

INHOUDSOPGAVE

TOELAGEN EN VERGOEDINGEN VERBONDEN AAN DE POLITIEFUNCTIE – EINDVERSLAG	1
1. ANALYSE	1
1.1. Analyse van het rapport van de professoren B. DE RUYVER en C. FIJNAUT -----	1
1.2. Overzicht van diverse toelagen en vergoedingen -----	1
1.3. Dossiers inzake verloning in de databank van het Comité-----	2
1.4. Risicoanalyse per type verloning -----	2
1.5. Overzicht van de uitbetaalde bedragen in de politiezones (van 2006 tot 2010) -----	3
1.6. Studie van de provinciehoofdplaatsen en de zone 5339 (op basis van de gegevens van 2006 tot 2010)-----	4
1.7. Voorstel voor de selectie van politiezones -----	4
1.8. Kwantitatieve opsporing van onregelmatigheden in de vergoedingen en toelagen -----	7
1.9. Bepaling van de onderzoeksvraag -----	10
1.10. Onderzoek in de zone Middelkerke -----	11
1.11. Onderzoek in de zone Vesdre-----	11
1.12. Onderzoek in de zone Brussel Hoofdstad Elsene-----	12
1.13. Kwantitatieve opsporing van onregelmatigheden in de vergoedingen en toelagen voor de federale politie in 2012-----	13
2. CONCLUSIE(S)	17
3. BIJLAGE 1: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	18

TOELAGEN EN VERGOEDINGEN VERBONDEN AAN DE POLITIEFUNCTIE – EINDVERSLAG

1. ANALYSE

1.1. ANALYSE VAN HET RAPPORT VAN DE PROFESSOREN B. DE RUYVER EN C. FIJNAUT

1. In hun studie “Rapport doorlichting zonale politie Gent: Vol vertrouwen in de toekomst - Gent 2010” stelden de professoren B. DE RUYVER en C. FIJNAUT tussen 2005 en 2009 bij de politiezone Gent een explosieve stijging van de prestatiegebonden vergoedingen/toelagen vast. In het rapport werd voor de eerste keer de term “graaicultuur” gebruikt om de houding van sommige personeelsleden te benoemen.

2. Samenvattend kan, na analyse, worden gesteld dat de term “graaicultuur”, waarvan de draagwijdte naderhand door de auteurs genuanceerd werd tijdens studiedagen¹, niet betekent dat een lid van de politie, of een van haar leidinggevenden, enige fout begaat. Eventuele fraudegevallen maakten trouwens niet het voorwerp uit van de context die door de professoren werd beschreven. Bovendien leverde de top 20 van personen die het meeste toelagen en vergoedingen kregen geen problemen op want ze waren uitgekeerd om een gegronde reden.

3. In diezelfde periode verschenen in de pers artikelen over de problematiek in de politiezone HAZODI. Er waren ernstige vermoedens van misbruik en fraude door personen die sleutelfuncties bekleden.

4. De financiële eindverantwoordelijkheid voor de uitgaven berust steeds bij de politionele overheid. De korpschef, van zijn kant, is verantwoordelijk voor het beheer van de financiële administratie en het informeren van de bevoegde overheden.

5. Volgens de waarnemende korpschef van de PZ Gent vloeide de vastgestelde meerkost vooral voort uit het HALT-project. Nadat er in de media over de problematiek bericht was, werd echter een daling van de uitgaven waargenomen. Er was diepgaander onderzoek nodig om de exacte oorzaken van de evolutie van de uitgaven aan toelagen te bepalen.

1.2. OVERZICHT VAN DIVERSE TOELAGEN EN VERGOEDINGEN

6. De verloning van de personeelsleden is bepaald door het koninklijk besluit RPPol en het ministerieel besluit UBPol tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten².

7. Toelagen zijn verbonden aan een functie of aan onregelmatige prestaties. Er worden belastingen op geheven en er zijn socialezekerheidsbijdragen op verschuldigd. Vergoedingen worden uitbetaald als gevolg van werkelijk gemaakte kosten en zijn niet belastbaar.

¹ “Beïnvloedt het verloningssysteem de (goede) werking van de politie?” – Studiedag van 8 november 2010 in Herk-de-Stad.

² Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (RPPol), BS 31 maart 2001, 10863; Ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (UBPol), BS 15 januari 2002, 1058.

8. Er wordt een zestigtal verschillende toelagen en vergoedingen geteld. Ze kunnen zeker niet allemaal gecumuleerd worden. Een bijlage bij het koninklijk besluit RPPol bevat trouwens een tabel waarin mogelijke cumuls weergegeven zijn. Een tabel van toelagen en vergoedingen die onverenigbaar zijn, is opgenomen in het betalingsinformaticasysteem van het SSGPI. De verloningsgedeelten die onverenigbaar zijn, worden automatisch ontdekt.

9. De diversiteit van de vergoedingen en toelagen is voornamelijk het gevolg van de wil om functionele verloningen in te voeren voor alle betrekkingen binnen de geïntegreerde politie en om de verloning van de vroegere politiestatuten op elkaar af te stemmen. Sommige vergoedingen en toelagen zijn overgangsbepalingen voor de leden van de vroegere politiekorpsen voor de hervorming en zullen verdwijnen zodra de begunstigden het beroepsleven vaarwel zeggen.

1.3. DOSSIERS INZAKE VERLONING IN DE DATABANK VAN HET COMITÉ

10. De dossiers werden opgezocht voor de periode van 2007 tot half 2011 op basis van de codes 9122 (misbruik van het dienstrooster en comptabiliteit van de uren) en 2505 (valsheden door een politieambtenaar in de uitvoering van zijn ambt).

11. Er werden 255 dossiers gevonden die verband houden met een disfunctie inzake verloning. 230 van die dossiers, of 90%, hebben betrekking op onregelmatigheden in de comptabiliteit van de uren (geklasseerd onder code 9122). De overige 10% handelt over andere types van vergoedingen en toelagen (14 types om precies te zijn). Voor sommige van die vergoedingen en toelagen werd geen enkel dossier in verband daarmee bijgewerkt.

12. In die dossiers worden politieambtenaren verdacht van fout of oplichting (valsheid in geschrifte of in informatica). In verhouding tot andere onderwerpen van disfunctie in de databank kan worden vastgesteld dat het aantal dossiers dat als gegrond beschouwd wordt aanzienlijk is. Daarvoor zouden verschillende verklaringen kunnen zijn, zoals het feit dat de bronnen vaak binnen de politiekorpsen terug te vinden zijn.

13. In dit stadium, zoals trouwens hoort volgens het principe van risicocontrole, blijkt dat het controlesysteem gebaseerd is op een zeker vertrouwen in de personeelsleden. Immers, het is onmogelijk om iedereen voortdurend te controleren. De beheerder moet zoeken naar een evenwicht tussen de controlemethodes en het vertrouwen in de medewerkers.

1.4. RISICOANALYSE PER TYPE VERLONING

14. Er werd voorgesteld om een risicoanalyse te maken van de disfunctie in ruime zin: risico op fraude, op misbruik, op wanbeheer, ... De keuze voor de risicocriteria vloeit voort uit de gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen de politie.

15. Een eerste criterium dat in aanmerking genomen werd, is de aanwezigheid van dossiers (klacht, toezicht, gerechtelijk) in de databank van het Comité P. Dit wijst erop dat de fout of de fraude reeds opgemerkt is. Het tweede criterium is de veranderlijkheid. Sommige vergoedingen of toelagen zijn niet veranderlijk omdat ze een vaststaand bedrag betreffen, zoals bijvoorbeeld de toelage opleider. *A contrario*, het bedrag van de toelage voor overuren hangt af van het aantal aangegeven uren. Het derde criterium is de aanvrager van het recht. Soms geeft de begunstigde van het recht dit zelf aan. Dit is het geval voor de fietsvergoeding, die aangevraagd wordt door de persoon die verklaart dat hij zijn fiets neemt om de afstand woonplaats-werkplaats af te leggen. In de andere gevallen is het de overste die ambtshalve het recht opent

zoals voor de functietoelage. Het laatste criterium dat wordt gehanteerd, is de controleerbaarheid. Nemen we het geval van sommige toelagen die worden toegekend nadat de begunstigde minstens 30 werkdagen gepresteerd heeft. Het diensthoofd moet dus steeds de berekening van die 30 dagen controleren. Maar sommige feiten kunnen naderhand moeilijk nagegaan worden, zoals het aantal dagen dat een personeelslid gedurende de afgelopen maand werkelijk zijn fiets gebruikt heeft.

16. Op die manier werden zeven vergoedingen/toelagen geïdentificeerd die een maximaal risico inhouden:

- 1) vergoedingen voor werkelijke onderzoekskosten;
- 2) toelage voor dienstprestaties verricht op zaterdag, zondag of een feestdag;
- 3) toelage voor nachtprestaties;
- 4) toelage voor bijkomende dienstprestaties;
- 5) fietsvergoeding;
- 6) vergoeding voor dienstverplaatsingen in België;
- 7) vergoeding voor maaltijdkosten tijdens dienstverplaatsingen in België.

1.5. OVERZICHT VAN DE UITBETAALDE BEDRAGEN IN DE POLITIEZONES (VAN 2006 TOT 2010)

17. Om de bedragen te verkrijgen in de vorm van statistieken en om ze te interpreteren, bleken er verschillende beperkingen te zijn. De eerste beperking was dat het sociaal secretariaat SSGPI in zijn databanken geen programma's heeft om statistieken te kunnen opmaken. Zijn databank is immers in hoofdzaak bedoeld voor individuele loonberekening.

18. Daarnaast hebben talrijke variabelen een invloed op het bedrag van een verloning. Een eerste variabele is de verdeling van het personeel per kader en de anciënniteit per kader. Indien in een dienst/zone de medewerkers een hoge gemiddelde anciënniteit hebben, zal het bedrag van bepaalde vergoedingen zoals overuren hoger liggen dan in een andere dienst/zone met een lagere gemiddelde anciënniteit, en dit voor dezelfde prestaties. Dit betekent dat er voor eenzelfde aantal personen, behorende tot eenzelfde weddeschaal, die dezelfde prestaties verrichten maar met een verschillende anciënniteit verschillende bedragen uitbetaald zullen worden. Een andere variabele die een grote impact heeft, is de waaier van functies binnen de politiekorpsen. Enerzijds, komen sommige functies niet in alle politiezones voor (hondengeleider, misdrijfanalist, motorrijder, ...). Anderzijds, worden niet alle functies op dezelfde manier bezoldigd. Voor CALog-personeel kan een functie van "personeelsdirecteur" bijvoorbeeld een andere weging hebben van zone tot zone. Een ander voorbeeld betreft de noodzaak van een nuttige taal die het gevolg is van een keuze gemaakt door de politionele overheid en kan verschillen van plaats tot plaats. Bovendien geeft de plaats soms zelf recht op een specifieke verloning zoals de Brusselpremie in de Brusselse zones. Daarbij komen de opeenvolgende indexaties en het gevolg van sommige arresten van de Raad van State over de toepassing van het statuut ("rode loper", ...).

19. *In fine*, kunnen het zonaal veiligheidsplan of de niet-geplande maar noodzakelijke politieacties (criminaliteitspieken) leiden tot onvoorziene bijkomende prestaties, die bijkomende kosten veroorzaken.

20. De loutere analyse van de bedragen van de verloning in de politiezones geeft geen aanwijzingen over een eventuele “graaicultuur” of individuele misbruiken maar maakt het enkel mogelijk om de hoogte van de bestanddelen van de verloning en hun evolutie in de tijd waar te nemen. Om de hiervoor genoemde redenen is het ook niet mogelijk om de zones onderling te vergelijken op deze basis alleen.

1.6. STUDIE VAN DE PROVINCIEHOOFDPLAATSEN EN DE ZONE 5339 (OP BASIS VAN DE GEGEVENS VAN 2006 TOT 2010)

21. Gemiddeld maken de vergoedingen/toelagen tussen 13% en 27% van de verloning uit.

22. In drie zones stijgen de totaalbedragen van 2006 tot 2009 en dalen dan in 2010. In de andere zones nemen de bedragen over die vijf jaar toe.

23. Er werd opgemerkt dat de bedragen van de zeven vergoedingen en toelagen die op de risicoschaal het hoogste scoorden in onze analyse (punt 1.4.) aanzienlijk hoger liggen dan voor andere vergoedingen en toelagen. Het zijn precies de vergoedingen en toelagen die een risico inhouden die het grootste bedrag vertegenwoordigen. Dat betekent dat wanneer er een disfunctie is voor dit type van vergoeding en toelage, de impact ervan op de personeelsbudgetten verhoudingsgewijs veel groter zal zijn.

24. Van deze zeven vergoedingen/toelagen is de toelage voor weekenduren procentueel het grootst, tot 11,8% voor een zone in 2009. Afhankelijk van het jaar en de zone, gevolgd door hetzij de toelage voor nachtprestaties, hetzij de toelage voor overuren.

25. Het is dus raadzaam om aandachtig te zijn voor de drie risicovolle toelagen en vergoedingen (weekend-, nacht- en overuren) die het grootste deel van het budget voor vergoedingen en toelagen voor hun rekening nemen.

1.7. VOORSTEL VOOR DE SELECTIE VAN POLITIEZONES

26. De methode waarvoor werd gekozen, baseert zich op vier ratio's die rekening houden met het personeelsbestand: gemiddeld bedrag van de toelage per personeelslid, gemiddeld bedrag van de vergoeding per personeelslid, percentage van de toelagen in de totale verloning (toelagen + vergoedingen + wedde + vakantiegeld + eindejaarspremie), percentage van de vergoedingen in de totale verloning, en dit over drie jaar (2008 tot 2010). In totaal werden er dus 12 statistische tests uitgevoerd.

27. We hebben de vier ratio's statistisch geanalyseerd, over de drie jaar, teneinde na te gaan of de bedragen van de politiezones in een interval van twee standaardafwijkingen rond het gemiddelde liggen. Dankzij deze klassieke indicator kan men zien of de zones beduidend afwijkend zijn ten opzichte van het gemiddelde.

28. Er werd vastgesteld dat het niet altijd dezelfde politiezones zijn die meer dan twee standaardafwijkingen laten optekenen voor elke ratio. Er is evenmin een aanzienlijke afwijking voor elke test. In totaal komen 11 verschillende zones een keer of meer terug voor de lagere waarden en 23 voor de hogere waarden.

Tabel 1: afwijking groter dan twee standaardafwijkingen

Afwijking lager dan het gemiddelde			Afwijking hoger dan het gemiddelde		
<i>Politiezone</i>	<i>Freq.</i> ³	<i>Freq. in %</i>	<i>Politiezone</i>	<i>Freq.</i>	<i>Freq. in %</i>
5374 – PZ West Limburg (Halen/Herk-de-Stad/Lummen)	6	25,0%	5427 – PZ Ronse (Ronse ⁴)	9	11,0%
5289 – ZP Vesdre (Dison/Pepinster/Verviers)	4	16,7%	5382 – PZ Voeren (Voeren ⁵)	8	9,8%
5286 – ZP Hesbaye (Berloz/Crisnée/Donceel/ Faimes/Fexhe-le-Haut- Clocher/Geer/Oreye/ Remicourt/Waremme)	2	8,3%	5344 – PZ Evere/Schaarbeek /Sint-Joost-ten-Node (Evere/Schaarbeek/Sint- Joost-ten-Node ⁶)	6	7,3%
5293 – ZP Hesbaye Ouest (Braives/Burdinne/Hannut/ Héron/Lincent/Wasseiges)	2	8,3%	5363 – PZ Noorderkempen (Hoogstraten/Merksplas/ Rijkevorsel)	6	7,3%
5310 – ZP Houille-Semois (Beauraing/Bièvre/Gedinne/ Vresse-sur-Semois)	2	8,3%	5432 – PZ Sint-Niklaas (St- Niklaas)	6	7,3%
5364 – PZ regio Turnhout (Baarle-Hertog/Beerse/ Kasterlee/Lille/Oud- Turnhout/Turnhout/ Vosselaar)	2	8,3%	5339 – PZ Brussel Hoofdstad Elsene (Brussel/Elsene ⁷)	5	6,1%
5373 – PZ Beringen/Ham/ Tessenderlo (Beringen/Ham/Tessenderlo)	2	8,3%	5372 – PZ Hamont-Achel/ Neerpelt/Overpelt (Hamont- Achel/Neerpelt/ Overpelt)	5	6,1%
5379 – PZ Kanton Borgloon (Alken/Borgloon/Heers/ Kortesse/Wellen)	1	4,2%	5451 – PZ Middelkerke (Middelkerke)	5	6,1%
5392 – PZ Tienen/ Hoegaarden (Tienen/Hoegaarden)	1	4,2%	5273 – ZP Braine-l'Alleud (Braine-l'Alleud)	4	4,9%
5400 – PZ Zaventem (Zaventem)	1	4,2%	5341 – PZ Zuid (Anderlecht/Sint-Gillis/ Vorst ⁸)	4	4,9%

³ Frequentie: aantal keer dat de politiezone, geselecteerd door de statistische methode, voorkomt voor alle ratio's.

⁴ Faciliteitengemeente, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen met zich brengt.

⁵ Faciliteitengemeente, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen met zich brengt.

⁶ Brusselse en tweetalige gemeenten, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen en toelagen Brussel Hoofdstad met zich brengt.

⁷ Brusselse en tweetalige gemeenten, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen en toelagen Brussel Hoofdstad met zich brengt.

5410 – PZ Grimbergen (Grimbergen)	1	4,2%	5342 – PZ Oudergem/Ukkel/Watermaal-Bosvoorde (Oudergem/Ukkel/Watermaal-Bosvoorde ⁹)	4	4,9%
			5356 – PZ Klein-Brabant (Bornem/Puurs/Sint-Amands)	3	3,7%
			5371 – PZ Lommel (Lommel)	3	3,7%
			5308 – ZP Jemeppe-sur-Sambre (Jemeppe-sur-Sambre)	2	2,4%
			5343 – PZ Montgomery (Etterbeek/Sint-Lambrechts-Woluwe/Sint-Pieters-Woluwe ¹⁰)	2	2,4%
			5436 – PZ Berlare/Zeel (Berlare/Zeel)	2	2,4%
			5458 – PZ Gavere (Deerlijk/Harelbeke)	2	2,4%
			5291 – PZ Eifel (Amblève/Bullange/Butgenbach/Burg-Reuland/Sankt-Vith ¹¹)	1	1,2%
			5318 – ZP Comines/Warneton (Comines/Warneton ¹²)	1	1,2%
			5387 – PZ Maasmechelen (Maasmechelen)	1	1,2%
			5404 – PZ Beersel (Beersel)	1	1,2%
			5428 – PZ Geraardsbergen/Lierde (Geraardsbergen/Lierde)	1	1,2%
			5430 – PZ Beveren (Beveren)	1	1,2%
Totaal	24	100%	Totaal	82	100%

⁸ Brusselse en tweetalige gemeenten, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen en toelagen Brussel Hoofdstad met zich brengt.

⁹ Brusselse en tweetalige gemeenten, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen en toelagen Brussel Hoofdstad met zich brengt.

¹⁰ Brusselse en tweetalige gemeenten, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen en toelagen Brussel Hoofdstad met zich brengt.

¹¹ Faciliteitengemeente, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen met zich brengt.

¹² Faciliteitengemeente, wat een groot aantal tweetaligheidstoelagen met zich brengt.

29. Om één enkele selectie van zones te verkrijgen waarin alle jaren en alle ratio's vervat zijn (want we hebben eigenlijk 12 selecties, een per test), hebben we de frequentie berekend waarmee de zones voorkomen in elke test.

30. Wanneer we de lagere en hogere waarden ten opzichte van het gemiddelde in aanmerking nemen, blijkt dat respectievelijk 11 en 23 politiezones daarvan aanzienlijk afwijken. Deze zones werden naar voren geschoven voor de steekproef.

1.8. KWANTITATIEVE OPSPORING VAN ONREGELMATIGHEDEN IN DE VERGOEDINGEN EN TOELAGEN

31. Een transversale analyse voor de politiezones had tot doel onregelmatigheden op te sporen in verband met de aard van de vergoedingen en toelagen in vergelijking met de types van begunstigden. De analyse had meer bepaald betrekking op 21 vergoedingen en toelagen.

32. Na analyse werden die 21 vergoedingen en toelagen geklasseerd in een tabel volgens drie criteria:

- geen specifieke vaststellingen = 1
- onmogelijk zich uit te spreken over een eventuele onregelmatigheid gezien de beschikbare informatie = 2
- vaststellingen mogelijk = 3

Tabel 2: Onderstaande tabel geeft die 21 vergoedingen en toelagen weer, volgens drie criteria:

Vergoeding/toelage	Categorie	Vaststellingen
Toelage - Motorrijder	1	
Toelage - Tweetaligheid	1	
Toelage - Opleider	1	
Vergoeding - Werkelijke onderzoekskosten	1	
Vergoeding - Fiets	1	
Toelage - Weddebijslag - Mandaat	1	
Toelage - Brussel Hoofdstad	2	Verklaringen voor een aantal vaststellingen dienen mogelijk gezocht te worden in de mobiliteit van en naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en detacheringen. Voor de telling van het effectief personeel in de databank SSGPI wordt '1 januari' als referentiepunt genomen.
Vergoeding - Verplaatsingen	2	Enkel een onderzoek <i>in situ</i> kan een verklaring leveren voor de acht zones met een gemiddelde vergoeding die beduidend hoger ligt dan het gemiddelde.

Toelage - Interventie	2	We hebben vooralsnog geen zicht op de inhoud, de voorwaarden en het bedrag van deze toelage.
Toelage - Beveiliging Koninklijke Familie	2	Wat de personeelsleden van de lokale politie betreft, werd enkel aan leden van de PZ Antwerpen in de periode 2008-2010 een toelage 'beveiliging Koninklijke Familie' uitbetaald. Het vermoeden bestaat dat het één enkel gedetacheerd personeelslid van de politiezone betreft dat belast is geweest met de beveiliging van leden van de Koninklijke Familie.
Toelage - Bereikbaar en terugroepbaar	2	Wat de toekenning van deze toelage betreft, stellen we vast dat er schijnbaar geen uniforme toepassing is, in het bijzonder bij de zones van categorieën 1, 2 en 3.
Toelage - Ononderbroken dienst > 24 u	3	In twee politiezones werd voor in totaal €80 aan toelagen 'ononderbroken dienst' uitgekeerd aan leden van het administratief en logistiek kader.
Toelage - Integratiepremie	3	Feit dat zowel leden van het basiskader als CALog-leden niveau C deze integratiepremie ontvingen in 2010 verdient verder onderzoek.
Toelage - Competentieontwikkeling	3	Hoewel dergelijke toelage voorbehouden is voor leden van het administratief en logistiek kader, werd in 19 zones €24.938, zijnde 0,56% van het totaal, uitgekeerd aan leden van het operationeel kader.
Toelage - Bereikbaar	3	Ons onderzoek toont aan dat in een aantal politiezones deze vergoeding uitbetaald is aan leden van andere personeelscategorieën dan wettelijk voorzien.
Toelage - Diploma	3	Het betreft een overgangsbepaling die enkel van toepassing is op bepaalde operationele personeelsleden van de voormalige

		gemeentepolitie. De vaststelling dat in zes zones leden van het administratief en logistiek kader deze toelage ontvangen, verdient verder onderzoek.
Toelage - Misdrijfanalist of strategisch analist	3	In de PZ Antwerpen werd deze toelage aan enkele leden van het CALog-personeel niveau C en D uitbetaald, wat niet voorzien is.
Toelage - Nabijheidspolitie	3	Deze toelage is voorbehouden voor agenten en leden van het basiskader. Toch wordt vastgesteld dat deze toelage in drie zones aan officieren is uitbetaald evenals in 98 zones aan leden van het middenkader. Overigens is het aan de leden van het middenkader uitbetaalde bedrag vertienvoudigd in vergelijking met het jaar voordien.
Toelage - Immigratie	3	De toelage wordt haast uitsluitend aan leden van het operationeel kader toegekend. Maar 0,7% van de toelage immigratie is bestemd voor leden van het administratief en logistiek kader en dit enkel in de politiezones Lesse et Lhomme en Jodoigne, waar ongeveer €22 werd uitbetaald aan een lid/leden van niveau D respectievelijk C. Wat de toekenning van deze toelage betreft, stellen we vast dat er schijnbaar geen uniforme toepassing is.
Toelage - Premie leidinggevende	3	Wat de PZ Antwerpen betreft, stellen we vast dat er aan CALog-leden van niveau A €21.973 aan toelagen werd uitgekeerd voor de functie van leidinggevende. Dit betekent dat 10 van de 35 personeelsleden niveau A in deze zone leiding geven, wat, in vergelijking met de andere zones, eerder hoog lijkt.

Vergoeding - Maaltijden	3	In de PZ Kempen N-O ontving de enige agent van politie van de zone in 2010 €1.204 aan maaltijdvergoedingen. In 2009 waren er twee agenten van politie werkzaam in de zone en werd €2.010 aan maaltijdvergoedingen uitbetaald. Het lijkt erop dat de betrokken personeelsleden in dit korps dagelijks een maaltijdvergoeding ontvingen.
-------------------------	---	--

1.9. BEPALING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG

33. Het onderzoek wil nagaan of er indicatoren zijn voor risico's op misbruik, fraude of administratieve fout voor de drie in aanmerking genomen toelagen (voor overuren, weekenduren, nachturen) in de politiekorpsen die tot de steekproef behoren.

34. De redenering die tot deze onderzoeksvraag geleid heeft, is terug te vinden in de punten 23 en 25 hiervoor.

35. Het Vast Comité P heeft beslist om het onderzoek te voeren in de zones Middelkerke, Vesdre en Brussel Hoofdstad Elsene, die deel uitmaken van de steekproef, op basis van de ontwikkelde methodologie die berust op de principes van het COSO-model.

36. Voor de methodologie hebben we nagedacht over het proces voor de toekenning van die drie toelagen en de respectieve risico's per stap van het proces. Ze zijn samengevat weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3: risico's per stap van het proces

<i>Planning van de diensten</i>
Ongegronde planning (niet-naleving van normen, richtlijnen, evenwichten, ...)
Het personeelslid plant zijn eigen dienst
Discriminatie (positieve of negatieve) van personeelsleden
Structurele of ongerechtvaardigde planning van overuren/nachturen/weekenduren
<i>Uitvoering van de diensten</i>
De uitvoering wijkt af van de planning
<i>Aangifte van de gepresteerde uren</i>
Het personeelslid geeft bij vergissing onjuiste diensturen aan of laat die aangeven
Het personeelslid geeft bewust onjuiste diensturen aan of laat die aangeven

<i>Controle en goedkeuring</i>
Geen controle op de aangegeven uren
Geen middelen om de gepresteerde diensten te controleren
Dekken van onjuiste aangiftes
Controle en goedkeuring van zijn eigen aangifte
<i>Codering van de prestaties</i>
Fout van de persoon die of het systeem dat codeert
Fraude in de codering van de aangegeven uren

1.10. ONDERZOEK IN DE ZONE MIDDELKERKE

37. De zone Middelkerke werkte met ongeveer 70 personeelsleden gecentraliseerd in één enkel gebouw. De zone bevond zich in de rechterkolom van de tabel inzake de uitbetaling van toelagen en vergoedingen, wat betekent dat er veel vergoedingen en toelagen werden uitbetaald.

38. Uit het onderzoek blijkt dat binnen de PZ Middelkerke zowel op formele als op informele wijze aandacht wordt besteed aan het beheer van de risico's voor het toekennen van de toelagen voor weekenduren, nachturen en overuren. In het bijzonder de controle van de aanvang en het einde van dienst van iedere medewerker van de PZ door een derde, *i.c.* de onthaalbediende of de wachtofficier, is een effectieve maatregel.

39. In de PZ stelden wij volgende indicaties vast voor het risico op een administratieve fout, misbruik of fraude bij het toekennen van de toelagen voor weekenduren, nachturen en overuren:

- het risico dat er diensten voor de wijkwerking worden gepland die niet strikt noodzakelijk tijdens het weekend moeten worden uitgevoerd, is aanwezig;
- de persoon die belast is met het aanvullen van de aangiftes zal systematisch contact opnemen met de betrokken uitvoerder om de uren te kennen op dewelke de dienstprestatie geleverd is. Hierdoor ontstaat het risico dat de betrokken medewerker onjuiste uren meldt. Bovendien gaat de personeelsverantwoordelijke van de PZ ervan uit dat eerst andere bronnen worden geconsulteerd om de arbeidsduur te weten te komen;
- er is geen structurele kwaliteitscontrole op de codering van de dienstprestaties.

1.11. ONDERZOEK IN DE ZONE VESDRE

40. Tijdens het onderzoek werkte de zone Vesdre met ongeveer 250 medewerkers. Ze was samengesteld uit een vijftiental ondereenheden: centrale diensten en politiekantoren. De politiezone bevond zich in de linkerkolom van de tabel, wat betekent dat er weinig vergoedingen en toelagen werden uitbetaald.

41. De korpschef voerde een strikt beleid inzake arbeidstijdregeling. Over een periode van 10 jaar verminderde het aantal overuren geleidelijk tot 8 uur per persoon per periode. Het korpsbeleid was erop gericht het aantal uren te beheersen door te werken met een gesloten enveloppe verdeeld per politiekantoor/dienst van de zone.

42. Het beleid van de korpschef bestond erin meer personeel aan te werven, waardoor de doelstelling van het beheersen van de gepresteerde uren gerealiseerd kan worden. Een van de beleidslijnen van de zone is investeren in groten getale personeelsleden en hun grote polyvalentie, door een werking in politiekantoren per geografische wijk. We hebben weinig formele richtlijnen aangetroffen die betrekking hebben op het proces voor de toekenning van de drie toelagen.

43. Ondanks het geringe bedrag aan uitbetaalde toelagen werden risico's geïdentificeerd in de verschillende stappen van het proces (planning, uitvoering van de dienst, ...) in alle of een deel van de ondereenheden van de zone.

1.12. ONDERZOEK IN DE ZONE BRUSSEL HOOFDSTAD ELSENE

44. De zone werkte met ongeveer 2 700 personen en een centrale en territoriale structuur. We hebben ons geconcentreerd op 4 ondereenheden. De zone bevond zich in de rechterkolom van de tabel inzake de uitbetaling van toelagen en vergoedingen (veel toelagen en vergoedingen). Met een dergelijk personeelsbestand en een structuur met verschillende hiërarchische diensten en niveaus kan deze zone voor dit onderzoek niet worden vergeleken met een andere gemiddelde zone.

45. Deze politiezone functioneert in een specifieke context, *i.c.* enerzijds de aanwezigheid van veel al dan niet voorziene manifestaties in het raam van het beheer van de openbare orde en de aanwezigheid van regionale, federale en Europese instellingen en anderzijds de aanwezigheid van specifieke criminaliteitsvormen die verbonden zijn aan een grote stad.

46. De korpschef en de functionele directeur hebben aandacht voor de problematiek. De korpsonderichtingen (OAZ 22 en AI 3 en 4), de identificatie van het steunproces houdende de betaling van medewerkers, het in plaats stellen van de HRM-kwaliteitscirkels en andere maatregelen illustreren dit. Hierbij worden de directeurs die hiërarchisch onder de directe leiding van de korpschef staan na elke referentieperiode gelast om zich te verantwoorden voor het niet respecteren van de opgelegde criteria, zijnde maximum 30 overuren en 10 minuren per persoon.

47. Door enkel te sturen op deze resultaatsindicatoren bereikt men niet de vooropgestelde doelstelling. We merkten op dat deze criteria als norm worden gepercipieerd, daar waar *de facto* het zo veel mogelijk voorkomen van overuren en minuren de norm van de korpschef is.

48. De korpsrichtlijnen voorzien ook procesindicatoren, bv. deze inherent aan het 'beheersmodel' (*cf.* AI 3) waarbij de planning van de medewerkers gebaseerd is op een operationele behoeftebepaling. Ook op deze indicatoren sturen lijkt ons een uitdaging en opportuniteit voor de korpschef.

49. We stelden vast dat de directeurs die rechtstreeks onder leiding van de korpschef werken sterk operationeel georiënteerd zijn en geen van hen schriftelijke richtlijnen uitvaardigde om het beleid van de korpschef inzake personeelsbeheer te vertalen naar hun leidinggevenden en diensten.

50. We stelden vast dat de dienst intern toezicht (SCI-DIT) belast is met de opdracht om de medewerkers uit de verschillende diensten te controleren op hun aanwezigheid conform de dienstplanning. Dit bewijst dat de korpschef ook maatregelen nam om de risico's te beheersen buiten de verantwoordelijkheid van de directe leidinggevendenden om. We stelden vast dat dit sommige leidinggevendenden deresponsabiliseert, waardoor ze in mindere mate oog hebben voor de controle op de aanwezigheid van de medewerkers die hen zijn toevertrouwd. Sommigen zien dit niet meer als hun taak maar als de taak van de SCI-DIT.

51. Werken met een vaste beurtrol en het plannen van diensten die minimaal 10 aaneensluitende werkuren bevatten, lijkt eigen te zijn aan de korpscultuur. Afhankelijk van de kerntaak van de dienst en het aantal aanwezige medewerkers kan deze dure werkwijze gerechtvaardigd zijn. Dit is niet voor alle diensten het geval. Deze dienstplanning is zeer rigide en mogelijks niet altijd aangepast aan de operationele behoefte om medewerkers in te zetten in functie van de uit te voeren politieopdrachten.

1.13. KWANTITATIEVE OPSPORING VAN ONREGELMATIGHEDEN IN DE VERGOEDINGEN EN TOELAGEN VOOR DE FEDERALE POLITIE IN 2012

52. Een transversale analyse voor de federale politie, volgens dezelfde methode als die vermeld onder punt 1.8., had tot doel onregelmatigheden op te sporen in verband met de aard van de vergoedingen en toelagen in vergelijking met de types van begunstigen. De analyse had meer bepaald betrekking op de diverse vergoedingen en toelagen toegekend aan het personeel van de federale politie in 2012.

53. Na analyse werden die geanalyseerde vergoedingen en toelagen geklasseerd in een tabel volgens drie criteria:

- geen specifieke vaststellingen = 1
- onmogelijk zich uit te spreken over een eventuele onregelmatigheid gezien de beschikbare informatie = 2
- vaststellingen mogelijk = 3

Tabel 4: Onderstaande tabel geeft die vergoedingen en toelagen weer, volgens drie criteria:

Vergoedingen en toelagen		Commentaar
TOELAGE - Strategisch analist	1	
TOELAGE - Leidinggevende	1	
TOELAGE - Functie luchtsteun monitor/piloot	1	
TOELAGE - Luchtsteundetachment (varend personeel)	1	
TOELAGE - Nabijheidspolitie	1	
TOELAGE - Onderwijsopdrachten binnen dienst	1	
TOELAGE - Onderwijsopdrachten buiten dienst	1	
TOELAGE - Beleidsondersteuning	1	
TOELAGE - Duiker	1	

TOELAGE - Ex-militairen	1	
TOELAGE - Huisvesting ex-rijkswacht	1	
TOELAGE - Algemene inspectie	1	
TOELAGE - Bereikbaar	1	
TOELAGE - Ononderbroken dienst > 24 u	1	
TOELAGE - Diploma	1	
TOELAGE - Integratie	1	
TOELAGE - Competentieontwikkeling	1	
TOELAGE - Selectie	1	
TOELAGE - Vrijwaring aanvullend	1	
TOELAGE - Vrijwaring bijkomende toelage 2D	1	
TOELAGE - Competentie uit dienst	1	
TOELAGE - Post	1	
TOELAGE - Sociale promotie	1	
WEDDEBIJSLAG - Art. 367bis 373bis Ger.W.	1	
WEDDEBIJSLAG - Art. 373ter Ger.W.	1	
VERGOEDING - Telefoon	1	
VERGOEDING - Kledij militairen officier	1	
VERGOEDING - Onderhoud uniform	1	
VERGOEDING - Onderhoud politiehond	1	
VERGOEDING - Verhuiskosten	1	
VERGOEDING - Sociaal abonnement	1	
VERGOEDING - Post	1	
VERGOEDING - Opzegging	1	
TOELAGE - Opleider	2	
TOELAGE - Mentor	2	
TOELAGE - Permanentiedienst	2	
TOELAGE - Tweektaligheid	2	
VERGOEDING - Maaltijd/verblijf	2	
VERGOEDING - Verplaatsing	2	
VERGOEDING - Gebruik eigen voertuig	2	
VERGOEDING - Fietsvergoeding	2	
TOELAGE - Misdrijfanalist	3	Op de dienst DGJ-DJO ontvangt een HCP deze toelage en bij de FGP Gent een CALog-lid van niveau C.
TOELAGE - Functie rijdend personeel	3	Vier HCP's van DGA-WPR

		ontvingen deze toelage. Een lid van de CSD Antwerpen, DGA-DAC-LPA en van DGA-SHAPE ontvingen de functietoelage motorrijder.
TOELAGE - Functie scheepvaartpolitie	3	Een basiskader van DGA-DAC-LPA en een CP van DGS-DSE ontvingen de functietoelage "scheepvaartpolitie".
TOELAGE - Beveiliging Koninklijke Familie	3	Vijf leden van DGA-VDKP lijken de toelage te cumuleren met de toelage "Brussels Gewest".
TOELAGE - Bescherming Brussel	3	Drie basiskaders van DGA-GIS ontvingen mogelijk zowel de toelage "Brussels Gewest" als de toelage "bescherming Brussel".
TOELAGE - Bescherming buiten Brussel	3	Een basiskader van DGA-GIS ontving mogelijk zowel de toelage "Brussels Gewest" als de toelage "bescherming buiten Brussel".
TOELAGE - Interventie (buiten) Brussel	3	Leden die niet behoren tot CGSU, maar tot DGA-GIS, een CSD, WPR of FGP ontvingen deze functietoelage. Bij DGA-GIS en FGP Brussel blijken twee, respectievelijk drie leden van het basiskader deze toelage te cumuleren met de toelage "Brussels Gewest".
VERGOEDING - SHAPE	3	Een CALog-lid van niveau C en actief bij het CG evenals twee basiskaders werkzaam bij respectievelijk de CSD Brussel en DGS-DSL kregen deze vergoeding.
TOELAGE - Immigratiebeleid	3	15 CP's en 3 HCP's van DGA-DAC-LPA ontvingen deze toelage evenals 2 CP's van CGSU. Het is niet duidelijk of ze ook opdrachten uitvoerden die in aanmerking komen voor de toekenning van deze dagvergoeding. Een CP van FGP-DGJ-DJP en een basiskader van FGP Brussel cumuleerden mogelijk de toelage "Brussels Gewest" met de toelage

		“Immigratiebeleid”.
TOELAGE - Bereikbaar en terugroepbaar	3	Bij de CSD Antwerpen ontving de HCP zowel de weddebijslag mandaat als de toelage “bereikbaar en terugroepbaar”.
TOELAGE - Brussels Gewest	3	Zie toelagen “Bescherming (buiten) Brussel”, “Interventie (buiten) Brussel”, “Beveiliging Koninklijke Familie” en “Immigratiebeleid”.
TOELAGE - Compenserende	3	Een aantal personeelsleden van CGI, DGS (DSE/DSP en DST) en de CSD Brussel blijken de toelage te genieten.
TOELAGE - Vrijwaring gerechtelijke zuil	3	Bij DGS-DSE ontving een lid de “kleine toelage”. Drie personen met deze gerechtelijke toelage zijn werkzaam bij een CSD (Aarlen, Brussel en Turnhout). Bij CGSU ontving een middenkader deze toelage en bij CGO werd die aan vier basiskaders uitbetaald.
TOELAGE - Gerechtelijke zuil	3	Drie leden van een CSD (Aarlen, Brussel en Turnhout) en een lid van DGS-DSE ontvingen de “kleine toelage”. Vier leden van CGO en een lid van CGSU ontvingen de “grote toelage”.
TOELAGE - Plaatsvervanger mandaat	3	In de CSD Tongeren ontving een CP deze weddebijslag. In dezelfde dienst kregen een CP en een HCP ook een mandaatvergoeding.
WEDDEBIJSLAG - Mandaat	3	Bij de CSD Tongeren kregen zowel een CP als een HCP een weddebijslag mandaat uitbetaald in 2012 waarbij het totaalbedrag hoger ligt dan het jaarbedrag voor de mandaatvergoeding.
WEDDEBIJSLAG - Hoger ambt	3	Bij DGS en DGS-DSJ ontvingen mogelijk drie personen zowel de weddebijslag “hoger ambt” als toelagen voor weekenduren, nachturen en/of overuren.

VERGOEDING - Werkelijke onderzoekskosten	3	16 personen uit 7 verschillende CSD's ontvingen vergoedingen voor "werkelijke onderzoekskosten". Bij CGSU en de FGP's Antwerpen, Brussel en Nijvel blijken een aantal personeelsleden zowel de maand- als de dagvergoeding te combineren.
--	---	---

2. CONCLUSIE(S)

54. De kwantitatieve benadering gebruikt bij aanvang van het onderzoek heeft een beeld opgeleverd van de bedragen die werden uitbetaald als verloning en de verhouding van de toelagen en vergoedingen daarin. Maar ze geeft geen indicatie van eventuele misbruiken.

55. Uit analyse van de diverse toelagen en vergoedingen in verhouding tot de rechthebbenden, op basis van gegevens van het sociaal secretariaat van de geïntegreerde politie, bleken enkele potentiële anomalieën, zowel in de politiezones als bij de federale politie. Wegens alle beperkingen uiteengezet bij het gebruik van de methode, zou elke anomalie echter een diepgaande analyse vergen om een definitieve uitspraak te kunnen doen.

56. De analyse van de drie zones heeft aangetoond dat er geen verband is tussen de uitbetaalde bedragen van de drie bestudeerde toelagen (basis voor de selectie van de zones voor de steekproef) en de risico's op fraude, misbruik of administratieve fout. Het is niet omdat de bedragen hoog zijn dat het risico meer aanwezig is en *vice versa*.

57. In de drie politiezones werden risico's of indicaties van risico's geïdentificeerd, waarvoor maatregelen kunnen worden genomen.

58. In de loop van het onderzoek hebben we gemerkt dat het mogelijk was om de toelagen en vergoedingen te beheren volgens budgettaire doelstellingen. Dit budgetbeheer houdt echter niet *ipso facto* een risicobeheer in.

59. Het onderzoek is nu afgesloten. Er is nog voorzien na te gaan in welke mate de ministeriële rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende het systeem van interne controle reeds wordt toegepast met betrekking tot de identificatie van risico's op het niveau van het financieel beheer in de politiekorpsen. Dit luik zal behandeld worden in het afzonderlijk onderzoek naar de implementatie en de toepassing van de rondzendbrief CP3.

3. BIJLAGE 1: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BS	Belgisch Staatsblad
CALog	Logistiek en administratief kader
CG	Commissariaat-generaal
CGI	Directie van de internationale politiesamenwerking
CGO	Directie van de operationele politionele informatie
CGSU	Directie van de speciale eenheden
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CP	Commissaris van politie
CSD	Gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie
DAC	Directie van de politie van de verbindingswegen
DGA	Algemene directie bestuurlijke politie
DGJ	Algemene directie gerechtelijke politie
DGS	Algemene directie van de ondersteuning en het beheer
DIT	Dienst intern toezicht
DJO	Directie van de operaties inzake gerechtelijke politie
DJP	Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen
DSE	Directie van de opleiding
DSJ	Directie van de juridische dienst, het contentieux en de statuten
DSL	Directie van de logistieke steun
DSP	Directie van de mobiliteit en het personeelsbeheer
DST	Directie van de telematica
FGP	Gedeconcentreerde gerechtelijke directie
Ger.W.	Gerechtelijk Wetboek
GIS	Dienst gespecialiseerde interventie van de bestuurlijke politie
HCP	Hoofdcommissaris van politie
HRM	Humanresourcesmanagement
LPA	Luchtvaartpolitie
PZ	Politiezone
SCI	Service de contrôle interne
SHAPE	Detachement belast met politieopdrachten bij de SHAPE
SSGPI	Secretariaat van de geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus
VDKP	Detachement belast met de bescherming van de leden van de koninklijke familie en van de koninklijke paleizen
WPR	Wegpolitie
ZP	Zone de police