uur	9 uur
- maximum arbeidstijd per 13 weken	- - -	
- maximum aantal nachtdiensten	10 per 4 weken en 25 per 13 weken (16 per 4 weken indien de nachtdiensten voor of op 02.00 uur eindigen)	gemiddeld 40 uur per week (520 uur) 28 per 13 weken (52 per 13 weken indien de nachtdiensten voor of op 02.00 uur eindigen)
- maximum aantal achtereenvolgende nachtdiensten	5 (6 indien de nachtdiensten voor of op 02.00 uur eindigen)	7
<b>normen: werknemers van 18 jaar en ouder</b>	<b>Standaardregeling</b>	<b>Overlegregeling</b>
<b>maximum arbeidstijden bij overwerk (incidenteel)</b>		
- arbeidstijd per dienst	11 uur	12 uur
- arbeidstijd per week	54 uur	60 uur
- arbeidstijd per 13 weken	gem. 45 uur per week (585 uur)	gem. 48 uur per week (624 uur)
<b>aanvullende regels bij overwerk indien er sprake is van nachtdiensten</b>		
- maximum arbeidstijd per nachtdienst	9 uur	10 uur
- maximum arbeidstijd per 13 weken	gemiddeld 40 uur per week (520 uur)	gemiddeld 40 uur per week (520 uur)
<b>pauze (tijdsruimte van minimaal 1/4 uur)</b>		
- arbeidstijd per dienst > 5 uur	1/2 uur	1/2 uur (op te splitsen in 2 x 1/4 uur)
- arbeidstijd per dienst > 8 uur	3/4 uur waarvan 1/2 uur aaneengesloten	- - -
- arbeidstijd per dienst > 10 uur	1 uur, waarvan 1/2 uur aaneengesloten	- - -
<b>consignatie (afwijking rusttijd en pauze)</b>		
- periode zonder consignatie per vier weken	2 tijdruimten van elk minimaal 7 x 24 uur	2 tijdruimten van elk minimaal 7 x 24 uur
- consignatie voor en na een nachtdienst	niet toegestaan	niet toegestaan
- maximum arbeidstijd per 24 uur	13 uur	13 uur
- maximum arbeidstijd per week	60 uur	60 uur
- maximum arbeidstijd per 13 weken	gemiddeld 45 uur per week (585 uur)	gemiddeld 45 uur per week (585 uur)
- maximum arbeidstijd per 13 weken indien de consignatie geheel of gedeeltelijk de periode tussen 00.00 uur en 06.00 uur omvat	gemiddeld 40 uur per week (520 uur)	gemiddeld 40 uur per week (520 uur)
- minimum arbeidstijd bij oproep in consignatie	1/2 uur	1/2 uur

Normen	Standaardregeling	Overlegregeling
<b>Samenloop in een dienst (per voorgeschreven wettelijk regime minimaal 1 uur arbeid)</b>		
- 3/4-bepaling van toepassing	indien 3/4 van de arbeid onder één wettelijk regime valt, geldt dat regime voor de gehele dienst	indien 3/4 van de arbeid onder één wettelijk regime valt, geldt dat regime voor de gehele dienst
- 3/4-bepaling niet van toepassing	maximaal 10 uur arbeid per dienst, na die dienst minimaal 11 uur rust	maximaal 10 uur arbeid per dienst, na die dienst minimaal 11 uur rust
<b>Samenloop bij twee opeenvolgende diensten</b>		
minimum rusttijd tussen beide diensten	11 uur	11 uur

Voor de politie is verder art. 2:5 van de Arbeidstijdenwet van groot belang. Deze bepaling is van toepassing op toezichthoudende en (bijzondere) opsporingsdiensten

#### Artikel 2:5

*Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn van toepassing op arbeid verricht door personeel in burgerlijke openbare dienst, tenzij de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen een goede uitoefening van de bij wet en de daarop berustende bepalingen gegeven taken, dan wel het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten door dit personeel belemmert.*

#### Toelichting<sup>16</sup>

Het uitgangspunt van artikel 2:5 is, dat de Arbeidstijdenwet van toepassing is op arbeid verricht door overheids-personeel, ook als die bestaat uit:

- 1 het handhaven van de rechtsorde
- 2 het opsporen van strafbare feiten
- 3 de bij wet en de daarop berustende bepalingen gegeven taken

De eerste twee activiteiten hebben vooral betrekking op de politie en andere bijzondere opsporingsdiensten. De derde activiteit betreft de taken die de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingendienst vervullen. Voor alle drie de activiteiten geldt echter, dat er zich situaties kunnen voordoen waarbij toepassingen van de Arbeidstijdenwet het goed uitoefenen van deze activiteiten onevenredig belemmert. Het gaat in zo'n geval niet alleen meer om de belangen van het overheids-personeel, maar ook om de belangen van derden, welke laatsten de doorslag geven. Op dat moment wijkt de Arbeidstijdenwet.

#### Artikel 12 Barp (per 1 oktober 1998)

- 1 Het bevoegd gezag stelt de arbeids- en rusttijden vast.
- 2 Het bevoegd gezag kan in een regeling als bedoeld in artikel 1:4, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet afspraken maken inzake rusttijd en pauze, de arbeidstijd, arbeid op zondag en arbeid in nachtdienst.
- 3 De arbeidstijd bedraagt gemiddeld 36 uur per week.
- 4 Voor de ambtenaar met een volledige betrekking bedraagt het aantal te werken uren per jaar: het aantal kalenderdagen per jaar verminderd met het aantal zaterdagen en zondagen en de Nieuwjaarsdag, de Tweede Paasdag, de Hemelvaartsdag, de Tweede Pinksterdag, de beide Kerstdagen, de dag waarop de verjaardag van de Koning wordt gevierd en 5 mei, voor zover deze dagen niet op een zaterdag of een zondag vallen, vermenigvuldigd met 7,2.
- 5 Voor de ambtenaar met een deeltijdbetrekking bedraagt het aantal te werken uren per jaar een evenredig deel van het aantal te werken uren volgens de systematiek van de in het vierde lid opgenomen berekeningswijze.
- 6 Het aantal te werken uren, bedoeld in het vierde en vijfde lid, wordt rekenkundig op hele uren afgerond.
- 7 Het bevoegd gezag deelt een voor de bij hem werkzame ambtenaren vastgesteld rooster uiterlijk een week voor de aanvang van de periode waarop het betrekking heeft, aan de ambtenaar mee.
- 8 Uiterlijk op de vierde dag, voorafgaande aan die waarop dienst moet worden gedaan, wordt een dagrooster vastgesteld en aan de ambtenaar kenbaar gemaakt, waarin is aangegeven welke de tijdstippen zijn van aanvang en einde van de dienst.
- 9 De ambtenaar heeft in een kalenderjaar recht op tenminste 26 vrije zondagen waarvan 22 aansluitend aan een vrije dag, dan wel op tenminste 22 periodes van twee aaneengesloten vrije dagen waarbij de aaneengesloten periode een zaterdag of een zondag omvat.
- 10 Onze Minister kan ter uitvoering van dit artikel nadere regels stellen.

## Colofon

*Tekst*

leden werkgroep, IVA Tilburg, TNO Arbeid

*Vormgeving*

Vorm Vijf Ontwerpteam, Den Haag

*Druk*

Pallas Offset, Den Haag

*Uitgave*

juli 2002

*Handleiding op te vragen bij:*

mw. P. Kruikemeijer, tel. 070 - 426 68 60

e-mail [peggy.kruikemeijer@minbzk.nl](mailto:peggy.kruikemeijer@minbzk.nl)

