

Reactie van Willem Boverhof op de conclusie van de bijeenkomst over de invloed van de Arbeidstijdenwet (ATW) op het werk van de politie, vermeld op de Groepsblog van de Stichting Beroepseer op 26 februari 2012: 'Overtreding' van de Arbeidstijdenwet bij de politie is niet erg! Aan de bijeenkomst, gehouden op 9 februari 2012 in de Goed Werk Hub in Delfgauw, namen o.a. uitvoerenden en leidinggevenden van de politie deel.

Zie: www.beroepseer.nl

Als deelnemer aan de bijeenkomst van 9 februari, wil ik graag reageren op de blog. Daarbij beperk ik mij tot een bespiegeling daarvan in relatie tot 'de politie'. En dan ook nog tot het "uitvoerende" deel daarvan, de politiemensen belast met de uitvoering van de politietaak ('de politie'), omdat dit deel veelal met de problematiek van het ATW dossier wordt geconfronteerd.

Helaas heb ik alleen de eerste twee onderdelen van deze bijeenkomst meegemaakt, zodat ik niet weet, noch kan beoordelen, hoe de conclusie van die middag – *Overtreding van de ATW is niet erg!* – tot stand is gekomen en of die, onder de overgebleven deelnemers, unaniem was.

In de naaktheid van haar algemene stelling, is dit een conclusie die ik niet deel! Mijns inziens is zij om ten minste twee redenen immoreel. Dit standpunt zal ik hieronder toelichten.

De Eerste Immoraliteit

De eerste immoraliteit van de conclusie is gelegen in de misvatting dat regels er te allen tijde zijn om overtreden te worden; als het doel de middelen maar lijkt te heiligen.

De laatste keer dat ik mijn ogen open deed, leefden wij nog in een rechtstaat.

En het schijnt zo te zijn dat een rechtstaat een staat is waarvan de macht gereguleerd en beperkt wordt door het recht. De rechtsstaatgedachte wil willekeur voorkomen en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderen. In een rechtsstaat worden burgers tegen de macht van de staat beschermd door wetten. (wmb: Hier heb ik Wikipedia gebruikt om niet in een formeel juridische formulering te vervallen.)

Tenzij politieambtenaren niet ook burgers (werknemers¹) zijn, maar dan desondanks toch ook, worden zij door de Arbeidstijdenwet (ATW), *in het belang van de veiligheid en gezondheid van werknemers*, met een aantal minimum normen² beschermd.

Deze minimum normen kunnen binnen de publiekrechtelijk te handhaven grenzen van de ATW, in overleg en instemming met werknemersvertegenwoordiging(en), voor een collectief worden uitgebreid³ of beperkt. Deze regels, als gevolg van overleg ontstaan, worden niet publiekrechtelijk gehandhaafd.

Onlangs is gebleken dat 'de politie' in de eerste helft van 2011 – zo'n 180.000 – *beboetbare* overtredingen⁴ van de ATW heeft weten te plegen, ondanks de artikelen 2:2, 2:5 en 5:10 van de ATW en artikel 4.3:1 van het Arbeidstijdenbesluit, die alle een mogelijkheid bieden om in meer of mindere mate van een wettelijke (minimum) arbeidstijden norm af te wijken.

Met andere woorden, *de* handhavers van de rechtsorde, 'de politie', treedt de ATW met voeten. En daarmee niet alleen de ATW, maar ook de wet die haar in het leven heeft geroepen; de Politiewet. Artikel 2, bij invoering van de nieuwe Politiewet artikel 3 daarvan, stelt immers uitdrukkelijk: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven."

¹ Hier weersta ik de verleiding om in te gaan op 'het ambtenaarschap', waaraan ten minste enkele politici een einde lijken te willen maken.

² Deze zijn overeenkomstig Europese richtlijnen.

³ Hier verdient het om op te merken dat het KLPD – gelezen het rapport "Geregelde Rust" van de in mijn ogen in dit dossier niet zo onpartijdige Inspectie OOV – in dit kader de enige politieorganisatie is waar gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een referentieperiode te verlengen. Waardoor overtreding van de minimum norm m.b.t. de gemiddelde arbeidsduur, over de standaard referentieperiode, zoveel als mogelijk wordt voorkomen.

⁴ Op de vraag of dit alleen publiekrechtelijk te handhaven wetsovertredingen zijn of misschien ook rechtsovertredingen, kom ik misschien later in dit verhaal terug. Interessant zou zijn om ook eens te onderzoeken of en zo ja, welke privaatrechtelijk te handhaven normen/afspraken worden geschonden en onder welke omstandigheden dat is gebeurd?

De immoraliteit van de conclusie is mijns inziens dan ook gelegen in de aanvaarding van de stelling dat het overtreden van de wet – waarmee ook (inter)nationaal recht wordt geschonden – niet erg is.

Het overtreden van de wet is alleen dan geoorloofd als daarmee een ondubbelzinnig hoger doel wordt gediend. En die doelen zijn primair al neergelegd in de hierboven genoemde artikelen van de ATW.

De Tweede Immoraliteit

De tweede immoraliteit van de conclusie is gelegen in het gegeven dat hiermee feitelijk gezegd is dat het overtreden van de wet niet alleen geen probleem is voor de werknemer⁵, maar ook niet voor de werkgever. Terwijl en omdat hij/zij nu juist verantwoordelijk is voor een goede naleving van de wet en bij overtreding daarvan daarop wordt afgerekend.

Vanuit een gevoelde passie die heel veel politiemensen hebben voor hun vak, heel begrijpelijk. Overigens slechts omdat hiermee een ogenschijnlijk veelal *onbegrepen eigen belang*⁶ wordt geofferd aan een *verondersteld* hoger algemeen belang. Zeker als het gaat om de jongere generatie. De “overmoed der jeugd” ziet immers geen gevaar en er moet – liefst zoveel mogelijk – geld worden verdiend.

Uit het oogpunt van leiderschap heb ik geen enkel – nu ja een heel stuk minder – begrip voor een dergelijke opvatting.

Om dit te verhelderen, moet duidelijk zijn dat ‘het bevoegd gezag’ in de bedrijfsvoering wordt vertegenwoordigd door “managers”. Ook politiemensen. Vaak met evenveel passie als de “gewone” werknemers, maar veelal ook behept met de nodige persoonlijke ambitie.

‘De politie’ is een hiërarchische organisatie. Als ‘het bevoegd gezag’ knijpt⁷, en of dit nu “de burgemeester” of “de officier van justitie” is, dan piept ‘de politie’. Wie in een hiërarchische organisatie kan ‘his masters voice’ weerstaan? Persoonlijke ambitie, “de beste” willen zijn, “de baas” niet teleur willen stellen, hogerop moeten, vormt hier voor velen een struikelblok. Een uitspraak die in deze gevallen wordt gebruikt luidt dan ook: “Gaat het niet zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat.”

Het gevolg van hiërarchie en persoonlijke ambitie is dat “managers” geen ‘nee’ durven verkopen⁸, terwijl dat gegeven de beschikbare capaciteit of de reeds door de werknemers verrichtte arbeid wel zou moeten, als zij de wet willen respecteren.

Omdat deze persoonlijke ambitie in de weg zit aan ‘nee’ zeggen, en er derhalve uitvoering moet worden gegeven aan een onredelijke vraag⁹, wordt een toevlucht genomen tot “de dienstopdracht”. Soms niet eens tegen beter weten in, om het simpele feit dat “ze” niet beter weten. Niet denkbeeldig is dat hierdoor de ATW wordt overtreden, maar ook en zo niet de ATW, dan een van de met de medezeggenschap afgesproken civielrechtelijk te handhaven normen.

Deze toevlucht tot bedoelde dwang, levert voor de “manager” mijns inziens opnieuw een probleem op in de zin van schending van de wet. En dat is artikel 365 van het Wetboek van Strafrecht, het misdrijf dat de ambtenaar pleegt als hij/zij door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden. En voornamelijk geldt: “Ignorantia juris non excusat!” oftewel, onbekendheid met het recht is geen excuus.

Het Bevoegd Gezag

Wat is nu de rol van het bevoegd gezag in dit dossier?

Om dat duidelijk te maken, moeten we beginnen bij het begin. Het bevoegd gezag is de werkgever, hier gemakshalve aangeduid met de minister¹⁰ (van Veiligheid en Justitie).

⁵ Zie doelstelling Stichting Beroepseer.

⁶ Dit eigen belang valt m.i. overigens samen met dat van de werkgever. Hij is immers gebaat bij personeel dat voldoende rust heeft genoten zodat een volgende klus “veilig” geklaard kan worden.

⁷ In opdracht van ‘het bevoegd gezag’ wordt door de “manager” geknepen.

⁸ Helaas gaat dit niet enkel op voor de relatie ‘bevoegd gezag’ – “manager”, maar speelt de wederzijdse afhankelijkheid in de verhouding “manager” – “werknemer” eenzelfde rol.

⁹ Onredelijk omdat deze niet in overeenstemming met de geldende rechtsregels kan worden uitgevoerd.

¹⁰ Hiermee loop ik vooruit op de invoering van de nieuwe Politiewet, maar ook nu bepaalt een/de minister de sterkte van de politiekorpsen.

In het economisch verkeer geldt voor iedere werkgever dat hij/zij door de overheid op de naleving van de wettelijke normen wordt gecontroleerd. En als hij/zij hieraan niet voldoet, volgen sancties. In relatie tot de ATW, zal hij/zij bij een tekort aan arbeidscapaciteit, deze inhuren als hem/haar dit economisch voordeel oplevert. Anders laten zij het werk “lopen”!!!

Dit ligt voor de werkgever van de politie – mede dankzij de politieke constellatie van ‘het bevoegd gezag’ – helaas iets anders. De minister heeft bepaald dat ‘de politie’ bestaat uit 49.500 fte¹¹, ondanks het breed erkend teveel aan werk. Uit vertrouwde bron heb ik gehoord dat hij dan ook niet meer wenst te horen dat er een tekort is aan politie. Net als een “gewone” werkgever, heeft hij de aan hem door de staat opgelegde verplichting om ‘de politie’ in stand te houden, de capaciteit daarvan in overeenstemming gebracht met zijn economische werkelijkheid. Dit kan hem niet voor de voeten geworpen worden.

Maar daarmee is het probleem van een teveel aan werk voor *die* capaciteit niet opgelost, en zou ‘de politie’ werk moeten laten “lopen”. Dat gebeurt – zie de aard en het aantal overtredingen van de ATW – in de praktijk echter niet.

Dit is te verklaren uit het feit dat ‘het bevoegd gezag’ over inzet van de politiecapaciteit versnipperd is tussen minister, burgemeester en officier van justitie.

En de keuze voor inzet van ‘de politie’ is niet alleen het gevolg van prioriteitstelling, maar ook verbonden aan persoonlijke ambitie, al of niet ingegeven door politieke druk.

Wat hiervan mijns inziens het gevolg is, heb ik denk ik voorgaand al geschetst.

De Politiek

Dankzij een door een collega aangehaalde quote van prof. mr. I.A. Diepenhorst¹²: “Het is een prerogatief van de politiek (wmb: en dus van de politicus) om irrationeel te mogen zijn.”, begrijp ik de ingenomen standpunten in “de politiek” beter.

Het is politiek waardoor de minister gedwongen is een betaalbare formatie politiemensen te bepalen. Maar het is ook (de) politiek die de minister, de burgemeester en de officier van justitie dwingt tot het inzetten/creëren van politiecapaciteit. De eersten hebben zich immers aan “politieke” doelstellingen verbonden en/of zijn op grond van hun ambt verantwoordelijk voor “de veiligheid”, de laatste is ter zake in alle gevallen feitelijk ook niet meer is dan een medewerk(st)er van de minister.

In dit perspectief is het niet verbazingwekkend dat er gekozen is voor een contingent gespecialiseerde dierenpolitie, ondanks een breed levende maatschappelijke twijfel over de wenselijkheid hiervan, in relatie tot de eveneens gereserveerde landelijke capaciteit voor prioriteiten als cybercrime, kinderporno en meer van dat soort de grenzen te buiten gaande criminaliteit.

Dat tast de hoeveelheid politiemensen dat beschikbaar is voor het niveau van een gemeente, laat staan een kleine gemeente, natuurlijk ernstig aan. Daar wordt de aanpak van deze landelijke prioriteiten niet gevoeld als “zorg” voor de veiligheid.

Het effect is dan ook om te zoeken naar wegen om de politiecapaciteit maximaal in te zetten of deze op andere wijze, bijvoorbeeld door het voor eigen rekening inzetten van buitengewoon opsporingsambtenaren, aan te vullen.

In ieder geval doet de minister hiertoe de suggestie om de normen van ATW als uitgangspunt te nemen en niet langer die ook in de Landelijke Arbeidstijdenregeling Sector Politie¹³ (en mogelijk zelfs die in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp)).

Mijn gevoel zegt dat de wens van de minister om slechts de ATW-normen te hanteren er niet op is gericht om de werknemers te faciliteren om hun werk professioneel te verrichten. Dat zou immers alleen op kunnen gaan als de werknemers op voet van gelijkheid kunnen onderhandelen bij de vaststelling van hun arbeids- en rusttijden. In de hiërarchische organisatie die de politie is, maar ook vanwege de aan haar gestelde eisen, mijns inziens een idee-fixe. Gelijk(waardig)heid hierbij helpt – om met de woorden van de PVV politicus de heer Brinkman te spreken – het knechten van de politieambtenaar immers niet!

De Politieambtenaar

¹¹ Politiek financieel gezien is dit een voor Nederland betaalbare formatie politiemensen. M.a.w. de hoeveelheid politie die “we” maximaal willen betalen.

¹² Oud ARP-er.

¹³ LAR, een civielrechtelijk te handhaven norm, die erop is gericht om overtredingen van de ATW zoveel als mogelijk te voorkomen door uit te gaan van plan normen.

Hiërarchie en gelijkheid gaan per definitie niet samen. En niet voor niets is er het oude gezegde: “Met boeven vang je boeven.”

Doorgaans zitten politiemensen zo in elkaar – daarop zijn ze mijns inziens geselecteerd – dat de dingen die *moeten* gebeuren doorgaans *ook* gebeuren. Hulpverleners of boeven vangen, zeker als het spectaculair is; ze doen niets liever. Je staat met je neus vooraan en hebt later nog iets aan je (klein)kinderen te vertellen.

Kortom, welke diender, jong of oud – die in dienst (d.w.z. aan het werk) is – maakt zich überhaupt druk om het feit dat hij of zij langer moet werken om een klus af te maken? En wijs mij er één aan die in een situatie waarop de artikelen 2:2, 2:5 of 5:10 ATW of 4.3:1 van het Arbeidstijdenbesluit van toepassing zijn *niet* aan het werk gaat of daarmee doorgaat! Daar zit volgens mij dan ook het probleem niet.

Waar de schoen lijkt te wringen, is de toepassing van de wet – en eventuele nadere afspraken – in doodnormale situaties. Probeer mij uit te leggen waarom in alle andere gevallen dan bedoeld in de opsomming van de artikelen hierboven, het belang van “de baas” c.q. dat van willekeurig welke burger, boven het privébelang moet gaan van een politiemens? Hij/zij is geen publiek eigendom (meer) hoor! Met een door “de politiek” erkende hoeveelheid werk die de daartegenover gestelde politionele arbeidscapaciteit ruimschoots overschrijd, zou geen diender meer thuiskomen of nog een enigszins herkenbaar privéleven hebben.

Wie in een dergelijke situatie een beroep doet op de passie van een diender, doet mijns inziens tegelijk een aanslag op zijn/haar professionaliteit en integriteit.

Het overtreden van de wet is – zoals reeds eerder gesteld – alleen in die gevallen niet erg, waarin het naleven daarvan onaanvaardbare schade of erger, tot gevolg zou hebben.

Bovendien, op 1 juli 1863 is een zwarte bladzijde uit onze geschiedenis omgeslagen¹⁴.

Een mens moet zijn geschiedenis kennen om die niet over te doen. Die kennen wij – in dit dossier – nu!

Nederland is een rechtsstaat. Gelukkig wel.

Bij vakvolwassenheid en professionaliteit hoort ook – zeker voor politiemensen – het zich houden aan de wet. Die zorgt er immers voor dat een staat als rechtsstaat kan functioneren en geeft burgers (relatieve) veiligheid.

Waarom zou dat – in doodnormale gevallen – niet ook voor politiemensen hoeven/moeten gelden?

¹⁴ De afschaffing van de slavernij in het gehele koninkrijk.