De Nationale Politie
Arbeidstijden en Agressie en Geweld geïnspecteerd

De Nationale Politie slaagt er nog onvoldoende in om de Arbeidstijdenwet en de bepalingen rondom Agressie en Geweld van de Arbeidsomstandighedenwet en – besluit na te leven. Dit blijkt uit inspecties die de Inspectie SZW in de maanden november 2013 tot februari 2014 bij de Nationale Politie heeft uitgevoerd.

Bij eerdere inspecties in 2011, 2009, 2006, 2002 en 1998 die gericht waren op de Arbeidstijdenwet (ATW) en de bepalingen rondom Agressie en Geweld (A&G) van de Arbeidsomstandighedenwet en – besluit, waren wel geringe verbeteringen te zien maar de naleving liet steeds te wensen over. Ook in 2013 is de naleving van de arbeidstijden en aanpak van agressie en geweld nog onvoldoende. Daardoor kunnen medewerkers van de politie onnodig extra risico's lopen.

1. Aanleiding en ontwikkelingen

In 2011 constateerde de toenmalige Arbeidsinspectie dat de verschillende politiekorpsen de ATW nog onvoldoende naleefden. De politiekorpsen hadden weliswaar naar aanleiding van de resultaten uit de eerdere inspectieprojecten maatregelen genomen om door middel van capaciteitsmanagement verbeteringen aan te brengen, maar knelpunten bleven bestaan, vooral in de executieve dienst (en dan met name bij specialistische diensten). De Arbeidsinspectie pleitte in het inspectieverslag van 2011 voor meer sturing en prioriteitsstelling ten aanzien van de naleving van de ATW. Voorts voor meer voorlichting en begeleiding voor leidinggevenden op het gebied van consignatie en het gebruik van de uitzonderingsartikelen.

Ook agressie en geweld is in 2011 geïnspecteerd. Deze inspectie leidde tot de conclusie dat de aandacht voor het vòòrkomen en voorkomen van agressie en geweld tegen politiemedewerkers nog een te lage prioriteit had. Uit de inspecties bleek dat bijna geen enkel politiekorps er in was geslaagd om de bepalingen over agressie en geweld vanuit de Arbeidsomstandighedenwet voldoende na te leven. Tekortkomingen werden vooral geconstateerd op het gebied van het melden en registreren van agressie-incidenten en op het gebied van trainingen in het omgaan met agressie en geweld (communicatieve en de-escalerende vaardigheden).

De inspectieresultaten van 2011 waren aanleiding voor de Inspectie SZW om in 2013 te toetsen of de naleving van de Arbeidstijdenwet en de naleving van de bepalingen rondom agressie en geweld is verbeterd.

Ontwikkelingen bij de politie

Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie opgericht die bestaat uit 10 regionale eenheden, één Landelijke eenheid voor regio-overschrijdend en specialistisch politiewerk en het Politiedienstencentrum voor ondersteunende taken. Met de invoering van de nieuwe politiewet is het beheer van de politie vereenvoudigd; het gezag, de taken en de bevoegdheden van de politie zijn niet gewijzigd.

Op dit moment zit de Nationale Politie midden in de reorganisatie. De reorganisatie brengt de nodige onrust met zich mee in de organisatie. De meeste werknemers zitten nog niet op hun nieuwe plaats en ook de zgn. 'robuuste basisteams' (grote multifunctionele teams voor Basis PolitieZorg) zijn nog niet gevormd. Naar verwachting zullen per 1 januari 2015 de BPZ teams en de recherche opnieuw zijn ingericht en per 1 januari 2016 de bedrijfsvoering en beleidsdirecties.

De oprichting van de Nationale Politie betekent formeel dat er sprake is van een *nieuwe werkgever*. Daardoor is bij de inspecties in 2013 opnieuw begonnen met de eerste fase handhaving.

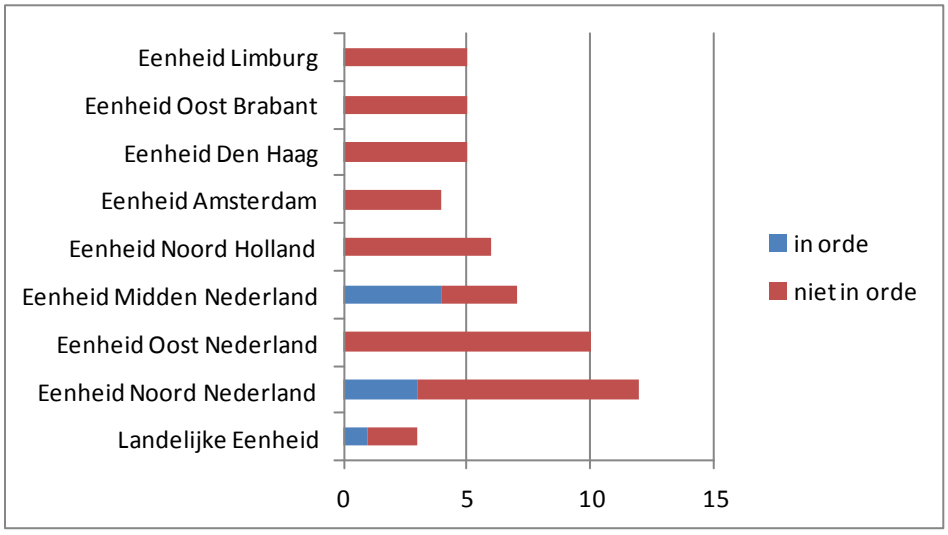
2. Inspectieresultaten

De Inspectie SZW heeft in 8 van de 10 regionale eenheden en in de landelijke eenheid (zgn. het regionaal niveau), in totaal 57 locaties van de Politie geïnspecteerd op de onderwerpen ATW en/of A&G.

De inspectieresultaten geven een beeld van het nalevingsniveau van de Arbeidstijdenwet en de bepalingen rondom Agressie en Geweld van de Arbeidsomstandighedenwet en -besluit bij de Politie.

Niet één van de eenheden op het regionaal niveau is er in geslaagd om de Arbeidstijdenwet en/of de bepalingen rondom Agressie en Geweld voldoende na te leven. Bij 49 locaties (86%) ressorterend van de eenheden zijn overtredingen aangetroffen. In slechts 8 locaties wordt geconstateerd dat de regels rondom ATW, voldoende worden nageleefd.

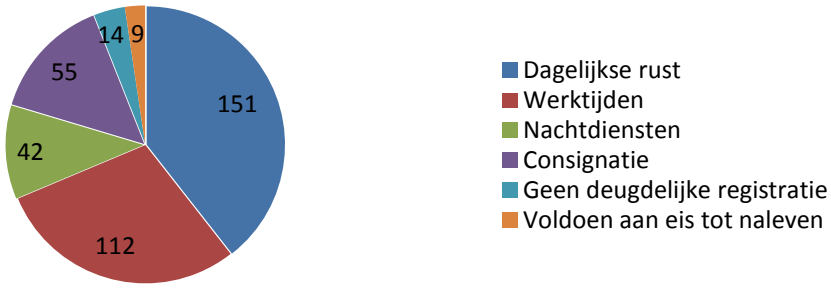
Figuur 1 Geïnspecteerde locaties per eenheid naar ATW en/of A&G



2.1 Inspectieresultaten Arbeidstijdenwet

Inspectie SZW heeft in totaal 383 overtredingen op het gebied van de Arbeidstijdenwet geconstateerd binnen de locaties van de 6 op dit onderwerp geïnspecteerde regionale eenheden (te weten, de eenheden Amsterdam, Brabant Oost, Midden Nederland, Noord Nederland, Oost Nederland en de Landelijke eenheid).

Grafiek 1 Aantal overtredingen ATW naar onderwerp



De meeste overtredingen hebben betrekking op onvoldoende dagelijkse rust en lange arbeidstijden. Bij 39 % van de overtredingen werd een rusttijd van minder dan de dagelijks voorgeschreven 8 of 11 uur geconstateerd. Daarnaast werd in 29% van de overtredingen een te lange arbeidstijd per dienst vastgesteld. Beide overtredingen nemen 68% van het totaal voor hun rekening en zijn bij alle 6 geïnspecteerde eenheden vastgesteld.

Overtredingen met betrekking tot nachtdiensten en consignatie zijn in respectievelijk 5 en 4 van de geïnspecteerde eenheden vastgesteld. De meeste overtredingen met betrekking tot nachtdiensten waren vooral overschrijdingen van de arbeidstijd in een nachtdienst; er werd langer dan 12 uur in nachtdienst gewerkt. Bij consignatie betroffen de meeste overtredingen vooral onvoldoende vrij van consignatie na een nachtdienst en de arbeidstijd in consignatie. Het aandeel in het totaal aantal overtredingen in 2013 is voor nachtdienst 11 % en voor consignatie 5%.

Andere vastgestelde overtredingen zijn het niet voeren van een deugdelijke registratie ten aanzien van de arbeids- en rusttijden en het niet in de praktijk toepassen van beleid met betrekking tot de Arbeidstijdenwet. Bij 3 eenheden was hun ATW-registratie (BVCM) op onderdelen niet in orde. Dit komt met name door het onjuist gebruik van het registratiesysteem, namelijk het foutief verantwoorden van uren. Bij één eenheid was er wel schriftelijk beleid met betrekking tot toepassing van de Arbeidstijdenwet maar deze werd in de praktijk niet toegepast.

Grafiek 2 Aantal eenheden naar toegepaste handhavingsinstrumenten ATW

Gelet op de ernst en de zwaarte van de overtreding is in 3 regionale eenheden direct een boete gegeven wegens te weinig dagelijkse rust, te lang werken in nachtdiensten, lange werktijden per dienst en lange arbeidstijd in consignatie. In alle 6 regionale eenheden is gewaarschuwd met betrekking tot de Arbeidstijdenwet. In één eenheid is een eis tot naleving gegeven wegens het niet in de praktijk toepassen van beleid met betrekking tot de ATW.

Conclusies & aanbevelingen Arbeidstijdenwet

De breedte van de overtredingen bij de politie maakt duidelijk dat er onvoldoende sturing en borging is op de naleving van de Arbeidstijdenwet. De eerder geuite intenties om orde op zaken te stellen hebben niet geleid tot structurele verbeteringen.

Men werkt over het algemeen nog altijd te lang en neemt te weinig rust. Ook met betrekking tot nachtdiensten en consignatie gaat het vaak nog mis. Een aantal locaties blijkt nog niet goed met het registratiesysteem BVCM om te kunnen gaan en onjuist te

registreren. Meer voorlichting en begeleiding voor leidinggevenden op dit terrein is dan ook nodig.

Daarnaast komt uit de inspecties het beeld naar voren dat locaties in eenheden een eigen beleid rondom de ATW voeren en dat de procedures voor het gebruik van artikel 2.5 van de ATW veelal verouderd zijn en niet op eenheidsniveau zijn vastgesteld. Er zijn 26 regelingen waardoor er landelijk veel verschillen zijn in de toepassing van artikel 2.5 in roosters, modaliteiten en afspraken op teamniveau. Dit komt een uniforme uitvoering door de Nationale Politie, die sinds 1 januari 2013 als één werkgever opereert, niet ten goede. Het is aan te bevelen om voor de ATW op landelijk niveau eenduidige kaders op te stellen voor de uitvoering op decentraal niveau.

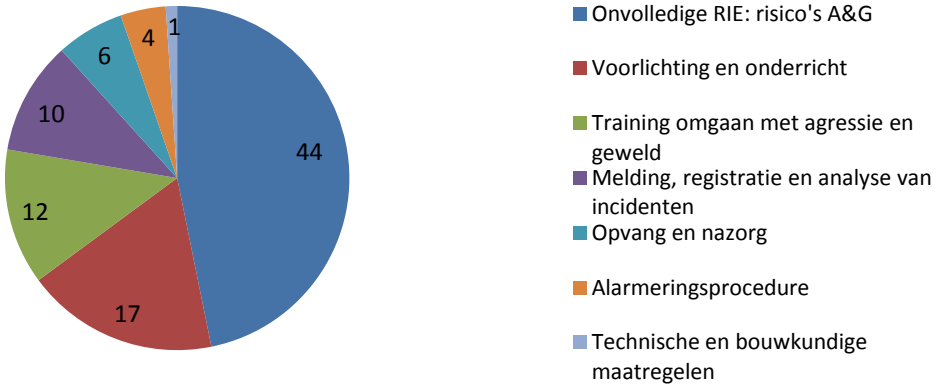
2.2 Inspectieresultaten bepalingen Agressie en Geweld

Volgens de wet- en regelgeving dient de werkgever beleid te voeren en maatregelen te treffen om de risico's op agressie en geweld te voorkomen of te beperken. Tijdens de inspecties naar agressie en geweld is nagegaan of de volgende maatregelen zijn genomen en ingevoerd op de werkvloer:

- Risicoinventarisatie en –evaluatie voor agressie en geweld
- Melden, registreren en analyseren van agressie- en geweldsincidenten
- Voorlichting en instructie over risico's en maatregelen
- Communicatieve en de-escalerende training in omgaan met agressie en geweld
- Opvang, ondersteuning en nazorg bij een agressie- of geweldsincidenten
- Organisatorische en personele maatregelen
- Geweldsprotocol voor agressie- of geweldsincidenten
- Bouwkundige en technische voorzieningen
- Communicatiemiddel/alarmsysteem om assistentie in te roepen
- Regeling voor daderaanpak
- Evaluatie van het agressiebeleid

De Inspectie SZW heeft bij elkaar 94 overtredingen van de wet- en regelgeving rondom Agressie en Geweld geconstateerd binnen locaties van de 5 op dit onderwerp geïnspecteerde regionale eenheden (te weten, de eenheden Den Haag, Limburg, Noord Holland, Noord Nederland en de Landelijke eenheid).

Grafiek 3 Aantallen overtredingen uitgesplitst naar beheersmaatregelen



De meeste overtredingen op het gebied van agressie en geweld betroffen het onvoldoende uitvoeren van beheersmaatregelen om agressie en geweld te voorkomen of te beperken en het onvoldoende geven van voorlichting, onderricht en trainingen. Het aandeel in het totaal aantal overtredingen in 2013 voor het onvoldoende uitvoeren van beheersmaatregelen is 47%; voor het onvoldoende geven van voorlichting, onderricht en trainingen is het aandeel bij elkaar 31%. In alle locaties van de 5 geïnspecteerde eenheden is vastgesteld dat er onvoldoende beheersmaatregelen worden uitgevoerd; de risicoinventarisatie en –evaluatie was niet actueel en er ontbraken beleidselementen ten

aanzien van het voorkomen en beperken van agressie en geweld. Ten opzichte van de inspecties van 2011is dit een verslechtering; alle 5 eenheden zijn op dit onderdeel in overtreding.

Overtredingen met betrekking tot het trainen van het personeel in executieve dienst in het omgaan met agressie en geweld zijn bij het merendeel van de locaties vastgesteld. Medewerkers in executieve dienst en ook baliepersoneel kunnen te maken krijgen met verbale dan wel fysieke agressie. Voor het trainen van communicatieve vaardigheden en de-escalerend gedrag was in veel locaties, waaronder ook in meldkamers/intake, te weinig aandacht. Uit de inspecties bleek ook dat het omgaan met de emotionele belasting in de taakuitvoering van medewerkers bij de meldkamers/intake onderbelicht bleef.

Het melden en registreren van agressie- en geweldsincidenten is bij 3 eenheden onvoldoende. Vooral verbale agressie wordt niet gemeld, terwijl verbale agressie veel voorkomt en kan leiden tot psychische klachten zoals gedeprimeerdheid. Ondanks de inzet van het protocol GTPA blijkt dat bij meer dan de helft van de geïnspecteerde locaties hieraan op de werkvloer nog onvoldoende uitvoering wordt gegeven. Uit de inspecties komt het beeld naar voren dat er sprake is van onderregistratie om de volgende redenen:

- (verbale) agressie wordt gezien als behorend bij het vak;
- melding vindt plaats als een incident aangifte-waardig is, dus als er een aanhouding en aangifte is geweest;
- melden van incidenten wordt gezien als tijdrovend;
- meldingsnormen zijn onvoldoende helder en worden daardoor niet consequent toegepast.

Grafiek 5 Aantal eenheden naar toegepaste handhavingsinstrumenten A&G.

In alle locaties van de 5 geïnspecteerde regionale eenheden zijn overtredingen aangetroffen en is gehandhaafd door middel van een waarschuwing. Bij 3 eenheden is een eis gesteld wegens het niet actueel zijn van werkdrukfactoren die een rol spelen bij de beleving van werkdruk bij medewerkers, daarbij zijn bij 2 van de 3 eenheden eisen gesteld voor het ontbreken van een risicobeoordeling rondom ongewenste omgangsvormen door leidinggevende en/of collega's. Er zijn geen boeterapporten aangezegd omdat in 2013 opnieuw begonnen is met eerste fase van handhaven.

Conclusies & aanbevelingen bepalingen Agressie en Geweld

De aanpak van agressie en geweld is niet geborgd op de werkvloer.
Er zijn centrale beleidskaders maar de uitvoering op de werkvloer blijft achter.
Op regionaal niveau slaagt geen enkele eenheid er in om de bepalingen over agressie en geweld voldoende na te leven. In bijna alle locaties is gehandhaafd door middel van waarschuwingen en eisen. Een zorgelijke situatie. Ook omdat deze situatie na de inspecties in 2011 al was geconstateerd. Hoewel veel op papier is geregeld is er onvoldoende borging op de afspraken.

Wat betreft de overtredingen ten aanzien van de risico inventarisatie en -evaluatie (RI&E) zijn met de politie op landelijk niveau afspraken gemaakt. De Inspectie SZW gaat er van uit dat deze afspraken worden doorvertaald naar de RI&E's van het decentraal niveau.

Er is nog onvoldoende geïnvesteerd in trainingen in het omgaan met verbale agressie en het aanleren van communicatieve vaardigheden en de-escalerend gedrag. Daarbij blijkt

uit de inspecties dat ook personeel in meldkamers/intake niet altijd goed voorbereid is op verbale agressie en op de emotionele belasting waar het in de taakuitvoering mee te maken kan krijgen. Door middel van handhaving zet de Inspectie SZW de politie er toe aan om trainingen op het gebied van agressie en geweld nu met voorrang in te plannen. Daarnaast dient men de nodige inspanningen te leveren om centraal vastgestelde beleidskaders op het gebied van agressie en geweld ook daadwerkelijk op decentraal niveau en op de werkvloer ten uitvoer te brengen.

De inspectieresultaten in 2013 geven aanleiding aan de Inspecties SZW om in 2014 weer te gaan inspecteren bij de politie. De inspecties zullen worden uitgevoerd bij de locaties die in 2013 achterbleven in de naleving van de ATW en de bepalingen rondom Agressie en Geweld in de Arbeidsomstandighedenwet. Wanneer opnieuw dezelfde of soortgelijke overtredingen worden aangetroffen, worden direct boetes aangezegd.

De resultaten zijn onder de aandacht gebracht van de korpsleiding van de Nationale Politie en van de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Reactie van Korpschef
In de reactie geeft de Korpschef aan het beeld van de inspecties tot februari 2014 te herkennen. Voor het aanpakken en terugdringen van het aantal ATW overtredingen is eerder de ambitie uitgesproken om het aantal ATW overtredingen eind 2014 met 40% te verminderen en eind 2015 tot nul te reduceren. Om dit te realiseren is een reeks van maatregelen genomen die deels organisatorisch van aard zijn en deels gericht zijn op een cultuurverandering.

Ten aanzien van de overtredingen rondom het onderwerp Agressie en Geweld is aangegeven dat diverse acties genomen zijn en worden om verbeteringen te bewerkstelligen. Door deze acties, die gericht zijn op instrumenten en op organisatorische voorzieningen, ter beschikking te stellen aan de regionale eenheden, zal de aandacht voor de aanpak van Agressie en Geweld en de registratie van agressie- en geweldsincidenten bevorderd worden. Met betrekking tot het trainen van medewerkers in omgaan met verbale agressie en het aanleren van communicatieve vaardigheden en de-escalerend optreden, zijn stappen gezet en zal met de Inspectie bezien worden wat aanvullend nog nodig is om aan de bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet te voldoen.

Projectnummer: A1107

Shiryn Maddoe, projectleider
Cynthia Pasanea, projectsecretaris
Jan Visser, coördinerend teamleider
Leo de Jong, EC-specialist Arbeid en Organisatie

September 2014