



TNO-rapport

Arbeid
Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl/arbeid

R10158/031-14156

T 023 554 93 93

F 023 554 93 94

Bijzondere Politiediensten en de Arbeidstijdenwet

Datum	Maart 2010
Auteurs	P.R.A. Oeij A. Goudswaard A. Brugman J.M. Kooij-de Bode J.H. Kwantes

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke 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 Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	ii
Managementsamenvatting	iii
1	Introductie
1.1	Inleiding.....
1.2	Het onderzoek.....
1.3	Opbouw van het rapport
2	Omstandigheden van het onderzoek
2.1	Inleiding.....
2.2	Verloop van het project.....
2.2.1	Onderzochte Bijzondere Politiediensten.....
2.2.2	Verloop van de interviewfase
2.2.3	Betrouwbaarheid van de verzamelde informatie
2.3	Analysemodel
3	Centrale uitkomsten en conclusies
3.1	Inleiding.....
3.2	Bijzondere diensten en hun taak: wat maakt deze diensten bijzonder?
3.2.1	Beschrijving van de diensten
3.2.2	Kenmerken van de Bijzondere Politiediensten
3.3	Welke ATW overtredingen komen er voor?.....
3.3.1	Voorbeelden van ATW overtredingen.....
3.4	Samenvatting: de voornaamste overtredingen
3.5	Het toepassen van uitzonderingsregels
3.6	Conclusie
4	Advies van TNO
Referenties	27
A	Bijlage: Regels uit ATW/ATB
	28

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid onderzoek gedaan naar knelpunten die Bijzondere Politiediensten ervaren met de Arbeidstijdenwet. Het onderzoek vond plaats in de periode januari 2009 tot februari 2010.

Aan dit onderzoek is meegewerkt door verschillende Bijzondere Politiediensten van meerdere regionale politiekorpsen en van het KLPD.

Het onderzoek is begeleid door een expertgroep die was ingesteld door vts Politie Nederland, en bestond uit:

- T. Centi-Jopp, KLPD/DKDB
- J. Henrotte, Programmabureau BVCM/Going Concern
- G.J. Keller, KLPD/DSRT
- R.R. Kleian, KLPD/DKDB
- A. Kozijn, KLPD/Capaciteitsmanagement
- N.J. Leijen, Politie Noord-Holland Noord
- G.R. Nijeboer, KLPD/DSRT
- R. de Regt, Programmabureau BVCM/Going Concern
- A. van de Scheur, Politie Brabant Zuid-Oost
- Y. Ulijn, Ministerie van BZK/Directie Politie en Veiligheidsregio's
- A. van der Wal, KLPD/DKDB
- P.J. Wallenburg, Politie Haaglanden
- P. Wesdorp, Programmabureau BVCM/Going Concern

Het onderzoeksteam bestond uit P.R.A. Oeij (projectleider), A. Goudswaard, A. Brugman, J.M. Kooij-de Bode, J.H. Kwantes, en C. van Veen (secretariaat).

Dit onderzoek werd mogelijk gemaakt door de welwillende medewerking van deelnemers aan de gesprekken, waarvoor onze hartelijke dank.

De auteurs

Managementsamenvatting

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft TNO Kwaliteit van Leven | BU Arbeid onderzoek verricht naar de vraag of het werk van Bijzondere Politiediensten zich verdraagt met de Arbeidstijdenwet (ATW).

Onder Bijzondere Politiediensten verstaan we in dit onderzoek onder meer organisatie-eenheden belast met arrestatie, opsporing, beveiliging, ME en activiteiten in het kader van grootschalig bijzonder optreden (GBO's), team grootschalige opsporing (TGO's) en (onvoorziene) rampen.

Op basis van het onderzoek bij 15 Bijzondere Politiediensten concluderen we dat de taakuitoefening van veel Bijzondere Politiediensten zich niet verdraagt met het naleven van de ATW. Feitelijk wordt geconstateerd dat de ATW 'in wezen' conflicteert met het werk van sommige Bijzondere Politiediensten.

Uit het onderzoek is gebleken dat met name de volgende regels knellen voor het werk van de Bijzondere Politiediensten: dagelijkse rust (artikel 5:3 ATW), maximale werktijd per dienst (artikel 5:7 ATW), nachtdiensten (artikel 5:8 ATW) en consignatie (artikel 5:9 ATW).

Daarnaast is er aantal Bijzondere Politiediensten, waarin de ATW als geheel conflicteert met de kern van de taakuitoefening. Dit heeft te maken met de ernst van de delictpleging, waar deze diensten zich op richten. Een combinatie van schaarse specialismen, niet uitstelbaar werk, onoverdraagbare taken en de noodzaak tot continue beschikbaarheid maakt dat ATW overtredingen in deze situaties structureel en onvermijdelijk zijn. Ook de noodzaak voor langdurige intensieve en complexe operaties en trainingen dragen hier aan bij. Het politiewerk binnen deze diensten is onverenigbaar met ATW. Het alternatief, namelijk het structureel achteraf toepassen van uitzonderingsregels, is voor deze diensten niet acceptabel. Bovendien is dit uitzonderingsartikel in de ATW daarvoor niet bedoeld. Het werkaanbod dient hier leidend te zijn bij het vaststellen van de werktijden.

Wij adviseren op basis van de uitkomsten van ons onderzoek om in gesprek te gaan met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde van conflicterende bepalingen uit de Arbeidstijdenwet een ontheffing te krijgen voor (bijzondere) onderdelen van de sector politie. Omdat in andere sectoren waarin werkzaamheden worden verricht die qua werksoort gelijkwaardig zijn (bijvoorbeeld AIVD, Defensie) ook dergelijke uitzonderingen hebben plaatsgevonden, lijkt het redelijk dit voor de sector te onderzoeken. Zolang deze diensten door SZW gehouden worden tot naleving van de volledige ATW zal het aantal ATW-overtredingen binnen deze diensten navenant hoog blijven.

1 Introductie

1.1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft TNO Kwaliteit van Leven | BU Arbeid onderzoek verricht naar de vraag of het werk van Bijzondere Politiediensten zich verdraagt met de Arbeidstijdenwet (ATW). Het onderzoek is onderdeel van het project Going Concern van Politie Nederland¹. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan een verzoek aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gedaan om bepaalde Bijzondere Politiediensten (geheel of gedeeltelijk) uit te sluiten van de ATW.

De Tweede Kamer heeft verzocht de uitkomsten van dit onderzoek te ontvangen. Dit verzoek staat mede in relatie tot de hoeveelheid ATW-overtredingen die in de sector Politie, ook bij de bijzondere politiediensten, worden gemaakt (zoals is geconstateerd in ander onderzoek).

Het doel van het onderzoek is het verzamelen van informatie en analyseren of op basis van dit onderzoek objectief, onafhankelijk en onomwonden kan worden vastgesteld dat het werk van de Bijzondere Politiediensten zich niet verdraagt met de bepalingen van de ATW, zonder de bedoelingen van de ATW te willen ontkennen. Bescherming van veiligheid, gezondheid en welzijn, een belangrijk doel van de ATW, behoort voorop te blijven staan.

1.2 Het onderzoek

Probleemstelling van het onderzoek

De algemene probleemstelling luidt:

Verdraagt het werk van Bijzondere Politiediensten zich met de Arbeidstijdenwet?

Onder Bijzondere Politiediensten verstaan we in dit onderzoek onder meer organisatie-eenheden belast met arrestatie, opsporing, beveiliging, ME en activiteiten in het kader van grootschalig bijzonder optreden (GBO's), team grootschalige opsporing (TGO's) en (onvoorziene) rampen.

Aanpak van het onderzoek

TNO heeft het onderzoek opgesplitst in drie fasen:

1. Startbijeenkomsten met de expertgroep
2. Interviews binnen korpsen door middel van gesprekken en een vragenlijst
3. Werkbijeenkomsten met de expertgroep

1. Startbijeenkomsten met de expertgroep

In de eerste stap zijn twee (start)bijeenkomsten gehouden met de expertgroep, bestaande uit materiedeskundigen vanuit de politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken op het gebied van Bijzondere Politiediensten, roostering en planning en wet- en

¹ M. Smit, F. Bakker, R. de Regt, *Deelprogramma 'Capaciteitsmanagement van het concern'*. (zie Product 10), Versie 08, 19 september 2006. Het TNO-project gaat over genoemd onderzoek en niet over de in Product 10 genoemde opdracht-specificatie, die luidt: ontwikkel, reguleer en implementeer een politie-specifieke arbeidstijdenwet, zodat recht gedaan wordt aan de bijzondere politie-specifieke operationele uitvoering (en een zuivere ATW-registratie ontstaat).

regelgeving over arbeids- en rusttijden. Met deze groep is een selectie gemaakt van te interviewen Bijzondere Politiediensten en is een overzicht gemaakt (een 'matrix') van voorkomende knelpunten met de Arbeidstijdenwet bij deze Bijzondere Politiediensten. De volgende Bijzondere Politiediensten zijn gekozen:

- OT, Observatie Team
- AT, Arrestatieteam
- SGO, Staf Grootchalig Bijzonder Optreden
- TGO, Team Grootchalige Opsporing
- FTO, Forensisch Technisch Onderzoek
- CIE, Criminele Inlichtingen Eenheid
- RID, Regionale Inlichtingen Dienst
- JHT, Joint Hit Team
- TOV, Technische Ongevallendienst Verkeer

Met deze Bijzondere Politiediensten zijn interviews gehouden in de regionale politiekorpsen Amsterdam-Amstelland, Brabant Zuid-Oost, Midden- en West-Brabant, Haaglanden, Limburg-Zuid, Noord-Holland Noord, IJsselland en de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het KLPD. Deze selectie wordt door de expertgroep beschouwd als een representatieve dwarsdoorsnede van bijzondere politiediensten.

Er is tevens onderzoek gedaan bij het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) – naast de al genoemde Dienst Nationale Recherche - bij de onderdelen:

- DKDB, Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
- DSRT, Diens Specialistische Recherche Toepassingen
 - WOD, unit Werken Onder Dekmantel
 - TGB, Team Getuigen Bescherming
 - USO, Unit Specialistische Operaties
- DSI, Dienst Specialistische Interventies
 - UIT, Unit Interventies Terrorisme
- DOS, Dienst Ondersteunende Specialismen
 - DLHP, Dienst Levende Have Politie

2. Interviews en vragenlijstonderzoek

Binnen de genoemde bijzondere politiediensten zijn in eerste instantie mondelinge interviews afgenomen met medewerkers, leidinggevenden en planners. In tweede instantie is een follow-up schriftelijke vragenlijst toegezonden per Bijzondere Politiedienst. De mondelinge interviews verschaffen kwalitatieve informatie en diepgang, terwijl de schriftelijke vragenlijst de kwantitatieve onderbouwing beoogde van verkregen inzichten.

3. Werkbijeenkomst met experts

Op grond van de verzamelde informatie en de analyses die daarop zijn verricht - vervat in conceptrapporten van TNO - zijn twee werkbijeenkomsten gehouden met de expertgroep.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de omstandigheden en het verloop van het onderzoeksproject. Hoofdstuk 3 beschrijft in samenvattende vorm de bevindingen uit de interviews met vertegenwoordigers van Bijzondere Politiediensten en het vragenlijstonderzoek. In dit hoofdstuk formuleert TNO tevens de conclusies en aanbevelingen over de hoofdvraag. Hoofdstuk 4 omvat het advies van TNO. In bijlage A zijn de belangrijkste werk- en rusttijdenregels opgenomen van de ATW.

2 Omstandigheden van het onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen relevante omstandigheden van het onderzoek aan de orde. We gaan in op het verloop van het onderzoek (paragraaf 2.2) en het analysemodel dat is gebruikt (paragraaf 2.3).

2.2 Verloop van het project

2.2.1 Onderzochte Bijzondere Politiediensten

In de twee startbijeenvakkomsten (zie paragraaf 1.2) is in overleg met de expertgroep een selectie gemaakt van Bijzondere Politiediensten waarop TNO het onderzoek zou richten. Daarbij is gekozen voor een dekking van de diversiteit aan typen werk, in combinatie met een spreiding over grotere en kleinere korpsen. ‘Groter’ is grootstedelijk en ‘kleiner’ betreft overige korpsen in het land. Onder het begrip Bijzondere Politiediensten vallen in dit onderzoek specialistische diensten, maar ook specialistische teams binnen korpsen (bijv. AT) en tijdelijke organisatiestructuren (bijv. SGBO). Doel was vooral om die diensten in het onderzoek te betrekken waarin de knelpunten met de Arbeidstijdenwet (ATW) duidelijk tot uitdrukking komen. De veronderstelling is dat de uiteindelijke selectie representatief is voor de aard en omvang van ATW-knelpunten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van Bijzondere Politiediensten die zijn onderzocht. De rapportage is geanonimiseerd waar dit mogelijk is doordat er meerdere korpsen zijn met dergelijke Bijzondere Politiediensten. Bij het KLPD was dit niet mogelijk, omdat het KLPD landelijk werkt en daardoor unieke Bijzondere Politiediensten kent.

Tabel 2.1 Overzicht van Bijzondere Politiediensten in het onderzoek

Korps	OT	AT	SGBO	TGO	FTO	CIE	RID	JHT	TOV
‘Groter’		X	X	X			X		
‘Kleiner’	X	X	X	X	X	X	X	X	X
DNR (KLPD)	X			X		X			
KLPD									
DKDB	DB, KB								
DSRT	WOD, TGB, USO								
DSI	UIT								
DOS	DLHP								

Afkortingen: OT – ObservatieTeam; AT - Arrestatieteam; SGBO - Staf Grootchalig Bijzonder Optreden; TGO - Team Grootchalige Opsporing; FTO - Forensisch Technisch Onderzoek; CIE - Criminele Inlichtingen Eenheid; RID - Regionale Inlichtingen Dienst; JHT - Joint Hit Team; TOV - Technische Ongevallendienst Verkeer; KLPD - Korps Landelijke Politie Diensten; DKDB - Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging; DSRT - Dienst Specialistische Recherche Toepassingen; WOD - unit Werken Onder Dekmantel; TGB - Team Getuigen Bescherming; USO - Unit Specialistische Operaties; DSI - Dienst Speciale Interventies; UIT - Unit Interventies Terrorisme; DOS - Dienst Ondersteunende Specialismen; DLHP - Dienst Levende Have Politie.

2.2.2 *Verloop van de interviewfase*

De periode van dataverzameling in de korpsen liep van mei tot en met november 2009. De doorlooptijd van dataverzameling was lang. Het bleek lastig om afspraken voor interviews te plannen met de juiste respondenten. Door de onvoorspelbaarheid van hun werk verviel regelmatig een al gemaakte afspraak. Uiteindelijk waren de geselecteerde gesprekspartners niet altijd beschikbaar. Anderzijds bleek het lastig om valide cijfermatige informatie beschikbaar te krijgen over ATW-overtredingen en toegepaste ATW-uitzonderingen. Ten behoeve van de homogeniteit van de te verzamelen informatie is een vragenlijst opgesteld - over aard en oorzaak van ATW-overtredingen en toegepaste ATW-uitzonderingen - die is toegezonden naar respondenten, volgend op de interviews. Er zijn 33 mondelinge (groeps)interviews afgenomen en 26 vragenlijsten geretourneerd (plus 1 half ingevuld). Voor de interviews gebruikten we semi-gestructureerde checklists.

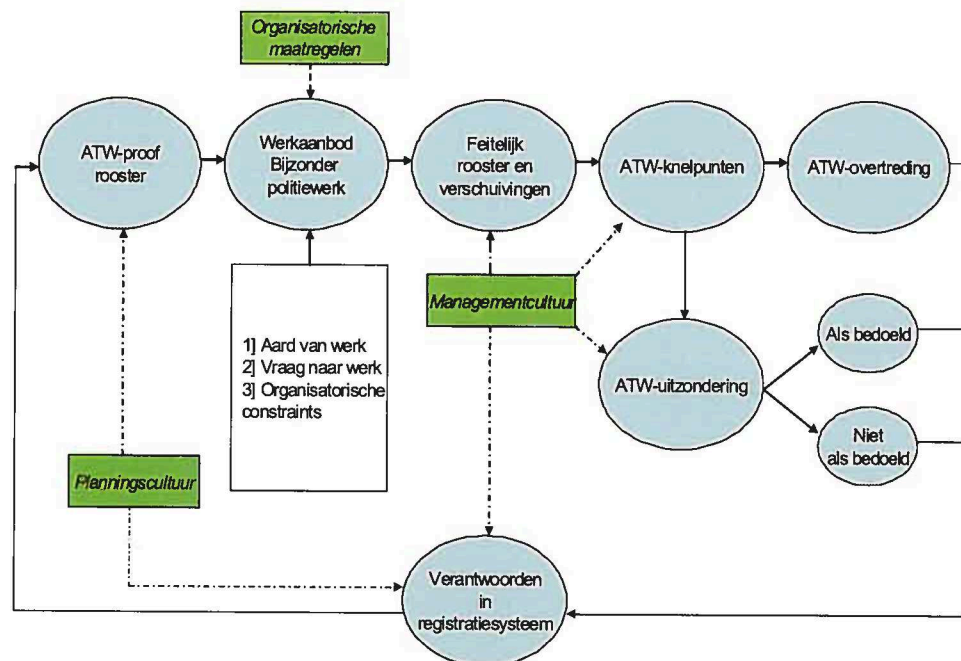
2.2.3 *Betrouwbaarheid van de verzamelde informatie*

De interviews hebben een schat aan informatie opgeleverd. Respondenten hebben ons verteld over hun werk en diverse aansprekende voorbeelden gegeven. Die informatie was kleurrijk, maar niet altijd systematisch en volledig. Daaruit ontstond niettemin een kwalitatief 'overall' beeld dat wij beschouwen als representatief voor de gang van zaken bij Bijzondere Politiediensten. We zijn terughoudender over de cijfermatige gegevens. De cijfers geven op grote lijnen weer op welke punten van de ATW overtredingen plaatsvinden, maar geven geen goed beeld van de werkelijke omvang van de overtredingen. Een belangrijke reden is dat nog niet alle korpsen werkten met BVCM (BasisVoorziening CapaciteitsManagement) waardoor gegevens onvergelijkbaar zijn (ten tijde van het onderzoek). Bovendien ondervonden de diensten in de toepassing van BVCM knelpunten, waardoor de cijfers die uit de registratiesystemen voortkomen niet altijd met de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden overeenkomen.

Niettemin zijn wij van mening dat op grond van de combinatie van de kwalitatieve en kwantitatieve gegevens richtinggevende conclusies kunnen worden getrokken, zoals wij zullen doen verderop in dit rapport.

2.3 **Analysemodel**

Voor het onderzoek hebben we een analysemodel ontwikkeld, waarin stappen zijn onderscheiden in een cyclus die begint met de planning en eindigt met de verantwoording, waarna weer een planning volgt. We bespreken deze procescyclus hieronder (figuur 2.1).



Figuur 2.1 Analysemodel van de procescyclus van plannen tot verantwoord

1. ATW-proof rooster

De ervaring leert dat bijna alle diensten plannen op een wijze die leidt tot een ATW-proof basisrooster. In de praktijk komen de diensten in de knel met dit basisrooster en treden verschuivingen op die kunnen conflicteren met de ATW. Echter, het plannen en roosteren op papier ('aan de voorkant') is doorgaans geen probleem voor de meeste diensten.

2. Werkaanbod bijzonder politiewerk

Hierbij gaat het om het inplannen van de inzet van medewerkers. Er is een rooster waarin wordt gepland binnen de voorwaarden van de ATW, maar de feitelijke en door de aard van het werk noodzakelijke inzet klopt niet met het rooster en dus evenmin met de verantwoording achteraf. Hierbij kunnen ATW-overtredingen optreden. Er wordt overigens niet alleen gepland binnen de ATW voorwaarden, maar ook binnen de politie-specifieke, rechtspositionele afspraken (zoals de voorwaarden van het Besluit Algemene Rechtspositie Politie, BARP, en de Landelijke Arbeidstijdenregeling, LAR). Dit maakt het ingewikkelder om de planning en het rooster passend te maken.

Het werkaanbod van Bijzondere Politiediensten is 'bijzonder' om drie redenen:

1. de aard van de inhoud van het werk stelt specifieke eisen aan de inzet;
2. de aard van de fluctuaties in het werkaanbod (de 'vraag') staat in verband met de beschikbaarheid en inzetbaarheid van capaciteit; en
3. er zijn organisatorische beperkingen of 'constraints' die zich doen voelen als bindende randvoorwaarden.

Geconstateerd is dat de ATW-proof planning die vooraf wordt gemaakt, zelden overeenkomt met de uiteindelijke feitelijke planning en verantwoording van de gesproken Bijzondere Politiediensten.

3. Feitelijk rooster en verschuivingen

Het werk wordt vervolgens uitgevoerd. Dan blijkt dat er knelpunten ontstaan met de inzet en beschikbaarheid van medewerkers door de drie genoemde redenen, aard van het werk, aard van de vraag, organisatorische 'constraints', of een combinatie van deze drie. Dit leidt tot spanningen met het basisrooster, waardoor er aanpassingen moeten

worden doorgevoerd. Dit leidt vervolgens tot mogelijke spanningen met de ATW-regelingen, en tot ATW-overtredingen (zie rechterkant van figuur 2.1). Het kan ook zijn dat ATW-overtredingen vermeden worden door het toepassen van een uitzonderingsregel van de ATW. Het toepassen van een uitzonderingsregel (vooral ATW artikel 2:5) kan geschieden zoals deze wettelijk is bedoeld, maar kan ook plaatsvinden op grond van argumenten die niet wettelijk zijn bepaald, zoals organisatorische redenen.

4. Verantwoorden in het registratiesysteem

Het is de bedoeling dat de feitelijk gewerkte uren zuiver worden verantwoord en correct worden verwerkt in registratiesystemen (zie onderin figuur 2.1). Op grond van het IOOV-onderzoek (2007) en het verslag van de Arbeidsinspectie over arbeids- en rusttijden bij de politie (Van Nimwegen, 2007) is de indruk ontstaan dat dit niet altijd adequaat plaatsvindt. Er is uit af te leiden dat in systemen niet zuiver zichtbaar is hoe feitelijk is gewerkt.

5. Planningscultuur en managementcultuur

De achterliggende vraag hierbij is: hoe voorkomt men ATW-overtredingen? In dit kader zijn de planningscultuur en de werkwijze van het management relevant om nader te bezien (zie figuur 2.1). Hoe de praktijk precies werkt, is voor ons als buitenstaanders niet altijd transparant².

Met de term planningscultuur bedoelen we de manier van plannen en roosteren zoals die gebruikelijk is in de meeste korpsen, en die zich laat kenschetsen met de uitspraak 'zo hebben we het hier afgesproken en zo werken we hier'. De managementcultuur geeft inzicht in de vraag hoe roosterproblemen worden vermeden en voorkomen. Het (midden-) management is verantwoordelijk voor de uitvoering van de feitelijke planning en verantwoording. Hier is vaak sprake van het praktisch oplossen van zich aandiende situaties.

Er is sprake van een 'formele' en een 'informele' plannings- en managementcultuur. De formele cultuur is gebaseerd op regels, wetten, documenten; de informele cultuur tracht daar flexibel mee om te gaan. De veronderstelling is dat niet altijd precies volgens de regels gewerkt kan worden, maar wel in de geest van regels en wetten, en dat veroorzaakt een suboptimale transparantie. Zoals in elk bedrijf kennen politiekorpsen informele werkwijzen, die kunnen afwijken van de formele werkwijzen (veelal vastgelegd in organisatiedocumenten, bedrijfsreglementen en dergelijke). Deze mengeling van informele en formele werkwijzen duiden we aan met de term managementcultuur in figuur 2.1. We benadrukken overigens dat twijfels over loyaliteit en integriteit in het geheel niet aan de orde zijn.

6. Organisatorische maatregelen

In de praktijk zoekt men diverse organisatorische maatregelen om zowel het werkaanbod goed op te kunnen vangen, als de capaciteit optimaal in te zetten. Denk aan het zorgvuldig stellen van prioriteiten of het samenwerken met collega's binnen de regio of tussen regio's.

In onze ervaring doen diensten wat zij kunnen, om zo goed mogelijk rekening te houden met de ATW. Hoe goed zij dit 'kunnen', is mede afhankelijk van het krachtenveld van urgentie, motivatie, belangen, tijd/mensen/middelen en expertise en techniek. Dat valt buiten ons onderzoek. Vanzelfsprekend verschillen diensten in de mate waarin deze zaken worden toegepast en in de mate waarin zij toepasbaar zijn. Bij praktische

² Zie ook De Lange et al, 2002; Korevaar et al, 2005; Brugman et al, 2007.

probleemoplossing is er meer of minder oog voor doelmatigheid (capaciteitsmanagement).

Diverse ATW-knelpunten die in eerdere onderzoeken zijn geconstateerd, hebben ogenschijnlijk het karakter van 'onvermijdbaarheid', omdat ze zo hardnekkig blijven voorkomen³. Deze knelpunten leiden dan tot ATW-overtredingen en al of niet tot het aanvragen van ATW-uitzondering. Binnen dat kader willen wij nagaan in hoeverre bepaalde werksituaties zich niet laten verenigen met de ATW.

Wij zullen deze bevindingen bespreken en toelichten in de beschrijvingen van de onderzoeksuitkomsten bij de diverse Bijzondere Politiediensten. In het volgende hoofdstuk 3 bespreken wij van alle onderzochte Bijzondere Politiediensten de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Daarbij concentreren wij ons op de hoofdvraag van het onderzoek, namelijk de verdraagzaamheid van het Bijzondere Politiewerk met de ATW (de rechterhelft van figuur 2.1).

Om goed te kunnen begrijpen hoe en waarom ATW-overtredingen ontstaan, is het noodzakelijk inzicht te geven in de aard van het Bijzondere Politiewerk in combinatie met het proces van plannen (de linkerhelft van figuur 2.1). Bij dit proces van plannen wordt niet alleen rekening gehouden met de ATW. Hierbij spelen zaken mee, zoals: LAR, BARP, modaliteiten, verschuivingstoelagen enerzijds, en organisatorische aspecten en lokale afspraken anderzijds. Dit proces van plannen en roosteren beschrijven we in een apart rapport (Oeij, Goudswaard, Brugman, Kooij-de Bode & Kwantes, 2010), omdat het niet direct van belang is voor de ATW als sectoronafhankelijk wettelijk kader, maar met name om te begrijpen hoe met de ATW bedrijfsspecifiek wordt omgegaan binnen de bijzondere politiediensten.

In hoofdstuk 3 trekken wij conclusies over de verdraagzaamheid van Bijzonder Politiewerk en de ATW.

³ Zie onder meer ATW Monitor 2007, 2008 (Ministerie van BZK); en IOOV, 2007; Van Nimwegen, 2007.

3 Centrale uitkomsten en conclusies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de aard van de inhoud van het werk van de Bijzondere Politiediensten besproken: wat maakt hen bijzonder? (paragraaf 3.2). Daarna wordt inzichtelijk gemaakt tot welke ATW-overtredingen dit leidt (paragraaf 3.3). Op basis hiervan concluderen we in welke situatie de ATW knellend is voor de taakuitvoering van een aantal van deze bijzondere diensten (paragraaf 3.4). We richten ons in dit hoofdstuk uitsluitend op de overtredingen op de ATW.

3.2 Bijzondere diensten en hun taak: wat maakt deze diensten bijzonder?

We hebben voor het onderzoek Bijzondere Politiediensten (specialistische diensten, specialistische teams, tijdelijke organisatievormen) bezocht bij verschillende regionale korpsen en bij de Dienst Nationale Recherche (onderdeel van het KLPD). Daarnaast zijn bijzondere diensten van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) bezocht, die voor alle korpsen in het land werken. In deze paragraaf wordt per dienst een korte beschrijving gegeven en vervolgens samengevat wat deze diensten nu bijzonder maakt.

3.2.1 *Beschrijving van de diensten*

Observatieteam (OT): Een observatieteam heeft ‘waarnemen’ in de meest ruime zin van het woord tot taak. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen fysieke en technische observatie. Fysieke observatie vindt plaats met een team en speelt zich vooral van maandag tot en met vrijdag overdag en in de avond af; dan zijn de heime-lijk te volgen subjecten het meest actief. Een fysieke observatie gebeurt van het begin tot het eind in een team (‘samen uit - samen thuis’). Technische ondersteunende teams voeren vooral in de nacht plaatsingen uit vanwege de heimelijkheid van de actie. Het verzoek voor een technische observatie actie komt van de (regionale) recherche, al dan niet uit het eigen korps, of van korpsen uit het hele land (bij de Nationale Recherche). Vijf observatieteams en het OT van de Nationale Recherche moeten daarnaast in Nederland gehoor geven aan rechtshulpverzoeken uit het buitenland; deze verzoeken mogen op grond van internationale verdragen niet geweigerd worden. Observatieteams worden ingezet bij onderzoeken in het kader van zware en/of georganiseerde crimina-lijkheid, maar ook bij ernstige incidenten en delicten en bij aanhoudingen van gevaarlijke verdachten.

Arrestatieteam (AT): Een arrestatieteam heeft als doel het geweldsniveau bij aanhou-dingen te beperken en de veiligheid van de burger, de politieambtenaar en de verdachte te bewaken. Tegenwoordig kan een arrestatieteam ook worden ingezet in levens-bedreigende situaties. De inzet omvat onder meer het aanhouden van vuurwapen-gevaarlijke verdachten, beveiligen van objecten en personen, consolideren van actie-plaatsen (bijvoorbeeld gijzelingen), optreden bij ontsnappingen uit strafinrichtingen en het adviseren en assisteren van andere eenheden, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van scherpschutters voor andere diensten. Men werkt samen met externe part-ners, denk aan buitenlandse arrestatieteams en Interpol. Arrestaties worden over het algemeen zorgvuldig voorbereid, maar wanneer een arrestatie exact zal plaatsvinden is pas op het laatste moment bekend. Indien men niet bezig is met bovengenoemde taken

is men aan het oefenen en trainen om in topconditie te blijven. Zowel operaties als oefeningen kunnen langdurig van aard zijn.

Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO): De Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden is een landelijke structuur in het kader van de openbare orde. SGBO is een crisisorganisatie. Het gaat om grootschalig optreden bij voetbalevenementen, demonstraties, crises, rampen, staatsbezoeken, etcetera. Het gaat hierbij gedeeltelijk om geplande evenementen, en gedeeltelijk om onvoorziene situaties. Medewerkers die werk verrichten in het kader van een SGBO-onderzoek worden hiervoor uit hun reguliere taken weggehaald. Voor het werk kunnen mobiele eenheden (ME) uit de korpsen worden ingezet. Deze ME-ers zijn werkzaam in verschillende eenheden en ook zij worden uit hun reguliere taak gehaald wanneer een inzet of training nodig is. Capaciteit voor grootschalig optreden is dus afhankelijk van de capaciteit die geleverd kan worden vanuit de korpsen. Vanuit het KLPD kan ondersteuning worden geboden aan een SGBO van regionale politiekorpsen. Deze dienst is gericht op de ondersteuning van regionale openbare orde en veiligheid.

Team Grootschalige Opsporing (TGO): De doelstelling van TGO is 'het op ad-hoc basis onderzoeken van delicten, conform de in de TGO-uitvoeringsregeling gestelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden'⁴. Deze uitvoeringsregeling is landelijk ingevoerd. Deze uitvoeringsregeling is verplicht voor alle korpsen, maar de organisatie verschilt per korps. In de meeste korpsen is TGO onderdeel van de eenheid opsporing of regionale recherche. In zaken waarbij sprake is van moord en doodslag, ontvoering/gijzeling en zware zedendelicten kan de politie een TGO opzetten. Het TGO proces bestaat uit 5 fasen. De eerste fase is de alarmering, wanneer melding wordt gemaakt van een incident. Er dient dan zo snel mogelijk een TGO te worden opgezet. De tweede fase is de 'stormfase', die bestaat uit alle activiteiten die geen uitstel dulden, zoals getuigenverhoor, sporenonderzoek, taps en camera's uitlezen etcetera. Deze fase duurt meestal 3 à 5 dagen, waarbij de volle bezetting nodig is. In de volgende fasen wordt de opvolgorganisatie neergezet, nader rechercheonderzoek gedaan en - indien mogelijk - overgegaan tot aanhouding. Hierna kan wederom een arbeidsintensieve fase ontstaan vanwege wettelijke bepalingen (over termijnen) inzake verzekeringstelling en bewaring van verdachten.

Forensisch Technisch Onderzoek (FTO): Bij het Forensisch Technisch Onderzoek werken technische rechercheurs en forensisch assistenten aan onderzoek naar sporen die de politie naar de dader(s) kan leiden. De technische rechercheurs en forensisch assistenten verzamelen deze sporen op een plaats delict (PD). De forensisch assistenten doen de standaard PD's, sporen-coördinatie en fotografie. Zij maken overdag een ronde langs meldingen van de vorige avond/nacht (inbraken aan woningen, bedrijven, schuurtjes, voertuigen). Het onderzoek richt zich op de technische rechercheurs. Deze doen de 'maatwerk PD's' en TGO zaken. De agent ter plaatse of de officier van dienst bepaalt of en welke rechercheurs opgeroepen worden. De rechercheur die start maakt dit ook af, vanwege het risico op informatieverlies bij overdracht en de nauwe samenwerking met derden. De technische rechercheurs moeten direct in actie komen bij een melding van zware misdrijven, gewapende overvallen, vermeende suïcide, zedenzaken, etcetera. De inzet is afhankelijk van de zwaarte van het PD, en derhalve niet planbaar. Diverse rechercheurs hebben een specialisatie. De forensische opsporing

⁴ Het betreft een landelijke regeling vastgesteld door Politie en OM. Basis voor de meest recente regeling is het rapport 'Versterking Opsporing en Vervolging', naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord.

krijgt ook materiaal toegestuurd voor onderzoek, zoals schoensporen, werktuigsporen, vingerafdrukken, biologisch/DNA materiaal, wapens, brand, documenten. Men werkt samen met het Nationaal Forensisch Instituut (NFI) voor nader onderzoek.

Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE): Elk korps beschikt over een Criminele Inlichtingen Eenheid, die is belast met de informatievoorziening over misdrijven die in georganiseerd verband worden gepleegd en die een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde. Bij de CIE werken voornamelijk runners, rechercheurs en data-analisten. In ons onderzoek staan de runners centraal. Dit zijn politiemedewerkers die contacten onderhouden met subjecten uit het criminele milieu. Deze informanten verstrekken anoniem informatie aan de politie. Informatie van de CIE heeft in het strafproces geen bewijskracht, maar kan wel bijdragen aan een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek gestart mag worden. Vanwege de vertrouwelijkheid van de relatie worden contacten met informanten vaak 1-op-1 of in koppels onderhouden. De informatierunners moeten altijd bereikbaar zijn voor de informant. De CIE van een korps opereert in de eigen regio. De landelijke CIE opereert (inter)nationaal en richt zich op grotere criminele verbanden (een 'hogere criminele organisatiegraad').

Regionale Inlichtingen Dienst (RID): De regionale inlichtingen dienst verzamelt heimelijk informatie, doet onderzoek en geeft adviezen met als doel misdrijven en openbare ordeverstoringen te voorkomen. Het gaat hier om 'vooruit rechercheren' (het voorkomen van misdrijven), in tegenstelling tot 'achteraf rechercheren' (het onderzoeken van al gepleegde misdrijven). De RID heeft taken op de terreinen inlichtingen, beveiligingen en integriteitonderzoeken (intern onderzoek). Naast eigen taken voert de RID taken uit in opdracht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De RID kan verzoeken om inzet op grond van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten niet weigeren. De RID verzamelt onder andere informatie over politiek extremisme, terrorisme, voetbalvandalisme, wapenhandel, contraspionage, referenties en antecedenten. Bij de RID werken onder meer informatierechercheurs, informatie-analisten, runners en politiemedewerkers die contacten onderhouden met informanten. In dit onderzoek staan de runners centraal. Contacten met informanten worden beheerd door runner-koppels. Er is sprake van een vertrouwensrelatie en bronnen wensen anoniem te blijven. Runners moeten altijd bereikbaar zijn voor hun informanten.

Joint Hit Team (JHT): Het Joint Hit Team is een interregionale en internationale operationele samenwerking op het gebied van overlastbestrijding van het drugstoerisme. JHT's houden zich bezig met de internationale aanpak van (kleinschalige) drugshandel en het sluiten van drugspannen die overlast veroorzaken. JHT's opereren in Zuid Nederland in de grensstreek. In deze teams werken Nederlandse, Belgische, Luxemburgse en Franse politiemensen (en douane) samen. Inzetten vinden vooral in de avond en nacht plaats, aangezien de subjecten dan het meest actief zijn. Een inzet vindt van begin tot eind (administratieve afhandeling) plaats in een vast team. Verzoeken om inzet komen vaak vanuit het buitenland.

Technische Ongevallendienst Verkeer (TOV): De TOV analyseert (dodelijke) verkeersongevallen, met als doel oorzaken van ongevallen te kunnen vaststellen. Dit is zowel bedoeld ter verbetering van de verkeersveiligheid als ook voor recherche naar sporen en bewijsmateriaal in geval van misdrijven. Soms wordt ook de verkeersveiligheid ondersteund door middel van toezicht en surveillance. Het gaat om een schaars dieptespecialisme; analyseren van ingewikkelde verkeersongevallen vereist een diepgaande kennis en ervaring. Ter ondersteuning van de analyse ter plaatse, beschikt de

TOV over een beperkt aantal auto's met zeer kostbare apparatuur. De inzet is afhankelijk van het aantal beschikbare voertuigen, welke zo efficiënt mogelijk worden ingezet op momenten dat er zich de meeste ongevallen voordoen.

Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB): De Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging is onderdeel van het KLPD en specialist op het gebied van persoonsbeveiliging en veiligheidsadviezen in binnen- en buitenland. Persoonsbeveiligers en veiligheidsassistenten van de dienst beveiligen Te Beveiligen/beschermen Personen (TBP's), waaronder leden van het Koninklijk Huis, gasten van het Koninklijk Huis, politici, diplomaten en andere aangewezen personen 'op maat' zodat zij veilig kunnen wonen, werken en ontspannen. De rijksoverheid heeft namelijk een bijzondere verantwoordelijkheid voor personen, objecten en diensten, die een bijzondere functie hebben in de democratische rechtsorde. Deze personen, objecten en diensten vallen in het zogenaamde 'rijksdomein'. Het gaat om:

- bepaalde personen, objecten of diensten waarvan een ongestoord functioneren het nationale belang dient, zoals van de koningin en van politici;
- bepaalde buitenlandse personen en objecten, zoals buitenlandse staatshoofden die Nederland bezoeken en buitenlandse ambassades in ons land;
- bepaalde personen, die werken in de strafrechtpleging, zoals de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak.

Er zijn vaste opdrachten en incidentele beveiligingsopdrachten. Beveiligers zijn niet overal op inzetbaar. Ze verschillen in expertise en certificering en het aantal beveiligers per persoon wordt ingeperkt om privacy overwegingen. In het Stelsel Bewaken en beveiligen is vastgelegd dat de TBP zo ongestoord mogelijk moet kunnen functioneren. Dit heeft tot gevolg dat de agenda van de TBP leidend is. De DKDB moet alle opdrachten uitvoeren. Het Rijksdomein heeft die verantwoordelijkheid (Minister van Justitie) en de DKDB is uitvoeringsorgaan. De Koninklijke Beveiliging en de Diplomatieke Beveiliging werken als twee afzonderlijke afdelingen binnen de dienst.

Werken Onder Dekmantel (WOD): De unit Werken Onder Dekmantel maakt onderdeel uit van de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen (DSRT) van het KLPD. Het Werken Onder Dekmantel omvat infiltratie, stelselmatige informatie-inwinning en pseudokoop en -dienstverlening. Het werkkterrein is (inter)nationaal. Het betreft het werk van politiemensen die met bijzondere opsporingsbevoegdheden werken onder een andere, tijdelijke identiteit in het kader van opsporingsonderzoeken, o.a. op het terrein van drugshandel, zware georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Medewerkers dienen altijd beschikbaar te zijn en volgen met hun werkzaamheden de agenda en activiteiten van de subjecten. WOD-ers hebben te maken met zeer specialistische opleidings- en trainingsprogramma's.

Team Getuigen Bescherming (TGB): Het Team GetuigenBescherming maakt onderdeel uit van de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen (DSRT) van het KLPD. Het TGB heeft tot taak het begeleiden en beschermen van bedreigde getuigen bij rechtzittingen en politieverhoren, bij het tijdelijk huisvesten ten tijde van rechtzittingen en bij identiteitsvernieuwing en bij opbouwen van een nieuw bestaan. Werkaanvragen van Justitie kunnen in de regel niet worden geweigerd. Vanwege het hoge afbreukrisico, risico op informatieverlies en de vertrouwensrelatie tussen politiemedewerker en de getuige, is er sprake van een directe koppeling tussen een getuige en een politiemedewerker.

Unit Specialistische Operaties (USO): De Unit Specialistische Operaties maakt onderdeel uit van de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen (DSRT) van het KLPD. De USO is een specialistische unit die tactisch en/of technisch complexe operaties uitvoert ten behoeve van de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Verzoeken om inzet komen vanuit de landelijke en/of regionale opsporingsdiensten of uit het buitenland. Inzet vindt in het hele land plaats en ook in het buitenland. Het gaat om fysiek en technisch observatiewerk, waarbij deze dienst bevoegdheden heeft die de observatieteams niet hebben (bijvoorbeeld plaatsingen van af luisterapparatuur in huizen). Er is sprake van hoge mate van specialisatie. Medewerkers volgen een zware opleiding om in dienst te komen van de USO. De 'high tech' uitrusting van de USO kent een hoge mate van gevoeligheid en moet onder zeer specifieke condities worden opgeslagen.

Unit Interventies Terrorisme (UIT): De Unit Interventies Terrorisme maakt onderdeel uit van de Dienst Speciale Interventies (DSI) van het KLPD. De Unit Interventies Terrorisme houdt zich onder meer bezig met de aanhouding van (zware) criminelen en terroristen. Teams bestaan uit specialisten en zijn samengesteld uit defensiepersoneel uitgeleend aan de politieorganisatie en politiemedewerkers. Het gaat om ad-hoc verzoeken en langdurige operaties. UIT sluit tevens aan bij beveiligingsacties van de DKDB/DSRT, waarbij sprake is van hoog risico. Daarnaast is er sprake van langdurige trainingen in samenwerking met Defensie.

Dienst Levende Have Politie (DLHP): De Dienst Levende Have Politie (DLHP) levert politiemensen te paard en politiemensen met specialistische speurhonden. Voor dit onderzoek hebben we ons gericht op de politiemensen te paard. Het gaat om ondersteuning bij evenementen, voetbalwedstrijden, ME-inzetten etcetera. De politiepaarden worden verzorgd en gehuisvest op drie locaties. De inzet is landelijk, en verspreid over drie regio's. De politiemedewerker haalt het paard op, berijdt deze tijdens de actie, brengt het paard terug naar locatie en verzorgt het paard. Er is een zekere koppeling tussen man/vrouw en paard. Het werk is zeer ongelijk verdeeld over de week en het jaar: de meeste inzetten vinden van donderdag tot en met zondag plaats en in de zomermaanden.

3.2.2 *Kenmerken van de Bijzondere Politiediensten*

Als we deze Bijzondere Politiediensten nader bekijken, zien we dat hun bijzondere omstandigheden zijn af te leiden uit de aard van de inhoud van het werk, de aard van de fluctuaties in het werkaanbod (vraag) en uit een aantal organisatorische beperkingen. Voor de meeste door ons onderzochte diensten geldt een combinatie van onderstaande factoren. Echter niet voor alle diensten in gelijke mate of van gelijk belang.

Aard van het werk (inhoud van het werk):

1. Er wordt continue paraatheid gevraagd om bij acuut gevaar of zeer risicovolle situaties in actie te kunnen komen.
2. Men houdt zich bezig met zeer ernstige delicten, met situaties met een hoog afbreukrisico of met delicten die over een langere periode plaatsvinden.
3. De Rijksoverheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor personen, objecten en diensten die een bijzondere functie hebben in de democratische rechtsorde.
4. Er is sprake van lange periode van voorbereiding en informatievergaring of lange en complexe operaties door een vast team van specialisten.
5. Het belang van specialistische kennis is groot.
6. Het belang van training om in topconditie te blijven is groot.

7. Er wordt gewerkt met hoogwaardige technische middelen en/of er is sprake van specifieke bevoegdheden.
8. Er wordt interregionaal samengewerkt en/of nationaal en internationaal geopeerd.
9. Er is regelmatig sprake van niet-afbreekbare taken, van taken die geen uitstel gedogen en/of niet afgelost kunnen worden.
10. Er is regelmatig sprake van heimelijke operaties, waardoor men niet vrij kan bewegen.
11. Het moment van inzet wordt regelmatig bepaald door derden: denk aan de Koninklijke familie en VIP's, maar ook aan criminelen en informanten.

Aard van de vraag (voorspelbaarheid en fluctuaties in het werkaanbod):

1. Het werkaanbod is in hoge mate onvoorspelbaar:
 - een belangrijk deel van het werk is reageren op onvoorspelbare calamiteiten, die zowel qua aard, tijdstip en omvang variëren;
 - ondanks zorgvuldige voorbereiding kunnen geplande acties verschuiven in de tijd: tijdstip en omvang van de actie wordt ingegeven door actuele informatie;
 - indien er een (1-op-1) vertrouwensrelatie bestaat met een te beveiligen persoon, een te beschermen getuige of informant is de agenda van deze persoon leidend en is er sprake van knelpunten in de overdraagbaarheid.
2. Er is sprake van sterke pieken en dalen in de omvang van het werk:
 - het tijdstip van inzet kan sterk variëren binnen 24 uur;
 - zo kan er de ene keer een vroege ochtenddienst nodig zijn en de andere keer wellicht een late middagdienst, waarbij dit pas kort tevoren bekend is;
 - er kan, bijvoorbeeld, sprake zijn van een zwaartepunt van activiteiten in de nacht, vanwege de heimelijkheid van de operatie;
 - de vraag kan sterk variëren gedurende het jaar of in de week, zoals het geval is bij evenementen en voetbalwedstrijden;
 - er zijn regelmatig situaties waarin geplande en ongeplande activiteiten samenkomen, zodat pieken in het werk ontstaan of geplande activiteiten moeten worden uitgesteld;
 - in zorgvuldig voorbereide acties wordt regelmatig toegewerkt naar een piek, bijvoorbeeld een 'klapdag', waarop 'alle zeilen moeten worden bijgezet';
 - bij incidenten is er juist vaak sprake van een piek in het begin van de zaak, waarbij veel verschillende specialisten worden opgeroepen;
 - een te beveiligen persoon kan veel langer dan gepland bij een van de agendapunten blijven of spontaan agendapunten toevoegen.

Organisatorische beperkingen

De voornaamste organisatorische beperkingen hebben enerzijds te maken met de grote druk die op de diensten wordt uitgeoefend om hun taak uit te oefenen en in actie te komen (in veel gevallen kan niet geweigerd worden omdat er geen alternatief bestaat). Anderzijds heeft de organisatie te maken met keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van mensen en middelen, waarmee men het 'moet doen'. We onderscheiden de volgende beperkingen:

1. Er is sprake van grote politieke en/of (inter)nationale druk en zaken kunnen vaak niet geweigerd worden:
 - dit leidt regelmatig tot spoedinzetten en het doorkruisen van al geplande werkzaamheden of eerder gemaakte afspraken binnen het eigen politiekorps.
2. Er wordt geopereerd in een juridische bestuurlijke context, waardoor men bij de uitvoering rekening dient te houden met veel meer regels en afspraken dan alleen de Arbeidstijdenwet:

- denk bijvoorbeeld aan de eisen die worden gesteld aan overdracht en administratieve afhandeling;
 - denk ook aan het Wetboek van strafvordering en afspraken die de politie dwingen binnen bepaalde gestelde termijnen zaken aan te leveren.
3. Kosten/efficiëntie afwegingen staan niet toe om op maximale (piek) sterkte te organiseren:
 - er zijn regelmatig situaties waarin de geplande capaciteit onvoldoende is om de vraag aan te kunnen;
 - vanuit het oogpunt van gewenste aflossing zou men bijvoorbeeld volcontinu mensen aan het werk willen hebben of op voorhand extra teams op pad willen sturen naar een inzet elders in het land;
 - het is echter niet efficiënt om altijd zoveel capaciteit in te plannen dat alle onvoorziene situaties kunnen worden opgevangen; daarvoor is de vraag te onvoorspelbaar en de gewenste capaciteit te specialistisch en te duur.
 4. Beschikbare capaciteit en onvervulde vacatures leiden tot knelpunten in de personele bezetting:
 - bij diverse diensten is sprake van onvervulde vacatures, waardoor er structureel een capaciteitstekort is;
 - bij enkele diensten zijn geen onvervulde vacatures, maar leidt een langdurig opleidingstraject tot achterstanden in de bezetting.
 5. Schaarse competenties en middelen stellen grenzen aan de personele inzet:
 - er is sprake van specialistische teams en personen met specifieke kennis of bevoegdheden. Dit gaat ten koste van de vervangbaarheid en overdraagbaarheid van taken;
 - er wordt gewerkt met kostbare technische middelen, die niet onbeperkt beschikbaar zijn. Ook dit legt beperkingen op aan de inzet van mensen;
 - door de steeds toenemende certificeringeisen (met namen binnen het bereik van de justitiële politietaak) wordt dit probleem steeds groter.

3.3 Welke ATW overtredingen komen er voor?

De hierboven geschetste aard van het werk, aard van de vraag en organisatorische beperkingen leiden er toe dat er zich binnen de Bijzondere Politiediensten situaties voordoen waarbinnen ATW overtredingen onvermijdbaar zijn. In deze paragraaf wordt dit met een aantal concrete voorbeelden nader inzichtelijk gemaakt. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de meest voorkomende ATW overtredingen. Tevens wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijkheden die de ATW biedt om uitzonderingsregels toe te passen.

3.3.1 Voorbeelden van ATW overtredingen

Observatieteam: Een lid van een observatieteam moet voor een opdracht soms gecamoufleerd in de struiken liggen om uren achtereen heimelijk een subject te observeren. Strikt genomen zou hij aan het eind van zijn dienst afgelost moeten worden door een collega. In werkelijkheid is het natuurlijk ondenkbaar dat iemand ‘zomaar’ uit de bossjes opstaat en vervolgens in camouflagekledij wegloupt. Dit kan als gevolg hebben dat de maximale diensttijd van 12 uur wordt overschreden. Knelpunten doen zich ook voor bij een combinatie met rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland. Op het moment dat een buitenlands politieteam de grens overkomt, moet de klus waar men mee bezig is worden afgebroken om de observatieteam over te nemen. Dat kan lang duren en de volgende dag gaat de eigen klus weer door. Men heeft op het verplicht opvolgen van bui-

tenlandse rechtshulpverzoeken geen sturing; er ontstaan daardoor vaak te lange diensten en te korte rusttijden.

Arrestatieteam: De recherche had het oog op vier verdachten die een gewapende overval wilden plegen op een restaurant. “Onduidelijk was hoe laat. Daar hebben we toen een observatieteam opgezet. Een arrestatieteam stond stand-by. ’s Avonds trok het viertal richting de plaats waar het restaurant zich bevindt, terwijl het observatieteam hen volgde. Op het moment dat de overvallers hun bivakmutsen opzetten om het restaurant binnen te stormen kwam het arrestatieteam in actie en greep in.” Door het lang stand-by staan ontstaat een te lange dienst. Een ander voorbeeld: ’s avonds laat wordt er iemand aangehouden en de volgende dag is er een schietoefening gepland die niet zomaar te verplaatsen valt. Hierdoor ontstaat een te korte rusttijd tussen de diensten.

SGBO: Een SGBO wordt bijvoorbeeld opgezet als er sprake is van een onvoorziene calamiteit: voorbeelden zijn een grote storm (verkeersonveiligheid), een grote stroomstoring (maatschappelijke en persoonlijke onveiligheid; uitval voorzieningen), tijdens koninginnedag van 2009 (maatschappelijke, persoonlijke onveiligheid, staatsveiligheid inzake Koninklijke familie) of na het ongeluk met Turkish Airlines in 2009 (rampen coördinatie). Voor dergelijke situaties worden overal in de politieorganisatie mensen uit hun reguliere diensten gehaald en in lange diensten aan het werk gezet (vaak volgend op een reguliere dienst). Een ander voorbeeld: een ME peloton heeft een inzet bij een risicovoetbalwedstrijd, waar na kleine relletjes de situatie in de hand wordt gehouden. Ondertussen zitten de ME’ers tegen hun maximale dienstlengte aan. Omdat de tijd voor de inzet van een nieuwe ploeg langer duurt dan ‘de derde helft’ lang is, wordt besloten om met de huidige ploeg de groepen hooligans uit elkaar te blijven houden. De maximale werktijd wordt overschreden.

TGO: Midden op de dag wordt melding gemaakt van een incident. Er dient binnen een uur een TGO te worden opgezet. Er wordt snel begonnen met het verhoren van getuigen, het doen van sporenonderzoek en het opvragen en analyseren van camerabeelden. Vooral in de zogenaamde stormfase ontstaan overtredingen op de ATW. De rechercheurs overschrijden de maximale dienstlengte omdat de activiteiten zo snel mogelijk gedaan moeten worden. Daarnaast is er sprake van te korte rusttijden omdat het dezelfde mensen zijn die het onderzoek uitvoeren.

FTO: Voor de FTO is het vaak van belang zo snel mogelijk sporen te onderzoeken en te voorkomen dat sporen verloren gaan door bijvoorbeeld weersomstandigheden. “Bij een schietpartij aan het einde van de middag is een persoon om het leven gekomen. Het incident vond plaats in een openbare doorlopende winkelstraat. Mede vanwege het slechte weer wordt besloten om die avond en nacht door te werken om een flinke stap in het sporenonderzoek te maken”. Doordat werkzaamheden niet kunnen worden overgedragen ontstaan te lange diensten.

CIE: Informanten maken vaak pas heel kort van te voren een afspraak. Sommige informanten werken niet graag op vaste tijden, willen soms helemaal niets plannen, omdat ze niet vast willen zitten aan vaste patronen. Voor het informatie runnen is de politiemedewerker afhankelijk van de acties van de informant. Dit leidt gemakkelijk tot uitloop van een dienst in uitvoering of een afspraak op een niet-regulier tijdstip: “In het weekend kun je soms tientallen keren gebeld worden. Dit zijn vaak korte gesprekken van 10 minuten”. Het probleem voor de CIE is niet dat men door consignatie te lange diensten maakt; men komt over het algemeen niet over de toegestane 13 uur. Knelpunt voor de CIE is dat medewerkers niet meer dan 14 dagen per 28 dagen con-

signatiediensten mogen hebben. Door de vaste koppeling aan informanten moeten medewerkers eigenlijk altijd bereikbaar zijn en worden ze ook buiten hun geplande consignatiediensten gebeld. Dit leidt dan tot de ATW overtreding 'onvoldoende rust'.

RID: Bij een risicovoetbalwedstrijd op zondag worden bronnen al enkele dagen ervoor meerdere keren gesproken. Het kan dan dat een runner al vanaf woensdag tot zondag vele uren achtereen werkt; of in elk geval met onregelmatige werktijden. Na een avondvoetbalwedstrijd moet soms de volgende ochtend een aantal niet overdraagbare zaken worden afgehandeld, en heeft de medewerker ook te weinig rust. De RID voert ook taken in het kader van de nationale veiligheid uit voor de AIVD. DE AIVD wordt op basis van artikel 2:5 ATW structureel een uitzonderingspositie toegedicht. Dat geldt niet voor de RID.

JHT: Het werk van het JHT speelt zich bij uitstek in de avond en nacht af. Daardoor balanceert men voortdurend op de grens van het maximaal toegestane aantal nachtdiensten (al dan niet geplande nachtdiensten of uitgelopen avonddiensten). Een voorbeeld: in één geval is sprake van het schaduwen en achtervolgen van een verdacht voertuig. De achtervolging vindt plaats in de nacht en zet zich voort tot in België, waarin uiteindelijk een aanhouding volgt om 03.00 uur. Daarna volgen nog administratieve werkzaamheden. Het werkzame team overschrijdt de diensttijd en kan niet worden afgelost. Een ander voorbeeld: "Uit een telefoontap blijkt dat een klant om 21.30 uur komt. Dan hoop je dat hij om 00.00 uur weer weggaat, maar uit de tap hoor je vervolgens dat hij blijft en pas de volgende ochtend weggaat. Je stuurt dan de jongens naar huis met de bedoeling om ze om 05.00 uur terug te laten komen. Dan blijkt dat de klant toch om 02.30 uur vertrekt en moet je de jongens weer uit bed bellen. De tweede ploeg is er nog niet en de eerste ploeg is net weg. De eerste ploeg roep je weer terug, maar zij hebben daardoor wel een te lange dienst."

TOV: Bij een nachtelijk ongeval kan technisch vervolgonderzoek aan het voertuig vaak wel doorgeschoven worden, maar bijvoorbeeld sporenonderzoek of bij een 'niet-natuurlijke dood' kan dat niet. Omdat men te maken heeft met meer partijen (zoals de lijkschouwer, de Recherche Bijstand, de gemeente, Rijkswaterstaat), loopt de dienst uit. Het werk is door het interpreteren van situaties niet overdraagbaar, zeker niet als in die fase van afstemming plaatsvindt met de officier van justitie. Dan moet de TOV medewerker er wel zijn om 8 uur. Door het plannen van een avonddienst van 12 uur tot 21.30 uur en een opvolgende dagdienst van 07.30 uur tot 16.00 uur, heeft men de noodzakelijke 11 uur rust ingepland, maar is tevens de volle 13 uur per 24 uur al volgepland. Er is dus geen oproep uit consignatie meer mogelijk tussen de avonddienst en de dagdienst.

DKDB: De Koninklijke Beveiliging van de DKDB zit 46 weken per jaar in het buitenland voor korte bezoeken en 4 weken voor vakantie. Het is dan een kosten/baten afweging of er 8 man of 16 man beveiliging mee worden gestuurd. "Je gaat dan met 8 man, maar de consequentie is dat je niet kunt aflossen." Er is hier geen sprake van een ATW overtreding, omdat de ATW in het buitenland niet van toepassing is, maar men ervaart de werkbelasting in het buitenland wel als strijdig met de geest van de wet. Bij de Diplomatieke Beveiliging weet men pas 4-5 dagen van te voren wat het programma is van de TBP. Op de dag zelf zijn de exacte tijden pas bekend. In het Stelsel Bewaken en beveiligen is vastgelegd dat de TBP (Te Beveiligen/Bewaken Persoon) zo ongestoord mogelijk moet kunnen functioneren. Dit heeft tot gevolg dat de agenda van de TBP leidend is. Als een TBP graag 's morgens om 06.00 uur wil hardlopen of vroeg alweer een afspraak heeft, dan moet de beveiliging er zijn. Een korte rust van 8 uur

mag 1x per week, maar dat is vaak niet afdoende. Een te lange dienst kan ook ontstaan indien een gepland kamerdebat uitloopt. Aangezien dit niet was gepland, wordt hier geen heel extra team voor ingezet. Ook kan het voorkomen dat er sprake is van een samenloop van situaties van extra hoge dreiging, waardoor gedurende een aantal maanden meer medewerkers 24 uur per dag ingezet moeten worden.

WOD: WOD-ers hebben te maken met specialistische opleidings- en trainingprogramma's die meerdere dagen kunnen duren en die de diensttijd van 8 uur overschrijden. Een WOD-er die op een subject werkt wordt bijvoorbeeld gebeld voor een lunchafspraak in Eindhoven. Onderweg krijgt hij telefoon dat de afspraak niet door kan gaan en dat een etentje in Amsterdam om 19.00 uur beter uitkomt. Tenslotte volgt tegen de avond een berichtje dat het subject toch liever om 22.0 uur afspreekt in een kroeg in Rotterdam. Na de afspraak volgt nog een debriefing en daarna wordt er naar huis gereisd. Dit betekent een forse overschrijding van de maximale diensttijd. Een WOD-er die werkt in het buitenland maakt bijna zonder uitzondering meerdere diensten aan een stuk. Dit is geen overtreding, aangezien de ATW alleen geldt voor Nederlands grondgebied (of in een Nederlands vliegtuig), maar voelt, vanuit oogpunt van veilig en gezond werken, wel als strijdig met de geest van de wet.

TGB: Het begeleiden van bedreigde getuigen gebeurt bijv. gedurende meerdere dagen achtereen als ook in het buitenland. Er zijn dan bijv. meerdaagse verhoren zodat overnacht dient te worden. De tijd tussen verhoren wordt binnen het KLDPD beschouwd als Plaatsgebonden Consignatie. Volgens de ATW gaat het hier om aanwezigheidsdiensten en derhalve is deze tijd volgens de wet volledig werktijd. Daarmee ontstaan lange werktijden. Diensten in relatie tot rechtszittingen, waarbij een TGB-er een getuige begeleidt, zijn planbaar, maar het komt regelmatig voor dat zittingen uitlopen. Soms zijn geplande 12-uursdiensten ontoereikend als de tijd voor het begeleide vervoer wordt meegerekend. Trainingen (IBT) staan doorgaans gepland in de vroege ochtend. Het komt echter zeer vaak voor dat de medewerker de dienst eraan voorafgaand heeft doorgewerkt, waardoor de rusttijd te kort is. De trainingen worden echter niet verschoven, want het zijn doorgaans specialistische trainingen voor de DSRT, die lang van te voren worden gepland.

USO: Operaties duren soms langer dan 24 uur. Door de hoge afbreukrisico's kan een subject alleen omzichtig worden benaderd en 'losgelaten'. Omdat dit mede afhankelijk is van het gedrag van het subject is dit niet planbaar. Doordat men landelijk opereert, zijn er soms lange reistijden. Medewerkers binnen de USO moeten veel trainen om de vaardigheden te onderhouden. Deze trainingen en oefeningen moeten soms heel intensief en lang zijn (juist om te leren van gecontroleerde extreme omstandigheden). Een concreet voorbeeld zijn duik oefeningen, waarbij ze een paar dagen op een boorplatform verbleven wordt. Daarmee overtreden ze de ATW, omdat trainen als gewone werktijd wordt beschouwd.

UIT: Bij de UIT zijn inzetten per definitie lang. Mensen in piketdienst die een inzet plegen maken lange dagen, waardoor de maximale werktijd wordt overschreden. Door de krappe bezetting heeft men te veel piketdiensten en te vaak nachtdiensten. De UIT heeft regelmatig langdurige trainingen samen met Defensie. Voor defensiepersoneel geldt een uitzondering in de ATW met betrekking tot de training voor het onderhoud van vaardigheden en oefeningen (artikel 2:4 lid 3 ATW). Voor de politie geldt dit niet. Voor politiemedewerkers leidt dit tot een overtreding op basis van te lange diensttijden en te weinig rust.

DLHP: De inzet is landelijk. Lange diensten komen voort uit de lange reistijden en vanuit de duur van het evenement. Door de combinatie van de reistijd en de duur van het evenement ontstaan ook diensten van ongelijke lengte en op onregelmatige tijden. Doordat er pieken in het werk zijn rondom de weekenden en in de zomer, concentreren de lange werkdagen zich in bepaalde perioden. Zowel zomerevenementen als voetbalwedstrijden vinden veelal in het weekend en op zondag plaats. Hierdoor balanceert deze dienst voortdurend op wat maximaal is toegestaan ten aanzien van werken op zondag. Ook hier is sprake van een specialisme en een schaarsteprobleem.

3.4 Samenvatting: de voornaamste overtredingen

Op basis van de interviews en de aanvullende vragenlijst wordt duidelijk welke overtredingen bij de bijzondere politiediensten het meest voorkomen en welke ATW regels voor deze diensten het meest knellend zijn. Het gaat om de volgende regels:

1. De maximale lengte van de dienst
2. De minimale dagelijkse rusttijd
3. Consignatie
4. Nachtdiensten

Hieronder lichten we deze punten kort toe.

1. De maximale lengte van de dienst

Wet- en regelgeving: De ATW stelt dat een reguliere dienst maximaal 12 uur mag duren (art. 5:7 ATW). Een dienst in de nacht mag maximaal 10 uur duren, eenmaal per 2 weken te verlengen tot 12 uur (art. 5:8 ATW); de maximale werktijd per 24 uur in het geval dat er sprake is van consignatie is 13 uur (art. 5:9, lid 4 ATW).

De praktijk: Doordat werkzaamheden vaak niet afbreekbaar of overdraagbaar zijn of door lange reistijden kan dit betekenen dat de maximale toegestane werktijd per dienst (12 uur) wordt overschreden. Ook zijn er bijzondere diensten waar regelmatig sprake is van erg lange inzetten of intensieve trainingen. Hierbij weet men al van te voren dat de maximale dienstduur overschreden gaat worden.

2. De minimale dagelijkse rusttijd

Wet- en regelgeving: De ATW stelt dat er per 24 uur ten minste sprake moet zijn van 11 uur onafgebroken rust, eens per 7 dagen in te korten tot 8 uur (art. 5:3, lid 2 ATW).

De praktijk: In de geplande basisroosters is altijd sprake van minimaal 11 uur rust. Bij het combineren van dag, avond en/of nachtdiensten kan de planning soms zo krap zijn (exact 11 uur rust) dat er geen speelruimte is voor uitloop van diensten. Soms is de uitloop in een dienst zo langdurig dat de dagelijkse rusttijd in het geding komt. Dit heeft te maken met onvoorspelbare situaties, met de beperkte overdraagbaarheid van taken of de beperkte beschikbaarheid van collega's die het werk kunnen overnemen. Maar ook het feit dat een reeds geplande actie de volgende dag niet kan worden afgeblazen speelt een rol, alsmede afspraken over trainingen die niet kunnen worden afgezegd.

3. Consignatieregels

Wet- en regelgeving: De ATW kent een aparte consignatieregeling (art. 5:9 ATW). Deze kent een aantal onderdelen:

- werknemers moeten minimaal 14x in 28 dagen vrij zijn van consignatie, waarin 2x een periode van 48 uur;
- indien men tijdens consignatie wordt opgeroepen mag men maximaal 13 uur werken in een periode van 24 uur;
- indien men meer dan 16x in de 16 weken consignatiedienst heeft, welke consignatie telkens geheel of gedeeltelijk perioden tussen 00.00 uur en 06.00 uur omvat, mag de gemiddelde werkweek maximaal 40 uur bedragen, *of* 45 uur als er na de laatste oproep uit consignatie 8 uur rust wordt genomen (deze rust kan direct worden genomen of binnen 18 uur na de consignatiedienst – na 06.00 uur);
- er mag geen sprake mag zijn van consignatie 11 uur voorafgaand aan een nachtdienst of 14 uur na een nachtdienst.

De praktijk: Er wordt bij de Bijzondere Politiediensten veel gebruik gemaakt wordt van consignatieregelingen. Dit heeft te maken met het feit dat men niet gedurende 7x24 uur capaciteit kan inroosteren, maar wel 7x24 paraat moet zijn voor spoedinzetten. Op een paar uitzonderingen na (de runners van CIE en RID) is er in de meeste situaties geen sprake van meer dan 14 consignatiediensten per 28 dagen. Diensten met een gering aantal specialisten, of waarbij een volledig team beschikbaar moet zijn, hebben een groter probleem met het verdelen van de consignatiediensten. Ook in vakantieperiodes ontstaan problemen met het aantal diensten. In de meeste gevallen is sprake van meer dan 16 consignatiediensten per 16 weken. Dit betekent dat men ofwel rekening dient te houden met een maximale gemiddelde werkweek van 40 uur, ofwel van 45 uur waarbij men dus 8 uur rust dient te nemen na een oproep. In de praktijk zien we dat vooral de maximale werktijd per dag (13 uur) wordt overschreden bij een (langere) inzet uit consignatie; dit heeft te maken met het feit dat men dan over het algemeen ook al een reguliere dienst (vaak van 9 uur) heeft gewerkt. Vanwege niet uit te stellen of af te breken werkzaamheden de volgende dag wordt vervolgens onvoldoende rust genomen. Afgezien van het feit dat men minder rust krijgt, levert dit op zich nog geen probleem met de ATW op. Overtredingen uit consignatie worden vaker als een knelpunt benoemd, indien de consignatie over een klein aantal specialisten moet worden verdeeld en/of in vakantieperiodes. Dan kan er ook sprake zijn van een overtreding van het maximale aantal consignatiediensten per periode van 28 dagen. Indien men de consignatie deelt met collegakorpsen in de regio kan het aantal diensten beter worden gespreid, maar dit biedt niet altijd uitkomst: er is een groter risico dat men te lang bezig is tijdens een oproep vanwege de extra reistijd.

Een extra knelpunt ontstaat voor diensten waarbij zowel consignatie als nachtdiensten voorkomen. Men kan eigenlijk geen nachtdiensten plannen in de weken waarin medewerkers ook consignatie hebben. Indien men dat toch doet, kan het voorkomen dat de tijd tussen de nachtdienst en de consignatie te kort wordt. Dit wil overigens nog niet zeggen dat men binnen deze tijd ook opgeroepen wordt.

Voorbeelden van toegestane consignatiediensten (zonder nachtdiensten tussen 00.00 en 06.00 uur):

Voorbeeld 1. Een medewerker heeft een reguliere werkweek van 36 uur (4x9) en eens in de vier weken piket:

- in de piketweek mag men *per dag* maximaal 13 uur werken;
- dat betekent dat men *na* een reguliere dienst van 9 uur slechts 4 uur bij kan werken;
- in de piketweek mag men gemiddeld 16 uur overwerken uit oproepen, zonder dat extra rust nodig is (de gemiddelde werkweek blijft dan 40 uur);

- in deze piketweek mag men dus 16 uur overwerken uit oproepen (dat levert een piketweek van 52 uur op).
- Voorbeeld 2.** Een medewerker heeft een reguliere werkweek van 36 uur (4x9) en eens in de twee weken piket:
- in de piketweek mag men *per dag* maximaal 13 uur werken (9 uur reguliere dienst en maximaal 4 uren overwerk);
 - mits men ervoor zorgt dat in elke periode van 28 dagen:
 - er 14 maal een periode van 24 uren geen consignatie wordt opgelegd, en
 - er 2 maal gedurende 48 uren geen arbeid en geen consignatie wordt opgelegd.
 - in de piketweek mag men gemiddeld 8 uur overwerken uit oproepen, zonder dat extra rust nodig is (de gemiddelde werkweek blijft dan 40 uur);
 - in de piketweek mag men gemiddeld 18 uur overwerken uit oproepen, mits men 8 uur rust neemt op de dag na de oproep (de gemiddelde werkweek wordt 45 uur).

4. Nachtdiensten

Wet- en regelgeving: De ATW kent een aantal specifieke bepalingen op het terrein van nachtarbeid (art. 5:8 ATW):

- een nachtdienst mag maximaal 10 uur duren;
- na een nachtdienst die eindigt na 02.00 uur dient men tenminste 14 uur rust te hebben (eenmaal per 7 dagen in te korten tot 8 uur);
- maximaal 5x per 2 weken of 22x per jaar mag een nachtdienst 12 uur bedragen met aansluitend 12 uur rust;
- na 3 of meer nachtdiensten ten minste 46 uur rust;
- bij meer dan 16 nachtdiensten per 16 weken, mag de gemiddelde werkweek maximaal 40 uur zijn;
- maximaal 140 nachtdiensten in elke aaneengesloten periode van 52 weken, die eindigen na 02.00 uur toe.

De praktijk: In de praktijk worden vooral de maximale lengte van de nachtdienst en de minimale rust na de nachtdienst te worden overtreden. Langdurige inzetten in de nacht komen bij verschillende diensten voor, in het bijzonder bij spoedinzetten. Inzetten kunnen meer dan 10 uur duren. Structureel te veel nachtdiensten kunnen vooral voorkomen bij de DLHP in de zomermaanden en bij het JHT, maar ook de technische opsporing heeft hiermee te maken. Indien deze dienst uitloopt en er ook de volgende dag een nachtdienst staat gepland, die niet kan worden uitgesteld, komt ook de minimale rusttijd van 14 uur in de knel.

3.5 Het toepassen van uitzonderingsregels

Voor bijzondere gevallen bestaat een aantal uitzonderingsregels, die voor deze diensten van toepassing kunnen zijn. In bijlage A staat een overzicht van uitzonderingsbepalingen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op artikel 2:5 ATW, omdat dit artikel het meest relevant is voor het werk van Bijzondere Politiediensten. In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat het belang van het handhaven van de rechtsorde en/of de opsporing van strafbare feiten, groter is dan de belangen die de ATW beoogt te beschermen. In deze gevallen kan een beroep worden gedaan op artikel 2:5 van de ATW. Bij een beroep op dit artikel treedt de ATW volledig terug: geen enkele bepaling van de ATW is van toepassing op de uren die een politieambtenaar (meer) werkt (dan de ATW toestaat). Gewerkte uren dienen dan niet mee te tellen voor de berekening van de gemiddelde werkweek.

De ATW zelf doet geen uitspraak over de toepasbaarheid van dit artikel. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft in de brochure 'Richtlijnen voor de toepassing van artikel 2:5 van de arbeidstijdenwet binnen de sector politie' (oktober 2003) meer duidelijkheid over de toepassing van dit artikel.

Er zijn drie situaties te onderscheiden waarin - met inachtneming van de criteria - een beroep kan worden gedaan op artikel 2:5 ATW:

- in de eerste plaats betreft dit onvoorzienbare gebeurtenissen waarvoor de capaciteit ontbreekt;
- ten tweede kan een voorzienbare gebeurtenis waarvoor in redelijkheid structureel geen capaciteit beschikbaar gehouden kan worden aanleiding zijn een beroep te doen op artikel 2:5 ATW;
- ten derde kan het nodig zijn om voor werkzaamheden die vanwege hun aard niet kunnen worden overgedragen een beroep te doen op artikel 2:5 ATW.

De brochure formuleert twee typen criteria bij de afweging van de toepassing:

1. De ernst van de delictpleging:
 - het betreft een zwaar delict;
 - het betreft een aanhouding buiten heterdaad;
 - het delict maakt onderdeel uit van een proces van regelmatige delictpleging over een langere periode.
2. Criteria ten aanzien van technische factoren:
 - de werkzaamheden kunnen niet (op een ander moment) worden gepland of zijn niet uitstelbaar;
 - de bij de werkzaamheden betrokken ambtenaar is onmisbaar vanwege zijn niet overdraagbare informatiepositie;
 - de werkzaamheden kunnen ook informatie opleveren over andere verdachten (die zware delicten plegen).

Geconcludeerd kan worden dat een groot deel van het werk van bijzondere diensten (zie paragraaf 3.2.2) valt onder bovenstaande beschrijving van artikel 2:5 ATW. Dat zou betekenen dat men waarschijnlijk meer dan nu het geval is een beroep zou kunnen doen op dit uitzonderingsartikel.

3.6 Conclusie

Op basis van het onderzoek bij genoemde 15 Bijzondere Politiediensten concluderen we dat de taakuitoefening van veel Bijzondere Politiediensten zich niet verdraagt met het naleven van de ATW. *Feitelijk wordt geconstateerd dat de ATW 'in wezen' conflicteert met het werk van sommige Bijzondere Politiediensten.*

Op grond van het onderzoek valt een indeling te maken van de onderzochte Bijzondere Politiediensten in diensten waar de ATW wel en diensten waar de ATW niet conflicteert met de taakuitoefening (tabel 3.1). We kunnen alleen een uitspraak doen voor de diensten die we hebben onderzocht.

Tabel 3.1 Overzicht van Bijzondere Politiediensten en conflict met de Arbeidstijdenwet

Onderzochte bijzondere politiediensten?	ATW conflicteert met de taakuitoefening	ATW conflicteert <i>niet</i> met de taakuitoefening
WOD	X	
TGB	X	
UIT	X	
USO	X	
DKDB	X	
OT	X	
AT	X	
CIE	X	
RID	X	
JHT	X	
DLHP	X	
FTO		X*
TOV		X*
SGBO		X
TGO		X

* Voor FTO en TOV concluderen we op dit moment dat de taakuitoefening binnen de grenzen van de ATW kan plaatsvinden. Er zijn echter situaties denkbaar, waarbij ook voor deze diensten geldt dat de taak niet langer binnen de kaders van de ATW uitgevoerd kan worden. Dit is met name het geval bij toenemende certificering en in kleine teams met een hoge mate van specialisatie (schaarste).

Uit het onderzoek is gebleken dat met name de volgende regels knellen voor het werk van de Bijzondere Politiediensten: dagelijkse rust (artikel 5:3 ATW), maximale werktijd per dienst (artikel 5:7 ATW), nachtdiensten (artikel 5:8 ATW) en consignatie (artikel 5:9 ATW).

In de eerste plaats gaat het dan om de *dagelijkse arbeids- en rusttijden* (al dan niet in de nacht) die knellen. In deze diensten vraagt de aard van het werk om het toestaan van pieken in het werk en langdurige inzetten gedurende een korte periode. Dit betreft het OT en AT (lange inzetten), de DLHP (seizoenspieken) en het 'lage dreigingssegment' van de DKDB. In veel situaties is er binnen deze diensten geen mogelijkheid om voldoende dagelijkse rust te genieten. Ook bij het JHT is er behoefte om gedurende enkele dagen meer uren te werken. Voor deze diensten zouden een langere dienstlengte en kortere dagelijkse rusttijden mogelijk moeten zijn voor een nader af te spreken periode. Een optie zou kunnen zijn om compensatie binnen de referentieperiode van 16 weken te realiseren, in plaats van de dagelijkse beperkingen op dienstlengte en rusttijden.

In de tweede plaats knellen de regels over *consignatie* en zou nagedacht moeten worden over alternatieve regels op dit terrein. Voor vrijwel alle diensten geldt dat continue beschikbaarheid noodzakelijk is, maar niet op pieksterkte capaciteit beschikbaar kan zijn. Daardoor werken vrijwel alle diensten structureel met consignatiediensten en lopen ze tegen knelpunten in de ATW aan. Dat geldt in het bijzonder voor de runners bij de CIE en RID. Deze runners maken door consignatie over het algemeen geen extreem lange werkweken, maar hebben wel te maken met langdurige consignatie. Ook de beperkingen van consignatie bij nachtarbeid botst voor deze diensten. Voor het JHT levert tevens het maximaal *aantal nachtdiensten* een spanningsveld op door een combinatie van geplande nachtdiensten en uitgelopen avonddiensten.

Daarnaast is er aantal Bijzondere Politiediensten, waarin de ATW als geheel *conflicteert* met de kern van de taakuitoefening. Dit heeft te maken met de ernst van de delictpleging, waar deze diensten zich op richten. Een combinatie van schaarse specia-

lismen, niet uitstelbaar werk, onoverdraagbare taken en de noodzaak tot continue beschikbaarheid maakt dat ATW overtredingen in deze situaties structureel en onvermijdelijk zijn. Ook de noodzaak voor langdurige intensieve en complexe operaties en trainingen dragen hier aan bij. Dit zijn bijvoorbeeld WOD, TGB, UIT, specialistische functies binnen de USO en het 'hoge dreigingssegment' binnen de DKDB.

Het politiewerk binnen deze diensten is onverenigbaar met ATW. Het alternatief, namelijk het structureel achteraf toepassen van uitzonderingsregels, is voor deze diensten niet acceptabel. Bovendien is dit uitzonderingsartikel in de ATW daarvoor niet bedoeld. Het werkaanbod dient hier leidend te zijn bij het vaststellen van de werktijden.

Voor een paar Bijzondere Politiediensten concluderen we dat de ATW over het algemeen niet remmend is voor een goede taakuitoefening (zie tabel 3.1). Het werk is grotendeels planbaar, oproepen uit consignatie zijn beperkt in omvang, compensatie van overuren kan over het algemeen op korte termijn worden geregeld en indien zich grotere incidenten of calamiteiten voordoen kan een beroep worden gedaan op de bestaande uitzonderingsregel. In deze Bijzondere Politiediensten dienen roosterknelpunten bij voorkeur te worden opgelost door het treffen van organisatorische maatregelen. Zulke organisatorische maatregelen verschillen per dienst. Een deel van de ATW knelpunten ontstaan door het op grote schaal toepassen van consignatiediensten. Oplossingen kunnen dan ook deels gezocht worden in het beter spreiden van consignatiediensten over personen, bijvoorbeeld door regionale samenwerking, of het overwegen van avonddiensten gekoppeld aan consignatie (FTO); aan het opvullen van vacatures, discussie over de koppeling tussen beveiliging en TBP, het inzetten van een 'mobiele beveiligingseenheid' als flexibele buffer, of technische middelen die personeelsbesparend kunnen zijn (DKDB); aan het beschikbaar stellen van meer middelen (TOV); aan een nog strakkere planning van wie wanneer ingezet moet worden (te plannen activiteiten binnen TGO, SGBO). Overigens constateren we dat er voor sommige van deze diensten op termijn wellicht meer problemen ontstaan door toenemende certificeringseisen (denk aan FTO): kleine teams met hoge mate van specialisatie zullen vooral knelpunten ondervinden op het terrein van consignatie. Daarmee komen deze diensten op termijn wellicht ook in conflict met de ATW. De politie zal voor de diensten waarbij de ATW niet remmend is eigen maatregelen moeten treffen om knelpunten op het terrein van arbeids- en rusttijden op te lossen (zie ook Oeij et al, 2010).

Voor tijdelijke organisatiestructuren zoals SGBO en TGO constateren we eveneens dat de ATW niet botst met de taakuitoefening. Voor de geplande werkzaamheden hoeft de ATW geen probleem op te leveren. De overtredingen ontstaan in de ongeplande activiteiten van een SGBO en in de stormfase bij TGO. Deze onvoorziene calamiteiten vallen per definitie binnen de kaders van artikel 2:2 of artikel 2:5 ATW. Het gaat in deze situatie vaak om periodes van één tot enkele dagen waarin veel mensen tegelijk en langdurig ingezet dienen te worden. In een dergelijke situatie zal dit uitzonderingsartikel tijdelijk in werking treden, totdat het werk zich weer laat plannen en de uitzondering kan worden opgeheven. Een aandachtspunt in deze categorie is wel de interferentie⁵ van het optreden in het kader van SGBO en TGO met de reguliere werkzaamheden en roosters van de betreffende politiemedewerkers. Hier ontstaat een domino-effect doordat medewerkers uit hun reguliere taken worden gehaald en collega's deze taken al dan niet dienen over te nemen. Ook voor dit domino-effect van

⁵ Het uit de reguliere taak halen van een politiemedewerker ten behoeve van SGBO werkzaamheden heeft gevolgen voor het individuele rooster, maar ook voor de roosters van in het korps achterblijvende collega's.

een ongeplande SGBO- of TGO-actie op de korpsen kan – indien nodig – een beroep worden gedaan op artikel 2:5 ATW.

4 Advies van TNO

Uit het onderzoek bij de bijzondere politiediensten is naar voren gekomen dat de taken/werkzaamheden van deze diensten in aard en omvang zodanig zijn dat dit zich niet verdraagt met een aantal bepalingen uit de Arbeidstijdenwet. Dit zijn de maximale lengte van de dienst, de minimale dagelijkse rusttijd, consignatie en de omvang van de nachtdiensten. Hierdoor zijn ATW-overtredingen voor deze diensten onvermijdelijk. En zolang de ATW op deze diensten onverkort moet worden toegepast, zal het aantal ATW-overtredingen voor deze diensten niet kunnen afnemen. Vooronderstellingen als zou een betere kennis van de ATW én sturing door het management hierop een zodanige positieve invloed hebben dat ATW-overtredingen verdwijnen, onderschrijven wij niet. De oorzaak ligt in de aard en de onvoorspelbaarheid van (de duur van) de werkzaamheden. Dit heeft te maken met de ernst van de delictpleging, waar deze diensten zich op richten. Een combinatie van schaarse specialismen, niet uitstelbaar werk, onverdraagbare taken en de noodzaak tot continue beschikbaarheid maakt dat ATW-overtredingen in deze situaties structureel en onvermijdelijk zijn. Ook de noodzaak voor langdurige intensieve en complexe operaties en trainingen dragen hier aan bij.

De Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit voorzien weliswaar in een aantal uitzonderingsbepalingen voor nader omschreven situaties. Deze worden door de betrokken diensten gepast gebruikt. Uit een eerder gehouden onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007) is eveneens naar voren gebracht dat bijzondere politiediensten van oudsher hinder ondervinden vanwege de aard en onvoorspelbaarheid van hun werkzaamheden om binnen de kaders van de ATW te opereren. Toentertijd werd geadviseerd om de uitzonderingsbepalingen te gebruiken als mogelijkheden tot betere naleving. Voor een deel kan dit een oplossing bieden, maar wij constateren echter evenzeer, dat bij veel van deze Bijzondere Politiediensten de aard van het werk feitelijk noodzaakt om een permanent beroep te blijven doen op een uitzonderingsbepaling. Continue gebruikmaken van een uitzondering is geen uitzondering meer, maar vraagt om een structurele aanpak.

Dit constaterende als de uitkomsten van ons onderzoek adviseren wij om in gesprek te gaan met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde van conflicterende bepalingen uit de Arbeidstijdenwet een ontheffing te krijgen voor (bijzondere) onderdelen van de sector politie. Omdat in andere sectoren waarin werkzaamheden worden verricht die qua werksoort gelijkwaardig zijn (bijvoorbeeld AIVD, Defensie) ook dergelijke uitzonderingen hebben plaatsgevonden, lijkt het redelijk dit voor de sector te onderzoeken. Zolang deze diensten door SZW gehouden worden tot naleving van de volledige ATW zal het aantal ATW-overtredingen binnen deze diensten navent hoog blijven.

In gesprekken met de betrokken diensten is duidelijk naar voren gekomen dat ontheffing van de ATW niet wil zeggen dat deze diensten geen rekening dienen te houden met de geest van de ATW op het punt van gezond en veilig werken. Medewerkers van deze diensten volgen een zeer zwaar selectie- en trainingsproces om bij deze diensten te kunnen werken. De inzetbaarheid wordt jaarlijks door fysieke en mentale check-ups gecontroleerd. Binnen de grenzen van het werkaanbod zou per dienst met de medezeggenschap afgesproken kunnen worden hoe in de geest van de ATW kan worden gehandeld.

Bovendien moet gewaakt worden voor overvraging van deze Bijzondere Politiediensten als ontheffing wordt verleend. De ATW stelt dat het niet redelijk is om voor onvoorzien werk onevenredige capaciteit beschikbaar te hebben. Dat is immers beperkt doelmatig vanwege leegloop-effecten. Roosters en planning werken als zichtbare begrenzers van maximaal inzetbare capaciteit. Er zal behoefte zijn aan een ander mechanisme waarmee overvraging wordt voorkomen.

Referenties

ATW Monitor 2007, 2008. Ministerie van BZK, Directie Politie en Veiligheidsregio's (mimeo).

Brugman, T., Laat, D. de, Hengst, M. den, Hoedt, M. den, Korevaar, K., Oeij, P.R.A., Winthagen, T. (Oktober 2007). *Implementatie en effecten van CAO afspraken over capaciteit en werktijden bij de Politie*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Augustus 2007). *Geregeld(e) rust. Effecten van de Arbeidstijdenwet op de taakuitvoering van de Nederlandse politie*. Den Haag: Ministerie van BZK / IOOV.

Korevaar, K., De Laat-Van Amelsfoort, D., Oeij, P.R.A., Winthagen, T., (November 2005). *Evaluatie van Rust in de roosters bij de Nederlandse politie*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Lange, W. de, A. van Veldhuisen, K. Korevaar, E. Lourijzen, P. Oeij (Juli 2002). *Capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie. Een handleiding*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Nimwegen, A.L. van (31 januari 2007). *Verslag inspecties arbeids- en rusttijden politie*. Arbeids- en rusttijden politie. Inspectieverslag A786. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie.

Oeij, P.R.A., Goudswaard, A., Brugman, A., Kooij-de Bode, J.M. & Kwantes, J.H. (Februari 2010). *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).

'Richtlijnen voor de toepassing van Artikel 2:5 van de Arbeidstijdenwet binnen de sector Politie' (Oktober 2003). Den Haag: Ministerie van BZK, Directie Politie, Afdeling Arbeidsvoorwaardenbeleid.

A Bijlage: Regels uit ATW/ATB

Tabel 1 Relevante artikelen uit de wet- en regelgeving (regels gelden voor werknemers van 18 jaar en ouder)

	ATW/ATB ⁶
Dagelijkse rust	Artikel 5:3, lid 2 ATW: onafgebroken rusttijd van ten minste 11 uur, eenmaal in 7 dagen in te korten tot 8 uur
Wekelijkse rust	Artikel 5:5, lid 2 ATW: onafgebroken rusttijden van ten minste 36 uur in 7 dagen of 72 uur in 14 dagen (op te splitsen in perioden van 32 uur)
Maximale werktijd per dienst	Artikel 5:7, lid 2 ATW: maximaal 12 uur per dienst
Maximale werktijd per week	Artikel 5:7, lid 2 ATW: maximaal 60 uur per week, gemiddeld 48 uur per week in periode van 16 weken; maximaal 55 uur per week in periode van 4 weken
Nachtdiensten	Artikel 5:8, lid 1 ATW: maximaal 10 uur per dienst Artikel 5:8, lid 2 ATW: bij meer dan 16 nachtdiensten in 16 weken: gemiddelde werkweek van 40 uur Artikel 5:8, lid 3 ATW: maximaal 5x in 14 dagen en 22x per jaar: 12 uur nachtdienst met aansluitend 12 uur onafgebroken rust Artikel 5:8, lid 4 ATW: na nachtdienst die eindigt na 02.00 uur, ten minste 14 uur rust (eenmaal in te korten tot 8 uur) Artikel 5:8, lid 5 ATW: na 3 of meer nachtdiensten ten minste 46 uur rust Artikel 5:8, lid 9a ATW: in 52 aaneengesloten weken ten hoogste 140 maal arbeid in nachtdienst die eindigt na 02.00 uur
Consignatie	Artikel 5:9, lid 2 ATW: in periode van 28 dagen minimaal 14x geen en minimaal 2x48 uur geen consignatie Artikel 5:9, lid 3: geen consignatie gedurende 11 aaneengesloten uren voor elke nachtdienst en 14 aaneengesloten uren na elke nachtdienst Artikel 5:9, lid 4 ATW: ten hoogste 13 uur werk in periode van 24 uur Artikel 5:9, lid 4 en 5 ATW: indien in 16 weken 16x of meer consignatie plaatsvindt (in de nacht), mag gemiddelde werkweek slechts 40 uur zijn of gemiddeld 45 uur als na de consignatie 8 uur rust wordt genomen
Zondag	Artikel 5:6, lid 3 ATW: ten minste 13 zondagen per jaar vrij <i>(Geen beboetbaar feit krachtens de ATW)</i>
Pauzes	Artikel 5:4, lid 2 ATW: ten minste 30 minuten bij een dienst van 5,5 uur of langer; ten minste 45 minuten bij een dienst van 10 uur of langer (op te knippen in periodes van 15 minuten) <i>(Geen beboetbaar feit krachtens de ATW)</i> Artikel 4:6:1 ATB. Dit is niet van toepassing als de aard van de arbeid dit niet mogelijk maakt
Mededeling arbeids- en rustpatroon	Artikel 4:2, lid 1 ATW: zo tijdig mogelijk, nader te bepalen in collectief overleg, of Artikel 4:2, lid 2 ATW: minimaal 28 dagen van te voren rustdag bekend maken Artikel 4:2, lid 3 ATW: tenminste 4 dagen van te voren tijdstip bekend <i>(Geen beboetbare feiten krachtens de ATW)</i>

⁶ Alle artikelen uit de ATW/ATB zijn beboetbare feiten, tenzij anders is aangegeven.

Tabel 2 Uitzonderingsbepalingen in de ATW/ATB

<p>Artikel 2:5 ATW: Toezichhoudende en (bijzondere) opsporingsdiensten</p> <p>Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn van toepassing op arbeid verricht door personeel in burgerlijke openbare dienst, tenzij de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen een goede uitoefening van de bij wet en de daarop berustende bepalingen gegeven taken, dan wel het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van strafbare feiten door dit personeel belemmert.</p>
<p>Daarnaast zijn er nog enkele andere uitzonderingsbepalingen, die niet politie specifiek zijn en waarbij niet de hele wet buiten werking wordt gesteld:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Artikel 2:2 ATW bepaalt dat bij bepaalde rampen, ongevallen en voorvallen de ATW niet van toepassing is. Het gaat om ongevallen, rampen en voorvallen zoals omschreven in de Wet rampen en zware ongevallen, de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en Wet bestrijding ongevallen Noordzee.
<ul style="list-style-type: none"> - Artikel 5:10 ATW kan worden toegepast bij plotselinge onvoorziene situaties waarbij personen letsel oplopen (of dreigen op te lopen) en waarbij arbeid geen uitstel duldt en er geen alternatieven zijn. De werkgever zorgt er dan wel voor dat de werknemers de dagelijkse of wekelijkse rust op een ander moment nemen. Regels m.b.t. arbeid op zondag, de gemiddelde werkweek van 48 uur en consignatieregels blijven wel geldig.
<ul style="list-style-type: none"> - Artikel 4:3 ATB: indien arbeid geen uitstel gedooft en er geen andere maatregelen zijn, kan eens in de 2 weken een (nacht)dienst van 14 uur worden gewerkt.
<ul style="list-style-type: none"> - Artikel 4:9 ATB: dit artikel kan worden toegepast indien het werk dusdanig fluctueert dat een referentieperiode van 16 weken niet volstaat. In dat geval mag men over een periode van 52 weken gemiddeld 48 uur werken. Toepassing van dit artikel is uitsluitend mogelijk bij collectieve regeling.