



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







Rekenhof

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





# 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 gevangenis 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 gevangenis 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.









<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Context	13
1.2 Onderzoeksvragen en -afbakening	14
1.3 Auditmethode	15
1.4 Verloop van de audit	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Personeelsbestand</b>	<b>17</b>
2.1 Overzicht penitentiaire diensten	17
2.2 Vastlegging personeelsbestand	18
2.2.1 Protocollen	18
2.2.2 Opvolging en budget	18
2.3 Invulling personeelsbestand	18
2.3.1 Huidig personeelsbestand	18
2.3.2 Opvolging personeelsbestand	19
2.3.3 Personeelstekort bewakings- en technisch personeel	19
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Anders werken</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Opzet van het project 'Anders Werken'	21
3.2.1 'Hoed-model'	21
3.2.2 Bijsturing van het 'hoed-model'	22
3.2.3 Invloed van het sociale overleg	23
3.3 Uitvoering op het terrein	23
3.3.1 Expertengroep	23
3.3.2 Theoretische oefeningen	23
3.3.3 Resultaten	24
3.4 Invoering	24
3.5 Invoering van de flexibiliteitspremie	24
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Statuut van het penitentiaire personeel</b>	<b>25</b>
4.1 Wetgevend kader	25
4.1.1 Inleiding	25
4.1.2 Uitvoering van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel	26
4.1.3 Aard van tewerkstelling	28
4.1.4 Basisopleiding	28
4.2 Huidige invulling	29
4.2.1 Werving	29
4.2.2 Deontologie	32
4.2.3 Opleidingen	33
4.2.4 Functiedifferentiatie	38

<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>Absenteïsme en verlofachterstand</b>	<b>41</b>
<b>5.1 Absenteïsme</b>	<b>41</b>
<b>5.2 Verlofachterstand</b>	<b>42</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Gegarandeerde dienstverlening</b>	<b>45</b>
<b>6.1 Wettelijke regeling</b>	<b>45</b>
6.1.1 Procedure	45
6.1.2 Evaluatie	47
<b>6.2 Spontane of wilde stakingen</b>	<b>47</b>
<b>Hoofdstuk 7</b>	
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
<b>7.1 Conclusies</b>	<b>49</b>
7.1.1 Personeelsbestand	49
7.1.2 Anders werken	49
7.1.3 Statuut	49
7.1.4 Absenteïsme en verlofachterstand	51
7.1.5 Gegarandeerde dienstverlening	51
<b>7.2 Aanbevelingen</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage</b>	<b>53</b>
<b>Antwoord van de minister van Justitie</b>	<b>55</b>

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



## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Context

Het gevangeniswezen in België kent al lange tijd problemen: chronische overbevolking, verouderde infrastructuur, personeelstekorten, hoog absentisme... Dit leidde regelmatig tot stakingsacties, waardoor de humane detentie van gedetineerden dermate in het gedrang kwam dat België al verschillende malen werd veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Ook het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) van de Raad van Europa had de Belgische regering al sinds het verslag van haar bezoek aan België in 2003 aanbevolen maatregelen te nemen om de dienstverlening in de penitentiaire sector te garanderen zodat de basisrechten van de gedetineerden konden worden gevrijwaard.

Na een herhaling van die aanbeveling in 2010 en 2012, stelde het CPT België in gebreke, een eerste stap voor de bekendmaking van een “openbare verklaring”, mocht er geen gegarandeerde dienstverlening worden ingesteld.

Als reactie daarop bepaalde het regeerakkoord van 9 oktober 2014 expliciet dat een gegarandeerde dienstverlening bij het gevangeniswezen zou worden ingevoerd om zo de basisrechten van de gedetineerden te vrijwaren. De modaliteiten ervan zouden worden bepaald in overleg met de sociale partners. De toenmalige minister van Justitie richtte hiervoor in december 2014 een werkgroep op met de vakbonden en koos er tijdens de onderhandelingen voor om niet enkel te focussen op de uitwerking van een gegarandeerde dienstverlening maar ook te werken aan maatregelen om de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiaire personeel aan te passen. Hij wilde zo de algehele malaise aanpakken en de performantie en de prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen algemeen naar een hoger niveau optillen.

In de lente van 2016 legde een lange stakingsactie het Belgische gevangeniswezen lam. De sociale vrede keerde terug met protocol 436 van 30 mei 2016 van het Sectorcomité III – Justitie, waarin met de vakbonden onder meer afspraken werden gemaakt over de personeelssterkte en de wijze waarop de werkprocessen zouden worden georganiseerd in een model ‘Anders werken’ (zie verder, [hoofdstuk 3](#)).

Intussen was echter ook het CPT opnieuw gealarmeerd en na een ad-hoc bezoek aan een aantal gevangeniswezen wees het België opnieuw op de dringende noodzaak te voorzien in een wettelijk gegarandeerde dienstverlening. Het antwoord van de minister van Justitie, dat de onderhandelingen daarover met de vakbonden worden voortgezet en dat een wetsvoorstel binnen afzienbare tijd aan het parlement zou worden voorgesteld, kon niet meer

baten. Op 13 juli 2017 legde het CPT een ‘Openbare verklaring betreffende België’<sup>1</sup> af als laatste middel om een wetgevend initiatief af te dwingen. Daarin stelt het: *“Het Comité heeft de afgelopen 27 jaar veel bezoeken aan de 47 lidstaten van de Raad van Europa uitgevoerd en nooit eerder heeft het een vergelijkbaar fenomeen waargenomen, zowel qua omvang als voor wat betreft de risico’s die er aan verbonden zijn”*.

De gegarandeerde dienstverlening kon niet langer uitblijven en werd, zij het zonder syndicaal akkoord, ingevoerd door de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

Zoals de minister van Justitie van meet af aan ambieerde, regelt de wetgever met deze kaderwet niet enkel de invoering van een gegarandeerde dienstverlening maar voorziet hij in een hertekening van de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiaire personeel. Internationale instellingen wijzen immers op het belang van de zeer specifieke opdrachten van de gevangenismedewerkers die bijzondere regels verantwoord (en zelfs noodzakelijk maken) voor hun aanwerving, opleiding en werkomstandigheden met het oog op adequate zorg voor gedetineerden.

Titel IV van de wet van 23 maart 2019 regelt daartoe een aantal bijzondere aspecten van de loopbaan van het penitentiaire personeel. De bepalingen wijken af van de algemene reglementering van toepassing op het personeel van de federale overheidsdiensten of creëren de mogelijkheid om dat te doen. Belangrijke bepalingen hebben onder meer betrekking op de competentievereisten bij selectie en bevordering, de integriteit en moraliteit van het gevangenispersoneel de invoering van functiedifferentiatie tussen opdrachten van louter bewaking en beveiliging enerzijds en toezicht en begeleiding anderzijds, en het prestatieafhankelijk maken van toelagen. Er wordt ook sterk ingezet op vorming en opleiding door de oprichting van een performante opleidingsdienst.

## 1.2 Onderzoeksvragen en -afbakening

De audit is tweeledig van opzet. Enerzijds werd nagegaan hoe het beleid ter organisatie van de gevangnissen werd uitgewerkt en onderbouwd, en anderzijds hoe dit beleid tot op heden werd uitgevoerd.

Dit resulteerde in twee onderzoeksvragen:

1. Zijn de HR-beleidsmaatregelen die een hogere performantie en prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen beogen, degelijk onderbouwd en uitgewerkt?
2. Op welke wijze en in welke mate worden deze beleidsmaatregelen uitgevoerd?

---

<sup>1</sup> Raad van Europa, *Openbare verklaring betreffende België*, Straatsburg, 13 juli 2017, CPT/Inf (2017) 18, [www.coe.int](http://www.coe.int).



Bij elke vraag kwamen de volgende aspecten aan bod:

- de vaststelling en invulling van het benodigde personeelsbestand;
- de rationalisering van de werkmethodes;
- het statuut van het penitentiaire personeel;
- de initiatieven om het absenteïsme af te bouwen;
- de organisatie van de gegarandeerde dienstverlening.

### 1.3 Auditmethode

Voor het antwoord op de eerste onderzoeksvraag (Zijn de HR-beleidsmaatregelen die een hogere performantie en prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen beogen, degelijk onderbouwd en uitgewerkt?) werden in de eerste plaats de beleidsvoorbereidende en projectdocumenten onderzocht. Hierbij nam de analyse van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, meer bepaald de ontstaanshistoriek ervan, een belangrijke plaats in.

Ook voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag (Op welke wijze en in welke mate worden deze beleidsmaatregelen uitgevoerd?) werden tal van documenten geanalyseerd (bestuursovereenkomst, jaarverslag, protocollen, personeelsoverzichten ...).

De informatie uit deze bronnen werd in eerste instantie door middel van algemene vragenlijsten afgetoetst bij de verantwoordelijke ambtenaren en de beleidscel van de minister van Justitie. Bij de beleidscel werd vooral ingegaan op de totstandkoming en opvolging van de wetgevende initiatieven. Bij de administratie werd vooral gefocust op de invoering van de maatregelen en werd dieper ingegaan op de problemen die zich hierbij voordeden en de mogelijke verklaringen hiervoor.

Ingevolge de maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie werd het verdere onderzoek voornamelijk schriftelijk of via online-gesprekken gevoerd. Het onderzoek werd afgesloten met een exitgesprek op 24 juni 2021.

### 1.4 Verloop van de audit

4 november 2020	Aankondiging van de audit bij de minister van Justitie en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie
november 2020 - juni 2021	Uitvoering van de audit en opmaak van het ontwerpverslag
15 september 2021	Verzending van het ontwerpverslag naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie en naar de minister van Justitie
19 november 2021	Antwoord van de minister van Justitie

Het antwoord van de minister van Justitie werd verwerkt in dit verslag en integraal opgenomen als bijlage.



## Hoofdstuk 2

# Personeelsbestand

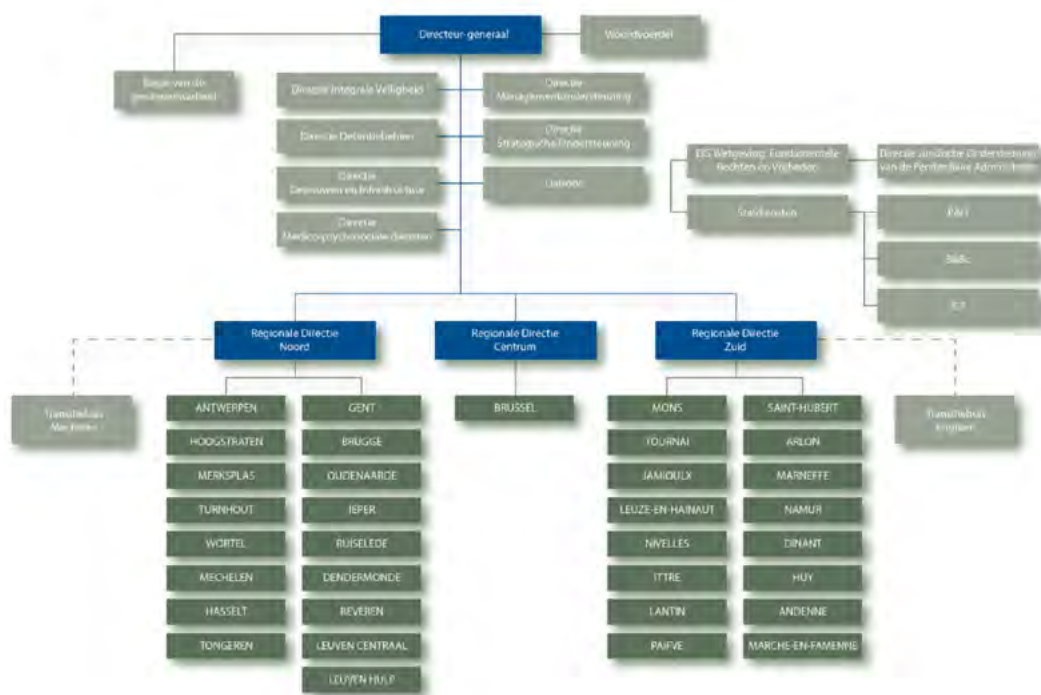
### 2.1 Overzicht penitentiare diensten

Het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI) van de FOD Justitie is belast met de uitvoering van de straffen en de vrijheidsberovende maatregelen.

Het DG EPI bestaat uit een centrale administratie en buitendiensten, waaronder de gevangenissen. De centrale administratie staat in voor de methodologische en logistieke ondersteuning van de controle op en de begeleiding van de buitendiensten, de behandeling van de individuele dossiers van de gedetineerden en het personeelsbeheer.

De directeur-generaal van het DG EPI is verantwoordelijk voor de eindresultaten van de organisatie en is lid van het directiecomité van de FOD Justitie.

**Figuur 1** – Structuur van het DG EPI



Bron: FOD Justitie

In totaal zijn er 35 gevangenissen die behoren tot drie regionale directies: de 17 Vlaamse gevangenissen behoren tot regio Noord, de 16 Waalse tot regio Zuid en de 2 Brusselse gevangenissen tot regio Centrum. De regionale directies functioneren tussen het centraal bestuur en de buitendiensten.

De regionale directies hebben als opdracht het beleid van de directeur-generaal te ondersteunen en de initiatieven opgezet in de gevangenissen te coördineren, met als doel een eenvormig detentiebeleid te voeren en ervoor te zorgen dat de regelgeving wordt toegepast in overeenstemming met de wet. Zij ondersteunen ook de gevangenissen bij de organisatie van de uitvoering van de straffen en detentiemaatregelen.

## 2.2 Vastlegging personeelsbestand

### 2.2.1 Protocollen

Het laatst goedgekeurde personeelsplan voor het DG EPI dateert van 2014. Na 2014 werd geen personeelsplan meer opgemaakt, maar heeft het DG EPI zelf actieplannen opgesteld om belangrijke (personeels)beslissingen te kaderen.

De laatste vijf jaar werd de personeelsbezetting vastgelegd in drie protocollen die werden gesloten tussen de vakbonden en de minister van Justitie. De protocollen 436, 455 en 464 bevatten voor het penitentiaire personeel onder meer de personeelskaders per gevangenis en per graad.

In het protocol 436 van 30 mei 2016 werd het kader van de penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's), dat meer dan 80 % van het penitentiaire personeel vormt, vastgelegd op 7.075 voltijds equivalenten (VTE). In 2014 bedroeg dit kader nog 7.241 VTE. Dit protocol bepaalde ook dat, zolang het personeelskader niet 100 % is ingevuld, elk vertrekkend personeelslid zou worden vervangen. Daarnaast werden ook aanwervingen in de andere penitentiaire graden vooropgesteld.

Het protocol 455 van 9 juni 2017 verminderde het personeelskader voor de PBA's verder tot 6.825 VTE. Dit protocol werd gesloten na lange onderhandelingen en bekrachtigde de resultaten van het project 'Anders Werken' (zie [hoofdstuk 3](#)).

In het protocol 464 van 22 februari 2018 werd het streefcijfer van 6.825 VTE bevestigd (respectievelijk 3.027 VTE voor Vlaanderen, 3.117 VTE voor Wallonië en 681 VTE voor Brussel).

### 2.2.2 Opvolging en budget

In 2020 werden de gemaakte afspraken in de protocollen twee keer door het DG EPI opgevolgd en gemonitord. De laatste monitoringvergadering vond plaats op 21 december 2020.

In de begroting voor 2021 werden voor het DG EPI 435,52 miljoen euro personeelskredieten (personeelsenveloppe 2 van de FOD Justitie) opgenomen.

## 2.3 Invulling personeelsbestand

### 2.3.1 Huidig personeelsbestand

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het personeel van de gevangenissen, ingedeeld per personeelscategorie. De 'effectieven' zijn het aantal fysieke personen die tewerkgesteld zijn, terwijl de 'VTE' de personeelsbezetting in voltijdse prestaties uitdrukken. De laatste kolom vermeldt de VTE die in het protocol 464 werden afgesproken.

Op 5 mei 2021 werkten er 9.432 personeelsleden (of 8.005,16 VTE) bij het DG EPI, waarvan ongeveer 90 % statutairen en 10 % contractuelen. Van de grootste personeelscategorie (PBA's) was 96,11 % van het personeelskader ingevuld. Voor hen geldt nog steeds dat elk vertrokken personeelslid wordt vervangen zolang dit kader nog niet volledig is ingevuld.

**Tabel 1** – Penitentiair personeel op 5 mei 2021

Personeelscategorie	Effectieven	VTE	Streefcijfer protocol 464	VTE/protocol (in %)
Directie	155	142,70	149,00	95,77
Adviseur-Attaché	92	86,70	83,50	103,83
Administratief	706	612,67	649,30	94,36
Medisch	307	251,73	280,95	89,60
Psychosociaal	417	351,20	411,82	85,28
Bewaking/techniek (PBA's)	7.754	6.559,21	6.825,00	96,11
Buiten kader	1	0,95	0,95	100
<b>Totaal EPI</b>	<b>9.432</b>	<b>8.005,16</b>	<b>8.400,52</b>	<b>95,29</b>

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het DG EPI

### 2.3.2 Opmenging personeelsbestand

De invulling van de personeelskaders van de gevangenen wordt dagelijks door het DG EPI opgevolgd. Jaarlijks verwerkt het DG EPI gemiddeld 400 ins en 400 outs.

Op regelmatige tijdstippen worden projecties gedaan die rekening houden met de natuurlijke uitstroom (zoals pensioen, verlof voorafgaand aan de pensionering), de arbeidsduurvermindering en de onverwachte vertrekkers, waarvoor een verdeelsleutel wordt gehanteerd (maandelijks zijn er gemiddeld twaalf onverwachte vertrekkers bij de PBA's). Om de gekende vertrekkers te vervangen, worden eerst de mutatievragen tussen de gevangenen onderling behandeld. Pas daarna wordt tot aanwerving overgegaan.

In principe zijn alle aanwervingen statutair met uitzondering van startbaanovereenkomsten (SBO), vervangingsovereenkomsten en contracten voor bepaalde duur.

### 2.3.3 Personeelstekort bewakings- en technisch personeel

Op 5 mei 2021 waren er in de verschillende gevangenen 6.559,21 VTE binnen het kader bewaking en techniek tewerkgesteld. Dit komt neer op een tekort van 265,79 VTE op het streefcijfer van 6.825 VTE (3,9 %).

Het personeelstekort situeert zich in ongeveer 31 van de 35 gevangenen en vormt al jaren een probleem. Er bestaan wel verschillen tussen de regio's: specifiek in de Vlaamse en Brusselse gevangenen is er een aanhoudend tekort aan Nederlandstalig personeel. Dit komt onder meer omdat er in Vlaanderen veel minder kandidaten voor de selectieprocedures zijn dan in Wallonië. In de Brusselse gevangenen ontstaan personeelstekorten door de mutaties die vooral naar regio Zuid gebeuren.

Het DG EPI wijst ook nog op andere oorzaken voor het bestaande personeelstekort zoals de moeilijke arbeidsmarkt, de zware selectieprocedure, de zware arbeidsomstandigheden en het personeelsverloop. Deze oorzaken werden echter nog niet (kwalitatief) geanalyseerd.

Om de personeelstekorten op te vangen, wordt sinds enkele jaren in alle gevangenissen een toenemend aantal personen met een startbaanovereenkomst of een contract voor bepaalde duur aangeworven. Hierop wordt verder ingegaan in [hoofdstuk 4](#).

## Hoofdstuk 3

# Anders werken

### 3.1 Inleiding

In 2015 ging het DG EPI van start met het project 'Anders werken', naar aanleiding van de beslissing van de federale overheid om de human resources vanaf 2014 te verminderen met 10 % over een periode van vier jaar. Van bij de aanvang was het duidelijk dat de personeelsbesparingen ook de gevangenen zouden treffen en dat een ingrijpende hertekening en herdenking van de werkprocessen binnen de gevangenen nodig zou zijn. Een gevangenis werkt immers in een volcontinu systeem en de inzet van personeel is hierop afgestemd.

Het DG EPI stelde een nota op over de optimalisering en rationalisering van de arbeidstijd van het penitentiaire personeel, met als doel de inzet van het personeel fundamenteel anders te bekijken.

### 3.2 Opzet van het project 'Anders Werken'

#### 3.2.1 'Hoed-model'

Traditioneel werd in een gevangenis in drie blokken van acht uur gewerkt: het nachtblok (22u-6u), het voormiddagblok (6u-14u) en het namiddagblok (14u-22u).

Het opzet van het project 'Anders Werken' was om deze blokken te hertekenen op basis van het zogenaamde 'hoed-model'.

De bestaande werkprocessen en postenbezettingen werden geanalyseerd en de verschillende activiteiten werden in categorieën ondergebracht naargelang van hun belang:

- Cruciale posten: bv. camera's en deuraansturing;
- Logistieke posten: bv. keuken;
- Basisbewegingen: bv. wandelingen, werkhuisen, paleizen;
- Ondersteunende posten: bv. begeleiden sportactiviteiten, lesactiviteiten.

**Figuur 2 – 'Hoed-model'**



*Bron: Jaarverslag 2015 DG EPI*

Volgens dit 'hoed-model' zouden activiteiten die veel personeel vereisen (basisbewegingen en begeleiding activiteiten) maximaal georganiseerd worden tijdens de daguren (binnen een gecompriëerd tijdsblok van 9 uur tot 17 uur). De personeelsinzet vóór 9 uur, ná 17 uur en in het nachtblok zou op die manier sterk verminderd kunnen worden, al moest rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde activiteiten op vaste momenten moesten gebeuren.

Voor het nachtblok werd een aanpassing van het werkproces doorgevoerd en werden, behalve bij specifieke doelgroepen, de visuele controles vervangen door auditieve controles.

### 3.2.2 Bijsturing van het 'hoed-model'

Het oorspronkelijke opzet van het project 'Anders Werken' moest aanzienlijk worden bijgestuurd. Enerzijds ontstond er veel weerstand van stakeholders tegen het gecompriëerde activiteitenblok van 9 tot 17 uur, dat bijvoorbeeld te beperkend werd ervaren door vrijwilligers van de Gemeenschappen en advocaten die hun cliënten 's avonds bezochten. Anderzijds bleek ook dat door de specifieke eigenschappen van gevangenissen (arresthuis versus strafhuis<sup>2</sup>, geografische situering) het 'hoed-model' in zijn oorspronkelijke vorm soms moeilijk toepasbaar was. Dit was bijvoorbeeld het geval in arresthuizen waar er veel transporten naar de rechtbanken zijn en in de Brusselse gevangenissen waar het reduceren van personeel in vroege of late tijdsblokken zou impliceren dat het personeel tijdens het spitsuur het werk moest aanvatten.

In de daarop volgende onderhandelingen werd het 'hoed-model' als het ware steeds meer samengedrukt, waardoor opnieuw meer personeel noodzakelijk werd en het gecompriëerde tijdsblok van 9 tot 17 uur opnieuw werd uitgebreid. Van het oorspronkelijke opzet bleef dus weinig over.

<sup>2</sup> De arresthuizen zijn de gevangenissen voor personen die nog niet veroordeeld zijn en in voorlopige hechtenis zitten. De strafhuizen zijn de gevangenissen voor de veroordeelden.



### 3.2.3 Invloed van het sociale overleg

Belangrijk voor de slaagkansen van het project 'Anders Werken' was het overleg met de vakbonden.

Bij de start van het project was er een groot verschil in visie tussen de nationale afgevaardigden van regio Noord en deze van regio Zuid. In de loop van het project werd overeenstemming bereikt met de belofte dat er geen loonverlies zou worden geleden (ontstaan van de flexibiliteitspremie, zie punt 3.5), dat er geen werklasterhoging zou ontstaan en dat de veiligheid steeds gegarandeerd zou blijven. De door de overheid gestelde prioriteit van het maximale respect voor het detentieregime werd door de vakbonden aanvaard.

## 3.3 Uitvoering op het terrein

### 3.3.1 Expertengroep

Een tweetalige expertengroep werd opgericht, bestaande uit het management (regionale directie), een expert Personeel & Organisatie (P&O) en twee experts met kennis over dienstplanning en kaderberekening. De expertengroep werd federaal samengesteld (evenwicht Noord – Zuid) om te garanderen dat de uitvoering van de rationaliseringsoefening in beide landsgedeelten uniform zou zijn.

### 3.3.2 Theoretische oefeningen

De expertengroep maakte op basis van een analyse van de documenten (dienstlijsten, huishoudelijk reglement, dienstnota's, ...) die hen door de gevangenissen werden bezorgd een theoretische oefening waarbij, rekening houdend met de specificiteit van elke gevangenis, de postenbezetting hertekend werd. Daarna volgde een bezoek ter plaatse door de expertengroep.

De gevangenissen maakten ter voorbereiding van dit bezoek ook de rationaliseringsoefening. Op een vergadering met de lokale werkgroepen werd die theoretische oefening verduidelijkt, geëvalueerd en eventueel bijgesteld. Het eindresultaat van de oefening werd aan de gevangenisdirecteurs bezorgd met het oog op een validering op het lokale Basisoverlegcomité (BOC)<sup>3</sup>.

Na de plaatsbezoeken van de expertengroep werd per gevangenis een bijzondere technische werkgroep<sup>4</sup> opgericht die de lokale (theoretische) oefening onderzocht en eventueel bijkomende aanpassingen voorstelde.

De resultaten van de technische werkgroepen werden voorgelegd op het Hoog Overlegcomité (HOC)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Binnen elke strafinrichting is er een lokaal basisoverlegcomité. Dit comité is samengesteld uit afgevaardigden van de overheid en van de vakorganisaties en is bevoegd voor de overlegmaterie die betrekking heeft op de personeelsleden van de betrokken strafinrichting.

<sup>4</sup> De technische werkgroepen waren samengesteld uit de directeur-generaal EPI, de regionale directeurs, de projectleider, een expert P&O, de gevangenisdirecteur, de nationale vertegenwoordigers van de vakorganisaties, lokale vertegenwoordigers van de vakorganisaties en een secretaris voor de opmaak van de verslagen.

<sup>5</sup> Binnen elke overheidssector is er een hoog overlegcomité. Dit comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid en de vakorganisaties en is bevoegd voor de overlegmaterie van de personeelsleden van de betrokken sector, in dit geval de sector III Justitie.

### 3.3.3 Resultaten

Door de theoretische oefeningen werden afwijkingen op de personeelskaders gedetecteerd en gecorrigeerd. Op basis van de opgevraagde dienstlijsten (inplannen gevangenispersoneel) kon immers worden vastgesteld of een gevangenis al dan niet ‘boven zijn stand’ leefde.

Bij de theoretische oefeningen werd ook nagegaan of bepaalde taken gecombineerd of aansluitend georganiseerd konden worden waardoor ze door één personeelslid konden worden uitgevoerd (in plaats van door twee).

Na afloop van alle theoretische oefeningen bij de gevangenissen werd op nationaal niveau het protocol 455 gesloten (zie [punt 2.2.1](#)) waarin de resultaten van het project ‘Anders Werken’ werden bekrachtigd en het personeelskader van de PBA’s op 6.825 VTE werd vastgelegd (wat in het latere protocol 464 werd bevestigd).

## 3.4 Invoering

In welke mate het project ‘Anders Werken’ werd ingevoerd en hoe ‘de hoed’ uiteindelijk in de praktijk vorm kreeg, werd aan de gevangenissen zelf overgelaten.

Momenteel is het project bijna volledig uitgerold en ingevoerd, met uitzondering van enkele gevangenissen, omwille van geplande infrastructuurwerken.

Nadat het DG EPI een aantal bijsturingen doorvoerde (zie [punt 3.2.2](#) en [punt 3.2.3](#)) verliep de invoering van het project ‘Anders Werken’ verder zonder veel sociale onrust.

## 3.5 Invoering van de flexibiliteitspremie

Samen met de invoering van het project ‘Anders Werken’ werd vanaf 20 december 2016 een toelage voor flexibele prestaties<sup>6</sup> (de zogenaamde flexibiliteitspremie) ingevoerd.

De toenmalige minister van Justitie nam na sociaal overleg de beslissing om deze toelage, die noodzakelijk was om het loonverlies ingevolge het project te compenseren, toe te kennen aan alle personeelsleden<sup>7</sup> van de gevangenissen.

Globaal leidt deze toelage tot een hogere loonkost voor de FOD Justitie. De toelage voor flexibele prestaties (drie euro per uur) wordt immers niet enkel toegekend aan de PBA maar aan alle personeelsleden die tussen 6 en 18 uur prestaties leveren.

<sup>6</sup> Ministerieel besluit van 14 december 2016 tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 september 1998 houdende de toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan sommige personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Justitie.

<sup>7</sup> Met uitzondering van de personeelsleden van niveau A en de opleiders tewerkgesteld bij de opleidingscentra voor het penitentiaire personeel.

## Hoofdstuk 4

# Statuut van het penitentiaire personeel

### 4.1 Wetgevend kader

#### 4.1.1 Inleiding

De koning ontleent aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, de principiële en exclusieve bevoegdheid om de federale openbare diensten te organiseren en het statuut van de eraan verbonden ambtenaren vast te stellen. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat. De Raad van State is in zijn advies bij de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel uitgebreid ingegaan op de bevoegdheid van de wetgever om het personeelsstatuut van de penitentiaire administratie te regelen en heeft aanvaard dat het verdedigbaar is om op een wettelijk niveau een bijzondere en specifieke regeling voor het penitentiaire personeel vast te leggen, ter aanvulling van de algemene bepalingen van toepassing op de personeelsleden van het federale openbare ambt.

Titel IV van de wet van 23 maart 2019 regelt alle aspecten van de loopbaan van het penitentiaire personeel. Momenteel worden die nog beheerst door een amalgaam van regels die volgens de Memorie van Toelichting bij de wet bij wijlen erg “gedateerd” zijn. Zowel de interne als de externe rechtspositie van gedetineerden werden wettelijk verankerd in 2005 en 2006<sup>8</sup> waardoor de noodzaak ontstond de missie, de opdrachten, de rechten en de plichten van het penitentiaire personeel evenzeer een wettelijke verankering te geven. Die zou op een coherente wijze moeten sporen met de bepalingen over de gedetineerden.

Het Rekenhof ging na in welke mate de nieuwe wettelijke bepalingen die het statuut regelen al in werking getreden zijn (punt 4.1.2) en of zij beter overeenstemmen met de huidige inzichten over het penitentiaire beleid en met de internationale regelgeving, in het bijzonder de Euro-pese penitentiaire regels die worden aanbevolen door de Raad van Europa (punten 4.1.3 en 4.1.4)<sup>9</sup>.

8 Resp. in de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

9 Raad van Europa, *Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952<sup>nd</sup> meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*; *Recommendation CM/Rec(2012)5 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Ethics for Prison Staff (Adopted by the Committee of Ministers on 12 April 2012 at the 1140<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*; *Lignes directrices pour le recrutement, la sélection, l'éducation, la formation et le développement professionnel du personnel pénitentiaire et de probation*, Europees Comité inzake Criminele Problemen (CDPC) van 25 april 2019 (verder in de tekst de Europese richtlijnen inzake selectie en opleiding genoemd).

#### 4.1.2 Uitvoering van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel

De wettelijke bepalingen zijn weinig gedetailleerd. Er wordt enkel een algemeen kader gecreëerd dat pas in werking zal worden gesteld nadat de nodige uitvoeringsbesluiten zijn getroffen. Een concrete planning voor de integrale uitvoering van de wet, waarbij voor elk artikel een afgelijnde timing wordt vooropgesteld, is er niet. De minister gaat uit van een gefaseerde uitvoering van de wet om twee redenen: enerzijds zijn niet alle hervormingsmaatregelen budgetneutraal en vergen zij een belangrijke investering en anderzijds heeft de uitvoering van de wet een grote impact op het personeel en het sociale klimaat.

Wat het statuut betreft, wordt op basis van de beschikbare middelen en de prioriteiten uit het regeerakkoord en de beleidsverklaring van de minister van Justitie<sup>10</sup> in eerste instantie gewerkt aan de uitvoering van de volgende bepalingen:

Tabel 2 – Prioritaire uitvoering van de bepalingen van de wet van 23 maart 2019

Wettelijke bepaling	Inhoud	Stand van zaken
Art. 13, § 2, 1 <sup>e</sup> lid	Vaststelling van de functies, graden en klassen van de personeelsleden van de penitentiaire administratie	De fase van informeel overleg met de representatieve vakbonden is eind februari 2021 van start gegaan en werd in de loop van de maand mei afgerond. Vervolgens werd het ontwerp voor akkoord voorgelegd aan de minister van Ambtenarenzaken en de staatssecretaris voor Begroting.
Art. 27	Bepaling van de toelagen van toepassing op de personeelsleden van de penitentiaire diensten	Een eerste analyse van de toelagen werd opgestart. De vakbondsonderhandelingen over het project functiedifferentiatie betreffen ook de vaststelling van de toelagen.
Art. 14, 1 <sup>e</sup> lid, 4 <sup>o</sup>	Bepaling van de samenstelling van het uniform en de kentekens eigen aan de functie	De informele vakbondsonderhandelingen zijn afgerond. Reglementaire teksten werden opgesteld en voor advies en goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde instanties, vervolgens wordt het formele overleg opgestart. Inwerkingtreding van dit kb is gepland voor 1 januari 2022.
Art. 14, 1 <sup>e</sup> lid, 5 <sup>o</sup>	Bepaling van de middelen ter identificatie	De identificatie zal ook geregeld worden in het kb betreffende de uniformen en volgt dezelfde timing.

10 De beleidsverklaring 2.0 bepaalt de prioriteiten als volgt:

p. 8: "Voor de gevangenen wordt een aangepast strategisch personeelsplan opgemaakt, met aandacht voor bijkomende opleiding en aangepaste competentieprofielen. We maken hierbij een onderscheid tussen functies die eerder gericht zijn op bewaking en beveiliging van gebouwen en deze die gericht zijn op het toezicht en begeleiding van gedetineerden. We lossen de problematiek rond uniformen voor het bewakend personeel op."

p.22:"Een zinvolle detentie bereikt men ook door in het dagelijks contact met gedetineerden een voorbeeldrol aan te nemen en de gedetineerden te ondersteunen bij hun re-integratie. Hiervoor werd een wet aangenomen die een onderscheid maakt tussen functies die gericht zijn op de bewaking en beveiliging van gebouwen en deze die gericht zijn op het toezicht en de begeleiding van gedetineerden. We willen dit voor de eerste keer toepassen in de nieuwe gevangenis van Haren. We onderzoeken hoe we de opleiding voor penitentiair personeel verder kunnen professionaliseren".

Wettelijke bepaling	Inhoud	Stand van zaken
Art. 21, § 2, 2 <sup>e</sup> lid	Bepaling van de nadere regels m.b.t. de beoordeling van de resultaten van het moraliteitsonderzoek voorafgaand aan aanwerving	Vakbondsonderhandelingen lopen parallel met het project functiedifferentiatie. Daarnaast zijn er ook gesprekken met Selor om de selectieprocedures aan te passen. Het kb zou er moeten zijn vóór de nieuwe aanwervingen in het kader van de opening van nieuwe gevangnissen in 2022 en 2023.
Art. 11, 2 <sup>e</sup> lid	Bepaling van organisatie en wijze van functioneren van de penitentiaire opleidingsdienst	Een ontwerp-kb is in voorbereiding en zal in het kader van het project functiedifferentiatie voorgelegd worden aan de syndicale organisaties.

*Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het DG EPI en de beleidscel van de minister van Justitie*

De volgende bepalingen worden voorlopig als niet-prioritair aangemerkt:

**Tabel 3 – Niet-prioritaire uitvoering van de bepalingen van de wet van 23 maart 2019**

Wettelijke bepaling	Inhoud	Stand van zaken
Art. 14, 1 <sup>e</sup> lid, 1 <sup>o</sup>	Deontologische code van de personeelsleden van de penitentiaire administratie	De projectgroep voor de opstelling van een deontologische code is gestart in maart 2021. Voor de sociale onderhandelingen kan nog geen concrete timing vooropgesteld worden.
Art. 26	De toekenning van bepaalde verloven en afwezigheden afhankelijk maken van het belang van de dienst	Dit moet kaderen in een bredere aanpak van absenteïsme. De resultaten van andere initiatieven op dit vlak worden afgewacht, alvorens over te gaan tot de uitvoering van deze bepaling.
Art. 28	Bepaling van nadere uitvoeringsregels in het kader van de evaluatie van de personeelsleden van de penitentiaire administratie	Dit moet kaderen in een bredere HR-aanpak en moet afgestemd worden op het statuut van het federale ambt. De uitvoering van dit artikel wordt niet prioritair geacht.
Art. 35	Bepaling van de nadere regels van de tussenkomst van de federale overheid in de kosten van de gezondheidszorgen	De uitvoering van dit artikel wordt voorlopig niet prioritair geacht.

*Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het DG EPI en de beleidscel van de minister van Justitie*

Het Rekenhof stelt vast dat het proces van inwerkingstelling en uitvoering van de wetsbepalingen traag vordert. De voortgang is fundamenteel afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het sociale overleg vordert en toch zijn de belangrijke vakbondsonderhandelingen rond het project functiedifferentiatie pas eind februari 2021 - bijna twee jaar na datum van de wet - informeel van start gegaan. Al moet rekening worden gehouden met een vertraging van de opstart van de onderhandelingen ingevolge de periode van lopende zaken, toch is de trage uitvoering van de wetsbepalingen problematisch. Het essentiële uitgangspunt van de wet bestond er immers in dat deze bepalingen dringend nodig waren om bepaalde lacunes in de bestaande wetgeving weg te werken en om de

performantie en de prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen in zijn totaliteit naar een hoger niveau te tillen.

#### 4.1.3 Aard van tewerkstelling

De wet Ambtenarenzaken van 22 juli 1993 legt het principe van de statutaire tewerkstelling op voor de federale ambtenaren.

Ook de Raad van Europa beveelt aan dat het penitentiaire personeel statutair zou worden aangeworven: *“Les membres du personnel pénitentiaire professionnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité d’agents de la fonction publique et bénéficiaire, en conséquence, d’une sécurité de l’emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de leur efficacité, de leur aptitude physique, de leur santé mentale et de leur niveau d’instruction”*<sup>11</sup>.

Nochtans definieert artikel 2 van de wet van 23 maart 2019 een personeelslid als *“elke werknemer tewerkgesteld door de FOD Justitie in de penitentiaire administratie (8°)”* hetzij als ambtenaar (9°) hetzij als contractueel (11°). Artikel 23 over de basisopleiding voorziet nog explicieter in de mogelijkheid van contractuele naast statutaire tewerkstelling: *“Tijdens de stage voor wat de ambtenaren betreft, of tijdens het eerste jaar van de indiensttreding voor wat de contractuelen betreft [...]”*.

De bepaling *“tijdens het eerste jaar van indiensttreding”* lijkt te wijzen op de mogelijkheid van *“permanente”* contractuele tewerkstelling, wat ruimer is dan de uitzonderingsvoorwaarden voor contractuele tewerkstelling waarin artikel 4 van de wet Ambtenarenzaken van 1993 voorziet en wat bovendien ingaat tegen de aanbeveling van de Raad van Europa.

#### 4.1.4 Basisopleiding

Bij de bespreking van de wet van 23 maart 2019 wordt sterk de nadruk gelegd op de vereiste dat elk penitentiair personeelslid een basisopleiding moet afwerken met goed gevolg alvorens definitief te kunnen worden aangeworven.

Ook de Raad van Europa stelt deze vereiste voorop: *“Avant d’entrer en fonction, le personnel doit suivre un cours de formation générale et spéciale, et réussir des épreuves théoriques et pratiques”*<sup>12</sup> en *“Des tests de fin de formation devraient avoir lieu (écrits, oraux et pratiques, selon le sujet) afin d’évaluer et de nommer les candidats ayant réussi la formation. Ces tests devraient permettre d’attester des compétences et des connaissances professionnelles acquises et de la façon dont elles sont mises en oeuvre dans la pratique”*<sup>13</sup>. In het rapport over de workshop *Staff recruitment* van Europris (*European Organisation of Prison and correctional services*), die in juni 2019 doorging in Berlijn<sup>14</sup>, wordt bij de voorstelling van deze richtlijnen duidelijk aangegeven dat *“assessment and validation of learning objectives should be conducted before somebody is accepted for work”*.

Toch bepaalt artikel 23 van de wet van 23 maart 2019 uiteindelijk enkel dat de verplichting tot het slagen in een basisopleiding georganiseerd door de penitentiaire opleidingsdienst

<sup>11</sup> Punt 78, *Rec(2006)*.

<sup>12</sup> Punt 81.1, *Rec(2006)*.

<sup>13</sup> Punt 9.1 a) van de *de Europese richtlijnen inzake selectie en opleiding*.

<sup>14</sup> Het *rapport* kan worden gedownload op [www.europris.org](http://www.europris.org).

kan opgelegd worden tijdens de stage (voor ambtenaren) of tijdens het eerste jaar van indiensttreding (voor contractuelen). De dwingende vereiste om te slagen in een basisopleiding stond aanvankelijk wel in het wetsontwerp maar werd volgens de administratie tijdens het overleg tussen de politieke overheid en de vakbondsvertegenwoordiging afgezwakt.

In zijn antwoord deelt de minister mee dat in het ontwerp-kb tot uitvoering van artikel 13, § 2, 5° en 6° (de uitwerking van de bewakings- en begeleidingsfuncties) het verplicht slagen in de basisopleiding wel zal worden opgelegd als noodzakelijke voorwaarde vóór de definitieve aanwerving als bewakingsassistent.

## 4.2 Huidige invulling

Het Rekenhof heeft zich voor de analyse van de huidige invulling van het penitentiaire statuut in hoofdzaak beperkt tot de voornaamse categorie medewerkers van de penitentiaire administratie: de penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's). Zij staan als eerstelijnsmedewerkers in de frontlinie bij de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen.

### 4.2.1 Werving

#### 4.2.1.1 Statutaire werving

##### *Organisatie van selecties*

Op basis van een analyse van de personeelstekorten in de verschillende gevangenissen bepaalt het DG EPI voor welke regio's plaatsen voor PBA's vacant moeten worden gesteld.

De respons op de arbeidsmarkt voor deze vacatures is echter laag en toont bovendien een verschil tussen de regio's: in Vlaanderen worden amper kandidaten gevonden, terwijl in Wallonië het gebrek aan kandidaten minder acuut is. De Brusselse vacatures trekken kandidaten uit heel België aan, die er echter op rekenen dat zij na indiensttreding kunnen muteren naar een werkplaats dicht bij huis.

##### *Selectieprocedure*

Het koninklijk besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van de administratieve en geldelijke bepalingen van de loopbaan van verschillende personeelsleden van de FOD Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek bepaalt dat een kandidaat-PBA moet beschikken over een diploma hoger secundair onderwijs of een instapkaart niveau C penitentiair bewakingsassistent<sup>15</sup> moet hebben.

De selectieprocedure bestaat uit twee delen: bij Selor worden twee computergestuurde tests afgelegd en indien de kandidaat daarvoor slaagt, volgt een STAR-gericht<sup>16</sup> interview met schriftelijke voorbereiding (test mondelinge en schriftelijke communicatie). De volgende

<sup>15</sup> Wie niet beschikt over een diploma secundair onderwijs, moet eerst slagen voor de *instapkaartproef*; hierdoor wordt aangetoond dat men kan functioneren op het niveau hoger secundair onderwijs.

<sup>16</sup> "STAR" staat voor: **Situatie, Taak, Actie en Resultaat**. Een gesprek volgens de STAR-methode begint met de vraag naar een concrete beschrijving van een (professionele) situatie uit het verleden van de kandidaat, waarin gebruik gemaakt werd van een bepaalde competentie. Daarna peilt de interviewer naar wat de taak, functie of rol van de kandidaat in die situatie precies was. Vervolgens wordt de actie besproken die de kandidaat heeft ondernomen om de situatie aan te pakken en tenslotte het resultaat dat die actie heeft opgeleverd.

competenties maken deel uit van het competentieprofiel van de PBA's (de essentiële competenties zijn onderlijnd):

**Tabel 4** – *Testing competentieprofiel PBA's*

Competentie	Computergestuurde test	Interview
<u>Betrouwbaarheid tonen</u>	Situationele beoordelingstest	
<u>In team werken</u>		STAR
Servicegericht handelen		STAR
Zichzelf ontwikkelen		STAR
Objectieven behalen	Situationele beoordelingstest	
Informatie analyseren	Situationele beoordelingstest	
Problemen oplossen	Situationele beoordelingstest	
<u>Observatievermogen</u>	Video met vragen	
<u>Respect tonen</u>	Situationele beoordelingstest	
<u>Stress beheren</u>		STAR

*Bron: FOD Justitie*

#### *Moraliteitsonderzoek*

Artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat bij de aanwerving van het penitentiaire personeel een moraliteitsonderzoek van de kandidaten kan uitgevoerd worden om het gedrag en de integriteit van het toekomstige personeelslid na te gaan. Bij gebrek aan een kb dat de uitvoering van dit artikel regelt, wordt momenteel enkel het strafregister systematisch geconsulteerd. Is er geen sprake van een blanco strafregister dan wordt dit voorgelegd aan de directeur van de stafdienst P&O: wanneer deze oordeelt dat de betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden, dan wordt dit voor beslissing voorgelegd aan Selor, die de kandidaat al dan niet uitsluit. Tot op heden is er nog geen moraliteitsonderzoek ten gronde gebeurd.

De minister geeft in zijn antwoord te kennen dat gesprekken worden gevoerd met de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO) en dat wordt onderzocht of een beroep kan worden gedaan op het veiligheidsadvies van deze dienst.

#### **4.2.1.2 Contractuele werving**

In principe zijn alle wervingen statutair, overeenkomstig de wet Ambtenarenzaken van 1993. Ingevolge de vele personeelstekorten en de langlopende Selor-procedures werd er noodgedwongen voor geopteerd om met het oog op het verzekeren van de continuïteit, en binnen de grenzen van het reglementaire kader gelijktijdig met de statutaire selecties, lokale contractuele selecties (startbanen) te organiseren. Daarnaast worden ook contracten gesloten voor bepaalde vervangingen (nominatief) en voor bijzonder en tijdelijk werk (contracten van zes maanden, verlengbaar tot contracten van onbepaalde duur).



De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal statutaire en contractuele wervingen.

**Tabel 5** – Statutaire en contractuele wervingen van PBA's 2019 en 2020 (tot 17/06)

Jaar	Statutaire werving			Contractuele werving			Totaal
	Nieuw	Ex-contractuelen	Totaal	Contracten	Startbanen	Totaal	
2019	184	38	222	0	120	120	342
2020	149	75	224	33	194	227	451

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de FOD Justitie

In 2019 waren er 342 wervingen waarvan 222 statutair en 120 contractueel (alle via startbaanovereenkomsten), wat neerkomt op 35 % wervingen via startbaan. In 2020 (tot 17/06) werden 224 statutairen en 227 contractuelen aangetrokken. Het totale aantal contractuele wervingen in 2020 is dus hoger dan het aantal statutaire wervingen, waarbij de startbaanovereenkomsten 43 % van de totale wervingen uitmaken.

Het DG EPI wijst erop dat veel medewerkers die starten met een startbaanovereenkomst doorstromen naar een statutaire betrekking. Zeker in 2020 blijkt dit ook duidelijk uit de cijfers. Een derde van de definitieve aanwervingen betrof de doorstroming van contractuelen naar een statutaire functie.

Het Rekenhof is echter van mening dat het inzetten van personeel met een startbaanovereenkomst voor de functie van PBA problematisch is. PBA's staan in voor de rechtsconforme, veilige, humane en geïndividualiseerde uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en vervullen aldus een zeer specifieke openbare dienst die onmiskenbaar deel uitmaakt van de uitoefening van het overheidsgezag. Het hele opzet van de wet van 23 maart 2019 is gesteund op die filosofie. Precies omdat de wetgever in navolging van het CPT van de Raad van Europa ervan uitging dat *“le personnel pénitentiaire exerce une mission de service public fondamentale et bien spécifique qui devrait être reconnue en tant que telle dans le cadre d'un recrutement, d'une formation et de conditions de travail qui lui permettent de prendre en charge les personnes détenues de manière adaptée”*<sup>7</sup> achtte hij een eigen statuut voor het penitentiaire personeel noodzakelijk, ondermeer wat de werving betreft.

De wervingen via startbanen die snel lokaal kunnen worden afgerond zonder tussenkomst van Selor, zonder uniforme bekendmakingsprocedures, zonder examen en enkel op basis van een mondelinge proef, bieden hierbij onvoldoende garanties. Zoals in [punt 4.1.3](#) al werd vermeld, gaan de Europese aanbevelingen er ook van uit dat het penitentiaire personeel op permanente basis wordt tewerkgesteld, wat in het geval van startbanen onmogelijk is, gezien zij per definitie eindigen wanneer de betrokkene 26 jaar wordt. Ten slotte vormt ook de minimale opleiding van PBA's tewerkgesteld in het startbaanstatuut (zie [punt 4.2.3](#)) een wezenlijke hinderpaal voor hun werving in de functie van PBA.

17 Randnummer 10 van de “Openbare verklaring betreffende België” van 13 juli 2017.

## 4.2.2 Deontologie

### 4.2.2.1 Reglementair kader

Naast de deontologische regels die voor alle ambtenaren gelden, met name deze vastgelegd in het kb van 2 oktober 1937 (artikels 7 t.e.m. 11) en in omzendbrief 573 van 17 augustus 2007, zijn de gedragsregels van het penitentiaire personeel ook nog vastgelegd in de verouderde bepalingen van de artikelen 2 en 3 van het kb van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het bestuur strafinrichtingen. Deze bepalingen zijn gaandeweg uitgehold door de invoering van de wetten van 2005 (interne rechtspositie gedetineerden) en 2006 (externe rechtspositie veroordeelden).

De werkzaamheden van de projectgroep voor het opstellen van een deontologische code in uitvoering van artikel 14, 1<sup>o</sup>, van de wet van 23 maart 2019 zijn gestart in maart 2021. Na goedkeuring van de tekst zullen de sociale onderhandelingen volgen. Hiervoor kan de beleidscel van de minister van Justitie nog geen concrete timing vooropstellen.

Alle PBA's, ongeacht hun statuut, volgen in hun verplichte basisopleiding een onderdeel deontologie en ontvangen de bijhorende syllabus en een exemplaar van het arbeidsreglement. Het Rekenhof stelt vast dat de syllabus 'Deontologie – de vijf bronnen' en de cursus *Déontologie* die aan het Nederlandstalige en het Franstalige personeel gegeven worden, niet volledig overeenstemmen. Terwijl de Franstalige cursus zich beperkt tot de hoger vermelde algemene en specifieke deontologische regels, neemt de Nederlandstalige cursus bijkomend het Waardencharter van de FOD Justitie en het arbeidsreglement expliciet op als bronnen van deontologie.

### 4.2.2.2 Integriteitsbeleid

De projectgroep die de deontologische code voorbereidt, moet ook een integriteitsbeleid uitwerken en managementtools ontwikkelen om het deontologische, ethische en integere gedrag van het personeel te monitoren.

Het integriteitsbeleid wordt opgehangen aan het kader van het *Integrity Management Framework* (IMF)<sup>18</sup> en er wordt gezocht naar *good practices* die het deontologische en het integriteitsbeleid kunnen inspireren.

De projectgroep is hoofdzakelijk samengesteld uit medewerkers van het DG EPI, aangevuld met een vertegenwoordiging van het Comité voor Ethiek en Deontologie voor de Franstalige personeelsleden EPICED en de Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie.

EPICED en de Vlaamse Deelraad werden in 2014 onder de overkoepelende structuur van de Raad van Ethiek en Deontologie (FOD Justitie) opgericht om specifiek binnen het DG EPI een integriteitscultuur te bevorderen en personeelsleden aan te moedigen met elkaar in dialoog te treden over ethische en deontologische kwesties.

---

<sup>18</sup> Het IMF werd uitgewerkt in opdracht van de OESO en wil diverse inzichten en praktijkervaringen samenbrengen in één omvattend model. Het kan gebruikt worden om het integriteitsbeleid in een organisatie in kaart te brengen en te zien waar er eventueel versterking nodig is.

EPICED organiseerde daartoe jaarlijks studiedagen voor personeelsleden (2016: gevangenisdirecteurs, 2017: psycho-medisch-sociale teams, 2018: bewakings- en technisch personeel van de gevangenissen), waarbij ethische vraagstukken uit de dagelijkse realiteit aan bod kwamen. In het actieplan september 2019 - september 2022 ligt de focus op de realisatie en installatie van een toolbox integriteit, specifiek voor de gevangenissen. Ingevolge de COVID-19-pandemie heeft dit project aanzienlijke vertraging opgelopen.

Ook de Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie organiseerde in 2016 een informatieve en interactieve studiedag voor de gevangenissen. In 2017 werden de activiteiten om organisatorische redenen opgeschort; een nieuwe Deelraad werd in 2018 opgestart. De werkzaamheden verliepen echter moeizaam en in 2020 lagen ze ingevolge de COVID-19-pandemie nagenoeg stil, waardoor het actieplan 2018-2020 slechts minimaal gerealiseerd werd. De concrete realisaties beperken zich hoofdzakelijk tot het doorsturen van integriteitsgerelateerde doelstellingen naar alle directeurs EPI in het kader van evaluatiecycli, en het opnemen van contact met de P&O-stafdirecteur om integriteitsvraagstukken op te nemen in examens. De realisatie van de toolbox integriteit voor de gevangenissen, waarvan de installatie gepland was voor 2019, is ook bij de Vlaamse Deelraad nog niet afgewerkt.

Vermits zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige kant gewerkt wordt aan een specifieke toolbox integriteit voor de gevangenissen, lijkt het aangewezen dat maximaal geïnvesteerd zou worden in overleg om de samenwerking te bevorderen en de reeds opgebouwde ervaringen te delen.

### 4.2.3 Opleidingen

#### 4.2.3.1 Opleidingscentra

Het Nederlandstalige personeel in de gevangenissen kan opleidingen volgen in de Opleidingscentra voor Penitentiair Personeel (OCP) in Brugge (basisopleiding) en Merksplas (voortgezette opleiding). Het *Centre de Formation du Personnel Pénitentiaire* (CFPP) in Marneffe staat in voor alle Franstalige opleidingen.

#### 4.2.3.2 Opleidingsprogramma's

Het jaarlijkse globale opleidingsplan van het OCP/CFPP voorziet in basisopleidingen, voortgezette opleidingen en in opleidingsacties binnen specifieke DG EPI-locaties.

##### *Basisopleiding voor statutairen en contractuelen van langere duur (≥ 6 maanden)*

De basisopleidingen zijn verplicht voor elke nieuwe medewerker. Ze omvatten 350 opleidingsuren, wat overeenstemt met vijftig volledige opleidingsdagen. Deze dagen worden gespreid over het eerste jaar na de indiensttreding. De nieuwe PBA's wisselen de opleiding in het opleidingscentrum af met een on-the-jobtraining in de gevangenis. Daar worden zij in principe individueel begeleid door hun mentor (al geven de opleidingscentra zelf aan dat de mentorenwerking niet langer zou uitgebouwd zijn in de meeste gevangenissen).

In het rapport over de workshop *Staff recruitment* van Europris (zie punt 4.1.4) wordt bij de voorstelling van de richtlijnen voor selectie en opleiding aangegeven dat de opleiding van *prison officers* in Europa varieert tussen 240 uur en twee jaar en dat een strikte opleidingsduur daarom niet werd aanbevolen. Er wordt wel benadrukt dat de theoretische opleiding gecombineerd moet worden met praktijkervaring in de gevangenis.

Met 350 uur basisopleiding in combinatie met de on-the-jobtraining voldoet de Belgische basisopleiding dus aan de gemiddelde Europese richtcijfers (met uitzondering van de PBA's die tewerkgesteld worden in het kader van een startbaan of een contract van beperkte duur).

Er stelt zich wel een probleem op het vlak van de evaluatie van de competenties van de nieuwe medewerkers. Kennis, vaardigheden en attitude worden getest in de opleidingscentra (opnieuw met uitzondering voor de startbanen, waarvoor in geen enkele evaluatie is voorzien), maar het al dan niet slagen in de testen heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de voortzetting van de tewerkstelling. De resultaten worden meegenomen in de gesprekken (drie functioneringsgesprekken en een eindevaluatie) in het kader van de evaluatieprocedure van de nieuwe medewerkers. Meer bepaald wordt het slagen in de testen opgenomen bij de te realiseren ontwikkelingsdoelstellingen, maar indien een betrokkene niet de vereiste resultaten haalt, is het volledig afhankelijk van de evaluator (de functionele chef/hiërarchische overste binnen de gevangenis) welke gevolgen hieraan worden gekoppeld. Zelfs een systematische negatieve beoordeling door de opleidingscentra kan dus zonder gevolg blijven, louter op basis van de persoonlijke inschatting van de evaluator op het terrein. De opleidingscentra wijzen er overigens op dat de wijze waarop in de evaluaties rekening wordt gehouden met de bij hen behaalde resultaten zeer uiteenlopend is.

Indien het slagen in de basisopleiding verplicht wordt, wat volgens de minister het geval zou zijn in het ontwerp-kb (zie hierboven, [punt 4.1.4](#)), zullen deze problemen uiteraard grotendeels opgelost zijn.

De inhoud, de doelstellingen en het onderlinge gewicht van de opleidingsonderdelen van de basisopleiding is gestandaardiseerd voor de beide opleidingscentra. Zeven modules komen aan bod:

- Bestuurlijke situering en regelgevend kader;
- Regime gedetineerden, taken PBA en veiligheid;
- Deontologie;
- Personeelsaangelegenheden;
- Technische en sociale vaardigheden;
- Algemene vaardigheden;
- Ondersteuning en evaluatie cursisten.

De methodes en de benadering om de gewenste objectieven te bereiken lopen niet volledig parallel, maar de opleidingsmodules schenken aandacht aan het merendeel van de thema's die overeenkomstig bijlage 1 van de Europese richtlijnen inzake selectie en opleiding aan bod kunnen komen in de (basis)opleiding van de penitentiaire agenten.

#### *Basisopleiding voor contracten van beperkte duur en startbanen*

Een uitzondering op de verplichte basisopleiding van 50 dagen werd ingesteld voor de medewerkers met een startbaan of een contract voor beperkte duur van minder dan zes maanden. Zij krijgen een beperkte onthaaltraining van tien dagen. Indien na afloop van het contract of de startbaan de tewerkstelling als PBA wordt voortgezet, hetzij als contractuele PBA (voor onbepaalde duur), hetzij als stagedoende (statutaire) PBA, dan worden de 50 dagen basisopleiding alsnog opgelegd.

Door de vele personeelstekorten wordt steeds vaker een beroep gedaan op een contractuele tewerkstelling via startbaanovereenkomst. Daardoor blijft de basisopleiding steeds vaker beperkt tot de “express”-formule van tien dagen. Nochtans voeren de startbaners zonder onderscheid dezelfde taken uit als de statutaire PBA's<sup>19</sup>.

#### *Voortgezette opleidingen*

Naast de basisopleiding is er een breed aanbod aan bijkomende opleidingen:

- vormingen en trainingen die opgelegd worden in het kader van de Codex Welzijn op het Werk (o.a. brandopleiding, EHBO, ...). Hoewel deze opleidingen niet verplicht zijn voor elke individuele medewerker, moeten toch voldoende medewerkers deze opleidingen volgen opdat voldoende expertise in de verschillende gevangenissen aanwezig zou zijn;
- gerichte beroepsopleidingen voor medewerkers die een specifieke taak vervullen (keuken, medewerker werkhuis/ateliers, ...). Sommige van deze opleidingen zijn verplicht (o.a. veilige inkom, interventieteam);
- voortgezette opleiding in het kader van crisisbeheer en interventie bij incidenten in gevangenissen (gijzeling, opstand, suïcide en andere agressie, ...), die voor leidinggevende functies verplicht kunnen worden;
- opleidingen over wijzigingen in wet- en regelgeving met een directe impact op de beroepsuitoefening;
- een vrijblijvend aanbod in soft-skill trainingen met het oog op communicatievaardigheden en het bevorderen van gepaste sociale omgangsvormen tussen alle aanwezigen op de werkvloer (omgaan met psychische stoornissen, opleiding collegiaal opvangteam, samenwerking op de werkvloer, ...).

De opleidingsdiensten wijzen erop dat er, met het oog op bevorderingen en/of functieveranderingen, momenteel geen verplicht traject met voortgezette opleidingen bestaat. De beleidscel van de minister van Justitie bevestigt wel het voornemen om in de toekomst een dergelijk opleidingstraject te organiseren.

#### *Lokale opleidingen*

Elk jaar krijgen de penitentiaire inrichtingen de kans hun lokale opleidingsnoden kenbaar te maken. Indien een bepaalde vorming wordt gewenst door meerdere gevangenissen, wordt die in het aanbod voortgezette opleidingen opgenomen. Een lokale opleidingsnood wordt waar mogelijk ter plaatse ingevuld. Er is echter weinig budgettaire ruimte voor lokale ontwikkelacties die gerealiseerd moeten worden met externe lesgevers.

#### **4.2.3.3 Evaluatie van de opleidingen**

Overeenkomstig de Europese richtlijnen inzake selectie en opleiding moet het opleidingsprogramma regelmatig het voorwerp uitmaken van een periodieke evaluatie, bij voorkeur door een onafhankelijke instantie.

Het DG EPI deelde mee dat in het kader van een grondige wijziging aan de basisopleiding PBA een bevraging werd georganiseerd bij de cursisten en bij de begeleiders op het terrein. Deelnemers aan de voortgezette opleidingen worden systematisch uitgenodigd om

---

<sup>19</sup> Indien voor bepaalde posten een bijkomende opleiding nodig is en deze posten bezet worden door personen met een startbaanovereenkomst, moeten zij weliswaar deze opleiding ook volgen.

een evaluatie te geven over de inhoud, de instructeur(s) en de logistieke en administratieve omkadering van hun deelname. De evaluaties worden verwerkt en de instructeurs krijgen een terugkoppeling over hun prestatie en de commentaren daarop. Deze evaluaties worden in eigen beheer door de opleidingscentra gedaan, ook over externe toeleveranciers van vorming, training en opleiding.

Een evaluatie door een onafhankelijke instantie gebeurt niet.

#### 4.2.3.4 Reële opleidingssituatie

##### *Financiële middelen en human resources van de opleidingscentra*

In de Memorie van Toelichting bij de wet van 23 maart 2019 wordt de nadruk gelegd op het feit dat de overheid de plicht heeft opleidingen te organiseren en dat het daarom nodig is dat de koning bepaalt over welke werkingsmiddelen de opleidingsdienst moet beschikken, zowel wat betreft de omkadering in human resources als wat betreft de werkingskosten. Bij gebrek aan een kb tot uitvoering van deze bepaling bestaat momenteel geen enkele garantie over de in te zetten middelen.

Momenteel leggen het OCPP/CFPP elk jaar aan het DG EPI een raming voor van de budgetten die volgens hen nodig zijn om de externe kosten bij leveranciers van vorming, opleiding en training te dekken. Daarna worden de normale begrotingsprocedures doorlopen.

De vastgelegde bedragen voor externe trainers bleven over de laatste vijf jaar vrij stabiel.

**Tabel 6 – Vastleggingsbudget externe trainers**

Jaar	Budget in euro
2016	165.000
2017	140.000
2018	165.000
2019	175.000
2020	175.000

*Bron: FOD Justitie*

Wat de human resources betreft, werden de huidige kaders van de opleidingsdiensten bepaald op basis van de bestaande situatie in 2016 bij de start van de rationaliseringsoefening. Een behoefteanalyse werd nooit uitgevoerd.

Bovendien verloopt de rekrutering van lesgevers moeilijk doordat de verloning van opleidingsverantwoordelijke geen gelijke tred heeft gehouden met de verloning van de PBA's. De gemandateerde lesgever krijgt wel een maandelijkse niet-geïndexeerde mandaatvergoeding van 235,50 euro maar heeft geen recht op de flexipremie, in tegenstelling tot het administratieve personeel, waarmee hij nochtans gelijkgesteld wordt op het vlak van de uurregeling (prestaties van 8,5 uur terwijl bewakend personeel slechts 8 uur werkt). Bovendien krijgen de erkende lesgevers die occasioneel het vak geven waarvoor zij erkend zijn, een

vergoeding per lesuur, waardoor de functie van intern occasioneel lesgever financieel aantrekkelijker kan worden dan de functie van gemandateerd lesgever.

De opleidingscentra geven aan dat er elk jaar vanuit diverse diensten binnen het DG EPI opleidingsbehoeften geformuleerd worden waaraan niet kan worden voldaan, door de beperkte financiële middelen of human resources. De volgende tabel schetst per kalenderjaar de verhouding tussen de gevraagde en de gerealiseerde opleidingen.

**Tabel 7 – Gevraagde versus gerealiseerde opleidingen**

	Regio Zuid			Regio Noord		
	Gevraagd	Gerealiseerd	%	Gevraagd	Gerealiseerd	%
2016	107	79	74	140	110	78
2017	83	60	72	107	75	70
2018	98	69	71	146	118	80

*Bron: FOD Justitie*

Grosso modo wordt 20 tot 30 % van de gevraagde opleidingen niet gerealiseerd. De opleidingscentra geven wel prioriteit aan het standaardaanbod (basisopleidingen, wettelijk verplichte opleidingen en voortgezette opleidingen) dat gericht is op het voltallige personeel van het DG EPI, eerder dan aan lokale ontwikkelacties, om te vermijden dat aanzienlijke verschillen inzake aanbod zouden ontstaan tussen de gevangenen onderling.

Indien de financiële middelen en de human resources niet worden verhoogd, gaan de opleidingscentra ervan uit dat de noodzakelijke acties om de opleidingsvisie van de wet van 23 maart 2019 uit te werken, niet zullen kunnen worden gerealiseerd.

In zijn antwoord wijst de minister erop dat de onderfinanciering van de opleidingscentra inmiddels werd gecompenseerd met extra middelen voor Justitie. Het jaarlijkse budget werd verhoogd met 500.000 euro.

#### *Effectieve opleidingsmogelijkheden van de penitentiaire ambtenaren*

In de bestuursovereenkomst 2016-2018 (artikel 18.2) van de FOD Justitie verbonden de ondertekenaars zich ertoe een degelijk opleidingsbeleid te ontwikkelen en te voorzien in een aantal VTO-dagen (Vorming, Training & Opleiding) per ambtenaar: 2,5 dagen in 2016, 3 dagen in 2017 en 2,5 dagen in 2018.

In 2016 kwam het DG EPI aan een gemiddelde van 1,6 opleidingsdag/VTE en werd het doel van 2,5 dagen dus niet behaald. Een voorstel om het quotum voor 2017 en 2018 aan te passen naar 1,8 werd niet weerhouden omdat daartoe de bestuursovereenkomst moest gewijzigd worden. Over 2017 en later is geen informatie beschikbaar.

Rekening houdend met het feit dat de dagen basisopleiding meegerekend worden in de gemiddelde opleidingscijfers, kan aangenomen worden dat de cijfers voor voortgezette opleidingen nog veel lager liggen.

Als belangrijkste oorzaken voor het niet-realiseren van de streefcijfers inzake opleidingsdagen wordt – naast het gebrek aan budget en personeel om de opleidingen te organiseren – vooral gewezen op het feit dat de mogelijkheid om opleidingen te volgen traditioneel lijdt onder het tekort aan personeel voor de operationele kerntaken. 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 absentisme ingevolge operationele tekorten.

Deze tendens wordt bovendien negatief beïnvloed doordat sinds 2016 de administratieve standplaats voor stagedoende PBA's vanaf hun indiensttreding gevestigd is in de gevangenis waarvoor zij aangeworven zijn en hun prestaties dus mee opgenomen worden in de bepaling van de nodige effectieven voor de uitvoering van de operationele kerntaken van die gevangenissen. Voordien vormde het opleidingscentrum gedurende zes maanden de administratieve standplaats en werden de prestaties tijdens de stages die in verschillende gevangenissen plaatsvonden niet meegerekend.

Wat de nieuwe contractuele medewerkers betreft, wijzen de opleidingscentra erop dat het nog al te vaak gebeurt dat zij meteen worden ingezet in de gevangenis, zonder enige vorm van voorafgaande opleiding. Zij starten immers meestal in een context van grote personeelstekorten, op een moment dat er geen ruimte is voor opleiding.

#### *COVID-19*

Door de pandemie kwam de noodzaak om nieuwe leermiddelen en –methoden aan te wenden plots in een stroomversnelling. Toch vonden het gebruik van e-modules en opleiding via videoconferencing slechts beperkt ingang. Vooreerst beschikken de opleidingscentra niet over gespecialiseerd personeel en de nodige middelen om deze aanpak, naast de klassieke lessen, te realiseren. Voorts beschikken ook de gevangenissen zelf niet over voldoende middelen om dergelijke opleidingen op een aangepaste schaal te kunnen ondersteunen. Ten slotte is het informaticanetwerk er niet op voorzien om personeelsleden van thuis uit, met eigen informatica-apparatuur op te leiden via e-learning. Het bewakingspersoneel beschikt daartoe doorgaans niet over de geschikte informaticauitrusting.

De opeenvolgende COVID-19-maatregelen hebben de organisatie van de basisopleiding sterk bemoeilijkt. Gedurende een groot gedeelte van 2020 moest de basisopleiding zelfs geannuleerd worden. Via e-learningpakketten werd wel een onthaaltraining (7 x 4 uur) uitgewerkt. In versoepelingsperioden werd enkel de beperkte basisopleiding van tien dagen gegeven voor alle nieuwe PBA's (zowel statutair als contractueel). De overige 40 dagen van de basisopleiding konden tijdens de pandemie niet plaatsvinden.

#### **4.2.4 Functiedifferentiatie**

In de Memorie van Toelichting bij de wet van 23 maart 2019 wordt herhaaldelijk aangegeven dat het combineren van bewakings- en begeleidingstaken en van technische of logistieke opdrachten voorbijgestreefd is, en dat een herziening van de personeelsprofielen nodig is om het huidige unieke kader van bewakingspersoneel te differentiëren in twee pijlers.



In een eerste pijler zouden de functies eerder gericht zijn op bewaking en beveiliging van gebouwen en personen of zogenaamde ‘koude bewaking’, terwijl in de tweede pijler de functies eerder zouden focussen op de begeleiding en het toezicht op de gedetineerden, de ‘warme bewaking’. Deze opdeling zou zich doorzetten in een afzonderlijke loopbaanontwikkeling en bezoldiging. Daarom worden in artikel 13, § 2, van de wet van 23 maart 2019 twee onderscheiden professionele domeinen ingeschreven: bewaking en beveiliging van gebouwen en personen (5°) en toezicht en begeleiding van gedetineerden (6°).

Zoals aangegeven in **punt 4.1.2** werd de fase van informeel overleg met de representatieve vakbonden in de loop van de maand mei afgerond en werd het ontwerp voor akkoord voorgelegd aan de minister van Ambtenarenzaken en de staatssecretaris voor Begroting. Het is de uitdrukkelijke bedoeling om, bij de opening van de nieuwe gevangenissen in Haren, Antwerpen en Dendermonde en de heropening van de gerenoveerde gevangenis in Ieper, de professionalisering van de penitentiaire beroepen effectief te realiseren en de selecties van de nieuwe profielen voor ‘koude’ en ‘warme’ bewakingen te diversifiëren, in lijn met de nieuwe strategie voor het penitentiaire HR-beleid.



## Hoofdstuk 5

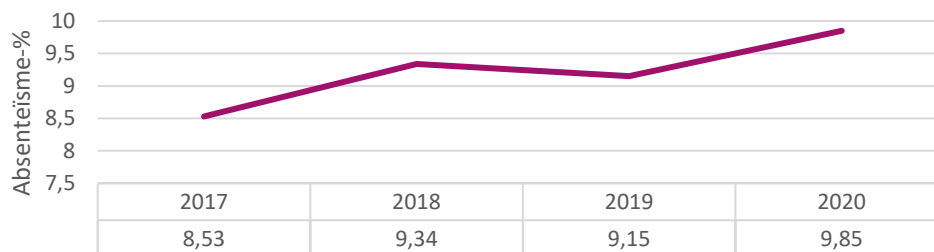
# Absenteïsme en verlofachterstand

Het hoge absenteïsme en de grote verlofachterstand vormen twee fundamentele problemen voor het DG EPI. Zij worden hierna afzonderlijk besproken hoewel ze onderling sterk met elkaar verbonden zijn.

### 5.1 Absenteïsme

Het DG EPI wordt al jaren geconfronteerd met een groot ziekteverzuim. In 2020 liep dit op tot bijna 10% van de arbeidstijd. Volgens de laatst gepubliceerde cijfers van Medex bedroeg in 2019 het gemiddelde verzuimpercentage voor de federale overheid 6,59%. Voor het niveau C – het niveau waartoe het overgrote deel van de PBA's behoort - bedroeg het gemiddelde percentage bij de federale overheid 7,29%.

**Grafiek - Evolutie van het absenteïsme (in %) bij de gevangenen**



Bron: Medex

Opvallend is dat de verschillen zich volgens de Medex-data<sup>20</sup> vooral voordoen bij de jongere personeelsleden. Zo zijn jongere PBA's opmerkelijk meer afwezig door psychische aandoeningen, aandoeningen van de luchtwegen, aan het zenuw- en spijsverteringsstelsel en griep, in vergelijking met leeftijdsgenoten bij het federale openbare ambt .

Ook de cijfers per gevangenis lopen sterk uiteen en het gemiddelde absenteïsme varieert over de jaren 2018-2020 van 5,33% tot 14,20%.

Hoewel voor deze hoge afwezigheidscijfers en de uiteenlopende verschillen tussen de gevangenen meerdere hypothesen mogelijk zijn (de stresserende of onhygiënische werkomgeving, een hoog aantal arbeidsongevallen, overbevolking, het afwisselende arbeidsritme, de vergrijzing, stakingsacties - die blijkbaar een correlatie vertonen met verhoogd

<sup>20</sup> Medex, *Het ziekteverzuim bij federale ambtenaren 2019*, 84 p., [www.healthbelgium.be](http://www.healthbelgium.be).

ziekterverzuim, ...), werd tot nu toe geen analyse gemaakt om deze cijfers te verklaren. Nochtans hebben de FOD's in hun bestuursovereenkomsten 2016-2018 het registreren en opvolgen van het absenteïsme als één van hun doelstellingen vooropgesteld.

In de lijn van deze vaststelling blijkt ook dat er specifiek voor het DG EPI geen preventiebeleid werd uitgewerkt. Gezien het hoge absenteïsme in de gevangnissen en de bijzondere problematiek die hen kenmerkt, valt het ontbreken van een gerichte benadering of aanpak volgens het Rekenhof moeilijk te verantwoorden.

Anderzijds worden wel een aantal HR-initiatieven of -maatregelen aangekondigd waarvan wordt verondersteld dat zij het absenteïsme kunnen kenteren. Zo zou de beoogde functiedifferentiatie (zie punt 4.2.4) het verzuim doen afnemen omdat de PBA's meer kunnen kiezen voor functies die beter bij hun voorkeur en competenties aansluiten, wat het stressniveau zou moeten doen dalen.

Tegelijkertijd met de invoering van de functiedifferentiatie zal ook werk worden gemaakt van de invoering van prestatieafhankelijke toelagen. Deze maatregel werd uitdrukkelijk opgenomen in de wet van 23 maart 2019 om het absenteïsme tegen te gaan. Volgens de wetgever is dit een maatregel die zijn waarde als remedie voor het absenteïsme in het verleden heeft bewezen<sup>21</sup>.

Voorts wordt ook gewerkt aan het bevorderen van het verzuimmanagement bij leidinggevenden, onder meer via de opvolging van het verzuim, het organiseren van verzuimgesprekken en het stimuleren van werkhervatting.

Tot slot zal ook worden onderzocht in welke mate de PBA's zelf mee kunnen beslissen over de opmaak en invulling van de dienstroosters (*zelfroostering*). Deze responsabilisering zou een extra stimulans kunnen vormen voor de betrokkenheid en motivatie van de personeelsleden.

## 5.2 Verlofachterstand

De massale verlofachterstand bij het DG EPI vormt ook een oud zeer. Enerzijds door de vele afwezigheden en anderzijds door het personeelstekort moeten de beschikbare personeelsleden vaak bijkomende prestaties leveren om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren. Hierdoor bouwen zij meer overuren op, maar ontbreekt hen tegelijkertijd de mogelijkheid om hun vakantieverlof en overuren (volledig) op te nemen. Het resultaat is een vicieuze cirkel waarbij de verlofachterstand steeds meer aangroeit. In 2020 bedroeg hij 560.000 dagen, wat a rato van gemiddeld 200 werkdagen per jaar neerkomt op een gecumuleerde achterstand van 2.800 jaar, hetzij gemiddeld zowat 60 dagen per personeelslid.

Deze situatie vormt een belangrijk risico voor de operationele werking van het gevangeniswezen en is bovendien strijdig met de bepalingen van de arbeidstijdwet (wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector) die de overdracht van wettelijk vakantieverlof en inhaalverlof regelt. Naast

<sup>21</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 3351/001, Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, p.17, 31 oktober 2018, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

de in het vooruitzicht gestelde initiatieven om het absentisme te beperken, werden echter nog geen concrete maatregelen genomen.

De bepaling van artikel 26 van de wet van 23 maart 2019 (waardoor het mogelijk wordt via een kb de verloven en afwezigheden die geen onvoorwaardelijk karakter hebben, afhankelijk te maken van het belang van de dienst) is nog niet in werking gesteld. Zoals vermeld in [tabel 3](#) (Niet-prioritaire uitvoering van de bepalingen van de wet van 23 maart 2019), wil men eerst de resultaten van andere maatregelen op het vlak van absentisme afwachten vooraleer dit artikel uit te voeren.

Ook de uitdrukkelijke vermelding in protocol 464 dat door de heropgestarte aanwervingen de verlofachterstand zou kunnen worden afgebouwd, kon niet worden gerealiseerd. Ondanks de wervingscampagnes van de FOD Justitie zijn de kaders nog altijd niet volledig ingevuld.

De minister haalt in zijn antwoord aan dat het accent in eerste instantie zal liggen op wervingen en dat vanaf 2022 zal bekeken worden in welke mate het achterstallige verlof kan uitbetaald worden.



## Hoofdstuk 6

# Gegarandeerde dienstverlening

## 6.1 Wettelijke regeling

### 6.1.1 Procedure

De artikelen 15 tot en met 20 van de wet van 23 maart 2019, in werking getreden op 1 juli 2019, regelen de wijze waarop de continuïteit van de penitentiaire dienstverlening tijdens een staking moet worden gewaarborgd. Deze bepalingen over de gegarandeerde dienstverlening leggen beperkingen op aan het recht op staken van het penitentiaire personeel opdat de gevangenen tijdens een stakingsperiode hun sleutelopdrachten zouden kunnen blijven uitvoeren<sup>22</sup>.

In geval van een staking of stakingsaanzegging<sup>23</sup> moet de directeur van een gevangenis welbepaalde acties ondernemen die gelden vanaf het moment van de stakingsaanzegging tot en met de feitelijke staking<sup>24</sup>. Het gaat om de volgende maatregelen:

#### *Lijst van de personeelsleden*

De gevangenisdirecteur maakt een lijst op van de personeelsleden die hun intentie bevestigen om niet aan de desbetreffende staking deel te nemen, met als doel de diensten te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden. Ook de personeelsleden die geen intentieverklaring doen, worden geacht effectief op hun werkplaats aanwezig te zijn.

De personeelsleden moeten hun intentie kenbaar maken uiterlijk 72u vóór aanvang van de eerste dag van de staking en, indien de staking wordt aangekondigd voor meerdere dagen, voor elk van de dagen waarop hij/zij gepland staat om te werken. Deze intentieverklaringen worden bewaard door de gevangenisdirecteur en na de staking vernietigd<sup>25</sup>.

Een administratieve maatregel kan worden opgelegd aan de (niet stakende) personeelsleden die zonder geldige reden niet op hun werkplaats aanwezig zijn<sup>26</sup>. Deze administratieve

<sup>22</sup> In haar advies bij het wetsontwerp heeft de Raad van State bevestigd dat het stakingsrecht in de Belgische rechtsorde uitdrukkelijk gewaarborgd is, maar dat beperkingen hierop echter aanvaardbaar zijn. De Raad van State is van oordeel "dat de ontworpen regeling inzake de gewaarborgde dienstverlening in haar geheel beschouwd een redelijk verantwoorde en proportionele beperking van het stakingsrecht vormt" (*Parl. St. Kamer, Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, DOC 54 3351/001*, p. 69-81, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be)). Ook het advies van het CPT van de Raad van Europa van 8 oktober 2018 over het voorontwerp van de wet van 23 maart 2019 bevestigt dat beperkingen op het stakingsrecht in bepaalde omstandigheden mogelijk zijn.

<sup>23</sup> De procedures voor de regeling van het overleg in geval van een sociaal conflict worden vastgelegd in het koninklijk besluit van 19 november 2019 tot uitvoering van de artikelen 15 en 16 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

<sup>24</sup> Zie de onderrichtingen van het DG EPI over de initiatieven die de gevangenisdirecteur moet nemen in geval van staking(saanzegging).

<sup>25</sup> Artikel 16, §1, van de wet van 23 maart 2019.

<sup>26</sup> Artikel 16, §3, van de wet van 23 maart 2019.

maatregel is de administratieve stand van non-activiteit voor statutairen en de schorsing van de arbeidsovereenkomst voor contractuelen<sup>27</sup>. Tot nu toe werden vier besluiten van non-activiteit opgesteld.

Een strenger sanctiemechanisme uit een eerder ontwerp van de wet werd niet weerhouden in de loop van het sociale overleg. Volgens de beleidscel van de minister van Justitie zou worden gewacht op de resultaten van de wettelijke evaluatieprocedure (zie [punt 6.1.2](#)) om eventueel het bestaande sanctiemechanisme te verstrengen. Dit zou ook aansluiten bij het advies van de Raad van Europa die in dat verband oordeelde dat België niet streng genoeg was.

#### *Operationeel personeelsplan*

De gevangenisdirecteur neemt, vanaf het moment dat de stakingsperiode gekend is en op basis van het operationele personeelsplan, de nodige maatregelen om de uitvoering van de essentiële diensten<sup>28</sup> te waarborgen. Om die reden worden geen bijkomende verloven en rust meer toegekend en kan de gevangenisdirecteur de planning van de diensten en de daaruit voortvloeiende personeelsbehoeften tijdens de stakingsperiode aanpassen zodat de continuïteit van de dienstverlening kan worden verzekerd.

De operationele personeelsplannen worden in de ministeriële omzendbrief nr. 1819 van 24 februari 2020 vastgelegd<sup>29</sup>. Zij bevatten per gevangenis de minimale bezettingsgraad die tijdens een stakingsperiode moet worden bereikt om de essentiële diensten te waarborgen. Op deze minimale bezettingsgraad wordt echter een uitzondering gemaakt voor stakingen tot 24 uren. In dat geval moet de minimale bezettingsgraad van de PBA's worden vermindert met 20% in geval het een gevangenis betreft met een capaciteit van maximaal 200 gedetineerden, en met 25% in geval het een gevangenis betreft met een capaciteit van meer dan 200 gedetineerden. Deze 20/25%-regel is er gekomen na overleg met de vakbondsvertegenwoordigers en betekent dat de vastgelegde minimale bezettingsgraad maar vanaf de tweede stakingsdag moet worden bereikt.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze 20/25%-regel, in geval van stakingen tot 24 uren, de garantie van de essentiële diensten in het gedrang brengt. De operationele personeelsplannen bepalen immers de minimale bezettingsgraad die nodig is om deze diensten te kunnen waarborgen. Een vermindering daarvan met 20 of 25% impliceert dat de essentiële diensten de facto niet langer kunnen worden gewaarborgd.

#### *Opvorderingsmogelijkheid (stakingen van meer dan 48 uren)*

Bij stakingen van meer dan 48 uren gaat de gevangenisdirecteur na of er voldoende werkwillige personeelsleden aanwezig zijn om de essentiële diensten te kunnen waarborgen. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, neemt de directeur contact op met de verantwoordelijken van de vakbonden om de situatie op te lossen.

<sup>27</sup> Artikel 16 van het koninklijk besluit van 19 november 2019 tot uitvoering van artikel 15 en 16 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

<sup>28</sup> Deze essentiële diensten worden opgesomd in artikel 17 van de wet van 23 maart 2019.

<sup>29</sup> In uitvoering van artikel 19, §3, van de wet van 23 maart 2019.



Als dit overleg niet tot resultaten leidt, waarschuwt de gevangenisdirecteur de provinciegouverneur (of in voorkomend geval de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering), die de nodige schikkingen moet treffen om in voldoende personeel te voorzien. Zo kan de provinciegouverneur personeelsleden opvorderen om zich naar het werk te begeven. Deze schikkingen verlopen opnieuw in samenspraak met de gevangenisdirecteur en de verantwoordelijken van de vakbonden<sup>30</sup>.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 23 maart 2019 zijn er nog geen stakingen van meer dan 48 uren geweest.

### 6.1.2 Evaluatie

Uiterlijk op 1 juli 2020, één jaar na de inwerkingtreding van de wet, moest het bevoegde overlegcomité een evaluatie uitvoeren van de gegarandeerde dienstverlening<sup>31</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat dit nog niet is gebeurd.

Bij deze evaluatie moet een vergelijking gebeuren tussen de effectieve bezettingsgraad van het gevangenispersoneel tijdens een staking en de vastgelegde minimale bezettingsgraad in de operationele personeelsplannen.

Uit de eerste analyses door het DG EPI van de cijfers over de stakingen na 24 februari 2020 (d.i. de datum van de ministeriële omzendbrief nr. 1819) blijkt dat in sommige gevangenissen de effectieve bezettingsgraad ontoereikend was. Deze tekorten komen meer voor in de gevangenissen van regio Noord dan in regio Zuid.

In zijn antwoord liet de minister weten dat het evaluatierapport een eerste keer werd geagendeerd op het hoog overlegcomité van 28 juni 2021 maar dat de cijfers op vraag van de vakbonden nog verder zullen worden verfijnd. Het huidige sociale klimaat, ten gevolge van de personeelstekorten en de overbevolking, leent zich er echter volgens de minister niet toe om deze evaluatie nu terug te agenderen.

Bij een negatieve evaluatie bepaalt artikel 20 van de wet van 23 maart 2019 dat de opvoeringsmogelijkheid van personeel door de provinciegouverneur tot alle stakingen kan worden uitgebreid, dus ook tot deze van minder dan 48 uren<sup>32</sup>.

## 6.2 Spontane of wilde stakingen

Volgens de beleidscel van de minister van Justitie werd er bewust voor gekozen om in de wet van 23 maart 2019 de spontane of wilde stakingen niet te regelen.

Stakingen zouden moeten worden aangekondigd zodat de gevangenissen maatregelen kunnen nemen om hun dienstverlening te garanderen. Deze dienstverlening is immers een essentiële dienst<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Artikel 16, §2, van de wet van 23 maart 2019.

<sup>31</sup> Artikel 20 van de wet van 23 maart 2019.

<sup>32</sup> Deze uitbreiding moet via een koninklijk besluit worden geregeld.

<sup>33</sup> Artikel 4, §2, van de wet van 23 maart 2019.

Sinds 24 februari 2020 waren er vijf spontane of wilde stakingen: vier in regio Zuid en één in regio Noord.

Het verdient aanbeveling deze spontane of wilde stakingen in de wettelijke evaluatieprocedure te bespreken, zodat ook in dat geval de noodzakelijke maatregelen kunnen worden getroffen.

## Hoofdstuk 7

# Conclusies en aanbevelingen

## 7.1 Conclusies

### 7.1.1 Personeelsbestand

Het protocol 455 van 9 juni 2017 legde het personeelskader voor de PBA's vast op 6.825 VTE. Het werd gesloten na lange onderhandelingen tussen de vakbonden en de toenmalige minister van Justitie en bekrachtigde de resultaten van het project 'Anders Werken'. Het personeelskader werd bevestigd in het recentere protocol 464 van 22 februari 2018.

Op 5 mei 2021 was 96,11 % van het personeelskader van de PBA's ingevuld. Dit komt neer op een tekort van 265,79 VTE. Dat tekort situeert zich in nagenoeg negen op tien gevangenissen (31 van de 35) en is al jaren aanwezig. In dat verband wordt gewezen op de spanningen op de arbeidsmarkt, de zware selectieprocedure, de zware arbeidsomstandigheden en het personeelsverloop. Deze oorzaken werden echter nog niet (kwalitatief) geanalyseerd.

### 7.1.2 Anders werken

Het project 'Anders werken' werd opgezet om een ingrijpende hertekening en rationalisering van de werkprocessen binnen de gevangenissen door te voeren naar aanleiding van de opgelegde personeelsbesparingen. Het opzet bestond erin activiteiten waarvoor veel personeel nodig is maximaal te organiseren tijdens een gecompriemd dagblok van 9 tot 17 uur en de personeelsinzet (en de bijhorende premies) vóór 9 uur, ná 17 uur en in het nachtblok drastisch te verminderen.

Door de grote weerstand van stakeholders en vakbonden werd echter opnieuw meer personeel ingezet en werd het gecompriemde tijdsblok van 9 uur tot 17 uur uitgebreid. Bovendien werd een flexibiliteitspremie ingevoerd om het loonverlies op te vangen. Van het oorspronkelijke opzet van het project kon maar weinig worden geconcretiseerd.

### 7.1.3 Statuut

De bepalingen uit de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel die het statuut regelen, creëren enkel een algemeen kader dat verder moet worden uitgewerkt in concrete en gedetailleerde uitvoeringsbesluiten. De planning voor de uitvoering van de basisbepalingen van de wet verloopt gefaseerd op basis van de beschikbare middelen en de prioriteiten uit het regeerakkoord en de beleidsverklaring van de minister, maar wordt in de praktijk sterk beïnvloed door de wijze waarop en de mate waarin het sociale overleg vordert. Het Rekenhof stelt vast dat de onderhandelingen pas twee jaar na de goedkeuring van de wet werden aangevat. Dit is in tegenspraak met het uitgangspunt van de wet dat deze bepalingen dringend nodig waren om bepaalde lacunes in de bestaande wetgeving weg te werken en om de preformantie en de prestatiegerichtheid van het gevangeniswezen in zijn totaliteit naar een hoger niveau te tillen.

Pas wanneer de vereiste uitvoeringsbesluiten getroffen zijn, zal 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 hierdoor niet alleen afwijkt van de uitzonderingsvoorwaarden voor contractuele tewerkstelling, opgenomen in artikel 4 van de wet Ambtenarenzaken van 1993, maar bovendien ingaat tegen de aanbeveling van de Raad van Europa. Ook gaat de wet van 23 maart 2019 niet in op de Europese aanbeveling om nieuwe penitentiaire medewerkers pas definitief aan te werven nadat zij geslaagd zijn in een basisopleiding. Volgens de minister zal deze verplichting alsnog worden ingevoerd bij koninklijk besluit.

Niettegenstaande statutaire tewerkstelling de regel is en er ook regelmatig statutaire selecties georganiseerd worden, blijft het moeilijk om hiervoor voldoende kandidaten te vinden. Door de grote personeelstekorten wordt met het oog op het verzekeren van de continuïteit steeds meer een beroep gedaan op contractuele tewerkstelling. Op lokaal niveau worden hiertoe systematisch selecties georganiseerd om personen met een startbaanovereenkomst aan te werven. Daarnaast worden ook contracten gesloten voor bepaalde vervangingen (nominatief) en voor bijzonder en tijdelijk werk.

Vooraf de toevlucht tot tewerkstelling via startbaanovereenkomsten is problematisch. In 2019 en 2020 gebeurde al meer dan een derde van de aanwervingen via deze precare contracten. Ook al blijkt in de praktijk dat veel medewerkers die starten met een startbaanovereenkomst doorstromen naar een statutaire betrekking, is het Rekenhof toch van oordeel dat deze tewerkstellingsvorm geen oplossing op lange termijn biedt om het bestaande personeelstekort binnen de gevangenissen op te vangen. 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 een correcte uitoefening van het overheidsgezag, waarvan het penitentiaire personeel deel uitmaakt.

Op het vlak van de deontologie zijn de werkzaamheden van de projectgroep voor de opstelling van een deontologische code lopende. De beleidscel van de minister van Justitie heeft nog geen concrete timing vooropgesteld voor de sociale onderhandelingen hierover. Ingevolge de COVID-19-pandemie zijn de initiatieven om managementtools te ontwikkelen beperkt: noch EPICED voor de Franstalige personeelsleden, 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.

Alle actoren benadrukten bij de totstandkoming van de wet van 23 maart 2019 het essentiële belang van opleiding. De penitentiaire opleidingsdienst die dit beleid moet vormgeven, werd echter nog niet opgericht en de middelen waarover die opleidingsdienst moet beschikken liggen nog niet vast. Met de huidige werkmiddelen kan slechts 70 à 80% van de nodige opleidingen worden gerealiseerd. Indien de financiële middelen en de human resources niet aanzienlijk worden verhoogd, zullen de noodzakelijke acties om de opleidingsvisie van de wet van 23 maart 2019 in te voeren moeilijk kunnen worden gerealiseerd.

Ook de individuele opleidingsdoelstellingen uit de bestuursovereenkomst 2016-2018 werden niet bereikt. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het personeelstekort, dat steeds vaker tot uitstel van de opleiding leidt, en dit zowel voor de voortgezette beroepsopleidingen als voor de basisopleidingen. Deze basisopleidingen worden bovendien steeds vaker beperkt tot een ingekorte onthaaltraining van tien dagen, en zelfs die kan niet steeds worden gegarandeerd.

Het formele sociale overleg over de herziening van de personeelsprofielen dat nodig is om het huidige unieke kader van bewakingspersoneel te differentiëren in twee pijlers (bewaking en beveiliging van gebouwen en personen enerzijds en toezicht en begeleiding van gedetineerden anderzijds) is gepland voor eind 2021-begin 2022.

#### **7.1.4 Absenteïsme en verlofachterstand**

Het hoge aantal afwezigheden wegens ziekte en de grote verlofachterstand vormen al jaren een belangrijk probleem bij het gevangeniswezen. 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.

Een aantal nog te realiseren HR-initiatieven zou volgens het DG EPI een gunstig effect op het absenteïsme kunnen hebben. Het gaat om de invoering van de functiedifferentiatie, het prestatieafhankelijk maken van toelagen, het bevorderen van het verzuimmanagement en de mogelijke invoering van 'zelfroostering', waarbij werknemers de mogelijkheid krijgen zelf de planning te maken.

De vele afwezigheden en het personeelstekort hebben inmiddels geleid tot een globale verlofachterstand van 560.000 dagen in 2020 (jaarlijks vakantieverlof, rustdagen, feestdagen).

#### **7.1.5 Gegarandeerde dienstverlening**

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. Dit operationele personeelsplan bepaalt per gevangenis de minimale bezettingsgraad die tijdens een stakingsperiode moet worden bereikt om de essentiële diensten te waarborgen. Het Rekenhof merkt op dat de toegestane uitzondering op de minimale bezettingsgraad tijdens stakingen tot 24 uren (de 20/25%-regel), de garantie van de essentiële diensten op de eerste stakingsdag in het gedrang brengt.

Bovendien werd de wettelijk opgelegde evaluatie over de garantie van de essentiële diensten tijdens stakingen, die uiterlijk op 1 juli 2020 moest plaatsvinden, nog steeds niet uitgevoerd.

Tot slot zijn er sinds de inwerktreding van de wet van 23 maart 2019 vijf spontane of wilde stakingen geweest. Het Rekenhof is van oordeel dat het aanbeveling verdient deze spontane of wilde stakingen in de wettelijke evaluatieprocedure te bespreken zodat maatregelen kunnen worden genomen om de essentiële dienstverlening in de gevangenissen te garanderen.

## 7.2 Aanbevelingen

	Aanbevelingen	Punt in het verslag
<b>Voor de minister van Justitie</b>		
1	Werk een concreet stappenplan uit voor de uitvoering van de wet van 23 maart 2019	4.1.2
2	Verplicht het slagen in de basisopleiding als noodzakelijke voorwaarde vóór de definitieve aanwerving als PBA	4.1.4
3	Vaardig een deontologische code uit	4.2.2
<b>Voor de FOD Justitie</b>		
4	Voer een kwalitatieve analyse uit naar de oorzaken van het structurele personeelstekort bij de PBA's	2.3.3
5	Maak een einde aan het systematische gebruik van startbaanovereenkomsten om het personeelstekort bij de PBA's op te vangen	4.2.1.2
6	Intensifieer de samenwerking tussen de Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie en EPICED om een specifieke toolbox integriteit voor gevangenen uit te werken	4.2.2.2
7	Verplicht een opleidingstraject voor bevorderingen en/of functieveranderingen	4.2.3.2
8	Voer een behoefteanalyse uit naar de financiële middelen/human resources die nodig zijn om aan de opleidingsnoden te kunnen voldoen	4.2.3.4
9	Bouw overkoepelende regels in om het personeel de zekerheid te geven dat de vereiste opleidingen kunnen worden gevolgd	4.2.3.4
10	Verplicht het volgen van een basisopleiding vooraleer effectieve inzet op de werkvloer mogelijk is	4.2.3.4
11	Ontwikkel initiatieven om het absenteïsme te beperken	5.1
12	Ontwikkel initiatieven om de verlofachterstand weg te werken	5.2
13	Start onmiddellijk de wettelijk opgelegde evaluatie over de garantie van de essentiële diensten tijdens stakingen op en neem hierin ook de spontane stakingen op	6.1.2 en 6.2







Antwoord van de minister van Justitie



**SNELLER  
MENSELIJKER  
STRAFFER**

Hilde François, Voorzitter,  
Jozef Van Ingelgem, Hoofdgriffier

**Uw kenmerk**  
A4-3.726.545-B3  
**Dossier behandeld door**  
Eva De Koninck

**Ons kenmerk**  
VVQ/2021/EDK/359  
**Contact via**  
[eva@teamiustitie.be](mailto:eva@teamiustitie.be)  
0477 63 95 92

**Bijlagen**  
  
**Datum**  
Brussel, 19/11/2021

**Betreft : Audit naar de organisatie en de performantie van het HR-beleid in de penitentiaire diensten**

Geachte Voorzitter,  
Geachte mijnheer Van Ingelgem,

Ik heb het ontwerpverslag van de voorlopige onderzoeksresultaten m.b.t. audit naar de organisatie en de performantie van het HR-beleid in de penitentiaire diensten in goede orde ontvangen en met veel belangstelling gelezen. Ik kan mij vinden in de meeste van uw vaststellingen en aanbevelingen.

Desondanks, wens ik gebruik te maken van de mogelijkheid om te reageren op dit ontwerpverslag.

Ik bedank u voor de verlenging van de antwoordtermijn, die u mij heeft toegestaan.

Hierna vindt u een overzichtstabel met mijn opmerkingen en reacties en tevens een korte omschrijving van het onderwerpen en een verwijzing naar de plaats in het ontwerpverslag.



Onderwerp	Punt in het verslag	Opmerking/ reactie
Voer een kwalitatieve analyse uit naar de oorzaken van het structurele personeelstekort bij de PBA's	2.3.3	<p>Er wordt op verschillende aspecten gewerkt om de instroom te verhogen zodat de uitstroom kan vervangen worden. Om dit te realiseren werden de volgende acties voorzien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstarten onboarding team zodat dit proces sneller en beter kan verlopen.</li> <li>- Aanwerven extra recruiters, zij worden momenteel opgeleid.</li> <li>- Lanceren employer branding campagne eind deze maand om nieuwe kandidaten aan te trekken</li> <li>- Samenwerken met scholen om de opleiding veiligheid en defensie te voorzien waarbij de studenten les krijgen van opleiders van het gevangeniswezen + kijkstage in de gevangenissen.</li> <li>- Verder geeft onze FOD altijd eerst de voorrang aan onze eigen medewerkers alvorens de functie open te zetten voor externe wervingen.</li> </ul> <p>Maar met de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het voor alle sectoren zwaar om de juiste profielen te vinden met name in Brussel en in de provincie Antwerpen is het moeilijk.</p> <p>We zetten ook in op het vereenvoudigen van de selectieprocedures. Dat doen we in samenwerking met de minister van Ambtenarenzaken (zie hieronder).</p>
Verplicht het slagen in de basisopleiding als noodzakelijke voorwaarde vóór de definitieve aanwerving als PBA	4.1.4	Dit werd opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 13, §2, 5° en 6° van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel. Dit ontwerp werd voor akkoord voorgelegd aan de minister voor Ambtenarenzaken en de staatssecretaris voor Budget.
Moraliteitsonderzoek	4.2.1.1	Voor de uitvoering van het moraliteitsonderzoek zijn we in gesprek met de Nationale Veiligheidsoverheid. We onderzoeken of we een beroep kunnen doen op een veiligheidsadvies van de NVO. De voorbereidingen worden getroffen om een aanvraag dossier bij de NVO in te dienen.

Systematisch gebruik van startbaanovereenkomsten om het personeelstekort bij de PBA's op te vangen	4.2.1.2	<p>Het is nog altijd onze bedoeling om statutaire medewerkers aan te trekken, maandelijks zetten we hiervoor procedures op om zo alle vacante plaatsen in te vullen. De huidige procedures zijn te zwaar waardoor mogelijke kandidaten afhaken omdat ze ondertussen al een andere functie hebben gevonden.</p> <p>In samenwerking met de minister van Ambtenarenzaken werken we een prioritair regelgevend initiatief uit om de selectieprocedure voor contractuelen (onbepaalde duur) te vereenvoudigen, zodat we niet meer via Selor moeten aanwerven.</p> <p>Daarnaast werken we ook nog aan andere initiatieven om de selectieprocedures voor statutairen te vereenvoudigen.</p> <p>We kunnen echter niet uitsluiten dat er geen gebruik meer gemaakt zal worden van rosetta's. Dit is een heel flexibele manier om de vacante plaatsen snel in te vullen. We zijn ons bewust van de risico's om te veel rosetta's binnen het kader te hebben en zoeken naar andere oplossingen in samenwerking met Ambtenarenzaken.</p>
Verplicht het volgen van een basisopleiding vooraleer effectieve inzet op de werkvloer mogelijk is	4.2.3.4	Momenteel is dat al het geval voor alle statutaire medewerkers, we gaan ook voor de contractuele medewerkers
Opleidingsbudget	4.2.3.4	Met de extra middelen voor justitie werd de structurele onderfinanciering van de opleidingscentra gecompenseerd. Het jaarlijkse budget werd structureel verhoogd met €500.000.
Ontwikkel initiatieven om de verlofachterstand weg te werken	5.2	In eerste instantie leggen we het accent op wervingen. Vanaf 2022 bekijken we in welke mate het achterstallig verlof kan uitbetaald worden.

Evaluatie van de gegarandeerde dienstverlening	6.1.2 en 6.2	Deze evaluatie is lopende. Het evaluatierapport werd een eerste keer geagendeerd op het hoog overlegcomité van 28 juni 2021. De cijfers opgenomen in het evaluatierapport worden, op vraag van de vakbonden, nog verder verfijnd en zullen vervolgens opnieuw geagendeerd worden. Het huidige sociale klimaat, ten gevolge van de personeelstekorten en de overbevolking, leent zich er echter niet toe om deze evaluatie nu te agenderen.
--	--------------	--

Ik zou u zeer erkentelijk zijn indien u met deze bijkomende informatie rekening zou willen houden in uw verslag.

Ik kijk alvast uit naar uw definitief verslag.

Met de meeste hoogachting,



Vincent Van Quickenborne



Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,  
in het Nederlands en het Frans, op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



**WETTELIJK DEPOT**

D/2022/1128/01

**PREPRESS**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**

Shutterstock

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)