

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Aan:

De politievakorganisaties vertegenwoordigd in de Commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken.

De voorzitter van de Commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken

div **bijlage(n)**
AAC/04.00055 **briefnummer**
AAC.79 **zaaknummer**
25 oktober 2004 **datum**

Onderwerp:

Adviesaanvraag AAC.79

De politievakorganisaties vertegenwoordigd in de Commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken (hierna: de vakorganisaties) hebben bij elektronisch bericht van 2 augustus 2004, ingekomen 2 augustus 2004, een verzoek om advies ingediend bij de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna te noemen: de commissie) inzake een tussen hen en de voorzitter van de Commissie voor Georganiseerd Overleg in Politieambtenarenzaken (hier te noemen: de werkgever) gerezen geschil. Dit geschil heeft betrekking op het antwoord op de vraag “of en zo ja onder welke voorwaarden, afwijking op het jaarlijkse aantal te werken (te plannen) arbeidsuren mogelijk wordt gemaakt”.

Bij brief van 11 augustus 2004, ingekomen 13 augustus 2004, hebben de vakorganisaties een nadere onderbouwing van hun standpunt aan de commissie doen toekomen. Bij brief van 19 augustus 2004, ingekomen 20 augustus 2004, hebben de vakorganisaties nog diverse bijlagen aan de commissie toegestuurd.

Bij brieven van 5 augustus 2004, ingekomen 10 augustus 2004, en 20 augustus 2004, ingekomen 23 augustus 2004, heeft de werkgever, mede in reactie op het standpunt van de vakorganisaties, aan de commissie zijn visie met betrekking tot het geschil doen toekomen.

De adviesaanvraag van de vakorganisaties en het standpunt van de werkgever zijn aan dit advies gehecht.

HISTORIE EN LOOP VAN HET OVERLEG

In februari 1997 werd het Akkoord arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid sector Politie (1997-1998) afgesloten. Belangrijk onderdeel daarvan was de flexibilisering van de werktijdenregeling met ingang van 1 april 1997. De oorspronkelijke bepalingen omtrent werktijden, zoals opgenomen in het oude artikel 12 van het Barp, werden anders geredigeerd en ontdaan van de meerderheid van de bepalingen waarvoor de Arbeidstijdenwet reeds normen stelde. De nadere invulling van de werktijdenregelingen werd voorbehouden aan de politiekorpsen. Het aantal te werken uren wordt met deze flexibilisering niet langer vastgesteld per periode van vier weken maar op jaarbasis.

Reeds in 1999 en 2000 is het de vakorganisaties gebleken dat in een groot aantal regiokorpsen sprake was van het over- dan wel onderschrijden van het aantal op jaarbasis te werken uren (in het spraakgebruik: “meer- en minderuren”).

In 2001 was naar het oordeel van de vakorganisaties de omvang van dit probleem zo groot geworden, dat zij het onderwerp in het overleg in de Commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken (CGOP) hebben gebracht. Sinds eind 2001 is in het CGOP zeer vele malen overleg gevoerd over dit onderwerp. Gezocht werd naar een oplossing voor de vraag hoe om te gaan met arbeidsuren, die boven of onder het aantal te werken uren op jaarbasis uitkomen. Zowel de werkgever als de vakorganisaties hebben voorstellen gedaan om tot een oplossing van het probleem te komen, maar partijen achtten elkaars voorstellen niet acceptabel en zijn er niet in geslaagd een compromis te formuleren waar beide zich in kunnen vinden.

In de CGOP-vergadering van 21 juli 2004 is door de vakorganisaties het oordeel uitgesproken dat het overleg over dit onderwerp niet tot een uitkomst zal leiden die de instemming van alle deelnemers aan dat overleg zal hebben.

Vervolgens is overeenkomstig artikel 26, 1e lid van het BOM een overlegvergadering gehouden op 2 augustus 2004. In deze vergadering bleek het niet mogelijk gezamenlijk tot een eenduidige geschilformulering te komen, waarna de vakorganisaties hun visie op het geschil hebben geformuleerd en aan de commissie hebben doen toekomen. De werkgever heeft vervolgens zijn visie op het geschil aan de commissie doen toekomen.

HET GESCHIL

In het elektronisch bericht van 2 augustus 2004 benoemen de vakorganisaties het onderwerp van het geschil als: Het jaarlijks aantal te werken (te plannen) arbeidsuren dat voor de ambtenaar via roostertechniek wordt verdeeld over dat kalenderjaar.

De inhoud van het geschil omschrijven de vakorganisaties als: De vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden, afwijking op het jaarlijkse aantal te werken (te plannen) arbeidsuren mogelijk wordt gemaakt.

Standpunt vakorganisaties

De vakorganisaties stellen dat de rechtspositie van politieambtenaren overschrijding van het jaarlijks aantal te werken uren niet toelaat. Het aantal te werken uren op jaarbasis dient overeen te komen met de aanstelling van de ambtenaar en de planning dient “uit te komen op 0”. Er kan geen sprake zijn van zogenaamde “meer- en minderuren”. De vakorganisaties verwijzen ter onderbouwing van hun standpunt ondermeer naar het aanhangsel bij het CAO-akkoord 1997-1998, en naar de uitvoeringscirculaire van het ministerie van BZk/directie Politie van 8 mei 1998. Ze verwijzen ook naar een notitie van de NPB van september 2002.

Onderzoek van de werkgever heeft – zo geven de vakorganisaties aan – uitgewezen dat het “uitkomen op 0” op jaarbasis op praktische en technische problemen zou stuiten. Het praktische deel zou - blijkens dat onderzoek - te maken hebben met de kwaliteit van de planning, waarbij zowel werkgever als werknemer invloed zouden hebben op het niet realiseren van de “0”. Op het technische vlak bleek dat onvolkomenheden in de regelgeving in geval van ziekte en schorsing de oorzaak zijn van het niet “uitkomen op 0”.

De vakorganisaties hebben in diverse overleggronden aangegeven bereid te zijn de technische problemen in de regelgeving op het punt van ziekte en schorsing op te willen lossen. Vakorganisaties en werkgever zijn met elkaar overeengekomen dat dit technische probleem moet worden gerepareerd. Het overleg over oplossingen hiervoor staat dan ook geheel los van het onderhavige geschil.

Een “praktisch probleem” in de planning mag naar het oordeel van de vakorganisaties echter geen reden zijn voor het niet “uitkomen op 0”. De werkgever bepaalt de inzet van de ambtenaar. Bij hem ligt dan ook de verantwoordelijkheid om de planning op jaarbasis sluitend te maken. De ambtenaar mag niet de dupe worden van een planningswillekeur. Hierin ligt dan ook de basis voor het onderhavige geschil.

De vakorganisaties hebben in diverse overleggen getracht om met inachtneming van de huidige rechtspositie van de politieambtenaar een pragmatische oplossing te vinden voor het “praktische” probleem. Zij willen onder voorwaarden afwijking van het jaarlijks te werken (plannen) aantal arbeidsuren mogelijk maken. Als voorwaarden hebben zij gesteld dat de “minderuren” boven een nader vast te stellen (gering) aantal uren voor rekening van de werkgever zijn. De “meeruren” zouden boven een nader vast te stellen (gering) aantal uren vergoed moeten worden als overwerk.

De opvatting van de werkgever en sommige korpsbeheerders is –zo stellen de vakorganisaties- dat er geen jaarlijks aantal maximaal te plannen uren is; dat eventuele over- of onderschrijding niet mag leiden tot meerkosten voor de werkgever; dat eventuele “meer- of minderuren” verrekend moeten worden met te werken uren in het daarop volgende kalenderjaar. Wordt deze opvatting gehonoreerd, dan zou dit naar het oordeel van de vakorganisaties onder andere kunnen leiden tot de situatie dat tientallen, zo niet honderden, uren per werknemer, die thans onder het regiem van overwerk vallen, eenvoudig kunnen worden verschoven naar een planningssystematiek zonder overwerktoelage.

Met het ontkennen van het jaarlijks maximaal aantal te plannen uren is naar het oordeel van de vakorganisaties ook de integriteit van de overheid als regelgever en werkgever ter discussie komen te staan.

De vakorganisaties achten hun bereidheid om, onder voorwaarden afwijking van het aantal te werken (plannen) arbeidsuren op jaarbasis mogelijk te maken buitengewoon redelijk.

Standpunt werkgever

De werkgever stelt dat in beginsel het juiste aantal uren op jaarbasis gewerkt dient te worden. Desondanks komt het in de praktijk voor dat daarvan wordt afgeweken. Het kan voorkomen dat twee werknemers van dienst ruilen, waardoor voor de één meer- en voor de ander minderuren ontstaan (medewerker met dienst van 8 uur op 30 december ruilt met medewerker die dienst heeft op 2 januari). Daarnaast speelt een rol dat bij de politie veelal wordt gewerkt met een vierweeks roostercyclus, waarbij 31 december van een kalenderjaar zelden precies samenvalt met het einde van een cyclus. Voorts kunnen te veel gewerkte uren ontstaan wanneer een werknemer wordt opgedragen meer uren te werken dan waarvoor hij was ingepland, bijv. als gevolg van verhoogd werkaanbod. Indien deze extra uren uiterlijk 4 dagen voor aanvraag worden verwerkt in een rooster, is er geen sprake van overwerk.

Indien er sprake is van een goede planning, dan zal het aantal “meeruren” op jaarbasis beperkt zijn. In geval van slechte planning en onvoldoende sturing op het naleven van de planning, dan kunnen de afwijkingen groter worden, hetgeen de werkgever ongewenst acht en hetgeen naar zijn zeggen verbeterd wordt. “Minderuren” kunnen slechts ontstaan indien de werkgever in de laatste roosterperiode van een jaar zo weinig uren voor een werknemer inroostert, dat daardoor op voorhand te weinig uren ontstaan. Dit is in strijd met het uitgangspunt van een correcte planning en is niet toelaatbaar.

De werkgever geeft vervolgens aan wat zijn uitgangspunten zijn bij het maken van landelijke afspraken over het omgaan met “meer- en minderuren”:

- het past bij moderne arbeidsverhoudingen dat het realiseren van het juiste aantal te werken uren een verantwoordelijkheid is van zowel werkgever als werknemer;
- met een goede planning kunnen “meer- en minderuren” zoveel mogelijk worden voorkomen. Via het project Optimalisatie Capaciteitsmanagement worden de korpsen sinds enkele jaren gestimuleerd tot betere sturing; het zal helpen incidenten m.b.t. grote afwijkingen van het aantal op jaarbasis te werken uren te reduceren;
- de werkgever is van oordeel dat de rechtspositie van de politieambtenaar niet uitsluit dat er “meer- of minderuren” ontstaan. Hij verwijst naar het huidige artikel 12 van het Barp, waarin niet langer voorkomt dat “ten hoogste een bepaald aantal uren per periode” kan worden gewerkt
- in 1997 is het nader invullen van werktijdenregelingen expliciet aangemerkt als een aangelegenheid op korpsniveau. Dit geldt ook voor de wijze van omgaan met “meer- en minderuren”. Een afspraak op landelijk niveau daarover kan alleen aan de orde zijn indien de reeds bestaande afspraken in korpsen worden gerespecteerd, tenzij de korpsbeheerder met

instemming van het RGO besluit de nieuwe landelijke afspraak te volgen.

In een conceptcirculaire (juli 2004), gericht aan de korpsen, heeft de werkgever een lijn uitgezet m.b.t. de wijze waarop moet worden omgegaan met “meer- en minderuren” op jaarbasis. Deze lijn is:

- in beginsel dient het juiste aantal uren op jaarbasis te worden gewerkt en dient daarvan niet te worden afgeweken; onderkend wordt dat het niet altijd mogelijk of wenselijk is om op 31 december van een jaar exact uit te komen op dit aantal;
- teveel en te weinig uren tot een marge van 9 uur zijn zondermeer acceptabel worden verrekend met het aantal in het volgende jaar te werken uren;
- teveel en te weinig uren boven de marge van 9 uur kunnen slechts ontstaan vanwege buitengewone omstandigheden aan het einde van het jaar en vanwege een slechte planning en onvoldoende sturing daarop. Slechte planning is niet acceptabel en verdient dringend verbetering;
- de op jaarbasis teveel gewerkte uren die de marge van 9 uur te boven gaan dienen te worden uitbetaald tegen het actuele salaris per uur. Te weinig gewerkte uren boven de marge dienen te worden gewerkt in het volgende jaar;
- bestaande afspraken in korpsen worden gerespecteerd, tenzij met instemming van het RGO wordt besloten de nieuwe landelijke afspraak te volgen.

De werkgever licht de lijn in de circulaire als volgt nog toe.

- Teveel gewerkte uren wil de werkgever uitbetalen als salaris; verrekening met uren in het volgende jaar acht de werkgever niet juist gelet op de gemaakte afspraken over afbouw en voorkomen van verlofstuwmeren.
- Overwerkvergoeding voor teveel gemaakte uren acht de werkgever niet juist; er is formeel geen sprake van overwerk. Evenmin is er sprake van het feit dat op korte termijn (binnen vier dagen) het aantal diensturen op een dag wordt vermeerderd.
- Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer om het juiste aantal uren te werken is het niet de bedoeling een werknemer via een overwerkvergoeding haast te stimuleren om meer uren te werken.
- De werkgever wil dat de te weinig gewerkte uren boven de marge worden toegevoegd aan het aantal in het volgende jaar te werken uren. Kwijtschelding acht de werkgever niet aan de orde, omdat de werknemer dan geen stimulans ondervindt om het juiste aantal uren te werken en er ongelijke behandeling plaats zou vinden ten opzichte van een andere werknemer die wel het juiste aantal uren werkt.

De werkgever merkt tot slot op dat hij graag voor de jaarwisseling aan de korpsen zou willen adviseren hoe zij met “meer- en minderuren” om moeten gaan.

Tijdens de hoorzitting van de commissie op 23 september 2004 hebben partijen in aanvulling op de schriftelijke stukken hun standpunt met betrekking tot het geschil nader toegelicht. Het verslag van de hoorzitting is aan dit advies gehecht en wordt geacht hiervan deel uit te maken.

OVERWEGINGEN EN ADVIES

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en van hetgeen door partijen tijdens de op 23 september 2004 gehouden hoorzitting naar voren is gebracht, heeft de commissie het volgende in haar beschouwingen betrokken.

Uit de tijdens de hoorzitting gegeven toelichtingen heeft de commissie begrepen dat beide partijen van mening zijn dat het door een politieambtenaar jaarlijks te werken aantal uren in principe dient uit te komen op het in zijn aanstelling bepaalde aantal uren. In principe zou er geen overschrijding of onderschrijding van dat aantal uren mogen zijn (“meer- of minderuren”) en zou de ambtenaar aan het eind van het jaar moeten uitkomen “op 0”. Tijdens de hoorzitting heeft de commissie tevens geconstateerd dat beide partijen het acceptabel achten dat een politieambtenaar in een kalenderjaar een beperkt aantal uren (tot een marge van 9 uren) “meer of minder” werkt. Partijen zijn echter verdeeld over de vraag hoe met meer of minder gewerkte uren dient te worden omgegaan.

De vakorganisaties nemen het standpunt in dat meer dan in de huidige praktijk het geval is, gestimuleerd moet worden dat eerdergenoemde marge van maximaal van 9 uur niet overschreden wordt en zij hebben ook enkele concrete voorstellen hiertoe gedaan. Het standpunt van de vakorganisaties acht de commissie verdedigbaar. De werkgever heeft van zijn kant in de concept-circulaire (van juli 2004) inzake het omgegaan met “meer- en minderuren” op jaarbasis geen voorstellen gedaan voor het inbouwen van de nodige prikkels om “meer- en minderuren” zoveel mogelijk tegen te gaan.

Het lijkt de commissie niet onredelijk om de voorstellen van de vakorganisaties te betrekken in een door partijen verder te ontwikkelen lijn inzake het omgaan met “meer- en minderuren”. Zij geeft partijen daarom in overweging het overleg te heropenen, met inachtneming van het volgende:

- in principe dient de politieambtenaar jaarlijks dat aantal uren arbeid te verrichten dat in zijn aanstelling is bepaald;
- de werkgever dient ernaar te streven dat het hiervoor genoemde aantal uren niet wordt overschreden;
- een afwijking (naar boven of beneden) van het in de aanstelling bepaalde aantal uren is binnen een marge van 9 uur acceptabel; 9 uren “meer- of minderwerk” dient echter een uitzondering te zijn;
- indien een politieambtenaar in een kalenderjaar tot maximaal 9 uur meer werkt dan in zijn aanstelling is bepaald, dan worden die uren uitbetaald conform het salaris dat voor die ambtenaar van toepassing is; wordt er door hem in een kalenderjaar tot maximaal 9 uur minder gewerkt, dan dient hij deze uren in het volgende kalenderjaar in te halen;
- indien een politieambtenaar in een kalenderjaar als gevolg van de planning door de werkgever meer uren “meer” werkt dan de geaccepteerde marge van 9 uren, dan worden de uren die boven de marge van 9 uur uitgaan uitbetaald conform het tarief dat geldt voor het verrichten van overwerk; weliswaar is er in formele zin geen sprake van overwerk, maar partijen komen overeen het tarief dat geldt voor overwerk te hanteren;
- indien een politieambtenaar als gevolg van de planning door de werkgever in een kalenderjaar meer uren “minder” werkt dan de geaccepteerde marge van 9 minderuren, dan behoeft hij die

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

uren die boven de marge van 9 uur uitgaan niet in het volgende jaar in te halen en vervallen deze uren voor de werkgever;

- die uren die een politieambtenaar in een kalenderjaar “meer” of “minder” werkt boven of onder de geaccepteerde marge van 9 uur worden derhalve slechts uitbetaald conform het tarief dat geldt voor overwerk dan wel kwijtgescholden indien de overschrijding van de marge niet geschiedt op verzoek van de politieambtenaar zelf (verzoek tot ruilen van diensten bijvoorbeeld) maar zich voordoet als gevolg van de planning door de werkgever.

De commissie beveelt partijen aan met behulp van de hiervoor genoemde aanbevelingen een regeling te maken inzake het omgaan met “meer- en minderuren” en deze regeling na één of twee jaar te evalueren.

De commissie beveelt partijen tevens aan te bespreken in hoeverre de gedane voorstellen een landelijk karakter zouden moeten krijgen, danwel of ook decentrale oplossingen mogelijk (moeten) zijn.

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

's-Gravenhage, 25 oktober 2004

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Prof. mr. J. de Ruiter
voorzitter

Th. H. Dragt
secretaris

Prof. H.J.L. Vonhoff
lid

Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss
lid

mr. C. van Veen
bijzonder lid

drs. J.S. Timmer
bijzonder lid