

Een inventarisatie van knelpunten in de Arbeidstijdenwet bij de politiekorpsen

Zomer 2003

Inleiding

Het doel van de Arbeidstijdenwet (ATW) is het bevorderen van de veiligheid, het welzijn en de gezondheid van werknemers met betrekking tot de arbeids- en rusttijden. Daarnaast beoogt de ATW de werknemer meer mogelijkheden te geven om betaalde arbeid te combineren met andere verantwoordelijkheden. Om deze doelstellingen te realiseren zijn in de wet normen neergelegd met betrekking tot de arbeids- en rusttijden. Deze normen geven de grenzen aan waarbinnen werkgever en werknemer afspraken kunnen maken over arbeidstijden. Een werknemer moet per dag en per week een minimum aantal uren rusten en hij mag een maximum aantal uren werken.

De normen van de ATW zijn neergelegd in een standaardregeling en in een overlegregeling: dat betekent dat er twee normen zijn, de standaardregeling, normen waarvan organisaties in principe gebruik kunnen maken, en daarnaast de iets ruimere normen van de overlegregeling. Om gebruik te kunnen maken van de overlegregeling moet de werkgever hierover op regionaal niveau in collectief overleg met de vakorganisaties tot overeenstemming komen. De ATW beoogt dus de mogelijkheden te scheppen voor een bij iedere arbeidssituatie best passende werktijdregeling en om te komen tot gezonde roosters. Dit is mede van belang om ziekteverzuim tegen te gaan.

Aanleiding van het onderzoek

De invoering van de ATW voor de politie heeft tot veel discussie geleid. De vrees was dat de regels te knellend zouden zijn en de bedrijfsvoering van de politie zouden belemmeren. De politietaak zou zo specifiek zijn dat deze niet kan worden uitgevoerd binnen de grenzen die de ATW stelt aan de inzet van het personeel. Kort na de invoering van de ATW voor de politie (in 1998) is daarom een onderzoek gehouden naar de werking van de ATW voor de korpsen. Daaruit is gebleken dat de bezwaren tegen de ATW werden veroorzaakt door onbekendheid met de ATW, zelfs bij planners. Een aantal initiatieven is genomen om de kennis te vergroten. Zo is er o.a. een brochure uitgebracht, er zijn themamiddagen georganiseerd en opleidingen ontwikkeld. Het project Optimalisering capaciteitsmanagement levert ook een bijdrage aan het vergroten van de kennis.

Toch blijft het beeld bestaan zowel bij de korpsen als bij de Tweede kamer dat de ATW belemmerend werkt voor de inzet van politiecapaciteit. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de administratieve lasten van de politie (“minder regels meer blauw” van de werkgroep Doorlichting regelgeving Executieve Politietaken) werd de ATW ook genoemd als veroorzaker van veel administratieve last. Ook in het Veiligheidsprogramma “naar een veiliger samenleving” wordt gesproken over het opheffen van knelpunten in de ATW en de arbeidsvoorwaarden die een flexibele en effectieve inzet van de politie belemmeren. De politievakorganisaties hebben bovendien de zorg uitgesproken over de naleving van de ATW.

De Arbeidsinspectie heeft in haar onlangs uitgebrachte eindverslag van het inspectieproject Arbeidstijdenwet regiopolitie, dat in de periode juni tot december 2002 is gehouden, vastgesteld dat er sprake is van een behoorlijke verbetering ten opzichte van de inspectie die in 1999 is gehouden. Wel worden nog steeds knelpunten vastgesteld.

Eind 2002 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom een feitenonderzoek naar knelpunten in de ATW toegezegd.

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport “Perspectief voor de toekomst” van de werkgroep vrijwillige politie is in het feitenonderzoek ook aandacht besteed aan de vrijwillige politie.

Aanpak van dit onderzoek

Vanwege het feit dat er al eerder initiatieven zijn ontplooid rond dit onderwerp is er voor gekozen om het feitenonderzoek deze keer op een andere wijze op te zetten. In plaats van de gebruikelijke schriftelijke enquête is gekozen voor een andere aanpak, waarbij dieper kan worden ingegaan op de aangegeven knelpunten, zodat daarbij ook duidelijk wordt of er wellicht andere oorzaken zijn aan te wijzen dan de ATW.

In het voorjaar van 2003 is een kennisgroep bij elkaar gebracht met vertegenwoordigers van enkele korpsen en van het NPI, accountmanagers van het project CMS en medewerkers van het ministerie van BZK. Deze kennisgroep heeft besloten om het feitenonderzoek via de methode van een Group Decision Room (GDR) te laten plaatsvinden, een interactieve methode van elektronisch vergaderen, die in betrekkelijk korte tijd veel informatie oplevert, waarbij alle deelnemers op gelijke wijze aan bod komen.

In juni 2003 is een eerste sessie gehouden, als pilot, waarin deze methode is getest, waarna in september nog vier bijeenkomsten zijn gehouden. Alle regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten zijn hierbij betrokken. Er hebben planners, wijkteamchefs, ondersteuners van de lijnmanagers en leden van de OR deelgenomen. Naast veel feitelijke informatie is gevraagd naar de beleving van mensen.

Enkele leden van de CGOP zijn uitgenodigd als waarnemer. Hierdoor is een vrij compleet beeld ontstaan.

Hieronder treft u de uitkomsten van het onderzoek aan.

Uitkomsten inventarisatie

De ATW binnen de korpsen

De Arbeidstijdenwet (ATW) blijkt niet een thema te zijn dat sterk de aandacht geniet binnen de korpsen. Er wordt wel aandacht besteed aan de naleving van de ATW in managementvergaderingen en in overleg met de OR, maar het is geen onderwerp dat sterk leeft. Wanneer de ATW wordt overtreden heeft dit binnen de korpsen geen gevolgen. Alleen wanneer de Arbeidsinspectie voor controle komt krijgt het onderwerp korte tijd belangstelling van de korpsleiding, maar deze ebt daarna weer snel weg. Uit verschillende regio's kwam bovendien het signaal dat de Arbeidsinspectie steeds meer begrip heeft voor de specifieke problemen bij de politie en daarom minder "streng" is. Hiermee boet de enige sanctie op het overtreden van de ATW bij die regio's aan kracht in.

Korpsen beperken zichzelf ook in veel gevallen, doordat zij de overlegregeling niet volledig toepassen. Op regionaal niveau kunnen afspraken worden gemaakt over arbeids- en rusttijden, die zijn afgestemd op de regionale en persoonlijke omstandigheden. Deze ruimte wordt vaak niet optimaal benut.

Het oordeel

De ondervraagden zijn van mening dat de roosterplanning goed mogelijk is binnen de ruimte van de ATW; de planning van diensten geschiedt dan ook altijd volgens de ATW. De uitvoering geeft wel regelmatig problemen. Deze problemen zijn verschillend voor de diverse onderdelen van de politie. Met name bij specialistische recherchefuncties, Arrestatieteams en Observatieteams en de beveiligers van VIP's worden de nodige knelpunten gesignaleerd. Er is een toenemende vraag naar deze diensten. Hier speelt mee dat het werk vaak onvoorspelbaar is, plotseling opkomt, erg specialistisch van aard is en niet overdraagbaar. Bij de recherche moet bovendien binnen bepaalde wettelijke termijnen een resultaat worden aangeleverd (een verdachte worden voorgeleid) terwijl de capaciteit beperkt is. Daardoor blijkt het dan vaak lastig om binnen de grenzen van de ATW te blijven.

Ook bij andere dan de genoemde politie-onderdelen worden regelmatig overtredingen gesignaleerd. Daaraan zijn zowel het management als de medewerkers zelf schuldig; medewerkers hebben hun eigen belangen om de ATW te overtreden (bijvoorbeeld: het ruilen van diensten of het zich onmisbaar voelen voor een bepaalde zaak) Zij willen zelf graag werken en beschouwen de ATW als lastig en betuttelend. Dit zijn meestal de jongere medewerkers, zij zijn zich nog niet bewust van het nut van de ATW. Vanaf een jaar of 40 zien de medewerkers meestal wel in dat de ATW hun gezondheid, welzijn en veiligheid ten goede komt. Toch lijkt het niet tot de politie-cultuur te behoren om zich te beroepen op de ATW. Ook de leidinggevenden sturen hun mensen bij overtreding van de ATW niet naar huis, deels omdat ze hun mensen niet voor het hoofd willen stoten, deels ook omdat zij de capaciteit hard nodig zeggen te hebben..

Geen prioriteiten in werkaanbod

De wijze waarop wordt omgegaan met de beschikbare capaciteit hangt nauw samen met de prioritering van het werkaanbod. Daarin blijkt in geen enkel korps een verband te worden gelegd tussen de hoeveelheid werk en de beschikbare capaciteit. Het werk neemt alsmaar toe, de capaciteit niet. Er wordt onvoldoende aangegeven welke taken men niet meer hoeft te

verrichten. Dit lijkt vooral een probleem te zijn van de korpsleiding, maar vertaalt zich door naar de lagen daaronder. Teamchefs zien zich daardoor geconfronteerd met te veel werk voor de beschikbare capaciteit.

In dit verband is ook van belang dat er een toenemende vraag is naar bijvoorbeeld ME-inzet. Bestuurders roepen al gauw om ME, bijvoorbeeld bij een dijkdoorbraak, terwijl er wellicht ook met andersoortige politie-inzet volstaan zou kunnen worden.

Capaciteitsproblemen

Veel van de knelpunten die worden genoemd als ATW-knelpunten blijken dan ook betrekking te hebben op (het gebrek aan) capaciteit. Er is van bepaalde deskundigheden gewoon te weinig menskracht. Ook hier zijn de Arrestatieteams, Observatieteams en recherchefuncties veel gehoorde voorbeelden.

Inzet van de ME werkt sterk door naar de Basis Politie Zorg (BPZ). ME-ers zijn afkomstig uit de BPZ; als zij worden opgeroepen geeft dit spanning voor het BPZ-rooster van hun team. Overigens is er bij kleine eenheden (bijvoorbeeld teams met levende have) vaker een ATW-probleem dan bij grotere, omdat er minder vervangingsmogelijkheden zijn.

Voor de vrijwillige politie zijn geen specifieke problemen genoemd. Wel gaf men aan dat men in veel gevallen geen zicht heeft op de gewerkte uren in de hoofdbetrekking van de vrijwilliger. Het is dan ook niet duidelijk of de ATW wordt overschreden. Zou men dit wel precies gaan bijhouden dan veroorzaakt dit veel administratieve last en zullen vrijwilligers veel minder vaak inzetbaar zijn.

Kennis over de ATW

Tenslotte zijn de ondervraagden unaniem van mening dat er –zowel bij medewerkers als bij leidinggevend- onvoldoende kennis bestaat binnen de korpsen over inhoud en doel van de ATW. De kennis bij de planners wordt als voldoende beschouwd.

Het gebrek aan kennis betekent ook dat men weinig weet van de mogelijkheden die de ATW biedt. Zo wordt er in situaties waarin diensten uitlopen of anderszins van het rooster wordt afgeweken al vrij snel gegrepen naar de uitzonderingsbepaling in de ATW, artikel 2.5. Dit artikel maakt het mogelijk om de ATW buiten toepassing te verklaren in situaties waarin de ATW het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten belemmert. Vaak is dat echter niet nodig en biedt de ATW-regelgeving voldoende mogelijkheden om in een dergelijke situatie te voorzien, maar dat is dus kennelijk onvoldoende bekend.

En andere reden waarom men te gemakkelijk het uitzonderingsartikel toepast, is dat het in het systeem waarmee de diensten achteraf moeten worden verantwoord door de leidinggevend, makkelijker is om een dienst te verantwoorden als "uitzondering", dus als situatie bedoeld in artikel 2.5 van de wet, dan om de echte reden van het afwijken van het rooster in te voeren.

Conclusies/samenvatting:

De ATW is over het algemeen goed uit te voeren; planning volgens de ATW is goed mogelijk, bij de uitvoering van het rooster ontstaan regelmatig problemen, met name bij bepaalde onderdelen van de politie.

De gesignaleerde knelpunten blijken vooral betrekking te hebben op de cultuur binnen de politie-organisatie en vaak te worden veroorzaakt door een gebrek aan capaciteit. Ook worden onvoldoende prioriteiten gesteld in het werk, er komen steeds taken bij zonder dat de leiding aangeeft wat er niet meer hoeft te gebeuren. Tenslotte geven alle ondervraagden aan dat er een groot gebrek aan kennis bestaat over de ATW, zowel bij de medewerkers als bij de leidinggevenden.