

# HR-beleid in de penitentiaire diensten - organisatie en performantie

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd naar de organisatie en performantie van het HR-beleid in de penitentiaire diensten.

Het personeelsbestand van de penitentiaire diensten wordt vastgelegd in protocollen. Het meest recente protocol 464 van 22 februari 2018 legde het personeelskader voor de penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's), de grootste personeelscategorie, vast op 6.825 voltijds equivalenten (VTE). Op 5 mei 2021 was 96,10 % van dit personeelskader ingevuld. Dit komt neer op een tekort van 265 VTE ten opzichte van waarin het kader voorziet. Bijna negen op tien gevangenisson kampen met een personeelstekort. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de oorzaken van het personeelstekort nog niet (kwalitatief) werden geanalyseerd.

Het statuut van het penitentiaire personeel wordt geregeld in de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel. De wet levert het algemene kader dat moet worden uitgewerkt in concrete en gedetailleerde uitvoeringsbesluiten. De planning van de uitvoering verloopt gefaseerd op basis van de beschikbare middelen en de prioriteiten uit het regeerakkoord en de beleidsverklaring van de minister. In de praktijk blijkt die planning echter sterk beïnvloed door de wijze waarop en de mate waarin het sociale overleg vordert. Het Rekenhof stelt vast dat de informele onderhandelingen pas twee jaar na de goedkeuring van de wet werden opgestart. Nochtans was het uitgangspunt van de wet dat een concretere uitwerking nodig was om bepaalde lacunes weg te werken en de performantie en prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen in zijn totaliteit naar een hoger niveau te tillen.

Pas wanneer deze uitvoeringsbesluiten uitgevaardigd zijn, zal ook duidelijk worden of de bepalingen van de wet van 23 maart 2019 die het statuut regelen, nauwer aansluiten bij de huidige inzichten over het penitentiaire beleid en de Europese penitentiaire regels die worden aanbevolen door de Raad van Europa. Dit neemt niet weg dat de wet de mogelijkheid van permanente contractuele tewerkstelling niet lijkt uit te sluiten en dus niet alleen afwijkt van het principe van statutaire aanwerving dat geldt voor het federale openbare ambt, maar bovendien ingaat tegen de aanbeveling van de Raad van Europa om het penitentiair personeel op een statutaire basis aan te werven. De wet gaat evenmin in op de Europese aanbeveling om nieuwe penitentiair medewerkers pas definitief aan te werven nadat zij geslaagd zijn in een basisopleiding.

De statutaire tewerkstelling vormt de regel voor het penitentiair personeel, maar door de grote personeelstekorten wordt steeds meer een beroep gedaan op contractuele tewerkstelling. Op lokaal niveau worden hiertoe systematisch selecties georganiseerd om personen met een startbaanovereenkomst aan te werven. Het Rekenhof is van oordeel dat deze tewerkstellingsvorm geen oplossing op lange termijn biedt om het bestaande personeelstekort binnen de gevangenisson op te vangen, ook al blijkt in de praktijk dat veel medewerkers die starten met een

startbaanovereenkomst doorstromen naar een statutaire betrekking. Bovendien bieden deze wervingen, die lokaal worden afgerond zonder tussenkomst van Selor, zonder uniforme bekendmakingsprocedures, zonder examen en enkel op basis van een mondelinge proef, onvoldoende garanties voor de rechtsconforme, veilige, humane en geïndividualiseerde uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en de correcte uitoefening van het overheidsgezag.

In uitvoering van artikel 14, 1°, van de wet van 23 maart 2019 moet de minister een deontologische code vastleggen. De initiatieven om managementtools te ontwikkelen waarmee het deontologische, ethische en integere gedrag van het penitentiaire personeel kan worden bevorderd, staan ingevolge de COVID-19-pandemie op een laag pitje. Noch het Comité voor Ethiek en Deontologie voor de Franstalige personeelsleden (EPICED), noch de Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie zijn geslaagd in hun opzet een toolbox integriteit, aangepast aan het specifieke kader van de penitentiaire instellingen, te realiseren.

In de Memorie van Toelichting van de wet van 23 maart 2019 en bij de parlementaire bespreking wordt door alle actoren uitgebreid ingegaan op het essentiële belang van een degelijke opleiding. De penitentiaire opleidingsdienst die het beleid moet vormgeven, werd echter nog niet opgericht en de middelen waarover die opleidingsdienst moet beschikken liggen nog niet vast. Het Rekenhof is van oordeel dat als de financiële middelen en de human resources niet aanzienlijk worden verhoogd, de noodzakelijke acties om de opleidingsvisie van de wet van 23 maart 2019 in te voeren, moeilijk zullen kunnen worden gerealiseerd.

De individuele opleidingsdoelstellingen uit de bestuursovereenkomst 2016-2018 werden niet gehaald. Er werden geen overkoepelende regels of garanties ingebouwd om het personeel de zekerheid te geven dat de vereiste opleidingen kunnen gevolgd worden, waardoor in geval van operationele tekorten de deelname aan deze opleidingen steeds meer in het gedrang komt. Dit geldt niet enkel voor de voortgezette beroepsopleidingen: ook bij de basisopleidingen stijgt het absentieïsme door operationele tekorten. Deze basisopleidingen worden bovendien steeds vaker beperkt tot een ingekorte onthaaltraining, en zelfs die kan niet worden gegarandeerd. Het gebeurt dat personeelsleden met een startbaanovereenkomst zonder enige vorm van voorafgaande opleiding worden ingezet op de werkvloer. Het Rekenhof beveelt aan het volgen van een basisopleiding te verplichten vóór tewerkstelling op de werkvloer mogelijk is.

Het sociale overleg over de herziening van de personeelsprofielen, die nodig is om het actuele unieke kader van bewakingspersoneel op te splitsen in twee pijlers (een functiedifferentiatie tussen enerzijds de bewaking en de beveiliging van gebouwen en personen en anderzijds het toezicht en de begeleiding van gedetineerden), is lopend. De budgettaire impact van het project is nog onduidelijk. Vermits diverse verloningsstelsels op tafel liggen, kunnen de kredieten momenteel nog onvoldoende nauwkeurig geraamd worden.

Het grote aantal afwezigheden wegens ziekte en de grote verlofachterstand vormen al jaren twee belangrijke pijnpunten bij het gevangeniswezen. Volgens de laatste cijfers (2020) liep het absentieïsmepercentage op tot bijna 10 % van de arbeidstijd, terwijl dit in 2019 bij de federale administraties voor niveau C (het niveau waartoe de PBA's behoren) gemiddeld 7,29 % bedroeg. Hoewel de PBA's te maken hebben met erg bijzondere arbeidsomstandigheden werd de invloed hiervan op het ziekteverzuim tot nog toe niet nader geanalyseerd. Bovendien is er ook geen preventiebeleid dat zich specifiek heeft toegespitst op de diensten van het gevangeniswezen. De vele afwezigheden en het personeelstekort hebben inmiddels geleid tot een verlofachterstand

bij de personeelsleden die in 2020 was opgelopen tot 560.000 dagen (jaarlijks vakantieverlof, rustdagen, feestdagen,...). A rato van gemiddeld 200 werkdagen per jaar, resulteert dit in een gecumuleerde verlofachterstand van 2.800 jaar, hetzij gemiddeld zowat 60 dagen per personeelslid. Het Rekenhof dringt erop aan dat een aantal HR-initiatieven wordt genomen om deze tendens te doen keren.

De artikelen 15 tot en met 20 van de wet van 23 maart 2019 regelen de wijze waarop de continuïteit van de penitentiaire dienstverlening tijdens een staking moet worden gewaarborgd. In uitvoering hiervan werden de operationele personeelsplannen vastgelegd in de ministeriële omzendbrief nr. 1819 van 24 februari 2020, die per gevangenis de minimale bezettingsgraad bepaalt die tijdens een stakingsperiode moet worden bereikt om de essentiële diensten te waarborgen. Op deze minimale bezettingsgraad werd echter een uitzondering toegestaan voor stakingen tot 24 uren. Het Rekenhof heeft bovendien vastgesteld dat de wettelijk opgelegde evaluatie van de garantie van de essentiële diensten tijdens stakingen, die uiterlijk op 1 juli 2020 moest plaatsvinden, nog steeds niet werd uitgevoerd, en dat het sociale overleg hierover zelfs nog moet worden opgestart.