Behavioural and Societal Sciences
Polarisavenue 151
2132 JJ Hoofddorp
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl

T +31 88 866 61 00
F +31 88 866 87 95
infodesk@tno.nl

TNO-rapport

R11856/051-01337

Ruimte voor flexibilisering van arbeid? Onderzoek naar belemmerende effecten van sectorspecifieke arbeidstijdenregelingen op de bedrijfsvoering en inzet van de politie

Datum Juli 2011

Auteur(s) S. Dhondt
J. de Leede
P.R.A. Oeij
F. Phillipson
R. Vergeer
W. Ellens
M.L. van Emmerik
F. Roijers
C.J.C. Smit-Rietveld
A. Goudswaard

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2011 TNO

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft TNO een vervolgonderzoek uitgevoerd naar effecten van sectorspecifieke afspraken van de Politie op de inzet van politiepersoneel. De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft - eveneens samen met TNO - in het voorjaar van 2011 een quick scan-onderzoek uitgevoerd naar belemmerende effecten van vijf sectorspecifieke arbeidstijdenregelingen bij twee korpsen. Het doel van dit onderzoek was na te gaan of soortgelijke bevindingen waargenomen worden bij de overige korpsen, zodat een representatief beeld ontstaat voor de politie als geheel. Het onderzoek vond plaats in de periode mei-juli 2011.

Aan dit onderzoek is meegewerkt door vijf politiekorpsen uit de regio's Amsterdam-Amstelland, Limburg-Noord, Drenthe, Rotterdam-Rijnmond en Brabant-Zuidoost. Met een aantal vertegenwoordigers van deze korpsen is zeer intensief samengewerkt. Binnen deze korpsen zijn verder diverse politiemedewerkers geïnterviewd. Daarnaast hebben 33 vertegenwoordigers van 20 korpsen en vertegenwoordigers van het Ministerie van V&J, twee politievakorganisaties en het Landelijk HRM-programma/Expertisecentrum Arbeidstijdenmanagement (vtsPN) geparticipeerd in een werkbijeenkomst.

Onze hartelijke dank daarvoor.

De auteurs

Managementsamenvatting

IOOV en TNO hebben in het voorjaar van 2011 een onderzoek verricht naar belemmeringen uit de LAR en het Barp ten opzichte van de ATW op de bedrijfsvoering van de politie i.c. een flexibele inzet van medewerkers. Dit onderzoek betrof een vijftal bepalingen uit de LAR en het Barp. Omwille van de tijd was dit onderzoek beperkt tot twee werkprocessen bij twee korpsen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft daarop besloten aanvullend onderzoek te laten doen om een breder draagvlak te kunnen krijgen. TNO heeft dit vervolgonderzoek verricht. Twee vragen stonden centraal:

1. *in welke mate zijn de aangetroffen (gekwantificeerde) belemmeringen uit de LAR (Landelijke Arbeidstijdenregeling) en het Barp (Besluit algemene rechtspositie politie) bij de twee korpsen uit het IOOV-onderzoek te generaliseren naar alle politiekorpsen;*
2. *wat is de (kwantitatieve) omvang van die belemmeringen?*

De eerste vraag verwijst naar eerder aangetroffen belemmeringen bij twee korpsen. Het betreft de volgende vijf belemmerende bepalingen uit de LAR en het Barp.

- *Aantal vrije zondagen - aansluitend aan een vrije dag:* een medewerker heeft recht op minimaal 26 vrije zondagen per jaar. In de praktijk wordt de regeling uitgelegd en gehanteerd als 26 weekenden met zaterdag en zondag vrij. Dit is een knelpunt, omdat het werkaanbod zich concentreert in de weekenden. Een vrij weekend veroorzaakt daardoor een extra bezettingsprobleem bij een druk werkaanbod. De definitie van een vrije dag zorgt er in de praktijk voor, dat de weekenden al op vrijdag om 23.00 uur dienen te beginnen en dat er dan op vrijdag geen late avonddienst kan worden gedraaid.
- *De verkorte dagelijkse rust:* de LAR bepaalt dat er minimaal 11 uur rust tussen twee diensten dient te zitten. Deze regeling veroorzaakt een knelpunt bij het inplannen van een achtereenvolgende avond-dagdienst of vroeg-nachtdienst, terwijl dit om verschillende redenen in de praktijk wel wenselijk kan zijn.
- *De werktijdenmodaliteit:* volgens het Barp heeft de politieambtenaar recht op een werktijdenmodaliteit. Het is vooral de 9-uursmodaliteit die knelpunten oplevert voor de bedrijfsvoering, omdat bij volcontinudiensten het rekenkundig makkelijker is om 8-uursdiensten te plannen.
- *De maximum arbeidstijd van 9 uur:* volgens ATW is de dienstlengte maximaal 12 uur (of 10 uur voor een nachtdienst), de LAR beperkt het tot maximaal 9 uur (in de planning), in de uitvoering maximaal 12 uur. Dit is een knelpunt, wanneer men van te voren wél weet dat een dienst langer zal gaan duren, maar deze extra uren niet gepland kunnen worden.
- *Gemiddelde arbeids- en rusttijden:* de ATW kent bepalingen betreffende de maximum arbeidsduur per week (60 uur), per 4 weken (55 uur) en per 16 weken (48 uur). Voor nachtarbeid (bij 16 of meer x nachtdienst per 16 weken) geldt een gemiddelde van 40 uur over de 16 weken. In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheden om te kunnen pieken in één week of enkele weken en deze extra uren vervolgens over een periode van 16 weken te middelen.

Het IOOV concludeert dat het onderzoek heeft uitgewezen, dat alternatieve wijzen van roosteren op basis van uitsluitend de ATW leiden tot aanzienlijk meer flexibiliteit in de inzet van personeel in volcontinudienst.

Het huidige onderzoek onderschrijft deze conclusie op basis van dit vervolgonderzoek.

Over de eerste vraag concludeert TNO het volgende.

- De onderzochte eenheden kunnen niet exact de behoefte aan personeel (het werkaanbod, de noodzakelijke inzet) vaststellen. Dit leidt bij elk van de eenheden tot disbalansen in de bezetting. Bij de meeste werkprocessen geldt dat in het weekend (vanaf vrijdagavond) onderbezetting is en door de week overbezetting.
- Gezien het feit dat deze korpsen 'voorlopers' zijn op het gebied van capaciteitsmanagement en zij dus het maximale hebben betracht om binnen de regels de vraag te plannen, mag worden geconcludeerd dat het in belangrijke mate de regelingen uit LAR/Barp zijn die belemmerend werken om de disbalansen op een flexibele wijze te lossen. Uit de analyses van de afzonderlijke bepalingen is gebleken, dat alle vijf bepalingen belemmerend werken, met uitzondering van de regels rond gemiddelde arbeidsduur. Met de ATW zijn alle disbalansen in de regel op te lossen, indien de LAR/Barp-regels niet van toepassing zouden zijn.
- Wat betreft de mate waarin deze conclusies generaliseerbaar zijn, wordt verwacht dat in de andere korpsen de afwijking tussen planning en behoefte groter zal zijn en dat de belemmeringen in de regels daar minstens even groot zullen zijn, omdat in dit onderzoek de 'voorlopers' zijn bestudeerd. De behoefte aan de flexibiliseringsmaatregelen is dientengevolge minstens zo groot.

De conclusies van TNO over de tweede vraag zijn als volgt.

- Voor elk van de vijf maatregelen is aangegeven in hoeverre de belemmeringen in de LAR en het Barp aanwezig zijn; het afschaffen van deze belemmeringen zorg ervoor, dat de flexibiliteit die binnen de grenzen van de ATW mogelijk is, kan worden gerealiseerd.
- De behoefte aan inzet in het weekend in de volcontinudiensten wordt in sterke mate belemmerd door het aantal vrije zondagen, met name door de manier waarop deze in de praktijk wordt opgevat: weekend-op-weekend-af. De ruimte die de LAR/Barp bieden in de combinaties van vrije dagen wordt niet benut, maar kan ook niet benut worden doordat daarvoor instemming van de medewerker nodig is. Het verlagen van het minimum aantal vrije zondagen komt tegemoet aan het behoeftepatroon van de politie.
- De werktijdenmodaliteit (met name de 4x9-uursmodaliteit) werkt belemmerend, omdat hiermee niet flexibel kan worden afgestemd op het werkaanbod. De flexibiliteit gaat door een vast patroon van 4x9 uur in zijn geheel verloren.
- De belemmeringen rond verkorte rust en maximale arbeidsduur hebben te maken met het feit dat de regels niet toestaan langere diensten en verkorte rusten in te plannen. De theoretische ruimte voor flexibilisering is in de praktijk niet zonder meer te realiseren, omdat de toepassing mede afhankelijk is van de goedkeuring van de medewerkers, de OR en/of de korpschef.
- De bepalingen rond de gemiddelde arbeidsduur zijn op zichzelf niet belemmerend. De belemmering is eerder een gevolg van de beperkte planhorizon in het BVCM (BasisVoorziening CapaciteitsManagement) en van het beperkte overzicht dat de korpsen hebben op de langere termijn in combinatie met andere belemmerende bepalingen, zoals de werktijdenmodaliteiten en de weekendrestricties. Tevens speelt het gebruik om nauwelijks te werken met variabele dienstlengten het gebrek aan flexibiliteit in de kaart. De 'gemiddelde' arbeidsduur wordt opgevat als een 'vaste' arbeidsduur, waardoor flexibiliteit niet wordt gerealiseerd op dit vlak.

Er zijn naast de belemmerende bepalingen ook andere redenen voor inflexibiliteit zoals cultuur, management en systemen, ook bij de ‘voorlopers’. Deze redenen, die bijvoorbeeld verwijzen naar het niet benutten van de ruimte die regels bieden, maar die er wel is, zijn niet in dit onderzoek betrokken, maar spelen in de praktijk eveneens een rol.

Een slotconclusie is dat de bevindingen in dit onderzoek in lijn zijn met de bevindingen van het IOOV-onderzoek van dit voorjaar (IOOV, 2011).

TNO heeft de volgende adviezen in termen van aanbevelingen.

- Om de bezetting te vergroten in de weekenden dient het aantal vrije zondagen van 26 meer in overeenstemming te worden gebracht met de 13 vrije weekenden van de ATW.
- Om de flexibiliteit van arbeid te vergroten dient te worden afgestapt van de vanzelfsprekendheid van het principe van weekend-op-weekend-af.
- Om de flexibiliteit van arbeid te vergroten dienen vaste arbeidspatronen ingeperkt te worden en flexibele arbeidspatronen bevorderd te worden, zoals variabele begin- en eindtijden van diensten en variabele dienstlengtes, met inbegrip van diensten korter dan 6 uur; dit betekent in plaats van de vaste arbeidsduur meer gebruik maken van de gemiddelde arbeidsduur (zoals de gemiddelde 8-uurs- of 9-uursmodaliteit of de 38- of 40-urige werkweek en jaarurensystemen met pieken en dalen).
- Bij de werktijdenmodaliteit is herkenbare vrije tijd een belangrijk doel, maar dit mag niet ten koste gaan van het bedrijfsbelang inzake flexibiliteit; de eis betreffende het ‘zwaarwegende dienstbelang’ zou vervangen kunnen worden door ‘bedrijfsbelang’ of ‘dienstbelang’, waarbij flexibilisering van arbeid omwille van een passende afstemming van vraag en aanbod als een bedrijfsbelang wordt onderkend.
- Om meer flexibiliteit te scheppen dient het inplannen van langere diensten en kortere rusten conform de ATW te worden aangepast.

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**

Managementsamenvatting **3**

1 Onderzoeksvraag, operationalisering en generaliseerbaarheid **7**
1.1 Onderzoeksvraag 7
1.2 Operationalisering 7
1.3 Generaliseerbaarheid 8
1.4 Opbouw 8

2 Welke korpsen namen deel aan het onderzoek? **9**

3 Vertrekpunt van de analyse: balans tussen behoefte en verantwoording **10**

4 Beoordeling per regeling **15**
4.1 Aantal vrije zondagen in combinatie met de vrije dag 15
4.2 Werktijdenmodaliteit (4x9 uur) 19
4.3 Maximaal te roosteren arbeidsduur van 9 uur 21
4.4 Beperking verkorte rust 25
4.5 Gemiddelde arbeidsduur en rusttijden 27

5 Conclusies **31**

Bijlage A Arbeidstijden bij de politie: onderzochte bepalingen **34**

Referenties **38**

1 Onderzoeksvraag, operationalisering en generaliseerbaarheid

1.1 Onderzoeksvraag

De vraagstelling voor dit onderzoek valt uiteen in twee delen:

1. *in welke mate zijn de aangetroffen (gekwantificeerde) belemmeringen uit de LAR (Landelijke Arbeidstijdenregeling) en het Barp (Besluit algemene rechtspositie politie) bij de twee korpsen uit het IOOV-onderzoek te generaliseren naar alle politiekorpsen;*
2. *wat is de (kwantitatieve) omvang van die belemmeringen?*

1.2 Operationalisering

Dit onderzoek is een vervolg op het quick scan onderzoek van de IOOV.[1] De quick scan beperkte zich tot een rekenkundige oefening van het verschil in ruimte tussen LAR/Barp met de ATW. Voor dit vervolgonderzoek is gekeken naar de praktijk van verschillende korpsen en is afgeleid in welke mate de inzet van medewerkers belemmerd wordt door deze regelingen. Daarbij is de onderzoeksvraag als volgt geoperationaliseerd:

- In welke mate is in de korpsen zichtbaar dat de inzet van het personeel op het 'juiste' moment wordt belemmerd door de LAR/Barp-regels?
- Hebben de korpsen nog ruimte om de inzet te verbeteren vanuit de LAR/Barp of vanuit de ATW alleen? In welke mate is het mogelijk om die ruimte nog in te vullen?

Het wel of niet gebruiken van de ruimte in de LAR/Barp dan wel uitsluitend op grond van de ATW is afhankelijk van de mate waarin in een korps voldoende zicht is op de vraag naar dienstverlening. Uit contact met de korpsen is duidelijk dat niet elk korps even ver is om de vraag goed in te schatten. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is een selectie gemaakt tussen korpsen naar grootte en landelijk/stedelijk gebied, en naar mate waarin de korpsen relatief goed presteren in het op elkaar afstemmen van de vraag naar inzet en arbeidscapaciteit door middel van planning en roostering. Er is op gelet dat deze korpsen de beschikking hebben over adequate gegevens om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Het uitgangspunt is dat juist in dergelijke korpsen een eventuele mismatch tussen vraag naar inzet en de mogelijkheid deze te realiseren veroorzaakt worden door belemmeringen in de regelgeving en niet bijvoorbeeld door onvoldoende zicht op de vraag naar dienstverlening. Een andere conclusie is dat, omdat deze korpsen op dit vlak goed geëquipeerd zijn, mag worden aangenomen dat resultaten bij de overige korpsen bij een gelijk onderzoek ongunstiger zullen zijn.

De LAR/Barp en de ATW hebben grote invloed op het planproces van de korpsen. De onderzochte korpsen werken met jaarplannen. Elk korps heeft ook een syste-

[1] IOOV (Maart 2011). *Meer blauw op straat; alleen een zaak van efficiënter plannen?* Den Haag: IOOV; deze publicatie is gebaseerd op: De Leede, J., Phillipson, F., Goudswaard, A. & Oeij, P.R.A. (Maart 2011). *Capaciteit en flexibiliteit van de inzet van politie onder de LAR en het BARP. Een eerste kwantificering van belemmerende effecten*. Hoofddorp: TNO.

matiek om het werkaanbod in het jaarplan af te zetten tegen het feitelijke werkaanbod op het moment dat een perioderooster moet worden gemaakt. Het feitelijke werkaanbod is afgeleid van het werkplan en het werkaanbod dat zich op dat moment aandient. Elk korps werkt ook 'aan de voorkant' met gevolgen van ATW, LAR en Barp, want in de perioderoosters zijn vrije weekenden en vaste vrije dagen ingepland. Ook daar waar rekening wordt gehouden met prioriteit in de bezetting - zoals in de noodhulp - is verdisconteerd dat de beschikbaarheid van personeel mede wordt bepaald door weekendrestricties en modaliteiten. Bij alle korpsen van dit onderzoek bestond de opvatting dat deze restricties en modaliteiten voldoende onder 'controle' waren opdat de juiste dienstverlening op het juiste moment mogelijk zou zijn. In hoofdstuk 3 wordt aangetoond dat er ruimte zit tussen de planning en de vraag naar dienstverlening. Het onderzoek toont aan dat belemmeringen in het Barp/de LAR deze veroorzaken, en tevens ervoor zorgen dat de planfout, het verschil tussen het werkaanbod en de personele behoefte, onvoldoende kan worden opgelost.

1.3 Generaliseerbaarheid

In de onderzoeksopzet is ervoor gekozen om ons te richten op voorlopers binnen de Politie en niet te streven naar een 'gemiddeld' beeld van het effect van de belemmeringen. Juist voorlopers in planning en capaciteitsmanagement hebben veel aandacht en moeite besteed aan het goed gebruiken van de mogelijkheden binnen de LAR/Barp. Onderzoek naar knelpunten in de inzet maken in dergelijke cases helder hoe deze samenhangen met de belemmeringen in de LAR/Barp. Omdat het 'best cases' zijn, geeft ons onderzoek de ondergrens aan van het effect van de belemmeringen. In de andere korpsen zullen de belemmeringen in de LAR/Barp zeker niet minder zijn, maar is het wel mogelijk dat afwijking tussen vraag naar dienstverlening en inzet samenhangt met factoren die voor ons onderzoek minder van belang zijn. De eerste resultaten van het onderzoek zijn voorgelegd op 21 juni 2011 tijdens een bijeenkomst met de korpsen. In deze bijeenkomst werden de resultaten met betrekking tot de beperkingen herkend door de korpsen. Meer nog, geen van de aanwezige korpsen gaf aan dat zij een oplossing hadden om met de belemmeringen in de LAR/Barp om te gaan, opdat zij hun dienstverlening optimaler op de vraag van de burger konden afstemmen.

1.4 Opbouw

Dit rapport laat de centrale onderzoeksresultaten zien. Daarbij komt eerst de afstemming tussen vraag naar inzet en reële arbeidsinzet in de onderzochte korpsen aan bod (hoofdstuk 3). Voor elk van de regels van de LAR/Barp wordt gekeken in welke mate de mismatch was op te lossen en waarom dat wel of niet lukt (hoofdstuk 4). Het antwoord op die analyse is tevens het antwoord op de onderzoeksvraag. Eerst komt achtergrondinformatie over de onderzochte korpsen aan de orde (hoofdstuk 2).

2 Welke korpsen namen deel aan het onderzoek?

De volgende korpsen participeerden in het onderzoek: Amsterdam-Amstelland, Limburg-Noord, Drenthe, Rotterdam-Rijnmond en Brabant-Zuidoost. Binnen elk van de korpsen is telkens één werkproces onderzocht met een bepaald planvraagstuk.

- Een eenheid in een gebied met veel evenementen (zoals voetbalwedstrijden, concerten) (aangeduid als Team BPZ Grootstedelijk). Het planvraagstuk voor deze eenheid is te kijken hoe de bezetting op uitzonderlijke momenten (onder meer in het weekend, in de nacht) het beste is te realiseren.
- Een eenheid uit werkproces geïntegreerde basispolitiezorg (aangeduid als Team BPZ Stedelijk). Het planvraagstuk voor deze eenheid is de reactietijd op meldingen te minimaliseren.
- Een eenheid uit gebiedsgebonden politiezorg (aangeduid als Team BPZ Ruraal).
- Een eenheid belast met noodhulp. Het planvraagstuk is een combinatie van directe reactie op vragen naar noodhulp, de responstijd zo klein mogelijk te houden en een continue dekking in de regio verzorgen (aangeduid als Team Noodhulp).
- Een eenheid fungerend als regionaal service centrum (service & intake). Het planvraagstuk hiervoor is de bezetting van een callcenter. Dit is geen volcontinu proces maar een semi-volcontinu proces door het ontbreken van nachtdiensten (aangeduid als Team RSC).

3 Vertrekpunt van de analyse: balans tussen behoefte en verantwoording

Voor de analyse van de mogelijkheden binnen de LAR/Barp dan wel de ATW alleen is voor de verschillende eenheden gekeken naar wat zij als de 'behoefte' (het werkaanbod ofwel de vraag naar inzet) definiëren en wat uiteindelijk als tijd is verantwoord.[2] De eenheden proberen de inzet op de dagen zo nauw mogelijk te laten aansluiten op deze behoefte. In tabel 3.1 is aangegeven hoe de behoefte is geïnterpreteerd (indicator) en hoe de eenheden in de praktijk daarmee omgaan (de afstemming van vraag en aanbod).

Tabel 3.1 Indicatoren voor behoefte (vraag naar inzet) in de korpsen

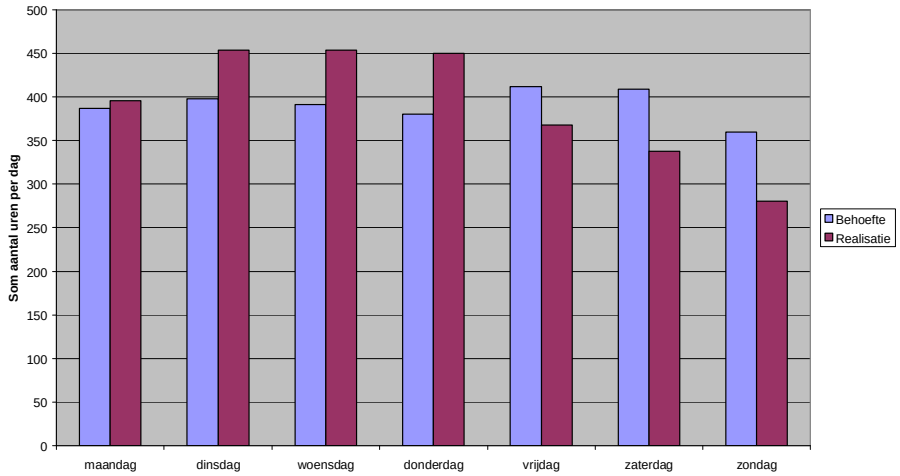
Eenheid	Indicator behoefte in onderzoek	Afstemming
Team BPZ Grootstedelijk	Werkplan: het team werkt op basis van het werkplan dat een lange termijn inschatting inhoudt van de capaciteit.	Het Werkplan wordt uiteindelijk vertaald in de verschillende planningen. Afstemming gebeurt op basis van zichtbare tekorten.
Team BPZ Stedelijk	Meldingen (prio 1-4; prio betekent prioriteit) zijn gehanteerd om behoefte te bepalen. Overigens worden de prio 3-4 meldingen in het weekend op maandag afgewerkt.	In de praktijk spelen de meldingen niet een leidende rol. De capaciteit wordt gepland op basis van afspraken met de politiek en de leiding.
Team BPZ Ruraal	Incidenten zijn gehanteerd om de behoefte te bepalen. Incidenten die langere doorlooptijd kennen, worden op de maandagen afgehandeld. 'Oude' incidenten (van voor de meetperiode van het onderzoek) zijn wel uit het onderzoek weggelaten.	De incidenten zijn breder dan meldingen. Er zijn verschillende informatiebronnen die hierin samenkomen. Voor de actie van de eenheid gelden de meldingen, maar ook de terugkoppelingen van wijkagenten, etc.
Team Noodhulp	Meldingen (prio 1-4) zijn gehanteerd om behoefte te bepalen.	Patronen in de meldingen zijn berekend en er is geschat met welke capaciteitsdekking deze patronen het best kunnen worden opgelost.
Team RSC	Het aantal 0900-8844 en 112-gesprekken is gehanteerd om de behoefte te bepalen.	Patronen in de gesprekken in het verleden zijn geanalyseerd en op basis daarvan is de tafel- en teambezetting afgeleid.

In alle eenheden wordt in het planproces verder gekeken of er informatie voor handen is die maakt dat de bezetting anders moet worden, bijvoorbeeld wijzigingen in het werkaanbod en daardoor wijzigingen in de behoefte aan personele inzet. Dergelijke wijzigingen kunnen tot op een dag voor de reële inzet doorgevoerd worden.

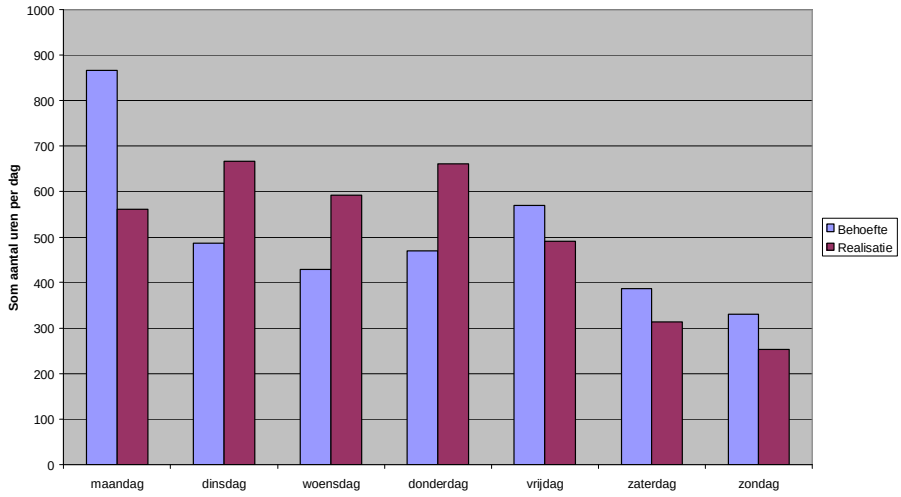
Met deze aanpak trachten de eenheden zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de vraag uit hun regio. In de praktijk ontstaan voortdurend afwijkingen. Omdat in het onderzoek achteruit wordt gekeken, zijn deze afwijkingen scherp in beeld te bren-

[2] De balans tussen behoefte en planning is ook geanalyseerd. Omdat de planning niet erg afwijkt van de verantwoording, is de analyse voor de eenvoud beperkt tot de verantwoording.

gen. In de volgende grafieken is de spanning tussen behoefte (zie blauwe of grijze[3] balk) en verantwoorde tijd (zie paarse of zwarte balk) weergegeven. Voor elke eenheid is aangegeven welke inzet in uren per dag (gemiddeld over de zestien weken/4 perioden) er had moeten zijn en welke uren er reëel zijn gepresteerd.

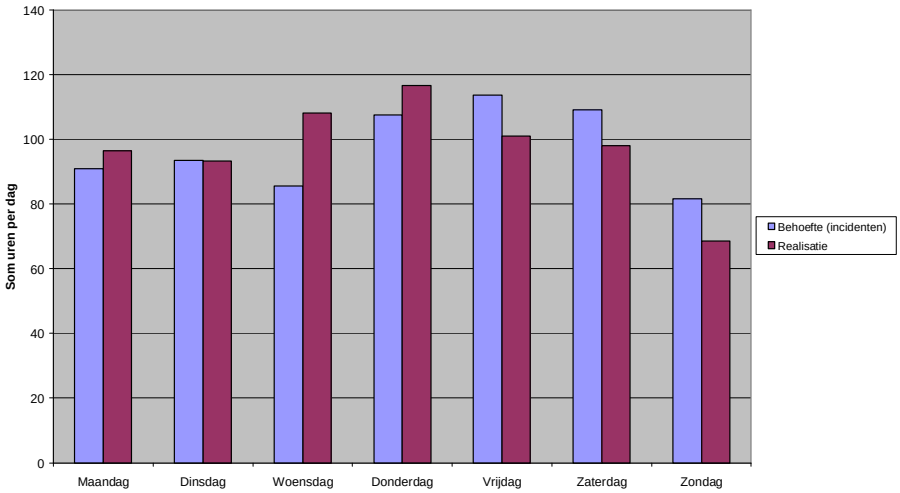


Figuur 3.1 Team BPZ Grootstedelijk: periodes 1-4: vergelijk dagelijkse capaciteit volgens behoefte en verantwoording

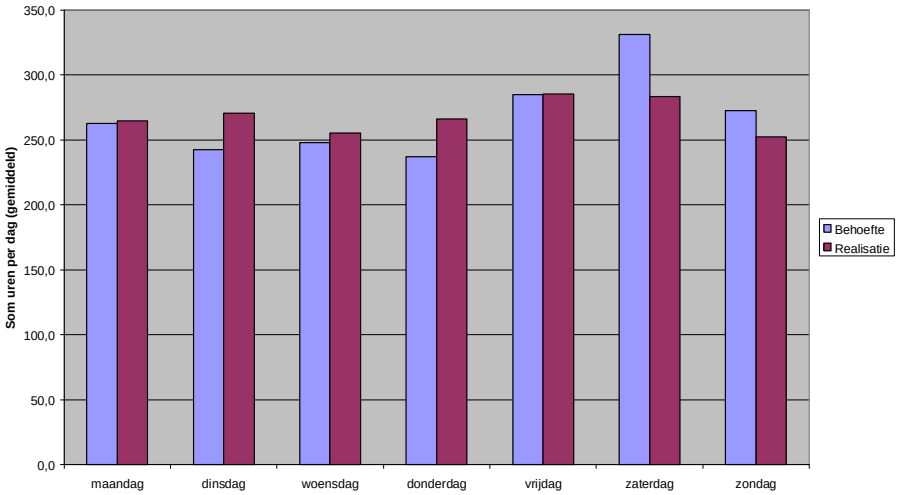


Figuur 3.2 Team BPZ Stedelijk: periodes 1-4: vergelijking dagelijkse capaciteit volgens behoefte en verantwoording

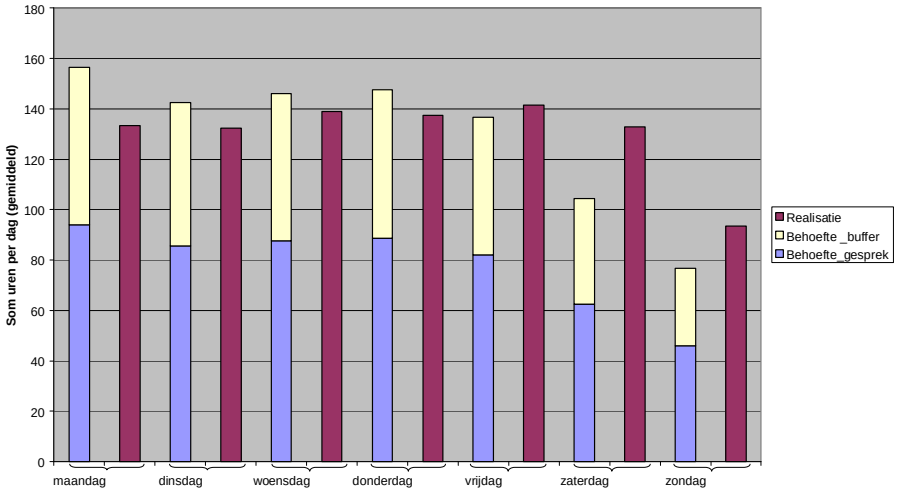
[3] Bij een zwart-wit print of kopie wordt blauw grijs en paars zwart).



Figuur 3.3 Team BPZ Ruraal: periodes 1-4: vergelijk dagelijkse capaciteit volgens behoefte en verantwoording



Figuur 3.4 Team Noodhulp: periodes 1-4: vergelijk dagelijkse capaciteit volgens behoefte en verantwoording



Figuur 3.5 Team RSC: periodes 1-4: vergelijk dagelijkse capaciteit volgens behoefte en verantwoording

De figuren tonen duidelijk aan dat, ondanks de moeite die wordt gedaan om de behoefte in te schatten en te plannen, er toch steeds een afwijking ontstaat. In vier van de vijf eenheden zijn er tekorten in het weekend. De drie BPZ-eenheden tonen dat de gerealiseerde capaciteit tijdens de weekends lager ligt dan de behoefte op vrijdag - zaterdag - zondag. Op de weekdagen is er meer aanwezigheid dan er volgens de behoefte zou moeten zijn. Dit geldt dan niet voor de maandagen bij BPZ Stedelijk, maar dat heeft te maken met doorschuiven van werk van het weekend naar de maandag.

De redenen voor achterblijven van de realisatie in het weekend zijn bij BPZ Grootstedelijk drieledig. Er is sprake van een samenhang van de vrije zondagen met gekozen modaliteiten: modaliteiten (onder meer vrije dagen) kunnen zo gekozen worden dat ze samenhangen met een vrije zondag. Daarnaast leeft de wens om een 'sociaal rooster' toe te staan. Ten slotte maakt specifieke deskundigheid van bepaalde medewerkers dat zij niet inzetbaar zijn op andere activiteiten waar in het weekend wel behoefte aan is.

Bij BPZ Stedelijk is zichtbaar dat er overcapaciteit is op dinsdagen en donderdagen: dat is onder meer het gevolg van specifieke (overleg)taken (onder andere OR, afstemmingsoverleg, IBT) die niet in het weekend kunnen worden uitgevoerd. De onderbezetting in het weekend is verder een gevolg van de modaliteiten en afspraken met collega's. Een deel wordt ook veroorzaakt door beperkte inzetbaarheid als gevolg van ziekte. De onderbezetting op maandag wordt veroorzaakt door het doorschuiven van de prio 3/4-meldingen naar de maandag. Dan worden de vragen telefonisch of door de dagcoördinator/eenheid zelf afgedaan.[4] Hetzelfde beeld geldt in mindere mate ook voor BPZ Landelijk.

In de Noodhulp zien we dat er redelijk wat moeite is gedaan om de bezetting in het weekend toch hoger te krijgen dan in de week. Ondanks deze hogere bezetting is

[4] Een dergelijk doorschuiven van meldingen gebeurt ook in de avond. De prio 3/4 worden normaliter naar de volgende dag doorgeschoven. In de analyse is hiervoor niet te corrigeren, omdat de meldingen niet op uurbasis zijn aangeleverd.

uit de figuur zichtbaar, dat de vraag naar dienstverlening in het weekend de beschikbare capaciteit overstijgt.

Het RSC is de enige eenheid die een overcapaciteit laat zien in het weekend. Dat is een gevolg van organisatorische keuzen. Het werk van het RSC hangt samen met de meldkamer en met andere ondersteunende afdelingen. Deze ondersteunende afdelingen werken niet in het weekend, zodat het RSC er op die dagen er alleen voorstaat. Daarom is rekening gehouden met overcapaciteit, opdat alle vragen afgehandeld kunnen worden. De onderbezetting is eerder zichtbaar tijdens de week.[5]
Bovenstaande beeld laat zien dat de buffer (gemiddeld genomen) voldoende is. Op alle weekdagen is er wel een ondercapaciteit als ook de vereiste buffer wordt meegerekend.

De conclusie is dat de onderzochte korpsen in de planning zoveel mogelijk hebben gedaan om de bezetting aan te laten sluiten bij de vraag. Daarvoor hanteren ze verschillende benaderingen of onderbouwingen. De grafieken laten zien dat desondanks er over de zestien weken (4 periodes) waarop het onderzoek betrekking heeft 'gaten' in de dienstverlening ontstaan. Voor onze volgende analyse is van belang om na te gaan of deze 'gaten' ontstaan als gevolg van belemmeringen in de LAR/Barp en wat korpsen nog hadden kunnen doen om beter op de vraag naar inzet aan te sluiten.

[5] Bij het RSC geldt nog de volgende opmerking. De eenheid doet er alles aan om te voorkomen dat klantgesprekken onbeantwoord blijven liggen. Naast het feit dat tijdens de weekdagen andere afdelingen als buffer functioneren, is in de werktijd ook een buffer ingebouwd. Een gemiddeld klantgesprek kan namelijk in zo'n vijf minuten worden afgehandeld. De bovenstaande grafiek laat zien dat de tijd voor de behoefte uit twee delen bestaat: de effectieve tijd voor een klantgesprek; de tijd waarop gebufferd wordt. Bovenstaande grafiek is beperkt tot vier perioden. In andere perioden van het jaar is de verwachting dat de buffertijd lager uitkomt dan in bovenstaande figuur zichtbaar wordt. Voor het RSC is het van belang de twee mogelijke 'overschrijdingen' te bewaken:
- indien de totale behoefte boven de verantwoording (of planning) uitstijgt, dan zijn niet onmiddellijk maatregelen nodig. Wel bewaakt het RSC dat dergelijke situaties zich niet langdurig voordoen;
- indien de behoefte voor gesprekken boven de verantwoording uitstijgt, dan is directe actie nodig. Dan moeten of meer 'meldingstafels' beschikbaar komen of moet extra capaciteit worden geregeld.

4 Beoordeling per regeling

In het onderzoek stonden de volgende vijf sectorspecifieke arbeidstijdenregelingen centraal:

- aantal vrije zondagen in combinatie met de definitie van een vrije dag;
- werktijdenmodaliteit (4x9-uursmodaliteit);
- beperking verkorte rust;
- maximaal te roosteren arbeidsduur van negen uur;
- beperking verkorte rust;
- gemiddelde arbeidsduur en rusttijden.

Na de algemene conclusie worden per regeling de onderzoeksuitkomsten besproken. In bijlage A worden de betreffende LAR/Barp-regelingen en het wettelijk kader toegelicht en in een overzicht ondergebracht.

4.1 Aantal vrije zondagen in combinatie met de vrije dag

Het aantal vrije zondagen aansluitend aan een vrije dag
De ATW beschrijft dat een medewerker recht heeft op een jaarlijks minimum van 13 vrije zondagen. Uit de LAR en het Barp blijkt dat een medewerker recht heeft op minimaal 26 vrije zondagen per jaar. Bovendien geldt volgens de LAR en het Barp dat van de 26 vrije zondagen er minimaal 22 op een vrije dag moeten aansluiten (combinatie zaterdag-zondag of zondag-maandag). In artikel 12, lid 16, van het Barp is het volgende bepaald:

'De ambtenaar heeft in een kalenderjaar recht op ten minste 26 vrije zondagen waarvan 22 aansluitend aan een vrije dag, dan wel op ten minste 22 periodes van twee aaneengesloten vrije dagen waarbij de aaneengesloten periode een zaterdag of een zondag omvat.'

Artikel 12, lid 15, van het Barp geeft daarnaast een beschrijving van een vrije dag:

'De dienst voorafgaand aan een vrije dag dient uiterlijk om 23.00 uur te eindigen en na een vrije dag kan de dienst niet eerder beginnen dan om 07.00 uur. Het tijdstip van 07.00 uur kan door het bevoegd gezag in overeenstemming met de ondernemingsraad worden vervroegd naar 06.00 uur.'

In de praktijk bij de onderzochte korpsen wordt de regel uitgelegd en gehanteerd als 26 weekenden met zaterdag en zondag vrij. Dat betekent een systeem van weekend-op-weekend-af. Er wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de ruimte die het Barp en ook de LAR bieden om het weekend ook als een combinatie vr-za, za-zo of zo-ma te beschouwen (overigens is dat niet vreemd, want de medewerker moet akkoord gaan met deze alternatieve invulling van het weekend[6]). Dit is een knelpunt, omdat de vraag naar inzet zich (soms) concentreert in de weekenden; namelijk oplopend van donderdag (avond, winkeloverlast en horeca), vrijdag (avond, winkeloverlast en horeca), zaterdag (overdag, avond en nacht, evenementen en horeca) en zondag (met name overdag en avond, evenementen). Een vrij

[6] Zie Staatsblad, 1997, nr. 497, Nota van Toelichting, Art. 1, Onderdeel D.

weekend, waarbij men de vrijdagnacht (ook) niet meer inzetbaar is, veroorzaakt daardoor een extra bezettingsprobleem bij een drukke vraag naar inzet.
De praktijk rond de weekenden wordt extra ingeperkt door de definitie van een vrije dag in het Barp. Deze regeling zorgt er in de praktijk voor dat de weekenden al op vrijdag om 23.00 uur dienen te beginnen en dat er dan dus op vrijdag geen late avonddienst kan worden gedraaid. Praktijk bij de onderzochte korpsen is dat een avonddienst voor een vrij weekend niet populair is en niet wordt toegepast.

Analyse
Er zijn twee manieren om de ruimte voor flexibilisering van de personele inzet rond het weekend te analyseren. De eerste is na te gaan, of de 26 vrije zondagen te reduceren zijn; de tweede is om de combinatie van vrije dagen in het weekend te laten variëren.

Voor beide analyses wordt eerst gekeken naar de afstemming tussen vraag naar inzet en arbeidscapaciteit. Daartoe wordt de vraag naar personeel geconfronteerd met de aanwezigheid van personeel. De vraag naar personeel is afgeleid van de vraag naar inzet.
Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre met de huidige LAR/Barp-regelingen de gevraagde personele dekking kan worden gerealiseerd. Tenslotte wordt bezien in hoeverre met de ATW in de gevraagde personele dekking kan worden voorzien, ervan uitgaande dat de betreffende Barp/LAR-regeling niet van toepassing is.

Bevindingen: vrije zondagen
De bevindingen van de eerste analyse, het reduceren van 26 vrije zondagen, zijn als volgt. In elk van de korpsen is uitgerekend, welk percentage van de bezetting gevraagd is om in dienst te komen tijdens het weekend. In tabel 4.1 is het resultaat voor de verschillende werkprocessen uit het onderzoek bij elkaar gezet. Daarbij is de gevraagde bezetting aangegeven (in fte), de aanwezige bezetting, maar ook de mate waarin een korps met 'vrij' inzetten van de medewerkers (volgens Barp-LAR-criteria of ATW-regels) toch nog in staat zou zijn om de gevraagde bezetting te realiseren.

Tabel 4.1 Werken op zondag

	a. Gevraagde % van totale fte op zondag %	b. Aanwezig % fte op zondag %	c. LAR/Barp-ruimte %	d. ATW-ruimte %
Team BPZ Grootstedelijk	52	40	48	52
Team BPZ Stedelijk	36	28	36	36
Team BPZ Ruraal	23	19	23	23
Team Noodhulp	32	29	32	32
Team Service Centrum	18	47	n.v.t.	n.v.t.

Toelichting: de tabel leest men als volgt. Voor het Team BPZ Grootstedelijk zou op de zondag volgens de klantvraag 52% van het korps aanwezig moeten zijn. Gemiddeld over de 16 weken waren er dat 40%, dus 12% te weinig. Als de LAR/Barp-ruimte strikt wordt doorgerekend, dan had maximaal 48% aanwezig kunnen zijn, mits alle medewerkers akkoord zijn met een alternatieve invulling van het weekend. Deze veronderstelling is echter illusoir, zodat deze mogelijke ruimte alleen theoretisch is . Met de ATW was de hele 52% aanwezig geweest.

Het algemene beeld is dat bij vier van de vijf werkprocessen de vraag (werkaanbod) op zondag groter is dan de personele aanwezigheid (mogelijke inzet). Bij het Regionale Service Centrum is dit juist andersom. Dit korps creëert voor dit werkproces bewust overcapaciteit, omdat de achtervang door andere afdelingen in het week-

end niet beschikbaar is. Daarom is een overcapaciteit voorzien: het RSC kan het risico niet lopen dat in een weekend het aantal telefonische meldingen niet kan worden beantwoord. Alleen in het Team BPZ Grootstedelijk bedraagt de behoefte aan inzet (de noodzakelijke inzet) iets meer dan de helft van de formatie. In de overige drie eenheden zit het percentage tussen 23 en 36%. De afwijking tussen 'gevraagd' (kolom a) en 'reële inzet' (kolom b) zit tussen 4 en 12% van de formatie. Het is belangrijk hierbij aan te tekenen dat dit structurele capaciteitstekort het voor de korpsen onmogelijk maakt om snel te reageren op eventuele grotere pieken in de vraag.

Verder concluderen we dat de eenheden de ruimte die LAR/Barp op deze weekendregeling bieden, niet volledig benutten; als dat wel het geval zou zijn, dan wordt in drie korpsen het gat gedicht. Bij optimale benutting van de ruimte die er bestaat in de regeling is bij het Team BPZ Grootstedelijk het tekort niet volledig op te lossen. Hierbij moet wel worden bedacht, dat in de huidige regelgeving de individuele werknemer het eens moet zijn met deze variabele invulling van een "weekend". Indien alleen de ATW van toepassing is, kan de gewenste dekkingsgraad helemaal worden gerealiseerd.
De belangrijkste reden waarom de dekkingsgraad dan bijna volledig haalbaar is, komt doordat de vaste vrije zondag per twee weken wordt losgelaten. De personele inzetbaarheid wordt hierdoor flexibeler.

Bevindingen: combinaties
Er is nog een tweede manier om de ruimte voor flexibilisering van arbeid te analyseren. De LAR/Barp biedt als alternatief voor het weekend-op-weekend-af regime de mogelijkheid om minder zondagen vrij te zijn, als maar voldaan wordt aan de combinatie van een vrije zondag-maandag, vrije zondag-zaterdag of een vrije vrijdag-zaterdag. Op het totaal aantal weekends in een onderzochte periode mag volgens deze eis zo'n 42% van de weekends met deze combinaties worden 'gevuld' (22 op 52 weekends). Daarbij geldt wel de ondergrens dat er een kwart vrije zondagen in de combinatie opgenomen moeten zijn.
In tabel 4.2 is bij de werkprocessen van betreffende eenheden nagegaan welke combinaties mogelijk zijn. Daarbij is het aandeel van de combinaties in het totale aantal weekends berekend, een aantal dat verschilt per eenheid (15/16 weekends x aantal medewerkers[7]).

Tabel 4.2 Combinatie-eis in het weekend (realisatie)

	a. Combinaties vrij			b. Aantal weekends vrij	c. Meer combinaties vrij dan LAR-minimum (42%)
	zaterdag + zondag (+)*	zondag + maandag	vrijdag + zaterdag		
Team BPZ Grootstedelijk	62%	5%	6%	1995	+31%
Team BPZ Stedelijk	64%	3%	2%	1770	+26%
Team BPZ Ruraal	73%	9%	7%	765	+48%
Team Noodhulp	64%	3,5%	2%	1512	+19%
Team Service Centrum	67%	7%	3%	690	+53%

* De plus '(+)' betekent dat naast de za-zo combinatie ook alle andere combinaties van weekenddagen mogelijk zijn.

[7] Bedoeld wordt dat er voor een team er 15 of 16 weken in het onderzoek zijn betrokken. Als er 100 medewerkers zijn, dan is er in het onderzoek spraken van 1.500 of 1.600 weekeinden waarnaar gekeken kan worden.

Toelichting: onder 'combinaties vrij' is het aantal weekends geteld waarop deze combinaties voorkomen. 62% betekent dat van alle weekends in de onderzochte periode (kolom b: aantal weekends x aantal medewerkers) dat percentage een combinatie zaterdag-zondag omvatte (dus ook vr-za-zo-ma vrij). Kolom c geeft aan welk percentage van de weekends boven de grens van 42% een toegelaten combinatie omvatte.

Uit de tabel wordt helder dat zeer grote aantallen medewerkers een combinatie hebben van zaterdag-zondag. Dat gaat zelfs verder dan de praktijk van weekend-op-weekend-af. In de laatste kolom geven we aan in welke mate de aangetroffen combinaties de minimale grens van 42% overschrijdt waarop de drie combinaties dienen voor te komen. De eenheden zien dat hun personeel een derde weekends meer vrij hebben dan strikt noodzakelijk is. Onze conclusie is daarom dat de speelruimte om meer personeel in het weekend aanwezig te hebben niet volledig benut wordt.[8]

Conclusie

De korpsen hebben een onderbezetting in het weekend en benutten de huidige ruimte uit de LAR/Barp, die overigens afhankelijk is van de instemming van de medewerker en daarmee illusoir, in ieder geval onvolledig. Verschillende oorzaken zijn aangegeven waarom dat zo is. Een eerste factor heeft te maken met 'forecasting' zoals dat door de korpsen wordt toegepast. Omdat de korpsen de bezetting niet hoger krijgen in het weekend, wordt bij de planning al rekening gehouden met het afstoten van taken. Zo wordt de 'behoefte' aangepast aan de beschikbaarheid van de medewerkers. Een tweede factor om 'toch maar niet op te roepen tijdens het weekend' heeft te maken met wat genoemd wordt een 'sociaal rooster'. Het werk is dan in beide gevallen niet leidend voor de inzet. Verder is de combinatie van de weekendbeperking met andere bepalingen belemmerend (zoals de definitie van een vrije dag en het recht op een werktijdenmodaliteit). Overigens zou met de ruimte in de LAR/Barp, mits de medewerkers toestemming zouden geven voor een alternatieve invulling, de dekkingsgraad nog niet altijd volledig zijn. Met de ATW als regime kan aan de dekkingsgraad altijd worden voldaan.

Aanbeveling

De korpsen dienen de bezetting in het weekend te vergroten. Binnen de grenzen van de LAR/Barp kunnen de capaciteitstekorten niet worden opgelost. Twee wijzigingen liggen voor de hand:

- omdat het LAR/Barp zich richt op alle korpsen, moeten alle capaciteitssituaties kunnen worden bediend. Het loslaten van de 26 vrije zondagen op 52 zondagen ligt dan voor de hand. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat de bezetting minimaal wordt ingevuld;
- om de flexibiliteit in de inzet te vergroten moet ook worden afgestapt van het principe van weekend-op-weekend-af. Met ongeveer 50% van de bezetting kunnen de oproepen in het weekend worden opgelost. Maar dan moet het mogelijk worden om de opkomsten flexibel te maken, niet afhankelijk te laten zijn van vaste patronen en niet afhankelijk te maken van instemming van de me-

[8] Hierbij wordt aangetekend dat medewerkers akkoord moeten gaan met het verplaatsen van vrije dagen. In de berekeningen is geen rekening gehouden met deze voorwaarde. Dit impliceert dat de uitkomsten in de werkelijkheid anders zouden zijn, omdat niet verwacht mag worden dat alle medewerkers akkoord gaan met het verplaatsen van vrije dagen. De flexibele inzetbaarheid is feitelijk dus kleiner. Een zelfde redenering geldt voor de overige regelingen, waar een akkoord nodig is van de medewerkers (en/of de OR) om te komen tot een flexibeler inzet, zoals bij de werktijdenmodaliteit (§ 4.2).

dewerker. Met andere woorden: het werk is leidend en bepaalt de mate van inzet.

4.2 Werktijdenmodaliteit (4x9 uur)

De werktijdenmodaliteit
In het tweede lid van artikel 12a van het Barp is bepaald dat de politieambtenaar recht heeft op een zogenoemde werktijdenmodaliteit:

'Een werktijdenmodaliteit is een patroon van arbeidstijden dat leidt tot een herkenbaar patroon van vrije tijd, uitgedrukt in uren of in dagen.'

Door de Werktijdenmodaliteit (WTM) kunnen medewerkers 4x9 uur werken, in plaats van bijvoorbeeld 5x8 uur. Indien de 9-uursmodaliteit wordt teruggebracht tot 8-uursdiensten, dan wordt daarmee niet zozeer extra capaciteit gegenereerd, maar mogelijk wel meer 'opkomstmomenten' (2 per periode per persoon ofwel 18 in plaats van 16 bij een fulltimer). Ook is sprake van 'snijverlies', indien het negende uur wordt gezien als een uur dat onnodig overlapt met een werkuur van een collega. De aanpassing van de WTM naar een 8-uursmodaliteit helpt alleen om de tekorten in de bezetting op te lossen, als de korpsen de extra opkomstmogelijkheden flexibel zouden kunnen inzetten. Dat wordt in de realiteit gecompliceerd door het feit dat veel werknemers een vaste vrije dag hebben, waarmee door roosteraars expliciet of impliciet rekening wordt gehouden.
TNO heeft geen andere modaliteiten (structurele onbeschikbaarheden) onderzocht dan de 4x9 uur. In dialoog met de medewerkers wordt in de onderzochte korpsen al vaak tot een zekere inperking gekomen van de structurele onbeschikbaarheid (bijvoorbeeld door op een vaste vrije dag toch een late avonddienst of een nachtdienst te laten beginnen of iets dergelijks).

Analyse
De vraag naar de belemmerende werking van de werktijdenmodaliteit is in dit onderzoek gericht op een vergelijking van 4x9 uur versus 5x8 uur. De reden hiervoor is, dat binnen volcontinu-diensten (cyclus van 24 uur) 9-uursmodaliteiten rekenkundig inefficiënt kunnen zijn en leiden tot gebrekkige flexibiliteit van de personele inzet.[9] Voor elk van de korpsen is gekeken welk beleid ze voeren voor wat betreft de 4x9-modaliteit. Voor zover een dergelijke modaliteit is toegestaan, kan de 'flexibiliteitswinst' uitgerekend worden, als deze modaliteit er niet meer zou zijn.

[9] In theorie is er veel flexibiliteit te behalen door niet alleen te plannen met 8- of 9-uurdiensten, maar ook met kleinere diensten (bijvoorbeeld van 4 uur of 6 uur, hetgeen in de ATW is toegestaan, terwijl de LAR diensten korter dan 6 uur niet toestaat). Dat hiermee planningsproblemen in hoge mate oplosbaar zijn, blijkt uit een rekenvoorbeeld in het Eindrapport Werkgroep Bedrijfsvoering waarin met behulp van kortere diensten de personele opzet wordt geoptimaliseerd (zie bijlage 1 in Veldhuis et al., 2011).

Bevindingen: praktijken binnen de eenheden

Tabel 4.3 Toepassing 4x9 modaliteit

Eenheid	Afstemming	Percentage medewerkers met 4x9-modaliteit	Meer opkomstmomenten
Team BPZ Grootstedelijk	In het korps geldt een modaliteit van 4x9 uur voor alle medewerkers. In het onderzochte team is echter voor de vroege shift een uitzondering gemaakt: daarin geldt een opkomst van 8 uur.	75%	17%
Team BPZ Stedelijk	Medewerkers hebben de vrijheid om zelf hun modaliteit te kiezen. In de planning wordt daarmee rekening gehouden.	46%	5%
Team BPZ Ruraal	Medewerkers hebben de vrijheid om zelf hun modaliteit te kiezen.	55%	10%
Team Noodhulp	In de Noodhulp wordt in dit korps de 4x9 modaliteit niet toegestaan.	–	–
Team Regionaal Service Centrum	Medewerkers hebben de vrijheid om zelf hun modaliteit te kiezen.	7%	5%

In vier van de vijf korpsen wordt een 9-uursmodaliteit toegestaan. Het afschaffen van deze modaliteit leidt tot tussen 5 en 17% meer opkomsten van acht uur. De aanwezigheid van 4x9-modaliteit lijkt ook gepaard te gaan met een onbedoelde lagere flexibiliteit in de inzet van medewerkers: de medewerkers met een 4x9-modaliteit blijken in de praktijk (in drie van de vier eenheden) tot minder spreiding in inzet te leiden dan voor de groepen zonder de modaliteit. Blijkbaar variëren de korpsen eerder de opkomsten van medewerkers met 8-uursdiensten. Alleen in het RSC gaat de aanwezigheid van een modaliteit gepaard met meer spreiding in arbeidstijden.[10]

Beoordeling

De extra-opkomsten zijn nuttig voor zoverre deze vrij in te zetten zijn door de eenheden. De inzet daarvan hangt samen met de behandeling onder paragraaf 4.1. (controleren).

In de korpsen wordt gewezen op flexibiliteit die het 'negende uur' biedt. *"In dat uur kan worden voorkomen dat medewerkers een oproep dienen te behandelen waardoor overuren ontstaan. Ook leidt zo'n 'overlap-uur' tot betere afstemming tussen de shifts."* In het overleg met elk van de korpsen is echter duidelijk geworden dat er, los van dit negende uur, ook voldoende overlap bestaat tussen de shifts opdat

[10] BPZ Grootstedelijk: 81% van de opkomsten van de personen met een 9-uursmodaliteit duurt 9 uur; bij de vroege shift is geen 9-uursmodaliteit toegestaan: daarvoor zit 56% van de opkomsten op 8 uur. In BPZ Ruraal is 70% van de opkomsten met een modaliteit 9 uur; bij de groep zonder modaliteit zit 64% op 8 uur. In BPZ Stedelijk ligt de verhouding op 68% tegenover 60%. In het Team Noodhulp zijn geen modaliteiten toegestaan. In het RSC ligt de verhouding op modaliteit-opkomsten op 68% tegenover 87% voor de niet-modaliteit groep.

overdracht en afstemming tussen de shifts voldoende goed kunnen verlopen in een 8-uurs systematiek. Shifts duren namelijk standaard 8,5 uur, omdat de pauze onbetaald is. Daarmee overlappen de shifts al met elkaar. Verder is het zo dat alle shifts niet allemaal op hetzelfde moment starten of eindigen. Ook daardoor ontstaan overlap en afstemmingsmogelijkheden.

Een ander bezwaar om niet met een 8-uurssystematiek te werken is volgens sommige korpsen dat een 4x9-uursmodaliteit overuren voorkomt. Uit een analyse van de overuren in één van de korpsen blijkt dat het aantal overuren beperkt is, maar meer nog dat het percentage overuren niet verschilt tussen de medewerkers met en zonder modaliteit. Een 4x9-uursmodaliteit voorkomt in ieder geval niet dat er overuren ontstaan.

Conclusie
De korpsen hebben baat bij het afschaffen van de 4x9-modaliteit, ook al geven de korpsen aan dat het negende uur geen verlies-uur is. Het is duidelijk dat er een verlies is aan opkomstmomenten in de week die - mits flexibel in te zetten - extra capaciteit kunnen brengen in de piekmomenten (2 opkomstmomenten per periode voor een fulltimer). Deze regeling zorgt voor starheid in de organisatie. Immers, als iedereen kan werken in een vast patroon van 4x9 uur, dan is er feitelijk niets meer flexibel.

Aanbeveling
De 4x9-modaliteit moet aangepast worden aan de eisen van het werk. Voor zover de modaliteit blijft bestaan, dan is het aangewezen om de arbeidstijd niet vast te pinnen op de '9 uur'. Hier zou meer speelruimte (variabele diensten qua urenomvang) in moeten komen. In het Barp (art. 12A) is vastgelegd, dat werknemers een werkmodaliteit mogen kiezen die zij wensen, tenzij een zwaarwegend dienstbelang zich daartegen verzet. Uit ander onderzoek bij Bijzondere Politiediensten bleek een 'vaste' 4x9 modaliteit niet te combineren met het zeer onvoorspelbare werkaanbod en de beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerd personeel.[11] Hierbij is feitelijk altijd sprake van een zwaarwegend dienstbelang. Ten behoeve van de (reguliere) politie zou overwogen kunnen worden om 'zwaarwegend belang' te herdefiniëren tot 'bedrijfsbelang'. Daaronder valt een vereiste flexibele personele inzetbaarheid, indien het werkaanbod dit vergt.

4.3 Maximaal te roosteren arbeidsduur van 9 uur[12]

De maximum arbeidsduur van negen uur
De ATW geeft aan dat de maximale arbeidsduur per dienst twaalf uur mag bedragen (of tien uur voor een nachtdienst). De LAR beperkt de maximale arbeidsduur in de planning tot negen uur. In de uitvoering kunnen in bijzondere situaties door de korpschef diensten van maximaal twaalf uur in het rooster worden opgenomen. Voor wat betreft het roosteren van een nachtdienst geldt dat de LAR eveneens een

[11] Zie Oeij et al., 2010a;2010b.
[12] In het onderzoek is niet gekeken naar de mogelijkheden van kortere diensten. De LAR beperkt de mogelijkheden van een eenheid om een dienst in te plannen van korter dan 6 uur. In het overleg met de eenheden is wel duidelijk geworden, dat kortere diensten (bijvoorbeeld 4 uur) veel flexibiliteit opleveren (zie ook Veldhuis et al., 2011). In het RSC zouden met kortere diensten planverliezen verdwijnen en zou een 'goedkoper' rooster kunnen worden ingeregeld.

maximale arbeidsduur van negen uur voorschrijft, terwijl in de ATW 10 uur het maximum is. In de uitvoering mag ook volgens de LAR een nachtdienst 10 uur duren. Per 52 weken staat de ATW 22 nachtdiensten van maximaal 12 uur toe (+/- 10% van de opkomsten); de LAR 13 (+/- 5% van de opkomsten).

Er worden vaak meer uren gewerkt dan dat er zijn geroosterd. Immers afwijkingen in de vraag naar inzet in het feitelijke rooster leiden in de regel tot extra uren bovenop de maximaal ingeroosterde uren. Dit leidt tot overuren waarvoor de politiemedewerkers extra moeten worden betaald. Omdat de planning is gebaseerd op een gemiddelde werkweek, kan de capaciteit als gevolg van deze bepalingen niet voldoende worden afgestemd op de vraag naar inzet.

Analyse

Twee analyses zijn gemaakt. Allereerst is het voor deze eenheden van belang om na te gaan welke duur de verschillende opkomsten hebben. Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden om de opkomst tot 9 uur te laten doorlopen? Dit betreft dan uitsluitend die medewerkers die geen 9-uursmodaliteit hebben. Zijn er ook langere gewerkte diensten zichtbaar en in welke mate houden de eenheden zich aan de grenzen van de LAR, dan wel ATW (5%/10% van de opkomsten)? Een tweede analyse richt zich op de vraag of (geplande) langere diensten wel zinvol zijn voor deze eenheden. Daarbij is de analyse vooral gericht op die momenten waarop de korpsen knelpunten ervaren tussen de vraag en de ingezette capaciteit. Dergelijke knelpunten zijn nu op weekniveau bekeken: deze knelpunten worden als 'piekweken' geïdentificeerd. De beide analyses samen geven zicht op de belemmeringen in deze regel. Indien langere diensten nut hebben, maar ze worden niet gebruikt, dan is sprake van een belemmering.

Bevindingen: het optreden van langere arbeidsduren

In tabel 4.4 is het overzicht van de langere arbeidsduren opgenomen.

Tabel 4.4 Overzicht lange arbeidsuren

	Niet-nacht		Nacht
Eenheid	% opkomsten van 9 uur*	% opkomsten 10 tot 12 uur**	% opkomsten nacht >9 uur
Team BPZ Grootstedelijk	(modaliteit: 66% op 9 uur)	4	8
Team BPZ Stedelijk	19	11	6
Team BPZ Ruraal	9	4	4
Team Noodhulp	41	5	8
Team Regionaal Service Centrum	4	0	0

* Dit betreft medewerkers zonder een 9-uren modaliteit.
** Totale populatie.

In de kolom '% opkomsten van 9 uur' is informatie opgenomen over alle medewerkers zonder een 9-uursmodaliteit. De kolom maakt duidelijk hoeveel opkomsten juist op 9 uur uitkomt. De tweede kolom '% opkomsten 10-12 uur' betreft de hele populatie van de eenheden: in welke mate zijn er opkomsten die de afgesproken grenzen overschrijden? De laatste kolom '%opkomsten nacht >9 uur' kijkt alleen naar de lengte van de diensten in de nacht.

De tabel toont verschillen tussen de eenheden. Alleen in de Noodhulp is sprake van veel opkomsten die 9 uur duren. In de overige vier eenheden komen dergelijke opkomsten beperkt voor.

Wat betreft de zeer lange opkomsten komen twee van de eenheden boven de LAR-grens van 13 keer in 52 weken uit; geen van de eenheden hoger dan de ATW-grens.
In de nacht is sprake van veel lange opkomsten. Bij het Team Regionaal Service Centrum zijn die opkomsten niet zichtbaar, maar daar werkt op vrijdagnacht en zaterdagnacht een kleine shift (1 medewerker tot 02.00 uur). In de overige teams is wel duidelijk dat een substantiële groep meer dan 9 uur werkt.

In die zin bevestigen de resultaten dat in de praktijk langere opkomsten voorkomen dan de LAR-grenzen voorzien. Het probleem voor de eenheden is dat deze overschrijdingen 'ontstaan' en niet gepland kunnen worden.

Bevindingen: de zin van langere arbeidsduren
Dat er behoefte is aan dergelijke langere diensten wordt aangetoond door de volgende tabellen waarin voor de piekweken de tekorten/overschotten aan opkomsten per week worden aangegeven. Blauwe[13] cellen laten zien dat er op een bepaald moment in de week te weinig opkomsten zijn in een eenheid.

Tabel 4.5 Team BPZ Grootstedelijk: verschil in opkomsten bij afweging tussen behoefte en verantwoording (blauwe velden geven aan waar een tekort zit) op piekmomenten

Weekdag	Nacht	Vroeg	Dagdienst	Laat
maandag	0	0-	3-	7-
dinsdag	0-	1-	6-	7-
woensdag	0-	0	5-	9-
donderdag	1-	0-	5-	8-
vrijdag	0-	1	0	8-
zaterdag	2-	1	2	5-
zondag	0-	1	1	5-

Dit team BPZ Grootstedelijk zou op vrijdag- en zaterdagochtend baat kunnen hebben bij langer doorwerken van de voorgaande nachtshift (maximaal 1 uur). De grootste baat ontstaat bij het vroeger opkomen van de late shift en langer doorwerken van deze shift. Als de piek voorspelbaar zou zijn, dan zouden langere uren kunnen worden voorzien om de leemten te dichten. De tabel verheldert dat de overschotten in de late shift kunnen helpen om zowel de vroege als de nachtshift te versterken.

Tabel 4.6 Team BPZ Stedelijk

Weekdag	Nacht	Vroeg	Dagdienst	Laat
maandag	0	16	1	5
dinsdag	0-	4	16-	5
woensdag	0	5	13-	4
donderdag	1-	4	16-	5
vrijdag	4-	4	5-	9
zaterdag	2-	2	3	5
zondag	2	2	3	3

In het team BPZ Stedelijk zit de onevenwichtigheid vooral in de dag- en nachtshift. Het tekort in de nacht heeft te maken met het feit dat één van de politiebureaus op dat moment gesloten wordt. De mogelijkheden om langer door te gaan vanuit de nachtshift is beperkt. Voor deze eenheid is een algemene afweging van de balans tussen de dagshift en de andere shifts aan de orde.

[13] In het geval van een zwart-wit print of kopie: grijze cellen.

Tabel 4.7 Team BPZ Ruraal

Weekdag	Nacht	Vroeg	Laat
maandag	0-	1-	2
dinsdag	0-	0-	1
woensdag	0-	1-	2
donderdag	0-	1-	1
vrijdag	0-	0	1
zaterdag	1-	0	1
zondag	1	1-	1

In het team BPZ Ruraal liggen de knelpunten vooral in de late shift en in het weekend. De balans tussen de shifts is niet helemaal op orde. In het weekend zit het knelpunt op vrijdag laat, zaterdag vroeg, laat en zondag nacht. Langer doorwerken van de vroege shift op zondag is een ondersteuning voor de late shift.

Tabel 4.8 Team Noodhulp

Weekdag	Nacht	Vroeg	Laat
maandag	2-	1-	2
dinsdag	2-	2-	1
woensdag	1-	1-	2
donderdag	2-	1-	0
vrijdag	2-	2-	1
zaterdag	1	1-	1
zondag	1	2-	1

In het team Noodhulp biedt de ruimte in de vroege shift de mogelijkheid om met langer doorwerken het tekort in de late shift weg te nemen.

Tabel 4.9 Team Regionaal Service Centrum

Weekdag	Nacht	Vroeg	Laat
maandag	–	1	1-
dinsdag	–	1	1-
woensdag	–	0	1-
donderdag	–	0	1-
vrijdag	0-	1	0-
zaterdag	0	0	1-
zondag	–	0-	1-

In het Regionaal Service Centrum ligt het knelpunt in de vroege shift. Hier zou vroeger opkomen vanuit de late shift hulp kunnen bieden op de weekdagen. (De liggende streepjes in de kolom ‘Nacht’ worden verklaard door de afwezigheid van nachtdiensten op deze dagen.)

Een extra complicatie melden de korpsen. De inzet van politiemedewerkers (zeker van bepaalde groepen met speciale competenties) duurt bij evenementen vaak langer dan 9 uur. Hetzelfde geldt bij assistentie aan andere korpsen, doordat er heen- en terugreistijd bij komt. In deze situaties is de inzet binnen de ATW gemakkelijker te plannen dan binnen de LAR.

Conclusie
De LAR biedt beperkte mogelijkheden voor lange opkomsten. De ATW is op dat vlak een stuk ruimer. De gegevens van deze eenheden laten zien dat in de praktijk meer lange opkomsten voorkomen dan feitelijk is toegestaan. Een bijkomend knelpunt voor de korpsen is dat deze lange diensten in de LAR niet vooraf te plannen

zijn. Dat de korpsen zeker baat hebben bij het kunnen inplannen van langere opkomsten laten de plantabellen voor de piekweken zien.

Aanbeveling
De planschema's tonen aan dat de korpsen kunnen inschatten wanneer de langere arbeidsuren nodig zijn. Een dergelijke oefening heeft alleen maar zin, indien de langere diensten in te plannen zijn. Wat betreft de grenzen van de arbeidsduur, zorgt de speelruimte in de ATW ervoor dat de meeste tekorten in de planningen op te lossen zijn. Daarvoor zou de LAR-bepaling verruimd moeten worden.
Maak gebruik van een *gemiddelde* arbeidsduur van negen uur door de arbeidsduur ook te laten variëren. Daarmee wordt meer speelruimte geboden om nu eens een opkomst waar nodig langer dan wel korter te laten zijn.

4.4 Beperking verkorte rust

De verkorte dagelijkse rust
De ATW maakt het mogelijk om eenmaal per periode van 7x24 uur de dagelijkse rust terug te brengen tot acht uur. De LAR beschrijft dat een dagelijkse rusttijd van acht uur niet mag worden opgenomen in de planning. Volgens de LAR moet tussen twee diensten een dagelijkse rusttijd van ten minste elf uur worden gepland. De LAR geeft aan dat in de uitvoering wel ruimte voor is voor een incidentele beperking van de rusttijd tot acht uur.
De verschillende bepalingen voor de dagelijkse rust in de ATW en de LAR hebben tot gevolg dat na een avonddienst tot 23.00 uur geen dagdienst mag worden geroosterd vóór 10.00 uur (elf uur rust verplicht tussen diensten).
Omdat volgens de LAR minimaal elf uur rust tussen twee diensten moet worden gepland, heeft de bepaling rondom de verkorte rust ook gevolgen voor het plannen van een vroege dienst gevolgd door een nachtdienst. Een vroege dienst eindigt om 15.00 uur. Een nachtdienst kan dus niet eerder dan om 02.00 uur beginnen, terwijl deze normaliter om 23.00 uur aanvangt. De ATW biedt hier eenmaal in een periode van 7x24 uur wel ruimte voor.[14]

Analyse
In tabel 4.10 zijn vier analyses van de rusttijden bij de vijf eenheden opgenomen. Aansluitend bij de regels is het allereerst relevant om na te gaan of de eenheden gebruik maken van verkorte rusten (minder 11 uur). Daarbij komen de drie uitzonderingssituaties in beeld: korte rusten na avonddiensten, korte rusten na een nacht en korte rusten na drie nachten achter elkaar.

[14] In de ATW en LAR wordt ook gesproken over de rust na drie nachtdiensten. Daarin ligt een beperkt verschil tussen ATW en LAR. In de uitwerking is dit verschil erg klein. Hier wordt verder niet naar gekeken.

Tabel 4.10 Overzicht gebruik van rusttijden (percentage in totale opkomsten)

Eenheid	% rusten korter dan 11 uur (niet-nacht)	% rusten korter dan 11 uur bij avonddiensten tot 23 uur	Na nacht: % rust korter dan 14 uur
Team BPZ Grootstedelijk	1	1	4
Team BPZ Stedelijk	5	1	2
Team BPZ Ruraal	3	11	2
Team Noodhulp	1	1	3
Team Regio-naal Service Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De drie analyses laten zien dat het percentage korte rusttijden heel erg klein is. Alleen in het Team BPZ Stedelijk zien we dat bij 5% van de opkomsten een verkorte rust voorkomt en in het Team BPZ Ruraal zien we dat een belangrijk aantal late opkomsten gevolgd worden door een verkorte rust. Volgens de korpsen is dit wenselijk, omdat daardoor het aan de medewerkers mogelijk wordt gemaakt de volgende dag ‘samen met de familie aan het eten te zitten’. De verkorte rusten waren al niet inplanbaar, maar ze komen feitelijk nog minder dan incidenteel voor. Om een gevoel te krijgen hoe weinig deze diensten voorkomen: in de eenheden betekent dit dat er per week gemiddeld zo’n drie verkorte rusttijden voorkomen. Uit deze analyse blijkt dat verkorte rusten blijkbaar geen instrument zijn voor de eenheden om eventuele bezettingsproblemen in shifts op te lossen.

Zouden de eenheden dan wel behoefte hebben aan verkorte rusten? De bezettingsprofielen van de shifts in de verschillende korpsen kunnen ook daar een antwoord op leveren. Daarbij wordt opnieuw gefocust op die weken waarin de onderbezetting het grootst is (de ‘piekweken’).

Team BPZ Grootstedelijk heeft tekorten in het weekend. Een vroeg-nacht zou baat kunnen hebben voor de zondagnacht. Alleen is het dan zo dat de vroege shift op zaterdag een bezettingsknelpunt kent. In dat team zou er meer baat zijn bij een vroege opkomst na een late shift. Dan zouden de tekorten op vrijdag-, zaterdag- en zondagochtend mee opgelost kunnen worden.
In het team BPZ Stedelijk ligt het knelpunt in de bezetting in de ochtend en late shift. Daar zou enig soelaas geboden kunnen worden door een vervroegde opkomst na een nachtshift. Dat zou gedurende de week de last van de late shift kunnen oplossen. Voor de vroege shift helpt het alleen, indien het overschot van de dagshift aansluit bij de bezetting van de vroege shift. Maar in dit team lijkt een vroeg-nacht op zich weinig extra baat op te leveren.
In het Team BPZ Ruraal zou er baat zijn bij een vroeg-nacht voor de zondagnacht. Daarnaast zou een verkorte rust na de nacht ook kunnen helpen bij de late shift.
Ook in het Team Noodhulp is duidelijk dat een vroeg-nachtcombinatie in het weekend behulpzaam zou zijn om de knelpunten in de nacht op te lossen. De knelpunten in de late shift hebben eerder baat bij langer doorwerken, minder met het oppakken van verkorte rust.
In het RSC zijn er slechts twee shifts waartussen geschoven zou kunnen worden. Een verkorte rust is hier geen optie.

Hier is de conclusie dat de vroeg-nacht combinatie niet in alle eenheden even behulpzaam is om bezettingsproblemen op te pakken. Soms biedt ook een nacht-laat oplossingen.

Conclusie
De verkorte rust mag vanuit de LAR niet worden gepland. Dat de korpsen baat hebben bij een dergelijke maatregel is wel helder uit de analyse van de bezettingsproblemen in de piekweken. Daarbij is niet één oplossing (bijvoorbeeld de vroeg-nacht) nodig, soms zijn andere oplossingen met een verkorte rust nodig om piekbelasting van eenheden weg te nemen.

Aanbeveling
Hier geldt net zoals bij de regel met betrekking tot de langere diensten, dat verkorte rusten inplanbaar dienen te worden gemaakt, conform de ATW.

4.5 Gemiddelde arbeidsduur en rusttijden

De gemiddelde arbeids- en rusttijden
De ATW beschrijft de maximale arbeidsduur per week (60 uur), per vier weken (55 uur) en per zestien weken (48 uur). Voor nachtdiensten geldt (bij zestien of meer nachtdiensten per zestien weken) een gemiddelde van 40 uur per zestien weken. In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om per periode van zestien weken een hoger gemiddelde arbeidsduur te hebben. Dit hangt samen met de uitvoering van artikel 12a van het Barp (de werktijdenmodaliteit). Overigens is het systeem BVCM hieraan niet dienstig. Dit systeem plant namelijk per periode van vier weken en kan dus niet rekenen met een hogere gemiddelde arbeidsduur per zestien weken. Dit vormt vooral een knelpunt in de periodes met feestdagen en in de zomerperiode, waarin men te maken heeft met een groter aantal piekmomenten in de vraag naar inzet. Verder zijn er andere LAR/Barp regels die belemmerend werken op het realiseren van langere gemiddelde werkweken:

- minimaal 36 uur aan wekelijkse rust (+ starteisen);
- maximale arbeidsduur van 9 uur per dag (max. 6x9u = 54 u);
- 50% zondagen vrij + combinatie-eis.

Voor nachtdiensten gelden aanvullende regels voor het maximum aantal nachten in LAR/Barp: 32 nachten per 16 weken (104 op jaarbasis) terwijl de ATW 36 nachtdiensten per 16 weken (140 op jaarbasis) toestaat.

Analyse
Opnieuw staat eerst de analyse centraal van de mate waarin in de eenheden gemiddeld langere werkweken voorkomen. Daarbij is voor het nachtwerk een aparte analyse uitgevoerd. De groep medewerkers die in de zestien weken, zestien en meer keer een nachtshift heeft, is afzonderlijk tegen het licht gehouden. Daarna wordt het nut van langere werkweken geanalyseerd.

Bevindingen voorkomen langere werkweken
In tabel 4.11 is voor de verschillende planhorizonten aangegeven welk percentage van de medewerkers tot een categorie ‘gemiddelde arbeidsduur’ hoort. De planningshorizonten - per 16 weken, vier weken en week - worden afzonderlijk besproken.

Tabel 4.11 Gebruik gemiddeld langere werkweken (niet in de nacht)

	Arbeidsduur per week	Team BPZ Grootstedelijk %	Team BPZ Stedelijk %	Team BPZ Ruraal %	Team Noodhulp %	Team Regionaal Service Centrum %
Per 16 weken	60 uur	–	–	–	–	–
	>55 uur	–	–	–	–	–
	>48 uur	–	–	–	–	–
	>40 uur	–	14	3	1	–
	36 tot 40 uur	9	35	39	39	4
	32 tot 36 uur	14	16	17	17	15
	<32 uur	77	36	41	43	80
Per periode van 4 weken	60 uur					
	>55 uur					
	>48 uur	–	3			
	>40 uur	4	27	14	8	1
	36 tot 40 uur	11	16	29	40	9
	32 tot 36 uur	12	14	17	15	14
	<32 uur	74	40	39	37	76
Per week	60 uur	–	1			
	>55 uur	1	2	1	1	–
	>48 uur	3	8	4	4	1
	>40 uur	13	28	23	27	10
	36 tot 40 uur	20	17	17	25	10
	32 tot 36 uur	5	15	17	10	17
	<32 uur	59	28	38	33	62

- Per 16 weken: voor de hele periode van 16 weken is het de eenheden toegestaan om een gemiddelde werkweek op de 16 weken van 48 uur in te plannen. Natuurlijk is het zo dat een medewerker die zo lang werkt, die tijd moet compenseren in de volgende drie kwartalen van het jaar. Uit de tabel is af te leiden dat er weliswaar gemiddelde werkweken van boven de 40 uur voorkomen, maar dat geen medewerker in de onderzochte eenheden de 48 uur haalt. Alleen in het Team BPZ Stedelijk werkt 14% van de medewerkers meer dan 40 uur gemiddeld in de onderzochte periode. Twee medewerkers halen 45-46 uur per week gemiddeld over de periode.
- Per periode van 4 weken: hier geldt de mogelijkheid van 55 uur. Die mogelijkheid komt niet voor. In het Team BPZ Stedelijk zien we 3% van de medewerkers die wel op periodeniveau tot 48 uur per week gemiddeld komt.
- Op weekniveau (16 weken binnen de onderzochte tijdshorizon): de korpsen hebben de mogelijkheid om medewerkers tot 60 uur te laten werken (54 uur als de combinatie van de LAR/Barp regels wordt gerespecteerd). Weken van 55 uur komen incidenteel voor; weken van 60 uur komen nauwelijks voor (een enkele keer in het Team BPZ Stedelijk).

Slechts in één eenheid worden langere gemiddelde werkweken meer ingezet, maar dat blijft dan wel beperkt tot het weekniveau. Lange perioden van langere werkweken zijn niet waargenomen. Het is mogelijk dat dit samenhangt met de onderzochte periode, maar het feit dat het resultaat in alle korpsen in dit onderzoek voorkomt, wijst er meer op dat deze optie weinig wordt ingezet.

Bevindingen: langere werkweken en nachtwerk
Voor medewerkers die in een periode van 16 weken, 16 keer en meer in de nacht werken geldt de bepaling van gemiddeld maximaal 40 uur per week. In drie van de eenheden kan een dergelijke maatregel worden ingezet. In het Team BPZ Ruraal werken er weliswaar medewerkers 16 keer en meer in de nacht, maar dat aantal is zo beperkt dat een aparte analyse daarvan weinig zinvol is. In het RSC is deze maatregel ook geen optie.

Tabel 4.12 Langere gemiddelde werkweken in de nachtshift

		Team BPZ Grootstedelijk %	Team BPZ Stedelijk %	Team Noodhulp %
Per 16 weken	>40 uur	–	5	
	36 tot 40 uur	13	55	62
	32 tot 36 uur	46	30	27
	>32 uur	42	10	11

Van de drie korpsen is alleen bij het Team BPZ Stedelijk zichtbaar dat lange arbeidsweken ingezet worden bij medewerkers. Er zijn geen 'nachtwerkers' in deze drie eenheden die de volle 32 nachten in een periode van 16 weken halen. De meeste hebben tussen 16 en 20 nachten in de onderzochte periode. Kortom, de korpsen houden zich aan de regels van LAR als het gaat om gemiddelde arbeidsduur voor nachtwerkers.

Bevindingen: nut van langere werkweken
De aparte analyse gericht op de behoefte en op de mate waarin gemiddeld langere werkweken een hulp zouden zijn voor de eenheden, is uitgevoerd in de afzonderlijke rapportages over de eenheden van de korpsen. Een dergelijke analyse wordt hier niet herhaald, omdat onze onderzoeksopzet te beperkt is. Om goed te kunnen vaststellen in welke mate langere werkweken een hulp zijn voor eenheden is minstens een onderzoeksperiode van een jaar vereist. Met de zestien weken waar in dit onderzoek naar is gekeken, is het vanzelfsprekend dat uitbreiding van de werkweek een oplossing vormt voor eventuele capaciteitstekorten. Alleen is niet vast te stellen of de hogere inzet daadwerkelijk zal worden gecompenseerd in de overige kwartalen. De analyse die is uitgevoerd geeft aan hoeveel medewerkers met gemiddeld langere werkweken nodig zouden zijn om de tekorten op te vangen. Het verschil tussen LAR/Barp en ATW ligt vooral daarin dat onder de regels van de ATW minder medewerkers nodig zijn. Zij kunnen namelijk langere werkweken maken dan onder de LAR/Barp mogelijk is.

Vooral korpsen met een verhoogde behoefte aan inzet in de zomerperiode (in de recreatiegebieden) hebben baat bij het hebben van langere werkweken in de piekperioden. Vanuit de praktijk van de planning blijkt dat dit moeilijk realiseerbaar is door alle belemmerende bepalingen (BVCM, modaliteiten, weekendrestricties en dergelijke).

Conclusie
Langere werkweken bieden mogelijkheden voor eenheden om met langer durende capaciteitstekorten om te gaan. In de praktijk worden deze mogelijkheden slechts in één korps beperkt gehanteerd. In de overige korpsen worden de maatregelen niet ingezet. De inzet van dergelijke maatregelen worden niet zozeer belemmerd als gevolg van de regels rondom gemiddelde arbeidsduur zelf, maar zijn eerder het gevolg van de beperkte planhorizon in BVCM en van het beperkte overzicht dat de

korpsen hebben op de langere termijn in combinatie met andere belemmerende bepalingen, zoals de werktijdenmodaliteiten en de weekendrestricties. Het is wel bekend dat in sommige korpsen langere werkweken gewenst zijn om met name tekorten in de zomervakantie op te vangen.

Aanbeveling
Deze regel is op zich voldoende ruim. Oplossingen voor capaciteitsproblemen liggen eerder buiten deze specifieke regel, maar wel in de combinatie met de opheffing van overige belemmeringen.

5 Conclusies

De conclusies op het eerste deel van de vraagstelling (*zijn de belemmeringen uit de LAR/Barp zoals aangeduid in het IOOV-onderzoek te generaliseren naar alle politiekorpsen?*) zijn als volgt.

- In dit onderzoek is een analyse verricht bij korpsen en eenheden die beschikken over adequate gegevens om de vraag naar dienstverlening goed in te schatten. De korpsen hebben elk veel moeite gedaan om de behoefte van hun 'publiek' (de vraag) in te schatten en de bezetting daarop (overigens vanuit forecasting) op in te zetten. Ondanks dit gegeven lijkt het voor de korpsen toch lastig te zijn om behoefte heel precies in te schatten. Bij elk van de eenheden zijn disbalansen in de bezetting vast te stellen. Bij de meeste werkprocessen geldt dat in het weekend (vanaf vrijdagavond) onderbezetting is en door de week overbezetting.
- Gezien het feit dat deze korpsen 'voorlopers' zijn op het gebied van capaciteitsmanagement en zij dus het maximale hebben betracht om binnen de regels de vraag te plannen, mag worden geconcludeerd dat het in belangrijke mate de regelingen uit LAR/Barp zijn die belemmerend werken om de disbalansen op een flexibele wijze te lossen. Het is niet hun onvermogen qua planning en capaciteitsmanagement. Uit de analyses van de afzonderlijke bepalingen is gebleken, dat alle vijf bepalingen belemmerend werken, met uitzondering van de regels rond gemiddelde arbeidsduur. Met de ATW zijn alle disbalansen in de regel op te lossen, indien de LAR/Barp-regels niet van toepassing zouden zijn.
- Zijn deze conclusies nu generaliseerbaar? Het beeld is dat in de andere korpsen de afwijking tussen planning en behoefte groter zal zijn en dat de belemmeringen in de regels daar minstens even groot zullen zijn. De behoefte aan de flexibiliseringsmaatregelen is dientengevolge minstens zo groot. Deze aanname kunnen we formuleren op basis van de bijeenkomst met de korpsen op 21 juni 2011: de belemmeringen werden herkend, niet ontkend; evenmin werden voorbeelden aangedragen waarmee het planningsvraagstuk binnen de korpsen beter binnen de grenzen van de LAR/Barp konden worden opgelost.

De conclusies over het tweede deel van de vraagstelling (*wat is de omvang van de belemmeringen?*) zijn als volgt.

- Voor elk van de maatregelen is aangegeven welke de belemmeringen er zijn in de regels van de LAR en het Barp zelf. Het afschaffen van deze belemmeringen zorgt ervoor dat de flexibiliteit die binnen de grenzen van de ATW mogelijk is, kan worden gerealiseerd.
- De behoefte aan inzet in het weekend in de volcontinu diensten wordt in sterke mate belemmerd door het aantal vrije zondagen, met name door de manier waarop deze in de praktijk wordt opgevat: weekend-op-weekend-af. De ruimte die de LAR/Barp bieden in de combinaties van vrije dagen wordt niet benut, maar kan ook niet benut worden doordat daarvoor instemming van de medewerker nodig is. Het verlagen van het minimum aantal vrije zondagen is vanuit capaciteitsmanagement een goede optie gezien het behoeftepatroon van de politie.
- De werktijdenmodaliteit (met name de 4x9-uursmodaliteit) werkt belemmerend, omdat hiermee het werkaanbod niet nauwkeurig genoeg kan worden gevolgd.

De flexibiliteit gaat door een vast patroon van 4x9 uur in zijn geheel verloren. Afschaffen van de 4x9-modaliteit levert bij een fulltimer dienstverband twee extra opkomstmomenten per periode op die - indien flexibel ingepland - een deel van de onevenwichtigheden kan oplossen.

- De belemmeringen rond verkorte rust en maximale arbeidsduur hebben te maken met het feit dat de planners niet op voorhand tekorten kunnen opvangen: langere dagen zijn niet in te plannen; dat geldt ook voor verkorte rusten. Daarnaast is het beschikbare arsenaal aan maatregelen vooral denkbeeldig. Op papier zijn de maatregelen mogelijk: in de praktijk zijn de maatregelen niet inzetbaar, omdat de kaap die moet worden genomen (via OR, via korpschef, op eigen initiatief) te groot is. Een deel van de druk rondom weekenden kan mede ook worden opgevangen door de verkorte rust in te kunnen plannen.
- De bepalingen rond de gemiddelde arbeidsduur zijn op zichzelf niet belemmerend. De inzet van langere werkweken en dergelijke wordt niet zozeer belemmerd als gevolg van de regels rondom gemiddelde arbeidsduur zelf, maar door de beperkte planhorizon in het BVCM en van het beperkte overzicht dat de korpsen hebben op de langere termijn in combinatie met andere belemmerende bepalingen, zoals de werktijdenmodaliteiten en de weekendrestricties. Tevens speelt het gebruik om nauwelijks te werken met variabele dienstlengten het gebrek aan flexibiliteit in de kaart. De ‘gemiddelde’ arbeidsduur wordt opgevat als een ‘vaste’ arbeidsduur, waardoor flexibiliteit niet wordt gerealiseerd op dit vlak.
- Dit onderzoek heeft het effect van de belemmerende bepalingen afzonderlijk geanalyseerd. De verschillende bepalingen werken in een concreet rooster echter op elkaar in. Daardoor neemt de complexiteit toe en werkt het geheel nog meer belemmerend voor planners om de planning rond te krijgen. Onderzoeksmatig is dit lastig in kaart te brengen.
- De cijfers geven ook zicht op een neveneffect van de beperkte ruimte voor flexibilisering. De beperkte manoeuvreerruimte leidt ertoe, dat in de praktijk steeds dezelfde politieambtenaren ingezet worden om het werk op lastige momenten op te lossen. Dat is zichtbaar uit het feit dat de medewerkers met 4x9-modaliteit zich feitelijk buiten de speelruimte voor langere en kortere arbeidstijden hebben gezet, en dat diegenen die een vaste modaliteit kiezen ook in het weekend niet meer inzetbaar zijn. Bij dit soort van (onbedoelde) effecten is de vraag aan de orde of de lasten van het politiewerk wel voldoende gelijk verdeeld zijn binnen de eenheden.

Overige conclusies zijn als volgt.

- In de toepassing van de verschillende mogelijkheden lijkt het erop dat de korpsen weinig experimenteren. Ook op de momenten waarop de behoefte het hoogst lijkt (wat we piekmomenten hebben benoemd), worden oplossingen, voor zover mogelijk, ook niet gebruikt. Het anders omgaan met modaliteiten, verlengen van opkomsten, verkorten van de rust en het verlengen van de werkweken lijken zeer uitzonderlijk te worden ingezet. De vraag is dan of dit een gevolg is van de regels zelf of dat andere overwegingen een rol spelen.
- Er zijn naast de belemmerende bepalingen ook andere redenen voor inflexibiliteit zoals cultuur, management en systemen. Deze redenen zijn niet in dit onderzoek betrokken, maar spelen in de praktijk eveneens een rol.

Een laatste conclusie is dat de bevindingen in dit onderzoek in lijn zijn met de bevindingen van het IOOV-onderzoek van dit voorjaar (IOOV, 2011).

Bijlage A Arbeidstijden bij de politie: onderzochte bepalingen

Wettelijk kader

Het wettelijk kader van de arbeidstijden bij de politie wordt vormgegeven met de Arbeidstijdenwet (ATW), het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) en de Landelijke Arbeidstijdenregeling sector Politie (LAR) (ontleend aan IOOV, 2011: 25-27).[15]

De bepalingen van Arbeidstijdenwet strekken er mede toe het combineren van arbeid en zorgtaken evenals andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid te bevorderen. De normen uit de ATW geven de grenzen aan waarbinnen de werkgever en de werknemer afspraken kunnen maken over arbeidstijden. De regelgeving zou zich moeten beperken tot hetgeen vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer noodzakelijk is.

Voor politieambtenaren geldt voorts het Besluit algemene rechtspositie politie. De artikelen 12, 12a en 13 van deze algemene maatregel van bestuur bevatten bepalingen over de arbeids- en rusttijden van politieambtenaren en over de toekenning van een zogenoemde werktijdenmodaliteit. Op grond van het tweede lid van artikel 12 van het Barp en artikel 1:4 van de ATW kan het bevoegd gezag in een collectieve regeling of in een regeling waaromtrent de werkgever schriftelijk overeenstemming heeft bereikt met het medezeggenschapsorgaan afspraken maken inzake rusttijd en pauze, de arbeidstijd, arbeid op zondag en arbeid in nachtdienst.

De wenselijkheid tot harmonisering van de rechtspositionele regelingen in de verschillende korpsen heeft geleid tot de - niet officieel geformaliseerde afspraken[16] in de - Landelijke Arbeidstijdenregeling sector Politie. De LAR legt de politieorganisaties een stringenter regime op als het gaat om arbeids- en rusttijden dan de ATW. Bij de totstandkoming van de LAR zijn onder andere afspraken gemaakt over normen voor arbeids- en rusttijden en consignatie nachtdienst. De afspraken die zijn gemaakt in de LAR komen voor een deel overeen met bepalingen van het Barp.

De LAR en het Barp zijn op een aantal punten stringenter dan de ATW. In onderstaand overzicht (tabel A1.1) zijn de belangrijkste bepalingen uit de ATW en Barp/LAR naast elkaar gezet (zie ook tabel A1.2).

---

[15] Tenslotte is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) relevant. Aangezien de WOR (artikel 27, eerste lid) ook een ondernemingsraad bevoegdheden geeft bij het vaststellen, wijzigen of intrekken van een werktijd- of vakantieregeling hebben de ondernemingsraden in de korpsen met het bevoegd gezag afspraken gemaakt door middel van zogenoemde planningsprotocollen. Hiermee is de duur (lengte) van een dienst of het totaal aantal diensten op jaarbasis afgebakend.

[16] In november 2011 lopen de afspraken over de LAR af, tenzij sociale partners overeenkomen de afspraken al dan niet gewijzigd te verlengen.

Tabel A1.1 Korte weergave meest relevante bepalingen LAR/Barp en ATW

Bepaling/onderwerp	LAR/Barp	ATW
Arbeidstijd per dienst (maximaal)	9 uur (planbaar) 12 uur (in uitvoering)	12 uur
Arbeidstijd per nachtdienst (maximaal)	9 uur (rooster) 10 uur (uitvoering)	10 uur
Arbeidstijd per dienst in de nacht verlengen tot 12 uur (maximaal)	13 keer per jaar	22 keer per 52 weken
Dagelijkse rust (minimaal)	11 uur of onder voorwaarden eenmaal per 7x24 uur: 8 uur (in uitvoering)	11 uur of onder voorwaarden eenmaal 7x24 uur: 8 uur (planbaar)
Dagelijkse rust na nachtdienst (minimaal)	14 uur	14 uur of onder voorwaarden eenmaal per week: 8 uur
Wekelijkse rust (minimaal)	36 uur	36 uur
Aantal vrije zondagen (minimaal)	26 zondagen per kalenderjaar (22 aansluitend op een vrije zaterdag of maandag)	13 zondagen per 52 weken

Tabel A1.2 Schematische weergave bepalingen LAR/Barp en ATW

	LAR/Barp	ATW
Arbeidstijd		
• per dienst	***Planning: maximaal 9 uur.*** ***In Uitvoering: maximaal 12 uur.*** Indien noodzakelijk kunnen incidenteel bij uitzondering 12-urige diensten worden geroosterd. Het moet gaan om bijzondere situaties en in opdracht van de korpschef	Maximaal 12 uur
• per week	60 uur	60 uur
• per 4 weken	Per week gemiddeld 55 uur	Per week per 4 weken gemiddeld 55 uur
• per referentieperiode	Per week gemiddeld 48 uur	Per week per 16 weken gemiddeld 48 uur
• minimaal	***In beginsel minimaal 6 uur.*** Voor deeltijders geldt dit naar rato met een minimum van 3 uur. In overleg met de medewerker kan van deze minimumduur worden afgeweken.	
Rusttijden		
• dagelijkse rust	***Planning:*** 11 uur aaneengesloten per 24 uur ***In Uitvoering:*** 1x per periode van 7x 24 uur is de dagelijkse rust in te korten tot minimaal 8 uur, indien de bedrijfsomstandigheden dit met zich mee brengen	11 uur (aaneengesloten) ***Planning:*** 1 x per week: 8 uur, indien noodzakelijk in verband met het soort werk of bedrijfsomstandigheden

	LAR/Barp	ATW
• wekelijkse rust	Hetzij 36 uur per periode van 7x24 uur Hetzij 72 uur per periode van 14x24 uur, *eventueel op te splitsen perioden van minimaal 36 uur*. *Bij meerdere aaneengesloten vrije dagen deel uitmakend van de wekelijkse rust, eindigt de voorafgaande dienst uiterlijk om 23.00 uur en begint de eerst opvolgende dienst niet voor 07.00 uur. (in overleg met de OR mag hiervan worden afgeweken, waarbij uiterlijk 06.00 uur mag worden gehanteerd in plaats van 07.00 uur)*	36 uur (aaneengesloten) Hetzij 72 uur per 14 dagen (te splitsen in stukken van minimaal 32 uur)
Nachtarbeid		
• nachtdienst	Een nachtdienst is een dienst waarin meer dan 1 uur arbeid wordt verricht tussen 00:00 en 06:00 uur.	>1 uur arbeid tussen 00:00 en 06:00 uur
• arbeidstijd per dienst	**Planning:** maximaal 9 uur **In Uitvoering:** maximaal 10 uur. ***Maximaal 13 maal* per kalenderjaar** te verlengen tot 12 uur onder gelijktijdige inkorting van de rust na die verlengde nachtdienst tot minimaal 12 uur. Deze toepassing is gebonden aan specifieke gevallen en vindt plaats in overleg met de OR.	**Planning:** arbeidstijd per dienst 10 uur 12 uur, mits: • rust na dienst 12 uur; • 5x per 2 weken; • maximaal **22 x per 52 weken**.
• per 4 weken	**Gemiddeld 55 uur per week**	
• arbeidstijd per 16 weken	Per 16 weken gemiddeld 40 uur per week indien sprake is van 16 of meer nachtdiensten in die periode.	Week 40 uur (indien ≥ 16 x per 16 weken arbeid in nachtdienst)
• rusttijd na nachtdienst *geldt voor nachtdiensten die eindigen ná 02.00 uur*	14 uur	14 uur (1 x per week: 8 uur, indien noodzakelijk in verband met aard arbeid of bedrijfsomstandigheden)
• rusttijd na ≥3 nachtdiensten	46 uur	46 uur
• maximum aantal achtereen	4	
• maximum lengte reeks	Maximum aantal achtereenvolgende diensten in een reeks met een of meer nachtdiensten: 6	*Geldt als minimaal één van de diensten uit de reeks een nachtdienst is 7 of 8*

	LAR/Barp	ATW
• maximum aantal *geldt voor nachtdiensten die eindigen ná 02.00 uur*	Per 16 weken **maximaal 32** nachtdiensten die eindigen na 02.00 uur. *(Gemiddeld 2 nachtdiensten per week met een maximum van 104 per jaar).*	• 36 nachtdiensten per 16 weken, of • 140 nachtdiensten per 52 weken, hetzij • 38 uur tussen 00.00 en 06.00 uur per 2 aaneengesloten weken
Vrije zondagen	Recht op 26 vrije zondagen waarvan 22 aansluitend aan een vrije dag, dan wel op ten minste 22 periodes van twee aaneengesloten vrije dagen waarbij de aaneengesloten periode een zaterdag of zondag omvat.	13 vrije weekenden per jaar. In onderling overleg kan dat nog minder zijn

Referenties

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Maart 2011). *Meer blauw op straat; alleen een zaak van efficiënter plannen? Een quick scan van de belemmerende effecten van sectorspecifieke arbeidstijdenregelingen op de bedrijfsvoering van de politie.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie / IOOV.

Leede, J. de, Phillipson, F., Goudswaard, A. & Oeij, P.R.A. Oeij (Maart 2011). *Capaciteit en flexibiliteit van de inzet van politie onder de LAR en het BARP: Een eerste kwantificering van belemmerende effecten.* Hoofddorp: TNO.

Oeij, P.R.A., Goudswaard, A., Brugman, A., Kooij-de Bode, J.M. & Kwantes, J.H. (2010a). *Bijzondere Politiediensten en de Arbeidstijdenwet.* Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid.

Oeij, P.R.A., Goudswaard, A., Brugman, A., Kooij-de Bode, J.M. & Kwantes, J.H. (2010b). *Het proces van plannen en roosteren binnen Bijzondere Politiediensten. Achtergronddocument bij het onderzoek naar Bijzondere Politiediensten en de Arbeidstijdenwet.* Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid (vertrouwelijk).

Veldhuis et al., G.J., Georganiseerd Overleg Sector Politie (4 Maart 2011). Eindrapport Werkgroep Bedrijfsvoering. GOP/11.00127 i.o.v. Centraal Georganiseerd Overleg Politie (GCOP).