

Geregeld(e) rust

EFFECTEN VAN DE ARBEIDSTIJDENWET OP DE TAAKUITVOERING
VAN DE NEDERLANDSE POLITIE



Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

Geregeld(e) rust

EFFECTEN VAN DE ARBEIDSTIJDENWET OP DE TAAKUITVOERING VAN DE NEDERLANDSE POLITIE

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Den Haag

augustus 2007

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)

Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Telefoon: (070) 426 62 61

Telefax: (070) 426 69 90

Website: www.ioov.nl

COLOFON

Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens

Drukwerk: drukkerij Hega, Den Haag

ISBN 978-90-5414-131-0

augustus 2007

Inhoudsopgave

1 INLEIDING	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Verantwoording onderzoeksmethode en -technieken	6
1.4 Opbouw rapport	8
1.5 Doelgroep	8
2 DE NEDERLANDSE POLITIE EN DE ARBEIDSTIJDENWET	9
2.1 Inleiding ATW	9
2.2 Terugdringing overtredingen ATW	11
2.3 Handhaving en onderzoek door Arbeidsinspectie	14
2.4 Inspectie OOV-vragenlijst	15
2.5 Inventarisatie oorzaken overtredingen	16
3 KNELPUNTEN	19
3.1 De Arbeidstijdenwet	19
3.2 Bedrijfsvoering	23
3.2.1 Houding en gedrag	24
3.2.2 Monitoren	25
3.2.3 Werkdruk en roosterdruk	27
3.2.4 Specialisten en specialismen	30
4 SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
4.1 Samenvattende conclusies	33
4.2 Aanbevelingen en aandachtspunten	36
BIJLAGEN	
I Afkortingen	39
II Geraadpleegde documenten	40
III Inspectie OOV-vragenlijst en analyse	41
IV Vragenlijst interviews	60
V Schematische weergave ATW per 1 april 2007	61
VI ATW-monitor ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	64
VII Overzicht inspecties door AI	70

Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.


De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.



De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Betreffende dit rapport

De Inspectie OOV bepaalt door een jaarlijks met haar partners uitgevoerde risico-analyse welke thema's binnen het politiedomein, passend binnen de hoofdlijnen van het Meerjarenbeleidsplan Progressie in toezicht, in het bijzonder zullen worden onderzocht.

De richtinggevende thema's voor 2006-2008 zijn:

- maatschappelijke oriëntatie van de korpsen;
- professie van het vak;
- informatiehuishouding;
- bestuurlijke verantwoordelijkheden (met name ketensamenwerking).

Dit rapport 'Geregeld(e) rust; Effecten van de Arbeidstijdenwet op de taakuitvoering van de Nederlandse politie' maakt onderdeel uit van onderzoeken binnen het thema 'professie van het vak'.

Eerder verscheen binnen dit thema:

- Opsporing Bezocht (april 2006)

Binnenkort zullen verschijnen binnen dit thema:

- Officier van dienst (september 2007)
- Beheer in beslag genomen wapens (december 2007)

Inleiding



1.1

INLEIDING

De Arbeidstijdenwet (ATW) biedt het wettelijk kader voor arbeids- en rusttijden van jeugdigen en volwassenen, en bevat specifieke bepalingen voor onder andere kinderarbeid en arbeid door vrouwen na de bevalling. Hieraan dienen alle beroepsgroepen in Nederland, waaronder de politie, zich te houden.

Sinds de inwerkingtreding van de ATW in 1996 blijkt de politie echter (nog) niet in staat om aan deze wettelijke voorschriften te voldoen. Tijdens haar inspecties constateert de Arbeidsinspectie (AI) nog steeds in alle korpsen overtredingen¹. Over de oorzaken van die overtredingen zijn de meningen nog steeds verdeeld. Enerzijds is er de stellige overtuiging dat het voor de politie onmogelijk is om aan de regelgeving te voldoen. Daartegenover staat de opvatting dat de wijze van bedrijfsvoering bij de politie de oorzaak is. Diverse onderzoeken en projecten door en voor de politie hebben daar nog geen helderheid in gebracht.

In 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ATW-monitor ontwikkeld. Hiermee wordt op objectieve en systematische wijze bepaald in hoeverre de korpsen voldoen aan de normen van de ATW. De ontwikkeling van het aantal ATW-overtredingen wordt halfjaarlijks in kaart gebracht en openbaar gemaakt.

Het handhavingsonderzoek van de AI dat in de zomer van 2006 bij de politie is uitgevoerd, en de ATW-monitor van BZK geven elk op eigen wijze een kwantitatief overzicht van de ATW-overtredingen binnen de korpsen. Met dit onderzoek levert de Inspectie OOV een kwalitatieve bijdrage door inzicht te geven in de oorzaken van de overtredingen zodat deze in de toekomst aangepakt kunnen worden.

Naleving van de ATW is van belang voor de legitimiteit van het politietoetreden. Immers de handhaver van de wet kan het zich niet veroorloven zelf de wet te overtreden. Per 1 januari 2007 is de politie aangewezen als (mede) toezichthouder op de naleving van de ATW in het openbaar stads- en streekvervoer. In dat licht zijn overtredingen van de ATW door de Nederlandse politie helemaal ongewenst.

De Inspectie OOV wil met het inspectieonderzoek de knelpunten met betrekking tot het (niet kunnen) naleven van de regelgeving van de ATW zichtbaar maken. De keuze voor dit onderzoek door de Inspectie OOV past binnen het kernthema 'de professe van het (politie)vak', een van de thema's zoals genoemd in haar Meerjarenbeleidplan waar het toezicht zich in de periode 2006-2008 op zal richten.

1 Zie Arbeidsinspectie, *Verslag inspecties arbeids- en rusttijden politie, 2007 voor het meest recente onderzoek en bijlage VII van dit rapport voor het overzicht.*

1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De doelstelling van het onderzoek is om de door de politie ervaren ATW-knelpunten in relatie tot de taakuitvoering van (delen van) de politieorganisatie in beeld te brengen en richtingen voor mogelijke oplossingen aan te geven. Hierbij moet onder meer nagegaan worden of de knelpunten veroorzaakt worden door:

- de inrichting van de Arbeidstijdenwet (ATW);
- tekortkomingen in de bedrijfsvoering van de politie.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ATW-knelpunten worden er binnen het basis-/gebiedsgebonden politiewerk ervaren?
- Welke ATW-knelpunten worden er binnen de opsporing ervaren?
- Welke ATW-knelpunten worden er binnen de speciale diensten ervaren?
- Welke positieve effecten zijn er waar te nemen van het project 'Rust in roosters' of het Capaciteit Management Systeem (CMS)?
- Welke van de geïdentificeerde knelpunten zijn volgens deskundigen inherent aan de formulering en toepassing van de ATW?
- Zijn er knelpunten geïdentificeerd die alleen oplosbaar zijn door een wetswijziging?

1.3 VERANTWOORDING ONDERZOEKSMETHODE EN -TECHNIEKEN

In het vooronderzoek kwam naar voren dat de politie al veel onderzoek heeft (laten) verricht(en) naar de oorzaken en de mate van overtredingen van de Arbeidstijdenwet. Ook heeft de Inspectie OOV in een vroeg stadium in overleg met de Arbeidsinspectie (AI) besloten om de al geplande onderzoeken van beide inspecties op dit onderwerp op elkaar af te stemmen, zodat de toezichtslast bij de politie beperkt kon blijven. Hierdoor was het mogelijk het onderzoek naar de ATW te splitsen in een kwantitatief (handhavend) onderzoek naar de mate van ATW-overtredingen door de AI en een kwalitatief (signalerend) onderzoek naar de oorzaken van de overtredingen bij de politie door de Inspectie OOV. In samenhang met de ook te verschijnen BZK ATW-monitor ontstaat er dan een actueel beeld over de omvang, oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen van ATW-knelpunten bij de Nederlandse politie.

Op basis van een inventarisatie van de beschikbare literatuur en onderzoeksverslagen heeft de Inspectie OOV zich een beeld gevormd van de mogelijke oorzaken voor de overtredingen van de ATW door politiemensen. Op basis van dit beeld is een aantal interviews gehouden met sleutelfiguren binnen en rondom de politie. Gesproken is onder meer met de portefeuillehouder Capaciteitsmanagement Politie van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC), beleidsmedewerkers van het Nederlands Politie Instituut (NPI), vertegenwoordigers van het project 'Going concern' van de RHC, beleidsmede-

werkers van de directie Politie van het ministerie van BZK en vertegenwoordigers van de AI. Op grond van alle verzamelde informatie is een gestructureerde vragenlijst (zie bijlage III) ontworpen die is ingepast in het kwantitatieve onderzoek van de AI. Daarnaast is de Inspectie OOV in staat gesteld om te spreken met de projectleiders van de Arbeidsinspectie over hun ervaringen tijdens het onderzoek. Hiermee is een meer kwalitatief beeld verkregen van hetgeen de AI in de korpsen heeft aangetroffen.

De resultaten van het handhavingsonderzoek van de AI, de ATW-monitor van BZK en de analyse van de Inspectie OOV-vragenlijst zijn vervolgens gebruikt als basis voor verdiepende interviews teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van korpsen die volgens één van de hiervoor genoemde onderzoeken hun overtredingen sterk hadden weten terug te dringen. Dit om te achterhalen welke factoren een rol spelen bij dat succes. Het betreft vertegenwoordigers van de korpsen Groningen, Gelderland-Zuid, Amsterdam-Amstelland, Noord-Holland Noord en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Tevens is er gesproken met vertegenwoordigers van de politievakorganisaties NPB, ACP, VHMP en ANPV over de problematiek. De knelpunten zoals die uit de literatuur naar voren kwamen werden uitgebreid besproken (de vragenlijst is opgenomen als bijlage IV). Bij dit deel van het onderzoek zijn niet alle korpsen betrokken, omdat na afloop van de interviews bij de geselecteerde korpsen de overtuiging bestond dat alle relevante informatie was achterhaald (methodologische verzadiging).

De informatie bestaande uit de resultaten van het AI-onderzoek, de resultaten van de ATW-monitor, de analyse van de Inspectie OOV-vragenlijst, het literatuuronderzoek en de gesprekken, is verwerkt tot een overzicht van de knelpunten (zie paragraaf 2.5) en een bespreking (zie hoofdstuk 3) daarvan. Deze zijn naar de gesprekspartners gestuurd met de vraag om aan te geven of het beeld herkenbaar is en wat er eventueel nog ontbreekt. Het overzicht is ook besproken met een ATW-expert van de AI om zo de juridische oplossingsrichtingen te valideren. Tenslotte is al het commentaar verwerkt. Op grond van de knelpunten en de bespreking daarvan zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Om de onderzoeksactiviteiten van de Inspectie OOV, de AI en het ministerie van BZK waar nodig op elkaar af te kunnen stemmen is er gedurende het onderzoek binnen de werkgroep 'Externe onderzoeken capaciteitsmanagement' regelmatig contact geweest met de AI, het ministerie van BZK en het NPI. In de werkgroep is ook de communicatiestrategie over de uit te brengen resultaten onderling afgestemd. Dit had tot doel de samenhang in de berichtgeving over de onderzoeken te verhogen en zorg te dragen voor een versterking van de individuele effecten.

1.4 **OPBOUW RAPPORT**

Sinds de invoering van de ATW bij de politie wordt gewerkt aan het terugdringen van het aantal overtredingen. Om de lezer inzicht te geven in de worsteling van de politie met arbeids- en rusttijden wordt in hoofdstuk twee een beeld geschetst van het onderzoeksterrein, de politie en de ATW. Eerst komt de ATW zelf aan de orde, vervolgens komen de belangrijkste initiatieven en onderzoeken binnen de sector Politie aan bod. Daarna wordt ingegaan op de activiteiten van de AI bij de politie, de analyse van de Inspectie OOV-vragenlijst en wordt afgesloten met een totaalbeeld van de mogelijke oorzaken van de overtredingen. In hoofdstuk drie worden de resultaten van de verdiepende fase van het onderzoek weergegeven in de vorm van de door de politie ervaren knelpunten met betrekking tot de ATW. Hierbij worden ook mogelijke oplossingsrichtingen aangegeven. Tenslotte staan in hoofdstuk vier de samenvattende conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten.

1.5 **DOELGROEP**

Iedereen die binnen een politieorganisatie werkt, heeft te maken met de Arbeidstijdenwet en zou daarom geïnteresseerd kunnen zijn in dit onderzoek. Het meeste profijt hebben echter leidinggevenden, planners en leden van de projectteams capaciteitsmanagement. Voorts kan gedacht worden aan medewerkers van de betrokken ministeries, politie-ondersteunende organisaties en vakorganisaties. Voor de korpsbeheerders en de korpsleidingen is dit thema van groot belang, omdat het hun beheertaak direct raakt.

De Inspectie OOV vindt het belangrijk dat het rapport voor de hele onderzoeksgroep toegankelijk en leesbaar is. Dat betekent dat het rapport zelf compact van omvang is en de tekst zoveel mogelijk de resultaten van het onderzoek weergeeft. Vragenlijsten en analyses hebben daarom zoveel mogelijk een plek in de bijlagen gekregen.

De Nederlandse politie en de Arbeidstijdenwet

2

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het onderwerp van dit inspectieonderzoek, de Nederlandse politie en de Arbeidstijdenwet (ATW). In paragraaf 2.1 wordt de ATW beschreven en komen in paragraaf 2.2 de initiatieven aan de orde die binnen de sector genomen zijn om overtredingen terug te dringen. De activiteiten die de AI heeft uitgevoerd in dit kader komen in paragraaf 2.3 aan bod. In paragraaf 2.4 worden de resultaten van de Inspectie OOV-vragenlijst gepresenteerd. Tenslotte wordt er in paragraaf 2.5 op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeken en literatuur een overzicht gegeven van de mogelijke oorzaken van de knelpunten van de ATW bij de Nederlandse politie.

2.1 INTRODUCTIE ATW

Besluit algemene rechtspositie politie

Tot 1 januari 1997 waren de arbeids- en rusttijden voor de politie geregeld in art. 12 Besluit algemene rechtspositie politie (BARP).

Arbeidstijdenwet

Op 1 januari 1997 is de Arbeidstijdenwet² van kracht geworden. Hierin zijn regels vastgelegd voor de arbeids- en rusttijden voor alle werknemers. Deze worden gesteld met het oog op veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid en mede ter bevordering van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid. De normen geven de grenzen aan waarbinnen de werkgever en werknemer afspraken kunnen maken over arbeidstijden.

Gewijzigde Arbeidstijdenwet

Per 1 april 2007 is de gewijzigde ATW (voor een overzicht van de inhoud zie bijlage V) van kracht. Het betreft een vereenvoudiging van de eerdere wet. Het uitgangspunt³ voor de wijziging is dat de Arbeidstijdenwet werkgevers en werknemers meer mogelijkheden moet bieden om over de arbeids- en rusttijden onderling afspraken te maken. De regelgeving zou zich moeten beperken tot hetgeen vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer noodzakelijk is. Het kabinet stelde voor de dubbele normen die voor verschillende aspecten bestonden te vervangen door een enkelvoudige norm, waarbij het de normen die internationaal zijn vastgelegd, als vertrekpunt nam. Wat betreft de normering stelde het kabinet onder meer een beperking van de regels voor de pauze en een vermindering van de bepalingen rond nachtarbeid voor.

2 Arbeidstijdenwet, 1996 (Stb 1995, 598).

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 532, nr. 3, *Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met vereenvoudiging van die wet, Memorie van Toelichting.*

Hoofdstuk 5 en dan met name paragraaf 5.2 Arbeids- en rusttijden, vormt de kern van de wet, hierin komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- dagelijkse onafgebroken rusttijd;
- pauzeregeling;
- wekelijkse onafgebroken rusttijd;
- arbeid op zondag;
- arbeidstijd;
- arbeid in nachtdienst;
- consignatie;
- plotseling onvoorziene omstandigheden.

De eerste vier hoofdstukken van de wet bevatten de algemene bepalingen, het toepassingsgebied, het verbod op kinderarbeid en de algemene verplichtingen. Hoofdstuk 6 en verder bevat de artikelen met betrekking tot onder andere medezeggenschapsaspecten, toezicht, handhaving en strafbaarstelling.

Naast de Arbeidstijdenwet is er het Arbeidstijdenbesluit. Hierin zijn de aanvullingen en uitzonderingen op de ATW opgenomen. Deze gelden voor bepaalde categorieën werknemers. Daarnaast komen uitzonderingen voor een aantal specifieke situaties en sectoren aan de orde (zoals regelgeving rondom vakantiewerk en seizoensgebonden arbeid). Het Arbeidstijdenbesluit is naar aanleiding van de gewijzigde ATW aangepast.

Politie

In de brochure van het ministerie van BZK *De Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie* uit 2004 wordt, met behulp van voorbeelden ingegaan op de belangrijkste normen uit de wet:

- rusttijd;
- arbeids- en diensttijd;
- nachtdiensten;
- pauze;
- overwerk;
- consignatie.

Op grond van de overgangsbepaling van de gewijzigde Arbeidstijdenwet is afgesproken dat de normen van de gewijzigde ATW voor de politie pas gaan gelden op 1 januari 2008, als het huidige akkoord arbeidsvoorwaarden sector Politie (CAO) afloopt.

De gewijzigde ATW is zoals gezegd een vereenvoudiging ten opzichte van de oude. In de nieuwe wet zijn er bijvoorbeeld nog maar vier maximale werktijden, dat waren er twaalf. Per saldo levert dat een ruimer kader op voor de arbeids- en rusttijden.

Naast de ATW en het Arbeidstijdenbesluit zijn er per korps aanvullende afspraken gemaakt tussen werkgever en ondernemingsraden in regionale arbeidsvoorwaardenregelingen, de zogenaamde overlegregeling. De bedoeling is dat deze per 1 januari 2008 worden vervangen door één landelijke regeling.

2.2 TERUGDRINGING OVERTREDINGEN ATW

Sinds de inwerkingtreding van de ATW voor de politie, is de politie nog niet in staat gebleken om aan de wettelijke voorschriften te voldoen. Binnen de sector Politie zijn daarom de afgelopen jaren tal van initiatieven genomen om het aantal overtredingen van de ATW terug te dringen. Een kort overzicht daarvan volgt in deze paragraaf.

Rust in Roosters

Van 1996 tot 2001 hebben alle korpsen afzonderlijk geïnvesteerd in het handhaven en implementeren van de ATW. Het resulteerde in een gedifferentieerde invoering op inhoud en interpretatie per korps én 26 implementatieplannen. Begin 2000 besefte de sector dat deze aanpak effectief noch efficiënt was. In 2001 is op verzoek van de politievakorganisaties het initiatief genomen om een landelijke pilot 'Rust in roosters' te starten. Deze had tot doel om de vereiste '(arbeids)rust in de roosters' kwalitatief en kwantitatief te uniformeren en te verbeteren door middel van het beter managen van arbeidsinzet in relatie tot het werkaanbod. Dit gedachtegoed is vervolgens opgenomen in de CAO 2001-2003.

Optimalisatie

In de loop van 2002 is de pilot omgezet in het project 'Capaciteitsmanagement' dat liep van 2003 tot 2005. Het project kende twee delen:

- Optimalisatie Capaciteitsmanagement (CM). Gericht op de organisatorische inbedding van capaciteitsmanagement, cultuur en gedragsverandering binnen de korpsen voor zowel de leidinggevenden als de medewerkers. Het voldoen aan de ATW maakte hier onderdeel van uit, evenals de te realiseren 'rust in roosters'.
- Capaciteitsmanagementsysteem (CMS). Gericht op de informatietechnologie: het bouwen van een ondersteunende applicatie.

Beide deelprojecten hadden tot doel om de regionale projectteams te ondersteunen bij de implementatie en om landelijke standaarden te ontwikkelen. Ze werden aangestuurd door een portefeuillehouder van de RHC waardoor het geheel een verantwoordelijkheid van de RHC werd. Door met name problemen op het terrein van de informatietechnologie kwam het deelproject CMS in een impasse, terwijl het deelproject CM afgerond werd. Deze laatste werd in 2005, conform de afspraken, door TNO geëvalueerd. In dit onderzoek⁴ heeft TNO met name gekeken naar de rust, onrust en verstoringen in het rooster en of de situatie is verbeterd ten opzichte van 2002. TNO concludeert dat met het project meer rust in de roosters is gegeneerd, maar dat verdere maatregelen noodzakelijk zijn. PricewaterhouseCooper (PWC) deed een haalbaarheidsonderzoek⁵ naar capaciteitsmanagement in 2005. De conclusie is dat de invoering haalbaar is onder bepaalde voorwaarden.

4 TNO, *Evaluatie van Rust in Roosters bij de Nederlandse politie*, 2005

5 PricewaterhouseCooper, *Haalbaarheidsonderzoek Capaciteitsmanagement*, 2005

Inventarisatie knelpunten in 2003

Eind 2002 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een feitenonderzoek naar knelpunten in de ATW toegezegd. Bij dit feitenonderzoek zijn vervolgens deskundigen binnen de politie bevraagd, dat wil zeggen planners, direct leidinggevend en leden van ondernemingsraden. Uit het onderzoek⁶ bleek dat de planning van diensten voor bijna elk politieonderdeel binnen de ATW mogelijk moet zijn. Wel treden er soms problemen op bij de uitvoering van de diensten. Voornamelijk worden deze problemen toegeschreven aan het 'te veel aan werk' dat op de politie afkomt en het gebrek aan prioritering hiervan door de leidinggevende. Ook blijkt de politieambtenaar vaak zelf betrokken te willen blijven bij de onderhanden zaak en daarvoor de ATW te overtreden, terwijl dit voor het werk niet 'aantoonbaar' noodzakelijk is. Voor sommige politieonderdelen geldt de algemene conclusie dat de ATW goed toepasbaar is, niet. Dit betreft kleine specialistische groepen, waarvan de deskundigheid niet overdraagbaar is en die vaak en/of langdurig worden ingezet (zoals bijvoorbeeld arrestatieteams en observatieteams). Voor deze groepen zou op sommige punten een iets grotere flexibiliteit in de regels betreffende arbeids- en rusttijden wenselijk zijn. Tenslotte bleek de oorzaak van de overtredingen een nog steeds bestaand tekort aan kennis over de ATW. Naar aanleiding van dit onderzoek is de brochure *De Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie* uitgegeven door het ministerie van BZK, om de kennis te vergroten. Bovendien wordt er sindsdien binnen het Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP), werkgroep Capaciteitsmanagement en Arbeidstijdenwet, gewerkt om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.

CAO 2005-2007

In de CAO 2005-2007 wordt aandacht besteed aan het terugdringen van ATW-overtredingen en het verschuiven van de diensten. De minister van BZK heeft met de korpsbeheerders afspraken gemaakt in de regionale convenanten om het aantal overtredingen in 2007 terug te dringen. Om dit te monitoren heeft het ministerie van BZK de ATW-monitor ontwikkeld (zie bijlage VI). De bedoeling is om op objectieve en systematische wijze te bepalen in hoeverre de korpsen voldoen aan de ATW. Uit de monitor die eind 2007 wordt gehouden zal blijken of de korpsbeheerders hun afspraak zijn nagekomen. Belangrijkste conclusie uit de eerste tussenrapportage⁷ was onder andere dat het aantal ATW-overtredingen nog steeds hoog is. Naar de soort overtredingen komt de overschrijding van de dagelijkse arbeidstijd en van de (dagelijkse/wekelijkse) rust het meeste voor. Tussen de korpsen onderling zijn grote verschillen waarneembaar die veroorzaakt kunnen worden door een verschil in (registratie-) systeem en/of verschil in afspraken met de eigen ondernemingsraad. Het aantal overtredingen wordt mede veroorzaakt door de instellingen in de systemen die niet altijd correct zijn. Verondersteld wordt dat op de werkvloer gemakkelijk wordt gefatteerd zonder dat men zich bewust is van de overtredingen die hierdoor ontstaan. De kennis en achtergrond van de ATW is binnen de korpsen nog steeds onvoldoende.

6 Ministerie van BZK, *Een inventarisatie van knelpunten in de Arbeidstijdenwet bij de politiekorpsen*, 2003

7 Ministerie van BZK *ATW-monitor*, januari 2007

Programma Basisvoorziening Capaciteitsmanagement

De leden van de RHC hebben in december 2005 een wilsovereenkomst, *Referentiekader Capaciteitsmanagement van Nederlandse Politie*, ondertekend, die organisatorische en automatiserings maatregelen voorschrijft welke in de periode van 2005 tot en met 2008 in elk korps genomen moeten worden om de arbeids- en rusttijden op orde te brengen. De RHC spreekt in het *Referentiekader Capaciteitsmanagement van Nederlandse Politie* af:

- voor eind 2008 een uniform gedefinieerd begrippen en gegevenskader vanaf beleids-ondersteuning te hanteren en CMS-Basaal integraal in te voeren;
- als goed werkgever te sturen op een deugdelijke ATW-registratie en op het naleven van de ATW en de CAO-afspraken;
- om voor eind 2006 het halfjaarlijkse stelsel van wederzijdse verplichtingen te hanteren om de spanning tussen wens- en werkroosters voortijdig te signaleren en op te lossen;
- om voor eind 2007 het principe van prioriteiten te hanteren om de fluctuatie in het werkaanbod optimaal op te vangen binnen de bestaande roosterafspraken;
- om voor eind 2007 de geëxpliciteerde rollen en verantwoordelijkheden van het planning(sproces) te incorporeren binnen haar eigen dialoogcyclus;
- om voor het eind 2006 de benodigde professionalisering van de planfunctie te verwezenlijken, terwijl de inrichting van de planfunctie het primaat van het korps blijft;
- om voor eind 2006 alle organisatorische inrichtingsprincipes te expliciteren en te bekrachtigen, om voor eind 2007 de audits hiertoe uit te voeren en voor eind 2008 de audits te integreren binnen de INK-cyclus;
- om voor eind 2008 een integraal advies van de projectleiding te ontvangen welke ingaat op het toekomstperspectief, de strategische allianties en strategische symbiose.

Om het referentiekader te implementeren heeft de RHC het programma 'Basisvoorziening Capaciteitsmanagement' (BVCM) gestart in het najaar van 2006. Het valt binnen het mandaat van de Board Bedrijfsvoering van de RHC. Dit programma bestaat uit twee delen, te weten: 'CM(s) Basaal' en 'Going Concern'. Binnen 'CM(s) basaal' wordt gewerkt aan een integrale aanpak van de verandering bij de korpsen (organisatiekant) met de gewenste aanpassing van de ICT-component (I-kant). In het project 'Going Concern' zijn alle landelijke afspraken van de CAO 2005-2007 opgenomen die parallel aan de invoering van een uniform CM-proces zullen worden ingevuld. Er zal onder meer een bijdrage worden geleverd aan de ATW-monitor van het ministerie van BZK en de daaraan ten grondslag liggende definities. Tevens maken bijvoorbeeld de ontwikkeling van een integrale CM-monitor en het ontwerpen van een landelijke arbeidstijden-regeling deel uit van dit project. De voorzitter van de Board Bedrijfsvoering van de RHC heeft de opdracht gekregen de wilsovereenkomst verder uit te voeren. In de nota *'Wenkend perspectief'* van de RHC van april 2006 wordt eveneens gesproken over een uniform geautomatiseerd systeem ten behoeve van 'werkplanning' met de naam CMS (basaal). Bij de behandeling van deze nota in de RHC is onder andere besloten dit ondersteunende systeem de hoogste prioriteit toe te kennen.

Arboconvenant Politie

Tenslotte kan nog het Arboconvenant Politie (2001-2005) genoemd worden. Een convenant tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van BZK, de politievakorganisaties en het politiekorps Noord-Holland Noord. Dit korps is de landelijke voorziening. De AI bevordert de doelen ervan. Het was een stimuleringsprogramma binnen de politie om de psychosociale belasting en het ziekteverzuim terug te dringen. Het thema 'arbeidstijden en -roosters' is als politiespecifiek risico opgenomen. Uit het evaluatieverslag blijkt voor wat betreft arbeidstijden en roosters: de risicofactor arbeidstijden en -roosters heeft betrekking op overwerken en de onregelmatige arbeidstijden. Meer medewerkers van de politie geven in 2004 aan over te werken (47,6%) in vergelijking met 1999 (46%). Het aantal uren dat men gemiddeld overwerkt is echter verminderd. Ook is de politiemedewerker bewuster van de overuren die zijn gewerkt. Van de politiemedewerkers heeft ongeveer 58% te maken met onregelmatige arbeidstijden. Dit was in 1999 62%. Onregelmatige diensten komen vooral voor in de basispolitiezorg (95,2%). Het zijn vooral de medewerkers van 50 jaar en ouder, die de onregelmatige diensten en nachtdiensten als zwaar ervaren. Het Arboconvenant heeft vervolg gekregen in het Arboplusconvenant dat eindigt in 2007. Een aantal activiteiten uit het eerste convenant, die niet direct te maken hebben met de ATW, wordt hierin verder ontwikkeld en geborgd.

2.3 HANDHAVING EN ONDERZOEK DOOR ARBEIDSINSPECTIE

De Arbeidsinspectie houdt onder meer toezicht op de naleving van de Arbowetgeving waaronder de ATW. Na de inwerkingtreding van de ATW in 1997 heeft ze inspecties uitgevoerd naar de naleving van de normen voor arbeids- en rusttijden bij de regiokorpsen en het KLPD in 1996/1997, 1999, 2001 en 2002⁸.

In de zomer van 2006 heeft de AI een standaard handhavingsonderzoek verricht binnen de sector waarbij gericht geïnspecteerd is. Het onderzoek heeft onder andere tot doel om na te gaan in hoeverre de werkgevers de bepalingen van de ATW naleven. Daarbij zijn de normen van de gewijzigde ATW als uitgangspunt genomen. Het is de bedoeling om een bijdrage te leveren aan een meer structurele aanpak van de overtredingen. De resultaten zijn volgens de AI niet representatief voor de korpsen, maar geven wel inzicht in de situatie. De naleving⁹ van de normen voor arbeids- en rusttijden bij de geïnspecteerde korpsonderdelen is in 2006 nog onvoldoende. Slechts bij twee korpsen zijn geen overtredingen aangetroffen. Van de onderdelen, die bij de 26 korpsen zijn geïnspecteerd, waren er 31 in orde en 79 niet in orde. Bij deze 79 is een substantieel aantal werknemers bij de overtredingen betrokken. De meeste overtredingen betreffen de dagelijkse rusttijd en de arbeidstijd inclusief het overwerk. Er is 274 keer een waarschuwing als instrument ingezet en 27 keer een boeterapport opgemaakt. Gelet op de resultaten van de inspecties en de wilsovereenkomst van de RHC, die in de periode van

⁸ Voor het overzicht hiervan zie bijlage VII.

⁹ Arbeidsinspectie, *Verslag inspecties arbeids- en rusttijden politie, 2007*

2006 tot en met 2008 moet leiden tot een substantiële verbetering in de naleving van de arbeids- en rusttijden, heeft de AI het voornemen om in 2008/2009 opnieuw een standaard handhavingsonderzoek uit te voeren.

Een ander ATW-onderzoek verricht door de AI is dat naar de 'vermeende schaduwboekhouding'. Aanleiding voor dit onderzoek in 2005 waren vragen van de Tweede Kamer naar deze zogenaamde 'dubbele boekhouding', die controles naar de naleving van de arbeidstijden zou bemoeilijken. Het onderzoek heeft aangetoond¹⁰ dat er bij de onderzochte korpsonderdelen geen sprake is van een dubbele boekhouding. Wel is vastgesteld dat in een aantal van de onderzochte korpsonderdelen sprake is van een onvolledige administratie(s), wat in het kader van de ATW getypeerd wordt als 'ondeugdelijk administratie(s)'. De onvolledigheid kent twee oorzaken. Ten eerste blijkt de onvolledigheid te wijten aan afspraken tussen de korpsleiding(en) en de ondernemingsra(a)d(en), die leiden tot administratie(s) die afwijken van de Arbeidstijdenwet. Ten tweede is de onvolledigheid een resultante van gekozen werkwijze bij planning, registratie en verantwoording, die niet voldoen aan de strikte eisen van de Arbeidstijdenwet.

2.4 INSPECTIE OOV-VRAGENLIJST

De Inspectie OOV wil zicht krijgen op de onderliggende oorzaken van de ATW-overtredingen. Daartoe hebben de inspecteurs van de AI tijdens hun inspecties op verzoek van de Inspectie OOV een vragenlijst verspreid. De vragen zijn gericht op het vinden van knelpunten en oorzaken van de ATW overtredingen. Ze zijn gesteld aan leidinggevendenden, planners en leden van de ondernemingsraad op korps-, districts- en basis-eenheidniveau.

Het stellen van prioriteiten, sturing door leidinggevendenden en oog hebben voor de naleving van de ATW worden als de belangrijkste knelpunten ervaren binnen de bedrijfsvoering van de korpsen. Gevolgd door het gedrag van de medewerkers zelf, te weten ruilen en verschuiven uit eigen belang en het betrokken willen blijven bij de eigen onderzoeken.

In de feitelijke uitvoering van het werk ervaren de respondenten een gebrek aan capaciteit om al het werk dat op de politie afkomt uit te kunnen voeren. Deskundigheid op het gebied van planning en kennis van de ATW wordt vervolgens vooral bij leidinggevendenden gemist. De meeste kennis wordt aanwezig geacht op districtsniveau. De planners worden hoger geschat wat betreft deskundigheid en vaardigheid dan anderen in de organisatie, maar men vindt wel dat zij een te grote invloed hebben op het bepalen van de feitelijke inzet van personeel. De feitelijke inzet van personeel hoort naar de mening van alle betrokkenen toch meer thuis bij de leidinggevendenden.

Binnen onderdelen zoals arrestatieteams, observatieteams, basispolitieteams, mobiele eenheid en opsporingsonderdelen ervaart men knelpunten om het werk (goed) uit te kunnen voeren. Dit vertaalt zich dan ook in grote aantallen ATW-overtredingen op het gebied van dagelijkse rusttijden en arbeidstijden.

In de beleving van de respondenten is een aantal korpsen bezig om de problemen op het gebied van de ATW aan te pakken. Men ervaart daar wel verbeteringen, maar die worden vaak niet goed in de organisatie geborgd. Ook vinden de respondenten in zijn algemeenheid dat de verantwoordelijkheid voor de ATW niet goed belegd is binnen alle geledingen van het korps. Ondanks het feit dat veel korpsen over ATW-gegevens beschikken, heeft men maar beperkt zicht op de ATW-overtredingen. Er wordt weinig op alle niveaus van het korps gemonitord.

Samengevat geven de antwoorden op de Inspectie OOV-vragenlijst binnen het handhavingsonderzoek van de AI een versterking van de beelden uit eerdere onderzoeken, zoals die naar voren kwamen in paragraaf 2.2. De accenten van de verbetering liggen volgens de respondenten bij de leidinggevenden: een verbetering van de sturing, het stellen van prioriteiten binnen de grote vraag naar politiecapaciteit, het vergroten van de kennis van de ATW en het vergroten van inzicht in de feitelijke knelpunten en veroorzakers binnen de eigen eenheden. Ook het veranderen van het gedrag van de medewerkers blijkt een nadrukkelijk aandachtspunt.

2.5 INVENTARISATIE OORZAKEN OVERTREDINGEN

De laatste jaren zijn in diverse rapporten problemen en oorzaken met betrekking tot de naleving van de ATW bij de politie benoemd. Voor dit inspectieonderzoek zijn vijf rapporten met name relevant. Het recente onderzoek van de AI bij de politie¹¹ en de monitor van het ministerie van BZK¹² zijn relevant omdat ze de meest actuele informatie bevatten. De andere drie omdat ze ieder op hun eigen wijze beschouwd kunnen worden als een belangrijk referentiepunt. De inventarisatie van het ministerie van BZK uit 2003¹³ en het TNO-rapport¹⁴ uit 2005 kenmerken zich door breedte en diepgang. Het PWC-rapport¹⁵ gaat met name diep in op het informatiesysteem. In sommige gevallen ondersteunen de rapporten elkaar. De oorzaken die genoemd worden met betrekking tot de overtredingen van de ATW bij de politie zijn weergegeven in tabel 1. Hieraan zijn de resultaten van de Inspectie OOV-vragenlijst toegevoegd zodat een totaaloverzicht ontstaat.

De oorzaken zijn onder te brengen in vier categorieën: sturing, kennis, houding/gedrag en monitoring. In de laatste kolom van tabel 1 is dit weergegeven.

11 Arbeidsinspectie, *Verslag inspecties arbeids- en rusttijden politie*, 2007

12 Ministerie van BZK, *ATW-monitor*, januari 2007

13 Ministerie van BZK, *Een inventarisatie van knelpunten in de Arbeidstijdenwet bij de politiekorpsen*, 2003

14 TNO, *Evaluatie van Rust in Roosters bij de Nederlandse politie*, 2005

15 PricewaterhouseCooper, *Haalbaarheidsonderzoek Capaciteitsmanagement*, 2005

Tabel 1 Oorzaken van overtredingen

	Inspectie OOV-vragenlijst 2007	Arbeids-inspectie 2007	ATW-monitor BZK jan. 2007	TNO- rapport 2005	PWC- rapport 2005	Rapport BZK 2003	Categorie
S = sturing							
M = monitoren, inclusief registratiesystemen							
K = kennis							
HG = houding/gedrag							
Geen urgentie om er iets aan te doen	X			X			HG
Capaciteitschaarste bij specialisten	X	X	X	X		X	S
'Veelplegers' geïdentificeerd	X	X					M
Geen/weinig kennis bij toepassen ATW	X	X	X	X	X		K
Niet maximaal benutten van de ruimte die de wet biedt	X					X	K
Werk kan anders gedaan worden	X			X			S
Verkeerd gebruik registratiesysteem	X	X	X				K
Onderbezetting afgezet tegen de taak, geen prioritering	X	X		X		X	S
Invoeren CMS is complex dus groot afbreukrisico bij korpsleden	X				X		M
Weinig eenduidig (landelijk) beleid	X			X			S
Nauwelijks relatie tussen beleid en uitvoering	X			X	X	X	S
Gebruik systemen niet eenduidig	X	X	X		X		M
Systemen niet gebruiksvriendelijk	X	X			X		M
Instellingen in het systeem zijn niet uniform	X		X		X		M
Systemen registreren enkel de overtreding, niet de mate waarin	X		X				M
Overtredingen in een categorie kunnen automatisch tot andere overtredingen leiden; wordt steeds doorgeteld	X		X				M
Niet alle korpsen hebben zicht op toepassing art. 2:5 ATW	X		X			X	M
Fiattering niet goed geregeld	X		X				K/S
Geen sturing door leidinggevende op ATW richting medewerkers	X			X		X	S
CMS meer overtredingen dan PCS	X		X				M
Te weinig/geen reservecapaciteit gepland	X			X			S
Weinig leidinggevend worden vrijgesteld terwijl dit vermoedelijk wel kan	X		X				K/S
Beslissingen op werkvloer over verschuivingen (ruilen bijvoorbeeld)	X		X	X	X	X	S
Wensenroosters verstoren rust	X			X			HG
Geen overzicht bij medewerkers	X	X					M

Knelpunten

3

De Inspectie OOV wil met dit onderzoek nagaan of de oorzaken van de overtredingen van de ATW (mede) gelegen zijn in de opzet van de wet of dat ze voornamelijk veroorzaakt worden door tekortkomingen in de bedrijfsvoering van de politie. Om dit inzicht te krijgen heeft de Inspectie OOV, op basis van de in paragraaf 2.5 verzamelde informatie besloten om interviews te houden aan de hand van een vragenlijst. Hiermee kon het verkregen beeld op basis van het literatuuronderzoek en het AI-onderzoek verder worden uitgediept om zo de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De Inspectie OOV heeft in deze fase interviews gehouden met vertegenwoordigers van korpsen die volgens ATW-monitor van het ministerie van BZK of de AI-onderzoeken hun overtredingen sterk hadden weten terug te dringen. Daarnaast zijn er interviews gehouden met ATW-deskundigen en betrokkenen in en rondom de korpsen. Op basis van de analyse van de verzamelde informatie wordt de problematiek geschetst. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de wet zelf en in paragraaf 3.2 op bedrijfsvoeringsaspecten bij de politie.

3.1 DE ARBEIDSTIJDENWET

De gedachte dat de bepalingen uit de ATW onoverkomelijke knelpunten veroorzaken bij de taakuitvoering van de politie heeft altijd een prominente plaats ingenomen in de discussie over het aantal ATW-overtredingen. Toch heeft de Inspectie OOV in haar vooronderzoek geen algemeen verband kunnen leggen tussen de aangetroffen ATW-overtredingen en beperkingen vanuit de ATW en afgeleide regelgeving. Ook uit de analyse van de interviews met de Arbeidsinspectie, politievakorganisaties en betrokkenen in en rondom de korpsen konden geen structurele knelpunten vastgesteld worden die *alleen* door wijziging van wetgeving redelijkerwijs oplosbaar zouden zijn. De gewijzigde ATW biedt naar het oordeel van de ATW-deskundigen van de AI en de Inspectie OOV zelfs een ruimer kader voor de arbeids- en rusttijden dan de oude en is daarmee ook voor de bijzondere politiediensten naleefbaar.

Opgemerkt moet worden dat de ATW niet de enige regelgeving is die de inzetbaarheid van personeel bepaalt. Bijvoorbeeld het BARP en de overlegregelingen stellen ook eisen. Denk daarbij aan art. 12, lid 12 van het BARP waarin staat dat iedere ambtenaar, waarop het BARP van toepassing is, recht heeft op tenminste 26 vrije zondagen per kalenderjaar waarvan 22 aansluitend aan een vrije dag, dan wel op tenminste 22 periodes van twee aaneengesloten vrije dagen waarbij de aangesloten periode een zaterdag of een zondag omvat.

Binnen het politiewerk zijn er situaties denkbaar waarin het kan voorkomen dat het belang van het handhaven van de rechtsorde en/of het opsporen van strafbare feiten, groter is dan de belangen die de ATW beschermt: de arbeids- en rusttijden van de werknemer. Dan kan een beroep gedaan worden op art. 2:5 ATW. Voordat hiervan gebruik gemaakt kan worden moet eerst gekeken worden naar andere verruimende mogelijkheden, die niet zover gaan dat de gehele ATW buiten gebruik gesteld wordt. De verruimende mogelijkheden zitten in de calamiteiten bepaling (art 4:3:1 ATB) en het artikel dat van kracht is in 'plotseling onvoorziene situaties' (art. 5:10 ATW).

Art 4:3:1 ATB en Artikel 5:10 ATW

De verruiming die de ATW van oudsher biedt is vastgelegd in artikel 4:3:1 ATB. Ten hoogste eenmaal in elke periode van twee aangesloten weken mag een dienst van 14 uur voorkomen indien de arbeid geen uitstel gedooft en door het nemen van andere maatregelen redelijkerwijs niet is te voorkomen. Van deze zogenaamde calamiteitenbepaling kan de politie gebruik maken. Alle overige bepalingen van de ATW blijven echter onverkort van toepassing.

De wetgever heeft bij de laatste herziening van de ATW geconcludeerd¹⁶ dat deze uitzondering te beperkt is, omdat in die situaties vaak ook de bepalingen betreffende de pauzes en rusttijden niet nageleefd kunnen worden. Om die reden is art. 4:3:1 ATB uitgebreid en ook in de ATW opgenomen als art. 5:10 ATW betreffende 'plotseling onvoorziene situaties'. Onder de hieronder genoemde voorwaarden kunnen dan alle bepalingen van de ATW buiten werking worden gesteld met uitzondering van de bepalingen betreffende arbeid op zondag en consignatie. Toepassing van het artikel mag er echter niet toe leiden dat de gemiddelde arbeidstijd van 48 uur per week in elke periode van 16 weken wordt overschreden.

Artikel 5:10 ATW: Plotseling onvoorziene situaties

1. Deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen zijn niet van toepassing op een werknemer van 18 jaar en ouder die arbeid verricht in verband met een zich plotseling voordoende onvoorziene situatie waarbij personen ernstig letsel oplopen, dan wel daartoe de onmiddellijke dreiging bestaat, of buitengewoon ernstige schade aan goederen ontstaat, dan wel onmiddellijk dreigt te ontstaan, en die arbeid geen uitstel duldt en door andere maatregelen redelijkerwijs niet is te voorkomen. De artikelen 5:6, 5:7, tweede lid, aanhef en onderdeel c, en 5:9 zijn in afwijking van de eerste zin van toepassing.
2. De eerste zin van het eerste lid geldt slechts voor zover de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen een goede uitoefening van de in dat lid bedoelde arbeid belemmert.
3. Bij toepassing van dit artikel organiseert de werkgever de arbeid zodanig, dat de door een werknemer niet genoten dagelijkse of wekelijkse onafgebroken rusttijd alsnog kan worden genoten.



¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 532, nr. 3, *Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met vereenvoudiging van die wet, Memorie van Toelichting*

Het artikel is een verruiming ten opzichte van de oude situatie. De wetgever heeft wel bedoeld dat de toepassing van het artikel in de praktijk tot uitzonderlijke situaties beperkt moet blijven, bijvoorbeeld omdat degene die ingezet wordt beschikt over unieke competenties. De praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate de politie hiervan gebruik gaat maken.

Twee voorbeelden. Een potige bodybuilder ontmoet op een avond in een café de minnaar van zijn vrouw. Hij wordt woedend en begint de overige klanten te slaan en het meubilair kapot te maken. Brigadier Pietersen, die bijna aan het eind van zijn avonddienst is, wordt gevraagd te komen omdat hij mensen die door het lint gaan kan kalmeren. Als de rust hersteld is blijkt zijn dienst te zijn uitgelopen. De volgende ochtend vroeg is hij ingeroosterd voor een belangrijk project dat al maanden van te voren is voorbereid en waarin hij een cruciale rol te vervullen heeft. Zijn rooster in ogenschouw nemend blijken de rusttijden in het gedrang te komen. Met de toepassing van art. 5:10 ATW kan zijn rusttijd legitiem ingeperkt worden.

Een gespecialiseerde technisch rechercheur wordt bijna aan het eind van zijn dienst bij een gecompliceerde moordzaak geroepen. Het is van groot belang dat de sporen zo spoedig mogelijk worden veiliggesteld. Voordat de aflossing arriveert, is de dienst een paar uren uitgelopen. Aangezien dit net gebeurt voor zijn 'vrije weekend' komt de wekelijkse onafgebroken rusttijd in het gedrang. Art. 5:10 ATW is ook in deze situatie toepasbaar.

Artikel 2:5 ATW

Een voor de politie belangrijk artikel – in zowel de oude als gewijzigde ATW – is artikel 2:5. Dit artikel regelt de uitzonderingssituatie bij ernstige verstoringen van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten. De politie kan onder bepaalde voorwaarden tijdelijk de bepalingen van de ATW buiten werking stellen.

Artikel 2:5 ATW: Toezichthoudende en (bijzondere) opsporingsdiensten

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

Op artikel 2:5 ATW kan alleen een beroep worden gedaan¹⁷ op grond van de volgende criteria:

- de goede uitoefening van de bij de wet en de daarop berustende bepalingen gegeven taken, dan wel het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten, onaanvaardbaar wordt belemmerd door het toepassen van de ATW;
- er sprake is van tegenstrijdigheid van belangen bij enerzijds het toepassen van de ATW

¹⁷ Ministerie van BZK, *Richtlijnen voor toepassing van artikel 2:5 van de Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie*, 2003.

- en anderzijds de taak van de overheid ten aanzien van de naleving van de gegeven voorschriften en het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten;
- er rekenschap moet worden gegeven van de belangen van derden, als onderdeel van een verderstrekkend belang dan de bescherming van de ambtenaar alleen.

Over de toepassing in de praktijk van het wetsartikel bestond onduidelijkheid. De Arbeidsinspectie concludeerde naar aanleiding van haar handhavingsonderzoek in 2002¹⁸ dat er heldere kaders en richtlijnen ten behoeve van een correcte en uniforme naleving van de criteria en procedures bij een beroep op artikel 2:5 ATW nodig zijn. Naar aanleiding hiervan is er een werkgroep gevormd om de toepassing van art. 2:5 ATW in te vullen. Dit resulteerde in de brochure *Richtlijnen voor toepassing van artikel 2:5 van de Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie*. Deze brochure is nog steeds actueel en wordt, ook door de AI, beschouwd als het standaardwerk op dit terrein. In de volgende twee situaties, die ontleend zijn aan de brochure, kan art. 2:5 ATW worden toegepast. Tijdens een popconcert op een warme dag met veel toeschouwers begint het te regenen waardoor de temperatuur sterk daalt. Veel bezoekers raken onderkoeld en er breekt paniek uit. Hier is snelle en grootscheepse inzet van extra politiepersoneel nodig. Het oplossen van de noodsituatie is van groter belang dan de naleving van de ATW en daarom kan er voor de inzet van het politiepersoneel een beroep gedaan worden op art. 2:5 ATW.

Een jong meisje wordt ontvoerd door een onbekende man. Het is van groot belang dat het meisje spoedig gevonden wordt. Het onderzoek verdraagt geen uitstel. In deze situatie is het belang om strafbare feiten op te lossen een groter belang dan naleving van de ATW. Er kan, indien noodzakelijk, een beroep worden gedaan op art. 2:5 ATW voor het politiepersoneel dat bij het onderzoek betrokken is.

In de praktijk wordt met dit artikel nog steeds niet eenduidig omgesprongen. Planners geven aan dat zij niet precies weten hoe lang artikel 2:5 ATW-situaties voortduren en ook veel leidinggevendenden vinden de criteria voor de toepassing van artikel 2:5 nog niet eenduidig. Uit de onderzoeken van de AI blijkt dat art. 2:5 ATW-situaties slecht of helemaal niet geregistreerd worden, terwijl dit wel een voorwaarde is voor toepassing ervan. Dit leidt dan ook onnodig tot overtredingen van de ATW. De AI wijt dit aan onbekendheid met het wetsartikel. Vakorganisaties stellen daarentegen dat art. 2:5 ATW slechts beperkt moet worden toegepast omdat het de ATW buiten spel zet. Zij voorzien het risico dat met dit wetsartikel slechte plannings worden verantwoord. De ATW-monitor van BZK¹⁹ laat zien dat korpsen heel verschillend omgaan met de toepassing van dit artikel.

De Inspectie OOV constateert dat de politie niet altijd correct en onvoldoende gebruik maakt van deze uitzonderingsbepaling en daardoor onterecht overtredingen registreert. Hiermee doet zij zichzelf tekort en geeft daarmee verkeerde signalen af aan de maatschappij. De Inspectie OOV oordeelt dat de toepassing van art. 2:5 ATW correct dient te geschieden en zich beperkt tot de daarvoor in aanmerking komende situaties.

18 Arbeidsinspectie, *Eindverslag inspectieproject arbeidstijden MKZ regiopolitie*, 2002.

19 Ministerie van BZK; *ATW-monitor*, januari 2007

Artikel 4:9 Arbeidstijdenbesluit

Het recent herziene Arbeidstijdenbesluit (ATB) geeft organisaties de mogelijkheid om de referentieperiode van 16 weken te verlengen naar 52 weken. Dit artikel is bedoeld om sectoren met een over het jaar sterk wisselend werkaanbod een aan die situatie aangepast kader te bieden voor arbeids- en rusttijden. De Inspectie OOV is met de ATW-deskundige van de AI van mening dat dit een verruiming kan bieden voor onderdelen van de politie die te maken krijgen met piekperiodes.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat bijvoorbeeld bij de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) het werkaanbod sterk wordt bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee bij tijd en wijle pieken veroorzaakt in het werkaanbod. Het KLPD heeft aangegeven dat het binnen de referentieperiode van 16 weken nauwelijks mogelijk is om de noodzakelijke rusttijden te compenseren. Een verlenging van die periode tot 52 weken zou dan uitkomst kunnen bieden.

Artikel 4:9 ATB stelt als voorwaarde dat er sprake moet zijn van onvoorziene wijziging van omstandigheden of dat door de aard van het werk het *werkaanbod sterk kan wisselen* gedurende het jaar. Het artikel biedt een oplossing voor sterk wisselend aanbod van werk en niet voor structurele tekortkomingen in de bezetting. Deze verlenging van de referentieperiode kan echter uitsluitend per CAO geregeld worden. Het is aan te bevelen om nader onderzoek te doen naar de toepassing van dit artikel voor de bijzondere diensten bij de politie (bijvoorbeeld arrestatieteams, observatieteams en de DKDB). Niet alleen naar de juridische haalbaarheid, maar ook naar het draagvlak hiervoor bij de CAO-partners.

Alles overziend concludeert de Inspectie OOV dat er geen knelpunten zijn die alleen door wijziging van de wet oplosbaar zijn. De gewijzigde ATW biedt zelfs ruimere kaders voor de arbeids- en rusttijden dan de oude wet. Ook voor de bijzondere diensten bij de politie. Voor de toepassing van art. 4:9 ATB is nader onderzoek nodig.

3.2 BEDRIJFSVOERING

Nu duidelijk is dat de regelgeving op zichzelf geen knelpunt bij de politie vormt voor de toepassing en naleving van de ATW, is het zaak de knelpunten binnen de bedrijfsvoering van de politie nadrukkelijker te onderzoeken. In deze paragraaf worden aan de hand van de analysesresultaten van de interviews uit de verdiepende fase vier aandachtspunten nader uitgewerkt. Het zijn houding en gedrag (3.2.1), monitoren (3.2.2), werkdruk en roosterdruk (3.2.3) én specialisten en specialismen (3.2.4). Soms worden er korpsen met name genoemd ter illustratie van een good practice. Dat wil niet zeggen dat dit niet ook in een ander korps kan voorkomen.

3.2.1 HOUDING EN GEDRAG

De Arbeidstijdenwet kent regels die er zijn voor de bescherming van gezondheid, veiligheid en welzijn, maar ook om ervoor te zorgen dat werk, privé en zorgtaken gecombineerd kunnen worden. Iedereen die meegewerkt heeft aan dit onderzoek onderschrijft het belang, nut en noodzaak van de wet.

Er wordt echter al jaren gepraat over mogelijke hobbels en drempels die de aanpak van de ATW-problematiek bemoeilijken zonder duidelijk resultaat. Er zijn altijd belemmeringen buiten de eigen invloedssfeer te benoemen die het voor individuen aannemelijk maken dat het probleem complex en moeilijk oplosbaar is. Uit dit onderzoek blijkt dat de korpsen die echt resultaten hebben geboekt in het terugdringen van het aantal overtredingen in essentie hun aandacht en acties hebben gericht op het sturen op gewenst gedrag. Het benoemen van doelstellingen om het aantal overtredingen terug te dringen, het organiseren van de randvoorwaarden (zoals meetsystemen, optimaliseren en aanscherpen van processen en procedures, organiseren van kennis en bewustzijnstrainingen) en het aanspreken op gewenst gedrag liggen allemaal binnen de taken en verantwoordelijkheden van leidinggevend. De medewerkers lijken zich nauwelijks bewust van de mogelijkheden die men zelf heeft om het aantal overtredingen terug te dringen. Het ruilen en verschuiven van diensten, zowel uit dienstbelang als uit privébelang, is een grote veroorzaker van overtredingen op alle niveaus binnen de korpsen, zo laten de cijfers in enkele korpsen zien. Ook willen politiemedewerkers vaak zelf betrokken blijven bij 'hun' zaak en overtreden daarmee de ATW, terwijl dit voor het werk niet noodzakelijk is. Vaak heeft men geen inzicht in welke mate men zelf veroorzaker is. Naast de korpsen hebben ook de vakorganisaties een rol bij het bewust maken van de medewerkers wat de gevolgen van hun handelen zijn in relatie tot het voorkomen van ATW-overtredingen.

De prestatieverplichting, vastgelegd in de convenanten van de ministers van BZK en van Justitie met de korpsen om het aantal overtredingen in 2007 met gemiddeld 40% terug te dringen, en de wilsovereenstemming van de RHC hebben tot gevolg dat de korpsen opnieuw nadrukkelijk aandacht zijn gaan besteden aan de problematiek. De respondenten zijn eensgezind in de opvatting dat met het daadwerkelijk invulling geven aan de leidende principes van capaciteitsmanagement ook het aantal ATW-overtredingen fors zal verminderen. De vakorganisaties en een groot deel van de betrokkenen vrezen dat het risico bestaat dat iedereen nu eerst afwacht tot het systeem CM Basaal in 2008 goed werkend wordt opgeleverd en daarmee de eigen verantwoordelijkheid om **nu** te beginnen met sturen weer naar de achtergrond verdwijnt. Bovendien heeft de wilsovereenkomst betrekking op veel aspecten en biedt deze mogelijkheden om projecten te initiëren zonder scherpe focus op het eindresultaat, namelijk het terugdringen van ATW-overtredingen. Het feit dat de AI regelmatig komt controleren wordt in enkele korpsen beschouwd als een stok achter de deur om maatregelen te nemen en het onderwerp op de agenda te houden.

Het korps Groningen en het KLPD kennen beide de laatste jaren een sterke afname van het aantal ATW-overtredingen. In grote lijnen hebben ze dezelfde aanpak. Het projectteam scheidt op korpsniveau randvoorwaarden, bijvoorbeeld door het aantal ATW-overtredingen onderdeel te laten zijn van de managementrapportages. Per korps-onderdeel wordt de problematiek inzichtelijk gemaakt door onder andere aan te geven wie de overtredingen maakt, wanneer en waarom. Met deze kennis wordt in het onderdeel een verbetertraject gestart waarvan scholing een onderdeel is. Het onderdeel is zich bewust en weet door het verworven inzicht waarop gestuurd moet worden. Het kost veel tijd en moeite maar de resultaten zijn hoopgevend. Nieuwe medewerkers krijgen in het korps Groningen een folder waarin uitgelegd wordt wat de ATW voor hen betekent. Bewustwording van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de medewerker is ook naar de mening van de Inspectie OOV een essentiële voorwaarde om de wet na te kunnen leven.

De Inspectie OOV constateert dat de principes van de ATW breed worden onderschreven. Sturing op gewenst gedrag is een kritische succesfactor. Binnen de sector wordt de oplossing gezocht in de implementatie van capaciteitsmanagement. Dat is een goede ontwikkeling omdat daarbij ook aandacht is voor sturing, kennis en houding. Enkele verbetertrajecten in dat kader laten zien dat het aantal overtredingen fors teruggedrongen kan worden. Essentieel voor de naleving van de wet is bewustwording van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid daarin.

3.2.2 **MONITOREN**

Voor een effectieve aanpak van de ATW-problematiek is inzicht in de problematiek noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat de meeste verantwoordingssystemen binnen de regio's gegevens over ATW-overtredingen kunnen leveren. Maar slechts een beperkt aantal korpsen monitort en analyseert deze gegevens en bespreekt de uitkomsten daarvan periodiek in managementgesprekken. Leidinggevenden geven zelf aan dat zij weinig concreet inzicht hebben in de omvang van het probleem. Ook realiseren zij zich desgevraagd dat zij niet altijd zicht hebben op de ATW-consequenties van het ruilen en verschuiven van diensten die zij fatteren. Om meer inzicht en overzicht te krijgen in de omvang van de ATW-problemen en de achterliggende oorzaken hebben zij informatie nodig om te kunnen sturen.

De relatie tussen planners en leidinggevenden is hierbij ook van belang. Planners maken binnen de korpsen daadwerkelijk de roosters terwijl de leidinggevenden ervoor verantwoordelijk zijn. Dit laatste behelst ook dat ze later wijzigingen in roosters moeten fatteren. In de praktijk beheersen de planners vaak het gehele proces zonder dat de leidinggevende er serieus naar omkijkt. De planner wordt alom gezien als de deskundige. De ervaring van de good practices leert dat de leidinggevende weer de eigen verantwoordelijkheid moet oppakken zodat deze daadwerkelijk kan sturen. De rol van de planner is die van uitvoerder en adviseur. In sommige korpsen worden de planners

inmiddels geconcentreerd op districtsniveau om hier invulling aan te geven. De specialistische kennis en ervaring kan zo gezamenlijk onderhouden en uitgebreid worden. Bovendien zitten ze verder van de uitvoering af zodat ze objectiever kunnen plannen.

De laatste jaren is er veel energie gestopt in projecten zoals 'Rust in roosters' en 'CMS'. De opbrengst van deze projecten is dat ze zicht hebben gegeven op de aan te pakken knelpunten en hebben bijgedragen aan een vergroting van kennis over de ATW. De versterking van de sturing bijvoorbeeld wordt beschouwd als een onderwerp dat aandacht behoeft. Ook zijn er belangrijke stappen gezet op weg naar een geautomatiseerd registratiesysteem. Toch heeft dit niet tot een forse terugdringing van het aantal ATW-overtredingen geleid. De stap naar een succesvolle implementatie heeft onvoldoende plaatsgevonden. Reden daarvoor is dat de aanpak steeds breed was waardoor de focus op het terugdringen van het aantal ATW-overtredingen verdween.

Een project binnen het KLPD gericht op het terugdringen van het aantal ATW-overtredingen leverde het volgende resultaat op. Na het optimaliseren van de managementgegevens heeft men vastgesteld dat er wel degelijk een afname van meer dan 50% in één jaar tijd mogelijk is. De grootste winst was te boeken door het beter instellen van het registratiesysteem. Dit leverde al een reductie op van bijna 30% van het geregistreerde aantal overtredingen. Verder is er door een verbetering van de planning (ATW-proof plannen), een verbetering van de monitoring, het vergroten van de ATW-kennis en bewustzijn van de leidinggevendenden, het daadwerkelijk aanspreken op ongewenst gedrag (ook van leidinggevendenden) en het herontwerpen van bedrijfsprocessen bij afdelingen tot wel 80% vermindering bereikt in één jaar tijd.

Voorbeeld reductie ATW overtredingen DSRT:

De DSRT (Dienst Speciale Recherche Toepassingen) van het KLPD had zich voor het korpsbrede traject al ten doel gesteld het aantal overtredingen met 80% terug te dringen. Hiervoor heeft men behalve investeringen op kennis en sturing ook geïnvesteerd in houding en aanpassing van processen. Door de werkprocessen te optimaliseren (per fase alleen die mensen in dienst die daarvoor noodzakelijk zijn/verbetering en documentatie van de actie zodat alle acties overdraagbaar zijn) was er hierdoor al binnen zes periodes van vier weken een reductie van 80% bereikt.

Volgens het KLPD:

- bedrijfsvoering is niet in het geding geweest door deze andere werkwijze;
- deze verandering in werkwijze kost meer tijd dan verwacht (bijscholen planners, leidinggevendenden en aanpassen werkprocessen);
- tevredenheid van mensen (Medewerkers Tevredenheids Onderzoek (MTO)) daalt (minder extra late diensten en meer dagdiensten leiden tot minder onregelmatigheidstoeslag en minder uitdagende diensten).



Het korps Noord-Holland Noord kan inmiddels tot op het niveau van de individuele medewerker overzichten genereren, waarin onder meer inzicht wordt geboden in het gedrag met betrekking tot arbeids- en rusttijden. Deze zogenoemde P-kaart is voor iedere medewerker en zijn of haar leidinggevende in te zien. Alle P-kaarten zijn stapelbaar zodat er overzichten op elk gewenst organisatieniveau verkregen kunnen worden (individueel, groeps-, team, districts- en regioniveau). Daarmee ontstaat inzicht in de 'veelplegers' en kunnen achterliggende oorzaken en knelpunten in de organisatie worden blootgelegd.

Het korps Groningen kent een applicatie 'Beleidstool Capaciteits Management' waarin geprioriteerd en benoemd werk in relatie gebracht wordt met de beschikbare netto capaciteit. Dit helpt leidinggevendenden bij het sturen en beslissen over werk: het prioriteren. De korpsen Fryslân en Noord-Holland Noord werken hier ook mee. Het korps Limburg-Noord doet dit in een zelf ontwikkelde tool in Excel.

Het korps Fryslân heeft de gehele regelgeving met betrekking tot de arbeids- en rusttijden laten analyseren en schematiseren. Met deze visuele overzichten ontstaat inzicht in wet en regelgeving en creëert daarmee extra instrumentarium voor leidinggevendenden om snel de consequenties van overtredingen in beeld te krijgen.

De Inspectie OOV constateert dat inzicht in de problematiek belangrijk is voor de aanpak, maar dat slechts een beperkt aantal korpsen de beschikbare gegevens ook monitoren en analyseren. Wel ziet de Inspectie OOV dat er belangwekkende initiatieven door korpsen genomen zijn om dat inzicht daadwerkelijk te verkrijgen. Een duidelijke rolverdeling tussen leidinggevendenden (sturen) en planners (planningen maken en adviseren) die uitgaat van ieders verantwoordelijkheid is vervolgens de kritische succesfactor voor het terugdringen van ATW-overtredingen.

3.2.3 **WERKDRUK EN ROOSTERDRUK** **Werkdruk**

Werkdruk ontstaat bij de politie omdat er meer werk is dan ze aankan. Om dit op te lossen moeten er keuzes gemaakt worden over wat aangepakt gaat worden.

Een belangrijke actor in dit keuzeproces is het bevoegd gezag, de burgemeester en de (hoofd)officier van Justitie. Enkele respondenten geven aan dat er door burgemeesters vergunningen afgegeven worden voor evenementen zonder dat rekening wordt gehouden met de vraag of er wel voldoende politie beschikbaar is. Korpsen nemen daarom evenementen steeds vaker mee in een jaarkalender en plannen evenementen in zolang de capaciteit het toelaat. Als de capaciteit tekort schiet of evenementen (voor de planning) te laat bekend worden, moeten er keuzes gemaakt worden.

Geïnterviewden geven aan dat zij zien dat politiechefs niet altijd in staat of bij machte zijn om het bevoegd gezag nog een verantwoorde keuze te laten maken. Hiervoor

moeten de consequenties van de evenementen op het totale werkpakket voldoende in beeld gebracht worden. Waar over het algemeen geen rekening mee wordt gehouden in de besluitvorming is dat het nog weken kan duren voordat het rooster weer op orde is. Soms worden er ook begrijpelijke maar onmogelijke eisen aan de politie gesteld. In de tijd van bijvoorbeeld de moord op Fortuyn moesten er vrij snel een groot aantal persoonsbeveiligers worden opgeroepen om over langere termijn extra bewakings- en beveiligingstaken uit te voeren. En het lag vanzelfsprekend niet in de rede om andere beveiligingen stop te zetten of de beveiliging pas later op te pakken.

Voor leidinggevendenden geldt dat als zij resultaat willen boeken of aan hun resultaatsverplichtingen willen voldoen, er steeds vaker een beroep wordt gedaan op de loyaliteit van medewerkers om het werk snel af te maken. Strakke termijnen binnen strafvordering zijn bijvoorbeeld een reden om in korte tijd langer aan een zaak door te werken. Dit alles heeft tot consequentie dat er overgewerkt wordt en de rusttijden worden ingekort.

Roosterdruk

Roosterdruk ontstaat wanneer het niet mogelijk is om de noodzakelijke roosters ingevuld te krijgen omdat er te weinig inzetbare mensen zijn. Daar zijn door diverse geïnterviewden verschillende oorzaken voor aangedragen in het onderzoek.

Vacatures

Een veel voorkomende oorzaak is dat vacatures niet (op tijd) vervuld kunnen worden. Met name nu een groot aantal mensen vanwege hun leeftijd uittreedt en politieopleidingen langer duren dan voorheen. Binnen menige eenheid zijn er vacatures die tijdelijk niet vervuld worden. De openvallende plekken in het rooster moeten dan ingevuld worden door aanwezige teamleden die dan vaak meer extra diensten moeten vervullen dan toelaatbaar is. Vooral de rusttijden tussen de diensten staan dan onder druk.

Levensvatbaarheid organisatie

Een andere oorzaak is meer ingegeven door de structuur van eenheden bij de politie. De opzet van de teams kan zodanig zijn dat er een structureel tekort is, bijvoorbeeld omdat er gekozen is voor een bepaalde geografische opzet van een team, waardoor het te weinig medewerkers heeft om een ATW-proof rooster te kunnen draaien. Andere motieven verhinderen dat teams levensvatbaarder worden gemaakt door ze samen te voegen.

Toenemend aantal projectteams

Als gevolg van de toenemende aandacht voor landelijke (prestatie)sturing op de politie worden er meer dan voorheen speciale projectteams ingericht in de korpsen. Die teams

worden ingezet om bepaalde vormen van criminaliteit aan te pakken. Ze worden opgebouwd uit bestaande onderdelen (uit de basiseenheden en deels ook opsporings-eenheden). De praktijk leert dat de consequenties van de afnemende capaciteit op de leverende onderdelen niet worden vertaald in een bewuste deprioritering van de werkzaamheden. Daarmee neemt de roosterdruk op de achterblijvers toe.

Leeftijdsbewust beleid

Er is binnen de korpsen op dit moment sprake van een onevenwichtige leeftijdsopbouw. Een groot deel van de medewerkers zit in de leeftijdscategorie van 40 jaar en ouder (58%) en daarvan gaat tussen nu en 2012 ongeveer 40% met (vroeg)pensioen. Voor een grote groep medewerkers neemt de belastbaarheid voor actieve onregelmatige dienst af. Korpsen hebben daar de afgelopen jaren rekening mee moeten houden, wat zich vertaald heeft in leeftijdsbewust personeelsbeleid. Vaak betekent dit dat deze medewerkers de keuze hebben om wel werkzaam te blijven in de basispolitiedienst, maar met aangepaste arbeidspatronen zoals minder nacht- en onregelmatige diensten. Aan de instroom kant is het politieonderwijs de laatste jaren sterk veranderd. Het nieuwe onderwijsstelsel met onder andere duaal opleiden heeft tot gevolg dat het langer duurt voordat een student volledig kan worden ingezet. Vacatures kunnen minder snel ingevuld worden met aspiranten. Dit heeft tot gevolg dat de druk van de belastende diensten steeds meer komt te liggen bij een kleine groep medewerkers, die relatief jong en onervaren zijn. Naar verhouding worden zij dus zwaarder belast, met alle consequenties van dien voor hun welzijn en gezondheid. Daarbij komt de ervaring van planners dat met name deze groep de financiële kant van nacht- en weekenddiensten weet te waarderen. Welzijn wordt op de korte termijn graag ingewisseld voor meer welvaart. De vakbonden signaleren dat mede door de keus voor welvaart boven welzijn, de belasting toeneemt bij jonge politiemedewerkers.

In de praktijk zullen politiemedewerkers zowel bij roosterdruk als werkdruk ervaren dat ze het druk hebben. De oorzaak daarvoor is echter een verschillende.

De Inspectie OOV constateert dat de politie een continu spanningsveld ervaart als het gaat om de vraag naar politiezorg in relatie tot beschikbare politiecapaciteit. Het onderzoek geeft aan dat leidinggevendenden niet altijd in staat of bij machte zijn om vanuit de principes van capaciteitsmanagement hier sturing aan te geven. Naar de mening van de Inspectie OOV bevindt de politie zich in een bijzondere fase door de grote uitstroom van personeel. De Inspectie OOV constateert dat er bij de aanpak van roosterdruk verbeteringen mogelijk zijn. Met name bij de (her)inrichting van organisatieonderdelen kan het bevoegd gezag naar de mening van de Inspectie OOV oplossingen tot stand brengen.

3.2.4 **SPECIALISTEN EN SPECIALISMEN**

Kenmerkend voor specialisten is dat de kennis en vaardigheden die ze bezitten uniek zijn. Vaak kunnen ze als één van de weinigen ingezet worden bij bijvoorbeeld een onderzoek. De kennis en de ervaring zijn te specifiek en het aantal inzetten te gering om meerdere mensen te willen toerusten in een korps. Het uitgangspunt van de ATW, de bescherming van gezondheid, veiligheid en welzijn, moet logischerwijs ook voor specialisten gelden. Dit blijkt in de praktijk een knelpunt. Uit het onderzoek volgt dat er geen eenduidige oplossing voorhanden is. Een aantal oplossingsrichtingen worden hieronder kort besproken.

Wijzigen ATW-wetgeving

Een wijziging van de ATW lijkt voor deze gevallen weinig op te leveren. Immers daarmee wordt de inzetbaarheid van de specialisten niet vergroot. Een uitbreiding van de maximum werktijd, ook in de nacht, zal direct consequenties hebben voor de noodzakelijke rusttijden; meer inzetbaar gedurende een aantal dagen maar niet inzetbaar in de daarop volgende dagen. De in paragraaf 3.1 aangehaalde verruimingsmogelijkheden van de gewijzigde ATW (artikel 5:10) en ATB (artikel 4:9) kunnen wel de flexibiliteit voor hun inzet vergroten en daarmee de omvang van de problematiek verminderen. Ze bieden echter geen oplossing voor eventueel structurele capaciteitstekorten.

Vergroting aantal specialisten

Het vergroten van het aantal specialisten is niet altijd een efficiënte oplossing (te weinig aanbod om specialisme op peil te houden), die ook veel tijd in beslag neemt (opleiden van specialisten duurt veelal langer dan generalisten opleiden). Dit geldt met name voor specialismen die niet heel vaak voorkomen maar wel nodig zijn zoals bij de Technische Recherche.

Samenwerking en schaalvoordelen

Een goed werkende oplossing in een aantal delen van het land is het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere teams, divisies of regio's. Hierdoor kunnen de specialisten binnen de kaders van de ATW optimaal worden ingezet. Denk hierbij aan technische ongevallen teams en technisch rechercheurs. De aanrijtijden bij grotere landelijke regio's worden daarbij wel als een probleem ervaren.

Optimaliseren van de bedrijfsprocessen

De werkwijze van specialistische teams is niet altijd ingegeven door een efficiënte bedrijfsvoering. Het voorbeeld van de DSRT uit paragraaf 3.2.2 laat zien dat met het anders organiseren van het werk enorme winst geboekt kan worden. Door teamleden alleen nog maar in te zetten op de momenten dat ze daadwerkelijk nodig zijn heeft men het aantal ATW-overtredingen binnen het team sterk verminderd.

Prioriteren van werkzaamheden

De hoeveelheid werkzaamheden breidt vaak in de loop der jaren enorm uit doordat ook specialistische afdelingen meer burgergericht willen werken (denk hierbij aan werkzaamheden van de technische recherche bij woninginbraken), maar ook nemen de procedurele eisen bij specialistische werkzaamheden toe (bijvoorbeeld plaats-delictmanagement en DNA-profielen). Om de druk op specialisten bij ongewijzigde omstandigheden hanteerbaar te houden moeten er door de leiding prioriteiten worden gesteld.

De Inspectie OOV constateert dat de werkdruk bij bijzondere onderdelen van de politie, met name de specialismen, groot is en veelvuldig leidt tot overtredingen van de ATW. De redenen hiervoor zijn divers waardoor er niet één oplossingsrichting is te geven voor het probleem. Het vereist maatwerk om voor iedere specifieke situatie een oplossing te vinden. Een beter gebruik van de verruimde mogelijkheden van de (gewijzigde) ATW kan meer flexibiliteit geven bij de naleving van de regels van de ATW.

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

4

4.1 SAMENVATTENDE CONCLUSIES

Alle belanghebbenden binnen en rondom de politieorganisatie onderkennen het belang, nut en noodzaak van de Arbeidstijdenwet. Niemand trekt de noodzaak van een strikte handhaving van de ATW binnen de politieorganisatie in twijfel. De wet beschermt de gezondheid en het welzijn van de medewerkers. Zeker gezien de grote druk die er op politie ligt is het belangrijk dat de ATW wordt nageleefd. Het is alle betrokkenen ook duidelijk dat het veelvuldig overtreden van de wet door politieambtenaren het gezag van de politie ondermijnt. Maar dat wil niet zeggen dat iedereen even bewust en zorgvuldig handelt als het gaat om de (eigen) arbeids- en rusttijden. Recent onderzoek van de arbeidsinspectie en de recent uitgebrachte ATW-monitor van BZK tonen duidelijk aan dat er nog steeds te veel overtredingen plaatsvinden bij vrijwel alle onderdelen van de Nederlandse politie.

Arbeidstijdenwet

Op de primaire onderzoeksvraag of de formulering en de toepassingsmogelijkheden van de ATW een juiste naleving in de weg staan, concludeert de Inspectie OOV dat dit bij de oude noch bij de – inmiddels ingevoerde – gewijzigde wet het geval is. De wet biedt óók voor de bijzondere diensten binnen de politieorganisatie voldoende mogelijkheden om in onvoorziene situaties of bij rampen, zonder overtredingen haar taken uit te blijven voeren. De gewijzigde wet geeft zelfs een verruiming van de regels voor arbeids- en rusttijden. Het vereist wel kennis van de regelgeving – en met name van de verruimde mogelijkheden van de gewijzigde ATW – en sturing door leidinggevendenden.

Conclusie 1

De formulering en toepassingsmogelijkheden van de Arbeidstijdenwet staan de naleving daarvan binnen de politieorganisatie niet in de weg.

Bedrijfsvoering

Uit een analyse van de vele activiteiten die de politie in het verleden heeft ontplooid om binnen haar bedrijfsvoering de ATW-problematiek aan te pakken concludeert de Inspectie OOV dat er vorderingen zijn gemaakt. Gelet op het nog steeds grote aantal overtredingen is de politie in haar aanpak niet voldoende effectief geweest. De oplossing ligt in de wil en het vervolgens ook daadwerkelijk sturen. Kennis van de ATW en inzicht in de werkelijke knelpunten binnen de eigen organisatie zijn naar de mening van de

Inspectie OOV de noodzakelijke randvoorwaarden om aan die sturing uiteindelijk effectief invulling te geven.

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of de projecten 'Rust in roosters' en 'CMS' positieve effecten hebben gehad op de reductie van ATW-overtredingen constateert de Inspectie OOV dat deze projecten zicht hebben gegeven op de aan te pakken knelpunten, hebben bijgedragen aan een vergroting van kennis over de ATW en de noodzaak van een versterking van de sturing in beeld hebben gebracht. Daarmee is de basis gelegd voor het huidige referentiekader politie en de diverse in dit rapport genoemde best practices. Nu de middelen voorhanden zijn zal moeten blijken of de wil ook aanwezig is om te sturen op de aanpak van de ATW-overtredingen. Concreet moet dit dan leiden tot het feitelijk verminderen van het aantal overtredingen. De druk van de handhavingsonderzoeken van de Arbeidsinspectie en de door de minister gemaakte prestatieafspraken vergroten de wil om te sturen.

De Inspectie heeft geconstateerd dat er bij de aanpak van roosterdruk verbeteringen mogelijk zijn; met name door een efficiënte inrichting van organisatieonderdelen kan het bevoegd gezag oplossingen tot stand brengen.

Conclusie 2

De politie heeft tot nu toe veel energie gestopt in het tot stand brengen van de ondersteunende systemen en analyses en nog te weinig gerichte aandacht besteed aan de aanpak van de werkelijke oorzaken:

- gebrek aan sturing door leidinggevenden op naleving van de ATW;
- houding en gedrag van leidinggevenden en medewerkers zijn niet gericht op naleving ATW;
- het ontbreekt leidinggevenden en medewerkers aan kennis over de juiste toepassing van de ATW.



Bij de operationalisering van haar onderzoeksvraag is de Inspectie OOV er in eerste instantie op basis van eerdere knelpuntenanalyses vanuit gegaan dat er verschillen zouden zijn waar te nemen in de oplossingsmogelijkheden bij de aanpak van ATW-knelpunten binnen respectievelijk de basispolitiezorg, de opsporing en de bijzondere politiediensten (bijvoorbeeld arrestatieteams, observatieteams en de DKDB). Uit het onderzoek concludeert de Inspectie OOV dat de bijzondere politiediensten vanwege de aard en onvoorspelbaarheid van hun werkzaamheden en de relatieve schaarste van specialismen weliswaar problemen ondervinden om binnen de kaders van de ATW te opereren, maar dat ook hier met name sturing op de vraag naar politiediensten en sturing op de organisatie ervan de kritieke factoren zijn.

De ATW, en met name de gewijzigde ATW, bieden ook voor de politie een groter aantal mogelijkheden om de noodzakelijke arbeids- en rusttijden na te leven. Uit het onderzoek blijkt dat er beter en optimaler gebruik kan worden gemaakt van artikel 2:5 ATW. Daarnaast biedt de gewijzigde ATW in artikel 5:10 een verruiming van de mogelijkheden tot naleving van arbeids- en rusttijden bij plotseling onvoorziene situaties. Voor politiediensten waarbij er sprake is van telkens terugkerende onvoorziene omstandigheden of waarbij door de aard van het werk het werkaanbod sterk kan wisselen gedurende het jaar, kan er door middel van CAO-afspraken gebruik gemaakt worden van artikel 4:9 van het Arbeidstijdenbesluit. Hiermee kan voor aan te wijzen (bijzondere) politiediensten de referentieperiode standaard verlengd worden van 16 naar 52 weken, waardoor er meer flexibiliteit ontstaat voor de planning en uitvoering van deze noodzakelijke werkzaamheden.

Conclusie 3

Bijzondere politiediensten ondervinden van oudsher vanwege de aard en de onvoorspelbaarheid van hun werkzaamheden meer problemen om binnen de kaders van de ATW te opereren.

De (gewijzigde) ATW geeft echter mogelijkheden tot naleving:

- artikel 5:10 van de gewijzigde ATW geeft een verruiming van arbeids- en rusttijden bij plotseling onvoorziene situaties;
- artikel 2:5 ATW kan optimaler worden gebruikt;
- artikel 4:9 ATB kan in overleg met de CAO-partners gebruikt worden om de referentieperiode voor een aantal bijzondere politiediensten te verlengen van 16 naar 52 weken, waardoor er meer flexibiliteit ontstaat met betrekking tot de naleving van de ATW.

De Inspectie OOV constateert dat er binnen de bedrijfsvoering van de politie drie hoofdoorzaken zijn aan te wijzen voor de vele ATW-overtredingen binnen de korpsen. Oorzaken die volgens dit onderzoek veelal naast elkaar voorkomen en elkaar versterken:

- **houding en gedrag** van medewerkers en leidinggevenden. De aanpak van de ATW-overtredingen staat of valt met de wil om er iets aan te doen. Naleving wordt desgevraagd belangrijk gevonden, maar in de praktijk wordt anders gehandeld. De grootste oorzaak van overtredingen is het ruilen van diensten in eigen- en in dienstbelang. Ook spreken veel leidinggevenden hun medewerkers nauwelijks aan op de naleving van de ATW;
- er is binnen de politie bij veel functionarissen een **gebrek aan kennis** over de toepassing van de Arbeidstijdenwet. Een groot deel van de medewerkers is zich nauwelijks bewust dat zij de wet overtreden en weten niet wat ze kunnen doen om dat te voorkomen;
- er is een **gebrek aan sturing** door leidinggevenden. Niet alleen worden er binnen de grote vraag aan politiezorg nog onvoldoende prioriteiten gesteld in samenspraak met het bevoegd gezag, het ontbreekt het overgrote deel van de leidinggevenden aan overzicht en inzicht in de problemen waarna vervolgens sturing achterwege blijft.



Dit pleit voor versterking van de door de politie ingezette invoering van capaciteitsmanagement waarbij nadrukkelijk aandacht dient te worden besteed aan de sturingsprincipes ervan.

Conclusie 4

Het huidige referentiekader Capaciteitsmanagement geeft wel de goede richting voor een efficiënte aanpak, maar herbergt een groot aantal afspraken waardoor het risico bestaat dat de aandacht 'afgeleid' wordt van het uiteindelijk te bereiken doel.



4.2

AANBEVELINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

De Inspectie OOV concludeert in dit rapport dat de oplossing om het aantal ATW-overtredingen terug te dringen niet ligt in aanpassing van de wet maar in de aanscherping van de bedrijfsvoering. Kern van die aanpak is de wil en het vervolgens daadwerkelijk sturen op een juiste toepassing van de ATW. Kennis van de ATW en inzicht in de werkelijke knelpunten binnen de eigen organisatie zijn noodzakelijke randvoorwaarden om dat effectief te kunnen doen.

De Inspectie OOV is op basis van dit onderzoek van mening dat de Raad van Hoofdcommissarissen met de invoering van het referentiekader Capaciteitsmanagement op zichzelf een goede weg is ingeslagen. Maar de Inspectie OOV merkt wel op dat de grote reikwijdte van het referentiekader het risico in zich draagt dat de aandacht bij de implementatie te weinig focus heeft waardoor de relevante doelen niet worden bereikt.

De Inspectie OOV concludeert op basis van haar onderzoek dat de sleutel voor het terugdringen van de ATW-overtredingen ligt bij de leidinggevenden, de planners en de medewerkers. Hiervoor biedt het onderzoek een aantal aandachtspunten.

1. Aanbeveling aan de korpsbeheerders en de korpschefs

De Inspectie OOV beveelt de korpsbeheerders en korpschefs aan zorg te dragen voor het uitdragen en het waar nodig in haar beleid integreren van de navolgende aandachtspunten voor de leidinggevenden, planners en medewerkers.



Aandachtspunten voor leidinggevend

Leidinggevend op alle niveaus binnen de politieorganisatie moeten **sturen** op het daadwerkelijk terugdringen van ATW-overtredingen. Deze taak is inherent aan de functie van leidinggevende. Kennis van de ATW en inzicht in de knelpunten binnen de eigen organisatie zijn weliswaar noodzakelijke randvoorwaarden om te kunnen sturen, maar de wil om te sturen is de kritieke succesfactor.

Als aandachtspunten geeft de Inspectie OOV de leidinggevend mee:

voor de korte termijn

- Leidinggevend dienen voldoende kennis te hebben van de ATW, zodat zij op de juiste wijze kunnen fiatteren en de consequenties daarvan kunnen overzien. Door de veroorzakers van overtredingen direct aan te spreken en op een juiste manier artikel 2:5 ATW toe te passen geven zij door het naleven van de ATW zelf het goede voorbeeld. Kennis moet leiden tot sturing en de juiste houding.

voor de langere termijn

- De leidinggevend dienen de problematiek rond de overtredingen betreffende de ATW onderwerp te laten zijn van de reguliere planning- en controlecyclus. Op deze wijze is er constant aandacht en kan eerder worden overgegaan tot het nemen van maatregelen.
- In capaciteitsmanagement ligt de oplossing voor het structureel terugdringen van de problematiek omdat daarbij ook aandacht is voor sturing, kennis en houding. Uitgaande van de doelstellingen van de organisatie moet bepaald worden wat het werkaanbod is en daarop de inzet van de capaciteit afstemmen. Van aanbod naar vraaggestuurde politie. Als dit niet in evenwicht is, dienen keuzes gemaakt te worden zowel in de richting van het bevoegd gezag als de medewerkers.

Aandachtspunten voor planners

Planners moeten in ondersteuning aan de leidinggevend vanuit hun **kennis** over – de toepassingsmogelijkheden van – de ATW bijdragen aan de terugdringing van de overtredingen van de ATW.

Als aandachtspunten geeft de Inspectie OOV de planners mee:

voor de korte termijn

- Planners dienen ATW-proof te plannen. Dat wil zeggen dat de roosters op voorhand geen overtredingen opleveren.

voor de langere termijn

- De rol van planners dient te verschuiven van alleen sturing naar advisering. De sturing is immers in handen van de leidinggevende. Advisering betekent dat zij de specialisten zijn en over een bijpassend hoog kennisniveau beschikken. Verstandig is het om de planners te concentreren binnen de organisatie zodat ze elkaar op de hoogte kunnen houden, assisteren en vervangen.

Aandachtspunten voor medewerkers

Medewerkers moeten in **houding en gedrag** bijdragen aan het terugdringen van het aantal overtredingen van de ATW.

Als aandachtspunten geeft de Inspectie OOV de medewerkers mee:

voor de korte termijn

- Medewerkers dienen zich bewust te zijn van de ATW en wat die voor hen betekent. De nut en noodzaak van de regelgeving in relatie tot zijn/haar eigen belangen op de langere termijn moet afgewogen kunnen worden. Vakorganisaties kunnen hier een belangrijke rol bij spelen.

voor de langere termijn

- Medewerkers dienen te handelen binnen het kader van de ATW. Ze moeten weten wanneer ze overtredingen plegen en deze kunnen voorkomen. Dit is, afgezien van voorlichting, niet op korte termijn te realiseren omdat hiervoor een adequaat werkend informatiesysteem nodig is.

2. Aanbeveling aan de korpsbeheerders en korpschefs:

De Inspectie OOV beveelt de korpsbeheerders en korpschefs aan om bij het terugdringen van de ATW-overtredingen het referentiekader Capaciteitsmanagement als richtsnoer te gebruiken, maar dit wel door te vertalen naar een concreet implementatieplan voor het terugdringen van het aantal ATW-overtredingen, waardoor er bij gebruik in de korpsen resultaten geboekt kunnen worden. De nadruk daarbij moet liggen op:

- Van aanbod- naar vraaggestuurde politie, maar dan wel binnen de mogelijkheden van de capaciteit van de politie. Capaciteitsmanagement en een efficiënte inrichting van de organisatie moeten hierbij het uitgangspunt zijn.
- Het inrichten van een uniform en geautomatiseerd systeem dat tenminste tot op medewerker-niveau het aantal overtredingen inzichtelijk maakt. De hele planning vanaf de doelstellingen van de organisatie tot aan de werkelijke inzet per uur is hierin ondergebracht.
- De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van dit implementatieplan direct bij de korpschefs beleggen.

De Inspectie OOV is bij de bestudering van de gewijzigde Arbeidstijdenwet de mogelijkheden van artikel 4:9 van het Arbeidstijdenbesluit tegengekomen. Hiermee kan naar de mening van de Inspectie OOV in zekere mate flexibiliteit in arbeids- en rusttijden voor specialistische diensten worden verkregen. De benodigde verlenging van de referentieperiode van 16 naar 52 weken kan echter uitsluitend per CAO geregeld worden.

3. Aanbevelingen aan de korpsbeheerders:

De Inspectie OOV beveelt de korpsbeheerders aan om te onderzoeken of naast de uitvoering van de hiervoor genoemde aanbevelingen in de komende CAO-onderhandelingen het gebruik van artikel 4:9 van het Arbeidstijdenbesluit moet worden ingebracht.

Bijlage: Afkortingen



ACP	Algemeen Christelijke Politiebond
AI	Arbeidsinspectie
ANPV	Algemene Nederlandse Politie Vereniging
ATB	Arbeidstijdenbesluit
ATW	Arbeidstijdenwet
ATW-monitor	Arbeidstijdenwet-monitor
BARP	Besluit algemene rechtspositie politie
BVCM	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Akkoord Arbeidsvoorwaarden sector Politie
CGOP	Centraal Georganiseerd Overleg Politie
CM	Capaciteit Management
CMP	Capaciteitsmanagement Politie
CMS	Capaciteit Management Systeem
CM(S) Basaal	Capaciteit Management (Systeem) Basaal
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
DSRT	Dienst Speciale Recherche Toepassingen
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	Korps landelijke politiediensten
NPB	Nederlandse Politie Bond
NPI	Nederlands Politie Instituut
PCS	Planning en Control Systeem
PWC	PricewaterhouseCooper
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VMHP	Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren



Bijlage: Geraadpleegde documenten

Arbeidsinspectie, Eindverslag inspectieproject arbeidstijden MKZ regiopolitie, 2002

Arbeidsinspectie, Onderzoek naar de registratie van arbeids- en rusttijden politie, 2005

Arbeidsinspectie, Verslag inspecties arbeids- en rusttijden politie, 2007

Arbeidstijdenbesluit, zie wetten.nl

Arbeidstijdenwet, zie wetten.nl

Ministerie van BZK en anderen; ATW-monitor, januari 2007

Ministerie van BZK, Een inventarisatie van knelpunten in de Arbeidstijdenwet bij de politiekorpsen, 2003

Ministerie van BZK, Richtlijnen voor toepassing van artikel 2:5 van de Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie, 2003.

Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006

Raad van Hoofdcommissarissen, Het Referentiekader Capaciteitsmanagement van Nederlandse Politie, 2006

Audit rapportage capaciteitsmanagement monitor regio's Brabant Zuid-Oost, Haaglanden, IJsselnd, Midden- en West-Brabant, Groningen, 2005/2006

TNO, Evaluatie van Rust in Roosters bij de Nederlandse politie, 2005

PricewaterhouseCooper, Haalbaarheidsonderzoek Capaciteitsmanagement, 2005

Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, Informatiegestuurde Veiligheidszorg, 2005

Documentatie van de korpsen Noord-Holland Noord, Groningen, Gelderland-Zuid en Amsterdam-Amstelland, alsmede van het KLPD.

Bijlage: Inspectie OOV-vragenlijst en analyse



Toelichting onderzoek Inspectie OOV naar de knelpunten binnen de bedrijfsvoering van de politie in relatie tot de regelgeving van de Arbeidstijdenwet.

Bij Inspectie OOV komen signalen binnen over inzetproblemen bij de politie die ontstaan door de voorschriften van de Arbeidstijdenwet 1996 (ATW). Deze wet bevat regels voor de begrenzing van arbeids- en rusttijden van werknemers.

In het werkplan 2006 geeft de Inspectie OOV aan, in overleg met de Arbeidsinspectie, te zullen onderzoeken in hoeverre de voorschriften uit de ATW door de politie als een belemmering worden ervaren voor de inzet van politiefunctionarissen in relatie tot de taakuitvoering.

Verwacht wordt dat de Inspectie OOV hiermee (indirect) kan bijdragen aan een verheldering en verbetering van de beschreven situatie.

BEOOGD EFFECT

De Inspectie OOV beoogt met het onderzoek:

Inzicht te verschaffen in de belemmerende effecten van de Arbeidstijdenwet op de taakuitvoering en inzet van de politie door de knelpunten binnen de bedrijfsvoering van de politie – in relatie tot de regelgeving van de ATW – in beeld te brengen; en daarmee

- voor de korpsen en voor de minister van BZK handvatten te bieden bij het nemen van maatregelen om binnen de bedrijfsvoering van de politieorganisatie de aan de ATW gerelateerde knelpunten op te lossen;
- voor de minister van BZK bruikbare informatie te leveren, waarmee heel gericht een beleidsimpuls wordt afgegeven om zonodig regelgeving voor de politie in het algemeen of in het bijzonder voor specifieke diensten van de politie te wijzigen om de aan de ATW gerelateerde knelpunten op te lossen.

ONDERZOEKSMETHODE EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Naast een uitgebreid literatuuronderzoek zal Inspectie OOV gebruik maken van informatie uit het onderzoek dat de arbeidsinspectie in 2006 instelt naar de overtredingen van de ATW.

De Inspectie OOV heeft een aantal monitorvragen opgesteld die de Arbeidsinspectie in haar onderzoek zal meenemen. De monitorvragen zijn opgedeeld in vragen m.b.t.:

'Het richten van de politieorganisatie'

'Het inrichten van de politieorganisatie'

'Het verrichten en verbeteren van de politieorganisatie'

Naast het literatuuronderzoek en de monitorvragen zal de Inspectie OOV in 2006 ook gebruik maken van expertmeetings met deskundigen (onder andere uit de korpsen) om te komen tot een totaalbeeld van (oorzaken van) knelpunten. Hierna zal de Inspectie OOV aanbevelingen doen aan de minister van BZK om handvatten te bieden om knelpunten op te lossen. Ook kunnen voorstellen gedaan worden tot aanpassing van regelgeving.

MONITORVRAGEN INSPECTIE OOV

Onderzoek Inspectie OOV naar de knelpunten binnen de bedrijfsvoering van de politie in relatie tot de regelgeving van de Arbeidstijdenwet.

- A Wat is de naam van het politiekorps?
- Amsterdam-Amstelland
 - Brabant-Noord
 - Brabant-Zuid-Oost
 - Drenthe
 - Flevoland
 - Fryslân
 - Gelderland-Midden
 - Gelderland-Zuid
 - Gooi en Vechtstreek
 - Groningen
 - Haaglanden
 - Hollands Midden
 - IJsselland
 - Kennemerland
 - Limburg-Noord
 - Limburg-Zuid
 - Midden- en West-Brabant
 - Noord-Holland Noord
 - Noord- en Oost-Gelderland
 - Rotterdam-Rijnmond
 - Twente
 - Utrecht
 - Zaanstreek-Waterland
 - Zeeland
 - Zuid-Holland-Zuid
 - Korps landelijke politiediensten (KLPD)
- B Op welk niveau van de politieorganisatie bent u werkzaam?
- Korpsleiding / Ondernemingsraad (OR) / Strategisch niveau
 - Districtsleiding / Onderdeelcommissie OR / Tactisch niveau
 - Niveau Basiseenheid-Wijkteam / Operationeel niveau

'RICHTEN VAN DE POLITIEORGANISATIE'

Inspectie OOV is geïnteresseerd in het beleid van de korpsen om doelstellingen zoveel mogelijk te vertalen naar concrete actieplannen en om aan die plannen capaciteit toe te delen (**capaciteits-management**). De vraag naar politiezorg wordt afgestemd op het aanbod van politiezorg.

- 1 Is het korpsbeleid dat korpsdoelstellingen worden opgenomen in actieplannen en dat aan die actieplannen capaciteit wordt toebedeeld?
 - Ja
 - Nee

- 2 Zijn er in het beleid van het politiekorps doelstellingen geformuleerd op het gebied van capaciteitsmanagement?
 - Ja
 - Nee

- 3 Is er actief beleid om de ATW-overtredingen in uw korps terug te dringen?
 - Ja
 - Nee

'INRICHTEN VAN DE POLITIEORGANISATIE'

- 4 Zijn er (proces)verantwoordelijken (managers) in het korps benoemd voor het doorvertalen van jaarplannen naar operationele capaciteitsplannen (roosters)?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
 - Ja op korpsniveau
 - Ja op districtsniveau
 - Ja op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
 - Nee (ga door met vraag 7)

- 5 Zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze (proces)-verantwoordelijken (managers)beschreven en vastgesteld?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
 - Ja op korpsniveau
 - Ja op districtsniveau
 - Ja op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
 - Nee (ga door met vraag 7)

- 6 Worden deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in uw korps ook uitgevoerd zoals beschreven en vastgesteld?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
- Ja op korpsniveau
 - Ja op districtsniveau
 - Ja op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
 - Nee
- 7 Wordt in uw korps gebruik gemaakt van een methodiek om:
- De resultaten van actieplannen te monitoren
 - De terugvertaling van de resultaten van actieplannen naar (het behalen van) korpsdoelstellingen te monitoren
 - Ja, beiden
 - Nee, geen van beiden
- 8 Wordt er in uw korps gebruik gemaakt van een methodiek (bijvoorbeeld een registratiesysteem) met het **specifieke doel** om het **aantal en de soorten ATW-overtredingen** te monitoren?
- Ja
 - Nee

'VERRICHTEN EN VERBETEREN VAN DE POLITIEORGANISATIE'

- 9 Wordt het proces van activiteitenplanning, -uitvoering en capaciteitsinzet gemonitord?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
- Ja op korpsniveau
 - Ja op districtsniveau
 - Ja op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
 - Nee
- 10 Worden de knelpunten met betrekking tot de ATW-overtredingen periodiek gemonitord en geanalyseerd?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
- Ja op korpsniveau
 - Ja op districtsniveau
 - Ja op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
 - Nee
- (ga door met vraag 12)

- 11 Worden de resultaten van deze monitor periodiek door het managementteam besproken?
- Ja
 - Nee (ga door met vraag 12)

11a Op korpsniveau

- Ja, per dag
- Ja, per week
- Ja, per periode van 4 weken
- Ja, per kwartaal
- Ja, per jaar
- Anders, nl.

11b Op districtsniveau

- Ja, per dag
- Ja, per week
- Ja, per periode van 4 weken
- Ja, per kwartaal
- Ja, per jaar
- Anders, nl.

11c Op niveau van basiseenheid en/of wijkteam

- Ja, per dag
- Ja, per week
- Ja, per periode van 4 weken
- Ja, per kwartaal
- Ja, per jaar
- Anders, nl.

KNELPUNTEN IN DE BEDRIJFSVOERING VAN HET KORPS

12 Op welke gebieden worden er **in de bedrijfsvoering** knelpunten bij het toedelen van capaciteit en bij de uitvoering van politietaken **ervaren**?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

- Sturing door leidinggevenden
- Stellen van prioriteiten door leidinggevenden
- Het benutten van de verruimende mogelijkheden van de overlegregeling
- Oog hebben voor de naleving van de ATW
- Betrokkenheid bij welzijn medewerkers
- Afweging dienstbelang en werknemersbelang: **te veel oog voor dienstbelang**
- Afweging dienstbelang en werknemersbelang: **te veel oog voor werknemersbelang**

- Politimedewerkers willen persoonlijk betrokken blijven bij hun zaak (het willen afmaken)
- Verantwoordelijkheid voor het bepalen van de inzet wordt door leidinggevendenden te veel overgelaten aan de planner(s)
- Gebrek aan capaciteit in verhouding tot het werkaanbod
- Deskundigheid op gebied van proces van planning
- Deskundigheid op gebied van kennis van de ATW
- Deskundigheid anders, nl.
- Vaardigheid van planner(s)
- Bevoegdheid van planner(s)
- Anders, nl:
- Geen van bovenstaande, ga door met vraag 14

12.1 Zijn deze knelpunten in de bedrijfsvoering bekend bij de managers in het korps?

- Ja
- Nee

13 Worden deze knelpunten in de bedrijfsvoering geanalyseerd?

- Ja, ga door met vraag 13.1
- Nee, ga door met vraag 14

13.1 Worden er ook (verbeter)acties ondernomen n.a.v. deze analyse van knelpunten in de bedrijfsvoering?

- Ja, ga door met vraag 13.2
- Nee, ga door met vraag 14

13.2 Hebben deze acties al tot oplossingen/verbeteringen in de bedrijfsvoering geleid?

- Ja
- Nee

KNELPUNTEN IN WETGEVING

14 Worden er **in de regelgeving van de ATW** knelpunten ervaren bij de capaciteits-toedeling om politietaken bij bepaalde dienstonderdelen/afdelingen in het korps goed uit te voeren?

- | | | | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 14a Basispolitiezorg | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14b Opsporing- en rechercheonderdelen | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14c Bijzondere diensten | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14d Mobiele eenheid | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14e Arrestatieteam | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14f Observatieteam | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |
| 14g Technische Recherche | <input type="radio"/> nooit | <input type="radio"/> soms | <input type="radio"/> vaak | <input type="radio"/> bijna altijd |

14h	Verkeersongevallendienst	0 nooit	0 soms	0 vaak	0 bijna altijd
14i	Dienst Specialistische Recherche Toepassingen	0 nooit	0 soms	0 vaak	0 bijna altijd
14j	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging	0 nooit	0 soms	0 vaak	0 bijna altijd
14k	Dienst Operat. Ondersteuning en Coördinatie	0 nooit	0 soms	0 vaak	0 bijna altijd
14l	Ander dienstonderdeel/afdeling, nl.	0 nooit	0 soms	0 vaak	0 bijna altijd

14.1 Worden die knelpunten in uw korps geanalyseerd?

- Ja, ga door met vraag 14.2
- Nee, ga door met vraag 15

14.2 Worden er, n.a.v. deze analyse van knelpunten, ter verbetering maatregelen genomen?

- Ja, ga door met vraag 14.3
- Nee, ga door met vraag 15

14.3 Hebben deze maatregelen al tot oplossingen/verbeteringen geleid?

- Ja
- Nee

DESKUNDIGHEID

15 Op welke niveaus in het korps is er voldoende kennis van de (toepassing van de) ATW om de bedrijfsvoering optimaal te laten verlopen?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

- op korpsniveau
- op districtsniveau
- op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
- op **geen** van bovenstaande niveaus is er voldoende kennis van de ATW

16 Op welke niveaus in het korps is er voldoende kennis van capaciteitsmanagement om de bedrijfsvoering optimaal te laten verlopen?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

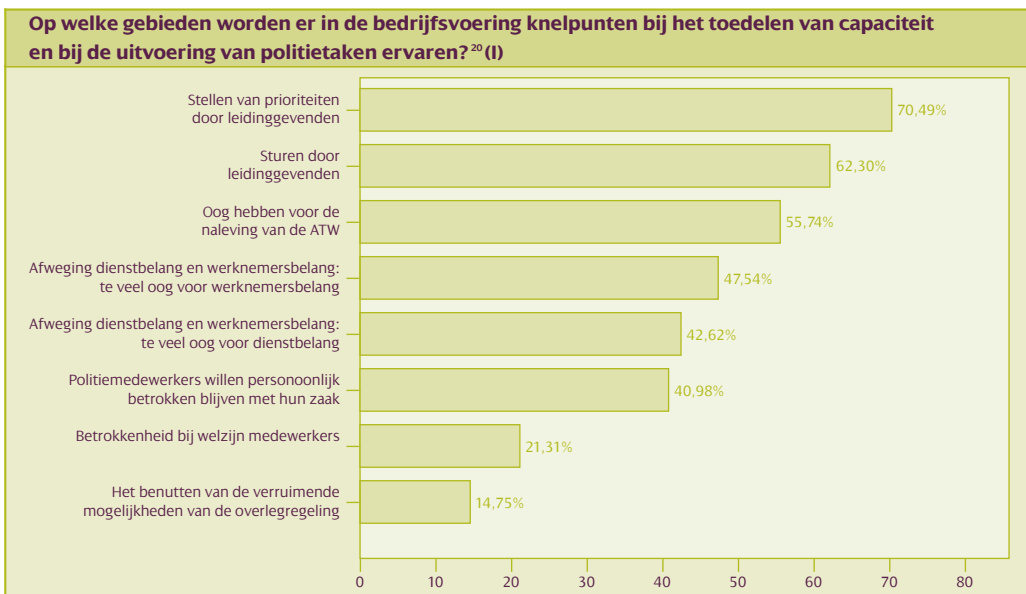
- op korpsniveau
- op districtsniveau
- op niveau van basiseenheid en/of wijkteam
- op **geen** van bovenstaande niveaus is er voldoende kennis van de ATW

ANALYSE INSPECTIE OOV-VRAGENLIJST

De Inspectie OOV heeft met het uitzetten van de monitorvragen een beeld proberen te krijgen van de door de politie ervaren knelpunten bij de handhaving van de ATW. Hiervoor zijn door inspecteurs van de Arbeidsinspectie tijdens hun onderzoek vragen gesteld aan leidinggevend en leden van de ondernemingsraad op niveau van korps, district en team binnen de onderzochte politiekorpsen (26 korpsen).

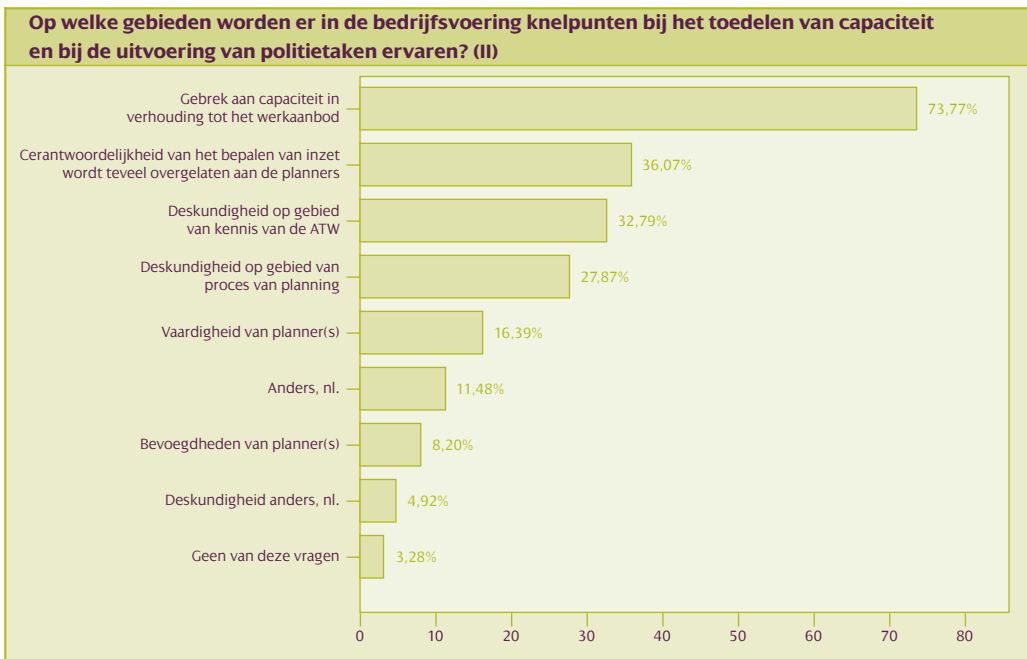
Bij de analyse van de vragenlijst is gebruik gemaakt van statistische methoden. Daarbij dient met nadruk gemeld te worden dat de omvang van de totale steekproef (61 respondenten) tot gevolg heeft dat de resultaten een beperkte algemene geldigheid hebben. De vragenlijst is als basis gebruikt voor de inrichting van de verdiepende fase van het onderzoek. De beperkte algemene geldigheid vormt geen obstakel om de uitkomsten van deze analyse daarvoor te gebruiken. De uitkomsten zijn richtinggevend en de knelpunten zijn verder uitgewerkt en onderzocht in de interviews met deskundigen en sleutelfunctionarissen binnen en rondom de politiekorpsen.

Hieronder volgen de resultaten van de voor dit onderzoek **meest relevante** uitkomsten van de analyse. Door verbanden te leggen tussen de antwoorden op deze vragen is mogelijk gebleken om een extra verdiepingsslag aan te brengen, hetgeen leidde tot meer inzicht in de onderliggende problemen. Per analysevraag wordt een beeld gegeven van de uitkomst in de vorm van een diagram of tabel met daaronder de uitleg binnen het kader van dit onderzoek. In paragraaf 2.4 is het samenvattende beeld opgenomen van deze analyse.



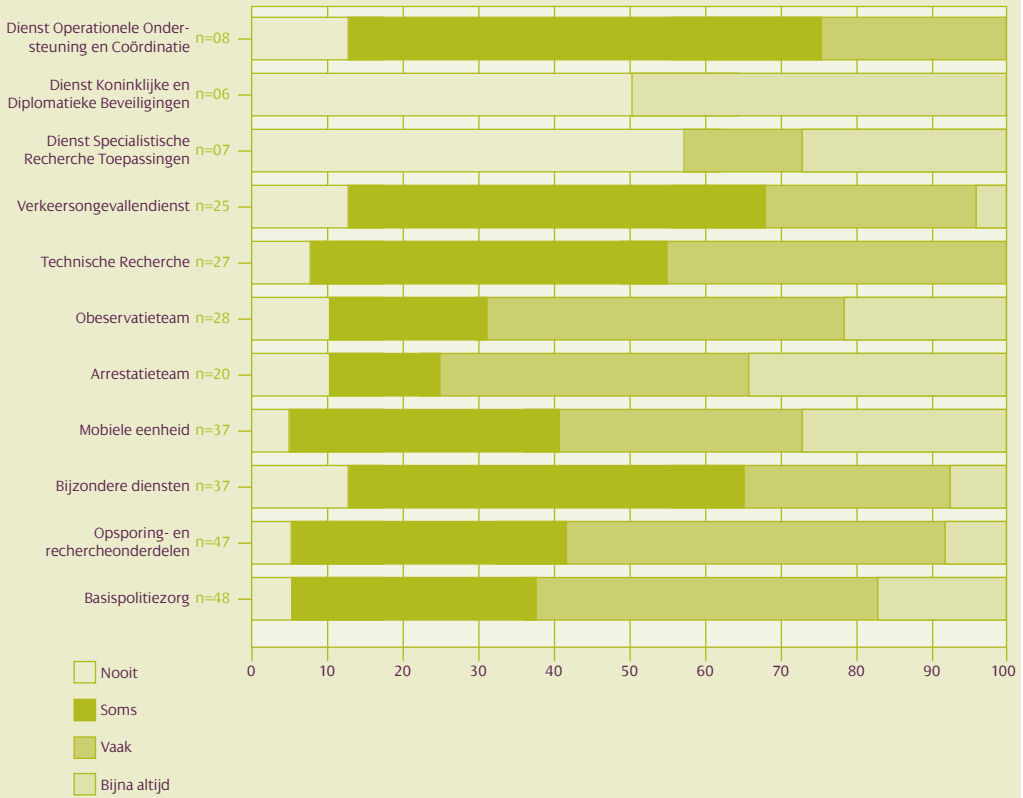
²⁰ Respondenten konden meerdere antwoorden kiezen. Daarom is de totale som groter dan 100%.

In bovenstaande figuur zijn door de respondenten de gebieden aangegeven die bij het toedelen van capaciteit en bij de uitvoering van politietaken als knelpunten in de bedrijfsvoering worden ervaren. Het stellen van prioriteiten door leidinggevenden wordt het meest door de respondenten genoemd: 70% van de respondenten ervaart dit als een knelpunt. Aan de andere kant wordt het benutten van de verruimende mogelijkheden van de overlegregeling door de respondenten het minst genoemd, slechts 15% kiest hiervoor.



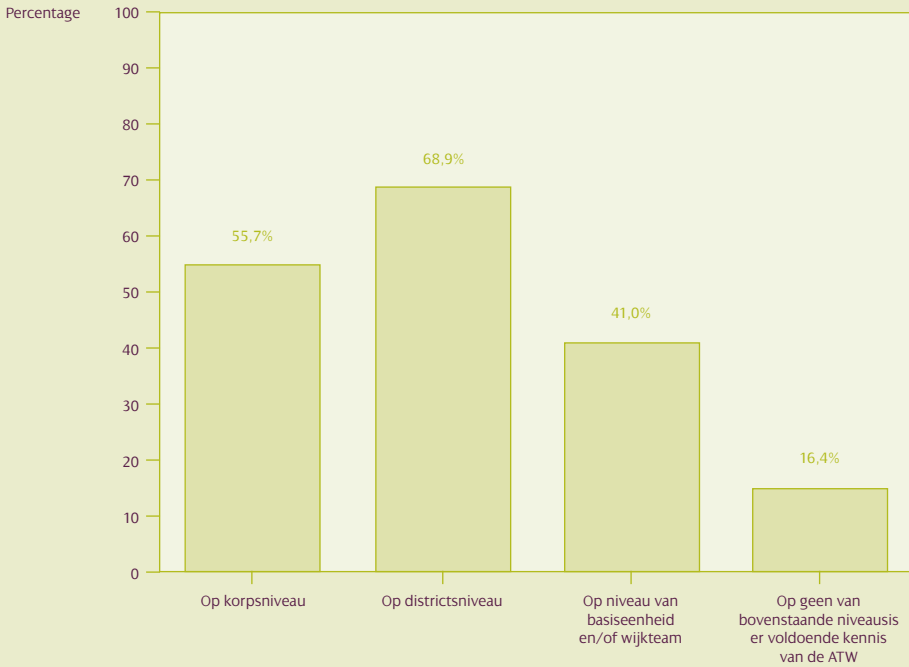
In bovenstaande figuur zijn door de respondenten de resterende gebieden aangegeven die bij het toedelen van capaciteit en bij de uitvoering van politietaken als knelpunten in de bedrijfsvoering worden ervaren. Het gebrek aan capaciteit in verhouding tot het werkaanbod wordt het meest door de respondenten genoemd: 73% van de respondenten ervaart dit als een knelpunt. Daarnaast wordt door 36% van de respondenten als knelpunt aangewezen: de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de inzet wordt teveel overgelaten aan de planners. Deskundigheid op gebied van de ATW en deskundigheid op gebied van het proces van planning zijn voor de respondenten bijna even belangrijk (33% resp. 28%).

Worden er in de regelgeving van de ATW knelpunten ervaren bij de capaciteitstoedeling om politietaken bij bepaalde dienstonderdelen/afdelingen in het korps uit te voeren?



Uit bovenstaande figuur blijkt dat ruim 60% van de respondenten vaak tot bijna altijd in de dienstonderdelen arrestatieteam, observatieteam en basispolitiezorg knelpunten ervaart bij de capaciteitstoedeling om politietaken uit te voeren. Daarentegen ervaart 50% van de respondenten bij Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging en Dienst Specialistische Recherche Toepassingen nooit knelpunten ten aanzien van de capaciteitstoedeling (een kanttekening hierbij is dat het hier om een gering aantal waarnemingen gaat).

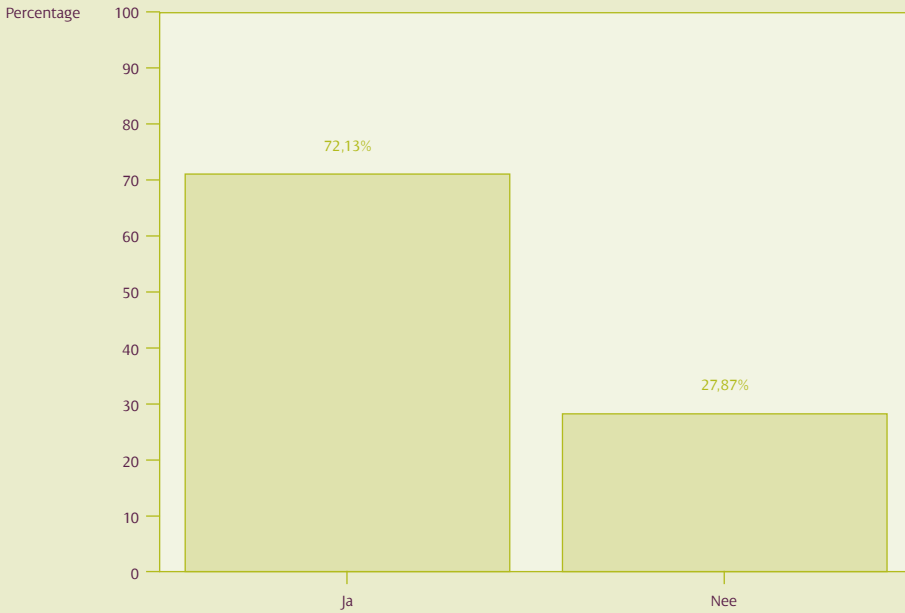
Op welke niveaus in het korps is er voldoende kennis van de (toepassing van de) ATW om de bedrijfsvoering optimaal te laten verlopen?²¹



Uit bovenstaande figuur blijkt dat 69% van de respondenten het districtsniveau aanwijzen als het niveau binnen het korps waarop er voldoende kennis van de (toepassing van de) ATW is om de bedrijfsvoering optimaal te laten verlopen. Het niveau van basiseenheid of wijkteam wordt slechts door 41% van de respondenten aangewezen als het niveau waarop voldoende kennis van de toepassing van de ATW aanwezig is.

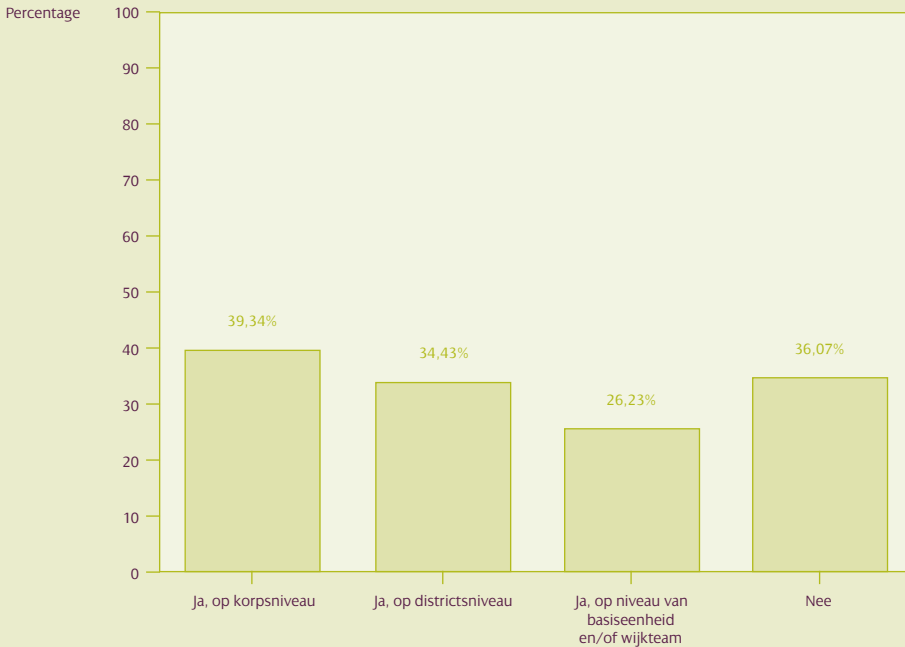
21 Respondenten konden meerdere antwoorden kiezen. Daarom is de totale som groter dan 100%.

Wordt er in uw korps gebruik gemaakt van een methodiek (bijvoorbeeld een registratiesysteem) met het specifieke doel om het aantal en de soorten ATW-overtredingen te monitoren?



Uit bovenstaande figuur blijkt dat bijna driekwart van de respondenten vindt dat in zijn korps gebruik wordt gemaakt van een methodiek (bijvoorbeeld een registratiesysteem) met het specifieke doel om het aantal en de soorten ATW-overtredingen te monitoren.

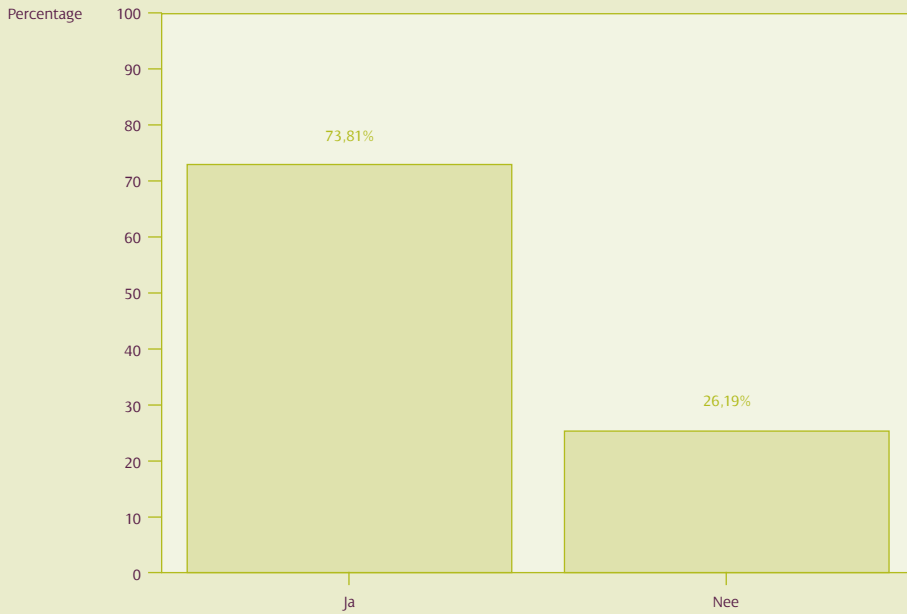
Worden de knelpunten met betrekking tot de ATW-overtredingen periodiek gemonitord en geanalyseerd?²²



Uit bovenstaande figuur blijkt dat 36% van de respondenten aangeeft dat er op geen enkel niveau binnen het korps periodiek monitoring en analyse van de ATW-overtredingen plaatsvindt. Van de resterende 64% – waar dan wel periodiek monitoring en analyse op ATW overtredingen plaatsvindt – geeft 39% van de respondenten aan dat het korpsniveau het niveau is waarop de knelpunten met betrekking tot de ATW-overtredingen periodiek worden gemonitord en geanalyseerd. Met 26% van het aantal respondenten scoort het basiseenheid- of wijkteamniveau het laagst.

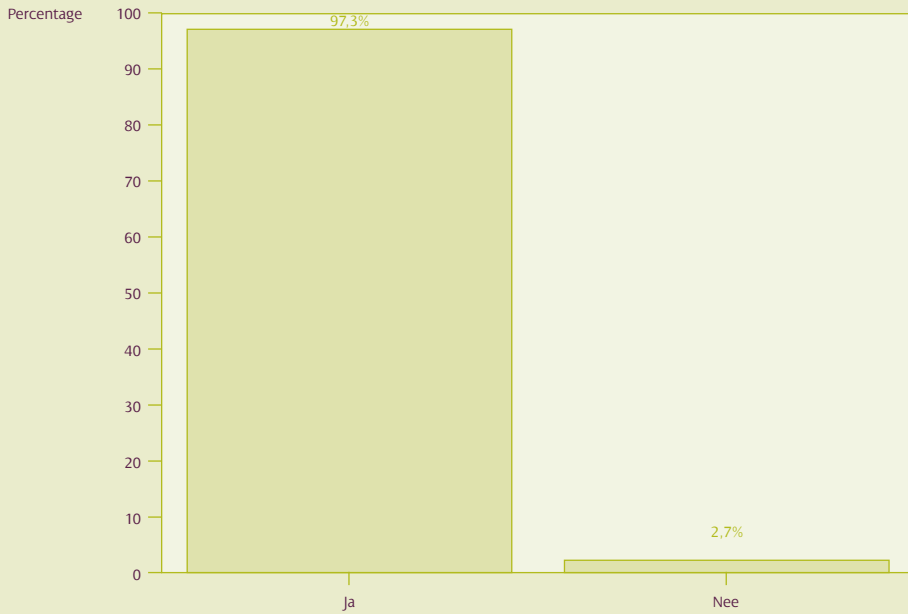
²² Respondenten konden meerdere antwoorden kiezen. Daarom is de totale som groter dan 100%.

Worden de resultaten van deze monitor periodiek door het managementteam besproken?



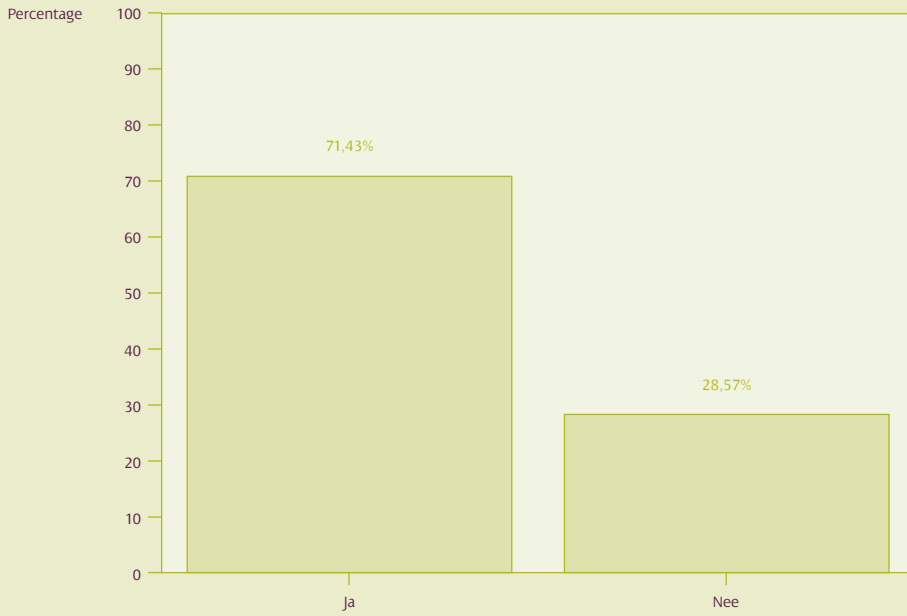
Uit dit overzicht blijkt dat 73% van de respondenten aangeeft dat in de korpsen waar op enig niveau wordt gemonitord, de resultaten van de monitor door het managementteam worden besproken.

Worden er ook (verbeter)acties ondernomen naar aanleiding van deze analyse van knelpunten in de bedrijfsvoering?



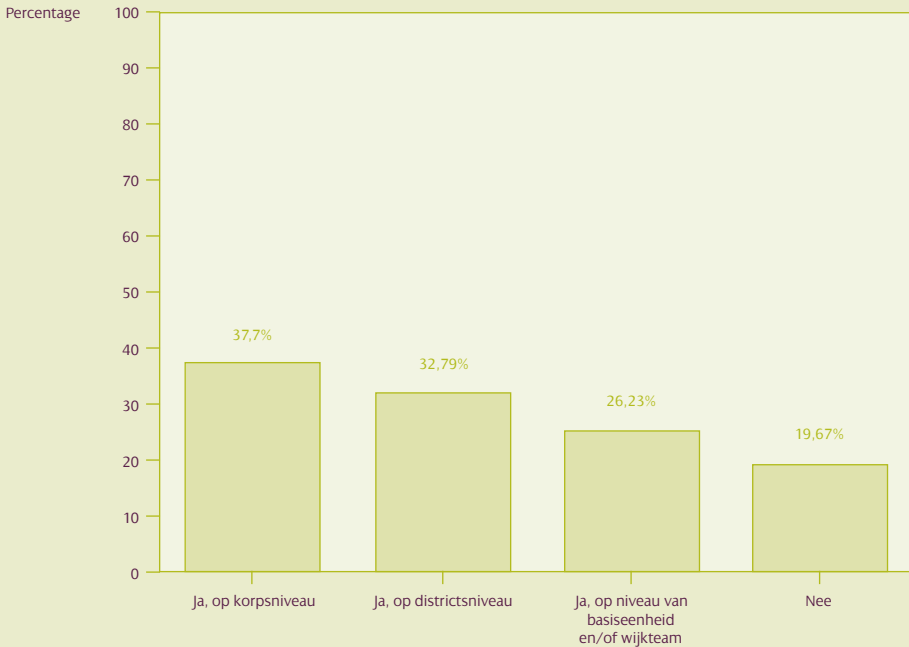
Uit dit overzicht blijkt dat respondenten aangeven dat de korpsets waar de monitorresultaten ook in het managementteam worden besproken, 97% ook verbeteracties onderneemt naar aanleiding van knelpunten in de bedrijfsvoering.

Hebben deze acties al tot oplossingen/verbeteringen in de bedrijfsvoering geleid?



Uit dit overzicht blijkt dat 71% van de respondenten aangeeft dat de verbeteracties al tot oplossingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering hebben geleid.

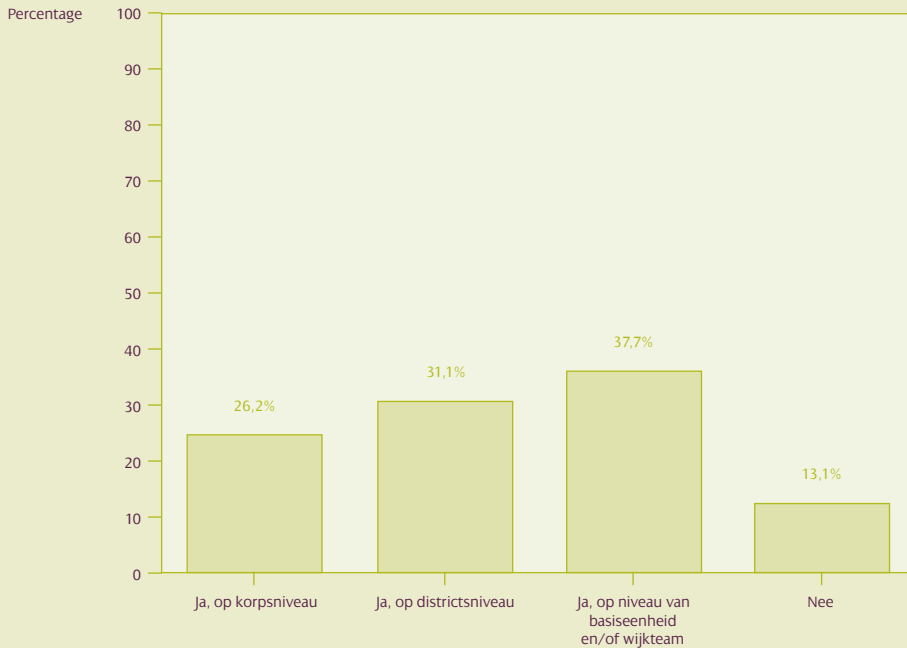
Zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze (proces)verantwoordelijken (managers) beschreven en vastgesteld?²³



38% van de respondenten vindt dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de (proces)verantwoordelijken (managers) beschreven en vastgesteld zijn op het korpsniveau. 20% vindt dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen hun korps niet zijn beschreven en vastgesteld.

²³ Respondenten konden meerdere antwoorden kiezen. Daarom is de totale som groter dan 100%.

Worden deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in uw korps ook uitgevoerd zoals beschreven en vastgesteld?



Uit dit overzicht blijkt dat 13% van de respondenten aangeven dat daar waar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven in hun korps niet worden uitgevoerd zoals beschreven en vastgesteld. Respondenten geven aan dat waar het wel wordt uitgevoerd, dit volgens 38% gebeurt op het niveau van de basiseenheid of het wijkteam.



Bijlage: Vragenlijst interviews

IV

Algemene vragen

- Zijn er veel overtredingen? Is het een probleem?
- Oorzaken van veel overtredingen?
- Oplossingen voor problematiek?
- Welke acties zijn er ondernomen?
- Welke middelen zijn er beschikbaar?
- Welke beperkingen legt de wet op?

Kort ingaan op sturing, kennis en gedrag voor zover nog niet aan de orde geweest.

Voor zover relevant de volgende onderwerpen aan de orde stellen:

- Geen urgentie om er iets aan te doen
- Capaciteitschaarste bij specialisten
- 'Veelplegers' geïdentificeerd
- Geen/weinig kennis bij toepassen ATW
- Niet maximaal benutten van de ruimte die de wet beidt
- Werk kan anders gedaan worden
- Verkeerd gebruik registratiesysteem
- Onderbezetting afgezet tegen de taak, geen prioritering
- Invoeren CMS is complex dus groot afbreukrisico bij korpsleden
- Weinig eenduidig (landelijk) beleid
- Nauwelijks relatie tussen beleid en uitvoering
- Gebruik systemen niet eenduidig
- Systemen niet gebruiksvriendelijk
- Instellingen in het systeem zijn niet uniform
- Systemen registreren enkel de overtreding, niet de mate waarin
- Overtredingen in een categorie kunnen automatisch tot andere overtredingen leiden; wordt steeds doorgeteld
- Niet alle korpsen hebben zicht op toepassing art. 2:5 ATW
- Fiattering niet goed geregeld
- Geen sturing door leidinggevende op ATW richting medewerkers
- CMS meer overtredingen dan PCS
- Te weinig/geen reservecapaciteit gepland
- Weinig leidinggevend worden vrijgesteld terwijl dit vermoedelijk wel kan
- Beslissingen op werkvloer over verschuivingen (ruilen bijvoorbeeld)
- Wensenroosters verstoren rust
- Geen overzicht bij medewerkers

Bijlage: Schematische weergave ATW per 1 april 2007



ATW per 1 april 2007 ²⁴			
		Norm	Toelichting
Rusttijden	dagelijkse rust	11 uur (aaneengesloten) (1x per week: 8 uur, indien noodzakelijk i.v.m. aard arbeid of bedrijfsomstandigheden)	
	wekelijkse rust	36 uur (aaneengesloten) óf 72 uur per 14 dagen (te splitsen in stukken van minimaal 32 uur)	
Pauze	bij > 5,5 uur arbeid per dienst	30 minuten (eventueel 2 x 15 minuten)	
	bij > 10 uur arbeid per dienst	45 minuten (eventueel 3 x 15 minuten)	
	bij > 5,5 uur arbeid per dienst	15 minuten ¹	
Zondagrust	zondagsarbeid	geen arbeid op zondag, tenzij: in overeenstemming met de aard van de arbeid én bedongen of noodzakelijk i.v.m. aard arbeid of bedrijfsomstandigheden overeengekomen met OR (bij ontstentenis: belanghebbende werknemers) individuele instemming	
	vrije zondagen	13 (per 52 weken) elk ander aantal ¹ individuele instemming indien minder dan 13 vrije zondagen per jaar	
Arbeidstijd	per dienst	12 uur	
	per week	60 uur	
	per week per 16 weken	gemiddeld 48 uur	
	per week per 4 weken	gemiddeld 55 uur ¹	
Nachtarbeid	arbeidstijd per dienst	10 uur	nachtdienst: > 1 uur arbeid tussen 00:00 en 06:00 uur
		12 uur, mits rust na dienst 12 uur 5 x per 2 weken 22 x per 52 weken	
	arbeidstijd per week	40 uur (per 16 weken) indien \geq 16 x per 16 weken arbeid in nachtdienst	

ATW per 1 april 2007			
		Norm	Toelichting
Nachtarbeid (Vervolg)	rusttijd na nachtdienst (na 02:00 uur)	14 uur (1 x per week: 8 uur, indien noodzakelijk i.v.m. aard arbeid of bedrijfsomstandigheden)	
	rusttijd na ≥ 3 nachtdiensten	46 uur	
	max. lengte reeks	7	
	<i>geldt als minimaal één van de diensten uit de reeks een nachtdienst is</i>	8'	
	max. aantal <i>geldt voor nachtdiensten eindigend ná 02:00 uur</i>	36 nachtdiensten per 16 weken 140 nachtdiensten per 52 weken ¹ of 38 uur tussen 00:00 en 06:00 uur per 2 aaneengesloten weken ¹	
Consignatie	consignatieverbod	14 consignatie-vrije dagen per 4 weken 2 x 2 dagen per 4 weken noch consignatie, noch arbeid geen consignatie 11 uur vóór en 14 uur ná een nachtdienst	
	arbeidstijd per dag	13 uur	
	arbeidstijd per week <i>geldt indien per 16 weken 16x of meer consignatie wordt opgelegd tussen 00:00 en 06:00 uur</i>	gemiddeld 40 uur (per 16 weken) of gemiddeld 45 uur (per 16 weken), mits: 8 uur onafgebroken rust vóór aanvang nieuwe dienst (i.g.v. laatste oproep tussen 00:00 en 00:06 uur) hetzij gedurende 8 uur onafgebroken rust in de 18 uur volgend op 06:00 uur (als laatste oproep tussen 00:00 en 00:06 uur plaatsvond en direct gevolgd wordt door een nieuwe dienst	

De gewijzigde Arbeidstijdenwet (per 1 april 2007) is een vereenvoudiging van de oude wet. Wat er verandert op hoofdlijnen:

- De gewijzigde wet heeft nog maar vier regels over de maximum werktijd (de oude wet kent er twaalf). De vier regels voor de maximum werktijd zijn:
 - 12 uur per dienst.
 - 60 uur per week.
 - In een periode van 4 weken mag een werknemer gemiddeld 55 uur per week werken en per 16 weken gemiddeld 48 uur.
 - Een nachtdienst mag niet langer duren dan 10 uur. Voor werknemers die regelmatig nachtdiensten draaien, mag de werkweek over een periode van 16 weken gemiddeld niet meer dan 40 uur bedragen. Na één of meer nachtdiensten geldt altijd een langere rusttijd.

- Het aantal nachtdiensten dat een werknemer draait blijft beperkt: per 16 weken maximaal 36 nachtdiensten. Dit zijn 117 nachtdiensten per jaar. Alleen bij collectieve regeling mag dit aantal verhoogd worden tot 140 nachtdiensten per jaar.
- Van sommige bepalingen (met betrekking tot pauzeduur, aantal vrije zondagen en gemiddelde wekelijkse arbeidstijd per 4 weken) mag uitsluitend 'bij collectieve regeling' gebruikgemaakt worden. Deze zijn in de tabellen gemarkeerd met een ¹.

Bijlage: ATW-monitor ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



VI

In deze bijlage zijn de gegevens uit de ATW-monitor weergegeven voor zover deze voor het Inspectie OOV onderzoek van belang zijn.

Aanpak

De monitor is uitgezet bij de 26 korpsen. De korpsen hebben een vragenlijst met format (begeleidende brief d.d. 6 juli 2006) ontvangen. Opgevraagd zijn gegevens over heel 2005 en over de helft van 2006. Bewust is gekozen voor een beperkte inventarisatie van die onderdelen uit de ATW waarvan overtreding gevolgen kan hebben voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers. Het gaat om overschrijding van de normen uit de Arbeidstijdenwet met betrekking tot de dagelijkse arbeidstijd, de nacht-arbeid, de dagelijkse rust, de wekelijkse rust en de consignatie.

Er is ook gevraagd hoe vaak de korpsen een beroep hebben gedaan op artikel 2:5 ATW. Deze vraag is gesteld, omdat er een link ligt tussen de toepassing van artikel 2:5 ATW en het aantal overtredingen.

Tenslotte is gevraagd of het korps gebruik maakt van de mogelijkheid categorieën medewerkers uit te sluiten van de toepassing van de Arbeidstijdenwet. De wet biedt deze mogelijkheid voor medewerkers die hoofdzakelijk leidinggeven en tenminste 2x het minimuminkomen verdienen, evenals hoger personeel dat tenminste driemaal het minimuminkomen verdient.

Proces

De korpsen is verzocht om uiterlijk 31 augustus 2006 de rapportage aan te leveren. Omstreeks half september was het merendeel van de rapportages binnen. De laatste rapportage werd medio oktober ontvangen. Amsterdam-Amstelland heeft geen gegevens aangeleverd en Haaglanden alleen over de eerste helft van 2006. Een aantal korpsen heeft de rapportage voorzien van aanvullende vragen. Voor een groot deel worden deze vragen in deze toelichting beantwoord. Voor zover dat niet het geval is, wordt dit in de komende periode opgelost door verbetering van de monitor. Er was gevraagd om bekrachtiging door de korpsleiding van de rapportage. Dit heeft niet altijd plaatsgevonden. Evenmin werd niet altijd gebruik gemaakt van de aangeleverde format.

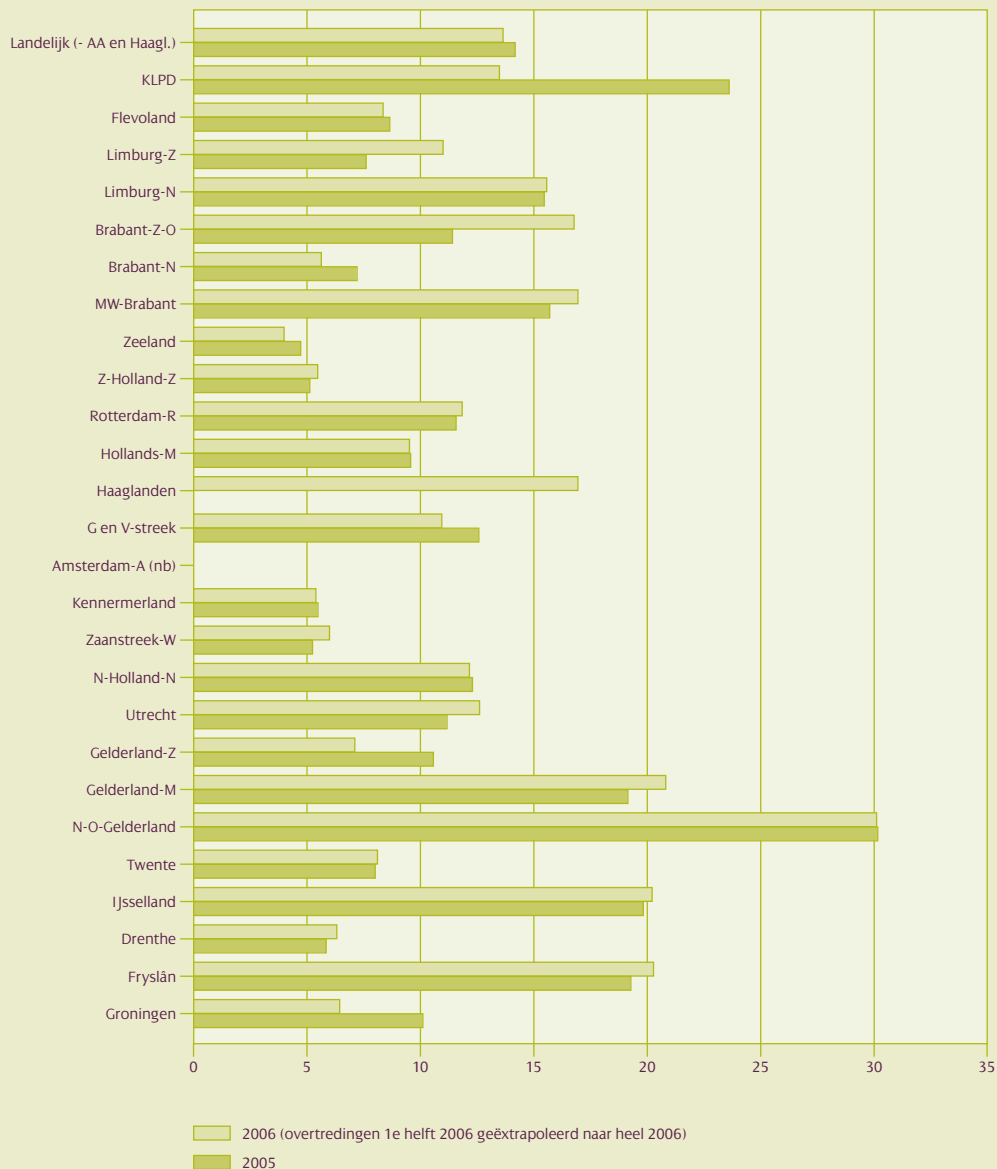
Met twee korpsen is op basis van de rapportage contact opgenomen omdat het aantal ATW-overtredingen onwerkelijk hoog was. Deze korpsen hebben een nieuwe opgave gedaan, die meer met de werkelijkheid in overeenstemming is.

De notitie is voorzien van een aantal overzichten dat voor zichzelf spreekt. In de landelijke overzichten is Haaglanden (evenals Amsterdam-Amstelland) buiten beschouwing gelaten.

Met deze monitor is voor het eerst een landelijk beeld zichtbaar met alle ongemakken, problemen en fouten van dien. Het is een leerproces waarin gaandeweg verbeteringen zullen worden aangebracht.

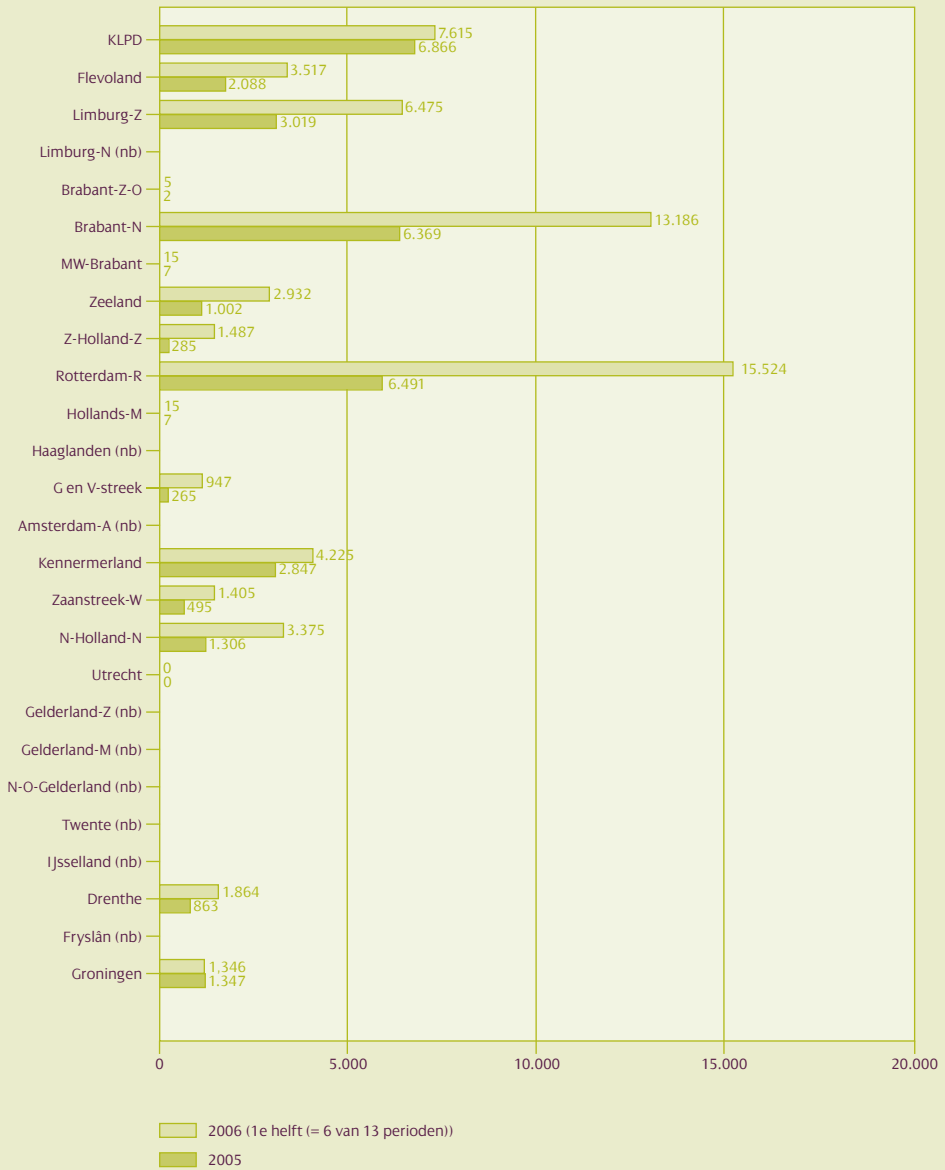
ATW-overtredingen per politiemedewerker

(Aantal ATW-overtredingen afgezet tegen de POLBIS-sterkte (inclusief functionele inzetbaarheid aspiranten) op de laatste dag van de verslagperiode minus het aantal personen dat door korpsen zelf is vrijgesteld van ATW-overtredingen.)



2:5-situaties

(van 9 korpsen niet bekend)



ATW-monitor over geheel							
2005	Dagelijkse arbeidstijd	Nacht arbeid	Dagelijkse rust	Wekelijkse rust	Consignatie	Totaal ATW	2:5 situaties
Landelijk	211.950	78.712	103.152	89.704	64.649	548.167	63.918
Groningen	4.392	2.577	2.545	3.497	1.625	14.636	1.346
Fryslân	16.265	1.265	3.461	5.286	2.872	29.149	nb
Drenthe	1.861	1.075	1.361	1.836	663	6.796	1.864
Ijsselland	16.106	445	2.590	2.842	3.359	25.342	nb
Twente	4.316	3.177	1.578	2.339	1.137	12.547	nb
N-O-Geld	38.135	665	4.150	6.467	2.450	51.867	nb
Gelderland-M	19.057	579	1.560	3.874	3.167	28.237	nb
Gelderland-Z	2.648	2.188	3.641	3.512	850	12.839	nb
Utrecht	5.998	5.791	8.593	8.026	8.536	36.944	0
N-Holland N	5.457	2.597	2.132	3.904	2.760	16.850	3.375
Zaanstreek-W	989	421	740	679	987	3.816	1.405
Kennemerland	981	1.253	2.017	1.771	1.579	7.601	4.225
Amsterdam-A	nb	nb	nb	nb	nb	nb	nb
G en V-streek	2.468	1.240	1.497	848	1.811	7.864	947
Haaglanden	nb	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Hollands M	2.853	1.404	3.613	5.401	409	13.680	0
Rotterdam-R	12.117	14.654	13.969	7.679	15.159	63.578	15.524
Z-Holland-Z	477	1.058	1.099	2.978	562	6.174	1.487
Zeeland	973	993	989	708	462	4.125	2.932
MW-Brabant	13.166	9.079	7.879	6.891	2.303	39.318	15
Brabant-N	1.973	1.533	4.381	1.486	1.562	10.935	13.186
Brabant-Z-O	7.669	5.875	3.848	3.574	1.231	22.197	5
Limburg-N	7.612	1.988	4.355	4.242	933	19.130	nb
Limburg-Z	6.439	4.611	2.287	156	278	13.771	6.475
Flevoland	2.350	1.763	2.574	1.328	303	8.318	3.517
KLPD	37.648	12.481	22.293	10.380	9.651	92.453	7.615

ATW-monitor geëxtrapoleerd naar geheel 2006 (o.b.v. de eerste 6 van 13 perioden)							
2006	Dagelijkse arbeidstijd	Nacht arbeid	Dagelijkse rust	Wekelijkse rust	Consignatie	Totaal ATW	2:5 situaties
Landelijk	206.566	90.051	135.291	105.642	70.958	608.508	33.252
Groningen	3.436	1.824	1.777	1.913	958	9.908	1.347
Fryslân	17.617	1.417	1.712	5.794	3.913	30.453	nb
Drenthe	2.110	1.135	1.504	2.253	804	7.807	863
Ijsselland	16.878	576	1.699	3.469	3.751	26.373	nb
Twente	4.981	2.882	1.454	2.451	984	12.751	nb
N-O-Geld	39.316	793	2.587	7.302	1.885	51.883	nb
Gelderland-M	21.168	689	1.844	4.450	3.878	32.030	nb
Gelderland-Z	802	895	3.200	3.426	403	8.725	nb
Utrecht	7.354	5.620	9.789	8.307	9.234	40.304	0
N-Holland-N	4.970	2.687	2.214	3.839	3.101	16.811	1.306
Zaanstreek-W	1.164	466	934	849	1.057	4.470	495
Kennemerland	1.018	1.237	2.186	1.603	1.376	7.421	2.847
Amsterdam-A	nb	nb	nb	nb	nb	nb	nb
G en V-streek	2.362	947	1.365	589	1.684	6.946	265
Haaglanden	6.667	13.739	38.573	14.660	5.332	78.971	nb
Hollands M	2.388	1.231	3.625	5.354	418	13.015	0
Rotterdam-R	13.251	14.881	14.324	9.113	14.480	66.049	6.491
Z-Holland-Z	652	1.036	1.406	2.789	726	6.608	285
Zeeland	953	880	793	342	546	3.514	1.002
MW-Brabant	15.253	9.605	8.307	7.746	2.871	43.782	7
Brabant-N	1.801	1.003	3.406	665	1.367	8.242	6.369
Brabant-Z-O	11.817	8.268	5.094	4.713	3.049	32.940	2
Limburg-N	8.002	2.195	4.080	4.050	910	19.236	nb
Limburg-Z	9.215	7.269	2.669	364	355	19.873	3.019
Flevoland	2.422	1.560	2.277	1.291	247	7.798	2.088
KLPD	10.968	7.217	18.473	8.311	7.631	52.600	6.866

Haaglanden heeft alleen over 2006 gegevens aangeleverd en vertekent daardoor het geëxtrapoleerde totaalbeeld over 2006 ten opzichte van het beeld over 2005.

Analyse

- Verondersteld wordt dat de cijfers niet geheel betrouwbaar zijn, o.a. omdat de vraagstelling door de korpsen verschillend is begrepen.
- Tevens is geconstateerd dat de instellingen in de systemen niet uniform zijn en daardoor verschillende uitkomsten geven. Hierdoor is een vergelijking tussen de korpsen onderling onmogelijk en irreëel. De inventarisatie kan daardoor niet dienen als benchmark. De inventarisatie dient voor elk korps op zichzelf te worden gezien en geeft inzicht in de wijze waarop zijn inspanning om het aantal overtredingen binnen het korps te doen dalen, resultaat geeft. Na invoer van CM(s) Basaal in 2008 is het mogelijk om een reële vergelijking tussen de korpsen te maken.
- De systemen tellen mechanisch elke overschrijding. Er is niet geïnventariseerd wat de mate van overschrijding is. (N.B. de Arbeidsinspectie heeft bij zijn handhavingsonderzoek daarvoor wel een ondergrens gehanteerd).

- Een overtreding in de ene categorie kan als vanzelf een overtreding in de andere categorie realiseren bijvoorbeeld overschrijding van de dagelijkse arbeidstijd betekent doorgaans ook een overtreding van de dagelijkse rust.
- De overzichten omvatten niet alle overtredingen. Er is bijv. niet gevraagd naar overschrijding in periodes van vier weken, waar de ATW die grenzen wel stelt. Verondersteld wordt dat het aantal overtredingen hoger ligt dan het in deze inventarisatie gebruikte cijfer.
- Een aantal korpsen kan geen opgave doen van het gebruik van 2:5 ATW, hoewel registratie volgens de ATW verplicht is. Bij andere korpsen wordt (te) vaak een beroep gedaan op artikel 2:5 ATW. Korpsen die 'royaal' gebruik maken van 2:5 ATW hebben minder overtredingen.



Overzicht inspecties door AI

Hieronder staat een overzicht van de inspecties door de AI binnen de korpsen²⁵.

Inspecties 1996/1997

In 1996/1997 vonden bezoeken plaats bij zowel de 25 regionale politiekorpsen als het KLPD. Het accent lag op onder andere structureel arbobeleid.

Onder andere belastende factoren waren agressie en geweld, solosurveillances, werkdruk, onregelmatige werktijden.

Inspecties 1999

In de periode april 1998 tot en met juni 1999 zijn in het kader van het project ATW Overheid 25 inspecties uitgevoerd bij de regionale Nederlandse politieorganisaties. De belangrijkste overtredingen waren: een te korte onafgebroken wekelijkse rusttijd (79%), een te korte onafgebroken dagelijkse rusttijd (50%), overschrijding van de toegestane dagelijkse werktijd (38%), overschrijding van de overwerknorm van 12 uren per dienst (33%). Tijdens daaropvolgende inspecties zijn weliswaar verbeteringen geconstateerd, echter in een evaluerend overleg binnen de sector op 3 april 2000 is geconstateerd dat er nog een belangrijk aantal knelpunten is. Oorzaak: slechte planning, gebrekkige dienstroosters en voorkeur voor financieel aantrekkelijke, maar te lange of te kort opeenvolgende diensten. Afgesproken werden nieuwe inspecties in 2001.

Inspecties 2001:

In 2001 zijn bij achttien korpsen inspecties uitgevoerd op arbeidstijden. Zowel zijn inspecties uitgevoerd tijdens de periode van mond- en klauwzeer als in de periode daarna. In de laatste periode zijn beduidend minder overtredingen geconstateerd in vergelijking met de eerste periode. De overtredingen hadden onder meer betrekking op: te lange dagelijkse werktijden, te lange nachtdiensten, te korte rusttijden, te lange wekelijkse werktijden en het niet (kunnen) opnemen van pauzes.

Knelpunten: lange reistijden, krappe planningsmogelijkheden, niet opneembare pauzes en te late aflossingen.

Inspecties 2002:

In de periode juni - december 2002 zijn de 25 regionale korpsen op de ATW geïnspecteerd. Bij acht van de 25 korpsen was sprake van structurele overschrijding van de arbeidstijden. Verder is oneigenlijk gebruik van artikel 2:5 geconstateerd (evenals in 2001). PV's zijn uitgedeeld in verband met recidive.

Er zijn ten opzichte van 1999 duidelijk verbeteringen geconstateerd: te korte wekelijkse rusttijd van 79% naar 12%, te korte dagelijkse rusttijd van 50% naar 20%, overschrijding dagelijkse werktijd van 38% naar 16% en overschrijding overwerknorm van 33% naar 12%. De knelpunten waren er vooral nog bij de arrestatieteams, de (technische) recherche en de mobiele eenheid (ME).

Voor wat betreft de juiste toepassing van artikel 2:5 werd een werkgroep gevormd waarin vertegenwoordigers van de politieorganisaties, van het ministerie van BZK en van de AI zijn betrokken. Hetgeen resulteerde in de brochure *Richtlijnen voor toepassing van artikel 2:5 van de Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie*.

Onderzoek in 2005 naar de registratie van arbeids- en rusttijden Politie

Naar aanleiding van beweringen van de vakbond over een 'dubbele boekhouding' om controles van de arbeidstijden te bemoeilijken is bij vijf korpsen onderzoek verricht naar de deugdelijkheid van de ATW-administratie. Er worden bij de politie vier verschillende registratiesystemen gebruikt:

- Planning- en controlesysteem (PCS);
- Capaciteitsmanagementsysteem (CMS);
- Proplan in Amsterdam-Amstelland;
- SAP in Haaglanden.

Resultaten en aanbevelingen: aangetoond is dat er bij de onderzochte korpsonderdelen geen sprake is van een dubbele boekhouding. Wel is vastgesteld dat in een aantal van de onderzochte korpsonderdelen sprake is van een onvolledige en dus ondeugdelijke registratie. Soms is dit het gevolg van afspraken tussen korpsleiding en medezeggenschap, soms vanwege de gekozen werkwijze bij planning, registratie en verantwoording. De inspanningen om te komen tot een vermindering van het aantal overtredingen heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de eisen die de ATW stelt. Dit onderstreept de urgentie van een verbetertraject.

Inspecties 2006

De inspecties vonden plaats bij de 25 regiokorpsen en bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Bij de inspecties is nagegaan of maatregelen zijn genomen om overtredingen op te heffen dan wel (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Daarbij zijn de normen van de gewijzigde Arbeidstijdenwet als uitgangspunt genomen. De resultaten zijn niet representatief voor de korpsen, maar geven wel een beeld van de situatie.

Conclusies:

- De naleving van de normen voor arbeids- en rusttijden is bij de geïnspecteerde onderdelen van de politie nog onvoldoende. Slechts bij twee korpsen zijn geen overtredingen aangetroffen. Van de afdelingen, die bij de 25 regiokorpsen en het KLPD zijn geïnspecteerd, waren er 31 in orde en 79 niet in orde. Een vergelijk met de resultaten van de inspecties in 2002 is niet goed mogelijk, door een verschil in opzet van de inspecties.
- De meeste overtredingen betreffen de dagelijkse rusttijd en de arbeidstijd incl. het overwerk. Er is 274 keer een waarschuwing als instrument ingezet en 27 keer een boeterapport.
- Gelet op de resultaten van de inspecties en de wilsovereenkomst van de Raad van Hoofdd commissarissen, welke in de periode van 2006 tot en met 2008 moet leiden tot

een substantiële verbetering in de naleving van de arbeids- en rusttijden, is de Arbeidsinspectie voornemens in 2008/2009 opnieuw inspecties uit te voeren.

Aanbevelingen:

- Aanbevolen wordt om het kennisniveau bij de korpsen rondom de Arbeidstijdenwet te verbeteren.
- Verder wordt aanbevolen om verbetering te brengen in de registratiesystemen en meer eenduidigheid te brengen in de manier waarop de korpsen omgaan met de manier van registreren. Dit kan ook het gebruik van de systemen als sturingsmogelijkheid bevorderen.
- De verbeteringen onder 1 en 2 kunnen wellicht versneld worden door een benchmark op te zetten waaruit de korpsen met veel overtredingen lering kunnen trekken van de korpsen waarin geen of nauwelijks overschrijdingen van de normen zijn aangetroffen.



Inspectie

OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

