

WERKBELASTING EN BAANTEVREDENHEID BIJ DE POLITIE: WIJKAGENTEN, TEAMCHEFS C EN HSM- MEDEWERKERS

Samenvatting en conclusies

Jaap de Koning

José Gravesteijn

Elisa de Vleeschouwer

Yara van Hamburg

Anne Berrevoets

Rotterdam, september 2018

1 ACHTERGROND, VRAAGSTELLING EN AFBAKENING

Achtergrond

In de politie cao 2015 – 2017 hebben het Directoraat-Generaal Politie, de Nationale Politie (NP) en de politievakbonden afgesproken dat de politie een beleid van integraal gezondheidsmanagement voert. Toepassing hiervan betekent een verschuiving van reactief naar preventief beleid. Om te komen van reactief naar preventief beleid is in de cao opgenomen dat het belangrijk is om *‘inzicht te krijgen in factoren die zorgen voor belasting van medewerkers en hoe deze belasting verminderd of voorkomen kan worden’*.

In de cao 2015 – 2017 is afgesproken om een onderzoek te initiëren naar de belasting van politiepersoneel. Afgesproken is dat moet worden begonnen met onderzoek dat zich richt op functies waarbij een hoge belasting wordt verwacht, maar dat op termijn alle functies onderzocht moeten worden. Het onderhavige onderzoek vormt daarvoor een blauwdruk. De onderzoeksbevindingen moeten dienen om *‘preventieve maatregelen effectief (en soms verplicht) in te kunnen zetten’*.

Met het uitvoeren van dit onderzoek wordt gevolg gegeven aan de genoemde bepaling in de cao. Hierbij lijkt de cao vooral te doelen op overbelasting. Het relatief hoge ziekteverzuim bij de politie, signalen van de werkvloer en de uitkomsten van de Medewerkersmonitor (MeMo) onder medewerkers, wijzen erop dat overbelasting een reëel probleem bij de politie is. Er zijn echter signalen, bijvoorbeeld uit de MeMo voor basisteams (2016) en opsporing (2017), die erop wijzen dat naast overbelasting ook onderbelasting voorkomt. Aangezien verschillende soorten belasting mogelijk zijn (fysiek, emotioneel, cognitief), is het ook nog eens denkbaar dat men op het ene vlak overbelast is en tegelijk op een ander gebied onderbelast. Dit onderzoek richt zich daarom nadrukkelijk op zowel over- als onderbelasting van politiepersoneel.

Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om *‘inzicht te geven in de mechanismen die tot over- of onderbelasting van politiepersoneel leiden’*. De verworven inzichten moeten gebruikt kunnen worden om beslissingen te nemen over eventuele maatregelen om over- of onderbelasting te voorkomen of weg te nemen.

De centrale probleemstelling van het onderzoek is:

Wat is de aard van mechanismen die tot over- of onderbelasting van politiepersoneel leiden?

Om de centrale probleemstelling te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Kader 1 Onderzoeksvragen

1. Wat leert bestaande wetenschappelijke literatuur over factoren die bijdragen aan over- en onderbelasting van politiepersoneel?
2. Welke mechanismen leiden in de Nederlandse politiepraktijk bij de geselecteerde functies tot over- en onderbelasting van politiepersoneel?
3. Binnen welke context doen deze mechanismen zich voor?
4. Welke gevolgen kunnen met over- en onderbelasting gepaard gaan?
5. Welke oplossingsrichtingen zijn er om de belasting van politiepersoneel in deze functie te optimaliseren in die zin dat de belasting beter aansluit bij de belasting die op basis van de functieomschrijving verwacht mag worden?

Dit onderzoek beperkt zich¹ tot die drie functiecategorieën, waarbij op voorhand een hoge belasting werd verwacht:

1. Leidinggevend niveau: teamchefs C, zowel teamchefs C Gebiedsgebonden Politie (GGP) als teamchefs C Opsporing;

¹ Conform de startnotitie van het WODC.

2. Uitvoerend niveau: medewerkers Gebiedsgebonden Politie (GGP) met het werkterrein 'wijkagent', zowel senior GGP als operationeel expert GGP;
3. Ondersteunend niveau: medewerkers Huisvesting, Services en Middelen (HSM), niveaus B, C en D.

In het onderzoek hebben we gekeken naar factoren in plaats van mechanismen. Het begrip 'mechanisme' is een weinig bruikbaar begrip gebleken. Van een mechanisme zou kunnen worden gesproken als de invloed van een factor op de werkbelasting medebepaald wordt door een andere factor of zelfs door verschillende factoren. Maar de vaststelling van dergelijke kruiseffecten vereist veel meer gegevens dan waarover wij kunnen beschikken. Verder is in het onderzoek gebleken dat een beperkt aantal factoren kan worden geïdentificeerd die tot (te) hoge werkbelasting leiden en die voldoende basis vormen voor de oplossing hiervan. We spreken daarom verder over factoren en niet over mechanismen.

2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek zoals we dit feitelijk hebben uitgevoerd is anders van opzet geworden dan oorspronkelijk de bedoeling was. Dit is veroorzaakt door praktische problemen waar wij tegenaan gelopen zijn tijdens de uitvoering van het onderzoek. Omdat ons onderzoek een blauwdruk moet vormen voor toekomstig onderzoek is het van belang om in te gaan op de oorspronkelijke opzet en de problemen die deze met zich meebracht. Naar verwachting zullen de omstandigheden die tot deze problemen leidden ook in de komende jaren nog spelen.

Oorspronkelijke opzet

De oorspronkelijke opzet van het onderzoek volgt de wensen van het WODC dat het onderzoek:

- a. Vooral een kwalitatieve insteek heeft;
- b. Zoveel mogelijk gebruikmaakt van bestaande data en bronnen.

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet zouden we starten met een **literatuuronderzoek** om een conceptueel kader uit te werken. Tegelijkertijd zouden we een beperkte **secundaire analyse van de MeMo-data** uitvoeren. Deze analyse zou twee doeleinden dienen:

- Om te komen tot een goed onderbouwde, eerste selectie van de politie-eenheden die wij in ons onderzoek zouden betrekken;
- Om in aanvulling op het literatuuronderzoek, verbanden te toetsen tussen enerzijds indicatoren van over- en onderbelasting en anderzijds energiebronnen, spanningsbronnen, persoonlijke hulpbronnen en contextfactoren. Aangezien er al veel onderzoek is gedaan naar de oorzaken van overbelasting, zouden wij ons hierbij nadrukkelijk concentreren op onderbelasting.

Nadat we aldus een eerste selectie van drie eenheden hadden gemaakt zouden we drie **diepte-interviews** houden op centraal/landelijk niveau, onder meer om de selectie van de eenheden definitief te maken. Vervolgens zouden we starten met het veldwerk in de eenheden door drie diepte-interviews binnen elk van de geselecteerde regionale eenheden te houden. Onderwerpen voor de gesprekken waren: de mate waarin over- en onderbelasting voorkomen, de factoren die deze verschijnselen veroorzaken, het gevoerde beleid en mogelijke oplossingsrichtingen.

De kern van het onderzoek zou dan bestaan uit negen **focusgroepen** met politiemedewerkers uit de drie verschillende functiecategorieën die in het onderzoek zijn betrokken en die werkzaam zijn in de drie geselecteerde eenheden. De onderwerpen voor de focusgroepen waren vergelijkbaar met die van de interviews, maar meer gericht op individuele ervaringen en de identificatie van zowel positieve als negatieve factoren voor de werkbelasting.

Na de focusgroepen zouden we met behulp van de online tool van de Nationale Politie een **online enquête** uitvoeren onder alle politiemedewerkers uit de betrokken functiecategorieën in alle regionale eenheden. Deze online enquête zou dienen:

- a. Ter verifiëring van alle verworven inzichten en van de geïnventariseerde oplossingsrichtingen uit alle voorgaande onderzoeksactiviteiten (literatuur, interviews en focusgroepen in de drie eenheden);
- b. Voor de generalisatie hiervan naar landelijk niveau;

- c. Om te toetsen of de uitkomsten voor de drie eenheden zonder meer kunnen worden gegeneraliseerd naar het landelijk niveau of dat hiervoor een zekere herweging nodig is. De online enquête vormt dan een extra controle voor de generalisatie van het onderzoek.

Redenen waarom de oorspronkelijk opzet niet kon worden gevolgd en de wijzigingen hierin

De belangrijkste redenen waarom de oorspronkelijke opzet niet kon worden gevolgd, zijn:

- De beperkte MeMo-analyse kon niet worden uitgevoerd, omdat in het databestand waarover wij konden beschikken om privacyredenen essentiële gegevens zoals functie ontbraken. Verder konden de MeMo-data daardoor niet gebruikt worden voor de selectie van de eenheden;
- De focusgroepen konden pas in een laat stadium ingepland worden bij de eenheden en bovendien konden deze binnen de eenheden niet worden uitgevoerd op de wijze die wij hadden aangegeven. Daarom hebben de focusgroepen niet de centrale rol in het onderzoek gekregen die oorspronkelijk was bedoeld;
- De online enquête heeft daardoor een veel grotere rol gekregen. De vragenlijst is veel uitgebreider geworden, omdat deze enquête voor een belangrijk deel de rol van de MeMo-analyse en de focusgroepen moest overnemen. Verder zijn de analyses ook veel uitvoeriger geworden;
- De online enquête kon niet via de enquête tool worden uitgevoerd. Toen duidelijk werd dat we geen gebruik konden maken van deze tool van de politie, zijn we eerst nagegaan of uitvoering door SEOR zelf of met behulp van het Flitspanel mogelijk was. Uiteindelijk is de online enquête uitgezet door het bureau GfK.

Doordat pas in een laat stadium bleek dat de oorspronkelijke plannen niet haalbaar waren, is een grote vertraging in het onderzoek opgetreden.

Feitelijke uitvoering van het onderzoek

Het feitelijke onderzoek heeft bestaan uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Literatuuronderzoek;
- Diepte-interviews;
- Een online enquête;
- Focusgroepen.

Selectie van de regionale eenheden

De drie regionale eenheden die wij in het onderzoek hebben betrokken, hebben wij geselecteerd op basis van de drie interviews op centraal/landelijk niveau en op basis van ziekteverzuimpercentages per eenheid (bron: Nationale Politie).

Bij de selectie hebben we de volgende selectievoorwaarden gehanteerd:

- Minimaal één eenheid met een G4-gemeente en minimaal één eenheid in een meer landelijk gebied: uit de gesprekken op centraal niveau is naar voren gekomen dat in grootstedelijke gebieden deels andere factoren spelen die tot disbalans (onder- en/of overbelasting) leiden, dan in meer landelijke gebieden.
- Variatie tussen eenheden wat betreft de hoogte van het ziekteverzuim: ziekteverzuim is indicatief voor disbalans.
- Variatie in cultuur tussen basisteams: verschillen in cultuur (kunnen) van invloed zijn op (de mate waarin) disbalans in het basisteam voorkomt en op de gekozen oplossingsrichtingen.

Onze eerste selectie bestond uit de volgende regionale eenheden:

- Den Haag: regio met een stad van de G4; cultuurverschillen tussen de basisteams; sterk stijgend ziekteverzuim;
- Noord-Holland: cultuurverschillen binnen de verschillende basisteams waar de eenheid uit bestaat en een licht dalend ziekteverzuim;

- Zeeland-West-Brabant: grensligging en aard van de criminaliteit, eenheid met laagste en dalend ziekteverzuim dat al jaren lager ligt dan het gemiddelde verzuim bij de NP.

Omdat volgens de politie de eenheid Zeeland-West-Brabant al bij veel andere onderzoeken betrokken was, is deze eenheid in tweede instantie vervangen door de eenheid Noord-Nederland.

- Noord-Nederland: een geografisch uitgestrekt, vooral landelijk gebied, met een licht stijgend, vrij gemiddeld ziekteverzuim.

Onderzoeksactiviteiten

Literatuuronderzoek

Dit onderdeel volgt de oorspronkelijke opzet. We hebben een conceptueel kader voor het onderzoek opgezet en de literatuur gescreend op factoren die van invloed kunnen zijn op over- en onderbelasting. Daarnaast is literatuur bekeken over de context waarbinnen de politiemedewerkers werken.

Diepte-interviews

Dit onderdeel volgt de oorspronkelijke opzet.

Op **centraal/landelijk niveau** hebben we gesproken met:

- a. Twee medewerkers van de dienst HRM van de politie, voor een overkoepelend beeld vanuit de werkgeverskant;
- b. Eén sectorhoofd Facility Management, om een beeld te krijgen van wat er speelt binnen de functie-groep HSM;
- c. Eén medewerker van de Politieacademie, waar de verbinding ligt tussen politieonderwijs/-trainingen (waaronder de training Mentale Kracht) en de praktijk op de werkvloer.

In elke geselecteerde **regionale eenheid** hebben we een gesprek gehad met het hoofd bedrijfsvoering (HBV), één of meer leden van de OR van die eenheid en met een bedrijfsarts van de 'blauwe' kolom, die binnen die eenheid zijn werkgebied heeft.

Online enquête

Voor de online enquête is door SEOR een uitgebreide vragenlijst ontwikkeld die alle voor het onderzoek relevante aspecten omvat (inclusief achtergrondkenmerken over de respondenten en hun banen). De online enquête is door de politie (die de uitnodigingen heeft verstuurd) en GfK uitgezet onder de politiemensen uit de drie functiegroepen. In totaal zijn 2.564 politiemedewerkers benaderd met een uitnodigingsmail en een link naar de enquête: een random steekproef van 1.300 wijkagenten, alle 889 HSM-medewerkers en alle teamchefs C GGP en opsporing (242 teamchefs C GGP en 133 teamchefs C Opsporing).

Bij wijkagenten en teamchefs is met respectievelijk 44 en 48 procent een goede respons verkregen. De respons van HSM-medewerkers was met 26 procent lager, maar dit kan verklaard worden uit het feit dat deze groep in de afgelopen periode ook is benaderd voor de MeMo. Voor zover we kunnen nagaan is de respons representatief.

De analyses op basis van de enquêtegegevens vormen de belangrijkste basis voor de conclusies uit het rapport.

Focusgroepen

Dit onderdeel is opgezet conform de oorspronkelijke opzet, maar de uitvoering is niet helemaal verlopen zoals gepland. Ons verzoek was dat de eenheden per functiegroep een relatief groot aantal medewerkers zouden selecteren met een bepaalde spreiding van kenmerken en dat SEOR daaruit een selectie van twaalf deelnemers zou maken en deze personen zou benaderen. Op deze wijze zou vermeden worden dat te veel sturing bij de selectie zou optreden. In de praktijk bleek dit niet haalbaar te zijn en hebben eenheden zelf de selectie uitgevoerd of aan de medewerkers zelf overgelaten of zij wilden deelnemen. Mede daardoor is het aantal deelnemers aan de focusgroepen lager dan gepland. Verder moesten sommige focusgroepen worden vervangen door individuele interviews.

De samenstelling van de focusgroepen naar persoonskenmerken is voldoende divers. Wel is denkbaar dat door de wijze van selectie een zekere eenzijdigheid is opgetreden wat betreft situatie en opvattingen van de

deelnemers. Overigens is gebleken dat over het algemeen uit de focusgroepen dezelfde factoren naar voren komen als uit de enquête.

3 CONCLUSIES

Over- en onderbelasting qua hoeveelheid werk

Omvang en verandering

Als we kijken naar de hoeveelheid werk die mensen verrichten in vergelijking met wat ze aankunnen, dan komt bij alle drie de functiegroepen overbelasting meer voor dan onderbelasting. Bij wijkagenten en teamchefs C is het percentage dat (regelmatig of (vrijwel) altijd) overbelast zegt te zijn wel duidelijk hoger dan bij HSM-medewerkers. Bij wijkagenten en teamchefs gaat het namelijk om meer dan de helft en bij HSM-medewerkers om iets meer dan een kwart. Ongeveer één op de zeven HSM-medewerkers zegt onderbelast te zijn qua hoeveelheid werk. Bij wijkagenten en teamchefs komt deze vorm van onderbelasting veel minder voor.

Bij deze uitkomsten moet wel worden aangetekend dat medewerkers waarschijnlijk eerder zullen aangeven dat zij overbelast zijn dan onderbelast. Wat dit betreft zou het kunnen zijn dat de cijfers uit de enquête overbelasting wat overschatten en onderbelasting onderschatten. Aan de andere kant is ook denkbaar dat vooral medewerkers die hun werk erg leuk vinden minder aandacht hebben voor een hoge werkbelasting en minder snel aangeven dat zij overbelast zijn. In die gevallen zou dus juist een onderschatting van overbelasting optreden.

Kijken we naar de ontwikkeling van de werkbelasting qua hoeveelheid werk over de afgelopen drie jaar, dan zien we bij alle drie de functiegroepen dat een toename hiervan veel vaker voorkomt dan een daling. Vooral bij wijkagenten is dit het geval. Meer dan de helft van de responderende wijkagenten heeft een stijging van de werkbelasting ervaren, terwijl slechts een tiende zegt dat deze gedaald is. Bij de overige wijkagenten is de werkbelasting ongeveer gelijk gebleven.

Verschillen naar kenmerken

Bij wijkagenten zien we betrekkelijk weinig samenhang met persoonskenmerken. Wel is er een samenhang met baankenmerken en dan vooral met overwerk en nachtwerk: wijkagenten die overwerken en/of 's nachts werken zijn vaker overbelast. Overwerk speelt ook een rol bij teamchefs. Bij deze functiegroep zijn vooral ook leeftijd en aantal dienstjaren (twee sterk samenhangende factoren) van belang: naarmate teamchefs ouder zijn en meer dienstjaren hebben, is de kans op overbelasting groter. Bij HSM-medewerkers komt vooral naar voren dat middelbaar opgeleiden vaker te maken hebben met onderbelasting qua hoeveelheid werk dan lager opgeleiden. Bij teamchefs en wijkagenten komt deze onderbelasting te weinig voor om verbanden te kunnen leggen.

Over- en onderbelasting qua vaardigheden

Omvang en verandering

Bij alle functiegroepen zien we dat slechts weinigen aangeven dat hun vaardigheden tekort schieten voor hun functie, terwijl een groot deel stelt juist over meer vaardigheden te beschikken dan de functie vereist. Dit wijst op een onderbenutting van vaardigheden. In de enquête is niet gevraagd wat voor vaardigheden het zijn die niet of niet volledig worden benut. Maar de focusgroepen hebben hierin wel inzicht gegeven.

Uit de resultaten van de online enquête blijkt dat voor alle drie de functiegroepen geldt dat bij de meerderheid de benutting van vaardigheden niet veranderd is ten opzichte van drie jaar geleden. Bij degenen waarbij dit wel veranderd is, houden de 'stijgers' en de 'dalers' elkaar redelijk in evenwicht.

Verschillen naar kenmerken

Bij alle drie de functiegroepen is de onderbenutting van vaardigheden kleiner naarmate medewerkers ouder zijn, langer in dienst zijn en lager zijn opgeleid. Bij HSM'ers geven medewerkers die van regio of functie zijn veranderd vaker aan dat zij vaardigheden tekort komen.

Oorzaken van over- en onderbelasting

Alle drie de functiegroepen noemen administratieve rompslomp als belangrijkste oorzaak van overbelasting. Ook noemen ze alle drie als belangrijke oorzaak dat zij veel tijd kwijt zijn aan taken die niet tot hun eigenlijke werkzaamheden behoren. Bij teamchefs en wijkagenten is laatstgenoemde oorzaak de tweede meest genoemde. Teamchefs geven aan dat ze veel taken moeten uitvoeren die ook door minder gekwalificeerde medewerkers zouden kunnen worden uitgevoerd. Wijkagenten stellen dat zij teveel tijd moeten besteden aan taken als noodhulp, surveillance diensten en de afhandeling van meldingen en incidenten.

Ook onvoldoende ondersteuning wordt door alle drie als oorzaak genoemd. Hierbij gaat het vooral ook over de rol van het PDC, de afstand die is ontstaan tot HR, de afstand die er door de reorganisatie tussen 'blauwe' medewerkers en het HSM-personeel is ontstaan en de bureaucratie bij eenvoudige bestellingen en bij het onderhoud. Bij teamchefs overlapt dit deels de klacht dat zij veel taken moeten uitvoeren die gedelegeerd zouden kunnen worden. Teamchefs noemen ook dat zij teveel taken moeten uitvoeren en dat zij teveel mensen onder zich hebben. Vooral bij wijkagenten en teamchefs wordt dit in verband gebracht met te weinig personeel, al betreft dit vooral bij teamchefs dan vooral een tekort aan mensen waaraan zij taken kunnen delegeren. Bij wijkagenten speelt ook een rol dat zij nog moeten wennen aan hun nieuwe rol als regisseur van wijkgericht werken: zij moeten signaleren en de andere GGP-medewerkers aansturen om zaken die spelen aan te pakken. Daarom zitten zij naar hun eigen mening veel te veel achter hun bureau meldingen te lezen en door te spelen naar collega's, in plaats van door hun wijk te lopen. Door HSM-personeel wordt verder nog gesteld dat het werk niet goed wordt verdeeld. Ook zijn zij niet tevreden over de aansturing en de onderlinge communicatie.

Onderbenutting van vaardigheden komt bij alle drie de functiegroepen veel voor. Bij teamchefs en wijkagenten heeft dit deels dezelfde oorzaken als zijn genoemd bij overbelasting qua hoeveelheid werk, omdat de taken die voor de overbelasting zorgen juist de minder gekwalificeerde taken zijn (waardoor ze niet voldoende toekomen aan de taken die juist wel een beroep doen op hun competenties). HSM-medewerkers stellen dat sinds de reorganisatie veel van hun taken zijn uitbesteed. Zij moeten nu de uitvoering van die taken begeleiden en kunnen zelf niet meer uitvoerend zijn. Zij vinden dat daardoor hun kwaliteiten onvoldoende worden benut. Ook stellen zij dat door de reorganisatie sommigen in een functie terecht zijn gekomen die onder hun niveau ligt. Bij HSM-medewerkers moet wel worden aangetekend dat in één van de drie focusgroepen duidelijk minder problemen naar voren kwamen dan in de andere twee. Het betreft een eenheid waarin alle ondersteunende diensten uit de voormalige korpsen (waaronder HSM) al vóór de nationale reorganisatie in één servicecenter waren ondergebracht. Dit zou erop kunnen wijzen dat medewerkers ook moeten wennen aan de veranderingen.

Gevolgen van over- en onderbelasting

Gevolgen van overbelasting

Overbelasting heeft twee belangrijke gevolgen. In de eerste plaats kan het de gezondheid aantasten. Directe vragen over gezondheid konden om privacyredenen niet in de enquête opgenomen worden. We hebben wel vragen gesteld over ziekteverzuim. Bij wijkagenten en HSM'ers is het aantal waarnemingen voldoende om dit te onderzoeken en levert dit enige indicaties op van een verband. Bij teamchefs is het aantal waarnemingen daarvoor te klein en is bovendien het ziekteverzuim heel laag.

Verder blijkt uit de enquête dat bijna een kwart van de wijkagenten nog last heeft van emotioneel ingrijpende gebeurtenissen uit het verleden. Ongeveer één op de acht wijkagenten ondervindt nog last van fysieke beperkingen door gebeurtenissen in het verleden.

Uit de gesprekken zijn indicaties verkregen dat de hoge werkdruk gevolgen heeft voor de gezondheid en bij sommigen tot burn-outs heeft geleid. Zo is in sommige focusgroepen met HSM-medewerkers aangegeven dat men slecht slaapt door de problemen op het werk.

Bij teamchefs komt overbelasting vooral tot uiting in de onvoldoende tijd die zij kunnen besteden aan de aansturing en de begeleiding/coaching van medewerkers en aan het personeelsbeleid. Dit klopt met het feit dat veel wijkagenten ontevreden zijn over de rol van de leidinggevende. Dat de rol van teamchefs door tijdgebrek onvoldoende uit de verf komt, is een risicofactor voor wijkagenten omdat daardoor overbelasting

bij wijkagenten onvoldoende gesignaleerd wordt en er ook te weinig aan wordt gedaan. Indirect draagt dit dus bij aan de problemen bij wijkagenten.

Bij wijkagenten leidt overbelasting ertoe dat zij naar hun oordeel onvoldoende toekomen aan hun eigenlijke werk in de wijken. Dat werk wordt juist alom gezien als een zeer wezenlijke politietoekomen. Het speelt bijvoorbeeld een cruciale rol in de terrorismebestrijding. Als door de overbelasting deze taak onder druk komt te staan bestaat dus het risico dat dit allerlei ongewenste maatschappelijke effecten heeft. Maar zoals gezegd moeten veel wijkagenten waarschijnlijk nog wennen aan hun nieuwe functie-inhoud waarin het regisseren van hun GGP-collega's een belangrijke rol speelt. Of in de nieuwe situatie het werk in de wijken onder druk komt te staan en of dit maatschappelijke gevolgen heeft, hebben we in onze studie niet kunnen onderzoeken.

Gevolgen van onderbelasting

De gevolgen van onderbelasting zijn moeilijk hard te maken op basis van de onderzoeksgegevens. Wat we wel zien is dat zowel wijkagenten als teamchefs veel tijd moeten besteden aan taken die niet tot hun kerntaken behoren, waarvoor ze overgekwalificeerd zijn en waaraan ze eerder ergernis dan bevrediging ontleen. Dit is in elk geval een bron van frustratie.

De relatie tussen belasting en baantevredenheid

Dat de werkbelasting vooral bij wijkagenten en teamchefs een probleem is, komt in de enquête ook naar voren uit het feit dat bij deze functiegroepen tussen de 40 en 50 procent ontevreden of zeer ontevreden is over dit aspect. Ongeveer 20 procent is hierover tevreden, waarbij maar weinigen zeer tevreden zijn. Bij HSM'ers zijn er meer die tevreden zijn over dit werkaspect dan ontevreden, wat bevestigt dat overbelasting bij deze groep minder speelt.

Als respondenten wordt gevraagd om alle aspecten van hun werk, positieve en negatieve, af te wegen en een overall oordeel over hun tevredenheid of ontevredenheid met hun werk en werkomgeving te geven, dan blijkt dat een ruime meerderheid tevreden of zeer tevreden is. Bij teamchefs is dit zelfs 80 procent en bij wijkagenten en HSM-medewerkers ongeveer 70 procent. Ook bij degenen die ontevreden zijn over de werkbelasting overheerst de algemene tevredenheid over de baan, al ligt deze bij hen wel lager. Dit betekent dat het gewicht van de werkbelasting in de totale waardering van de baan niet overheersend is en dat andere factoren hiervoor meer bepalend zijn.

Dit blijkt ook als we door middel van regressieanalyse de algemene tevredenheid verklaren uit de tevredenheid over de verschillende aspecten van het werk. De inhoud van het werk blijkt dan bij alle drie de functiegroepen duidelijk het grootste gewicht te hebben. Het gewicht van werkbelasting is bij alle drie ongeveer de helft van dat van de werkinhoud. Het contact met de collega's speelt bij geen van de functiegroepen een grote rol in de algemene tevredenheid en is ook niet significant.

De gewichten van de andere werkaspecten verschillen per functiegroep. Bij wijkagenten heeft de rol van de leidinggevende ook een vrij groot gewicht, evenals de roostering. De waardering die men krijgt voor het werk en het salaris vormen bij wijkagenten weliswaar een significante factor, maar deze hebben een relatief klein gewicht. De ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering heeft bij wijkagenten slechts een klein gewicht, terwijl dit bij teamchefs juist een relatief groot gewicht heeft.

Zowel bij wijkagenten als bij teamchefs heeft de zelfstandigheid in het werk een vrij groot gewicht in de algemene tevredenheid. De rol van de leidinggevende speelt bij teamchefs geen grote rol in de algemene tevredenheid en is zelfs niet significant. Dit geldt ook voor het salaris. Bij HSM-personeel valt op dat naast de werkinhoud en de werkbelasting de waardering, het salaris en de samenwerking met de 'blauwe' collega's een vrij groot gewicht hebben.

Kijken we behalve naar de gewichten ook naar de tevredenheidsscores op de verschillende werkaspecten, dan kan op de volgende wijzen de algemene tevredenheid van medewerkers het meest vergroot worden:

- Bij wijkagenten door de werkbelasting te verminderen en de rol van de leidinggevende te versterken;
- Bij teamchefs door de werkbelasting te verminderen en de ondersteuning vanuit de organisatie te verbeteren;
- Bij HSM-personeel door het salaris te verhogen.

4 WAT WORDT ER AAN OVER- EN ONDERBELASTING GEDAAN?

Verschillende actoren kunnen iets aan over- en onderbelasting doen. In de enquête is gevraagd in hoeverre medewerkers in de afgelopen jaren met hun leidinggevende, een bedrijfsarts of collega's hebben gesproken over hun werkbelasting en in hoeverre dit heeft geleid tot maatregelen om deze aan te passen. Teamchefs hebben het vaakst met hun leidinggevende (meer dan 80 procent minimaal één keer) en hun collega's (bijna allemaal) gesproken over overbelasting. Bij wijkagenten ligt dit wat lager (respectievelijk 70 en 80 procent). Het laagst ligt dit bij HSM-medewerkers (respectievelijk 64 en bijna 70 procent), waarbij aangetekend moet worden dat HSM-medewerkers minder met overbelasting te maken hebben. Slechts in een beperkt aantal gevallen leiden deze gesprekken tot aanpassingen. Dit varieert van 10 tot 20 procent. Bij teamchefs ligt dit het hoogst en bij HSM-medewerkers het laagst.

Gesprekken met bedrijfsartsen vinden minder vaak plaats. Bij wijkagenten ligt dit met 15 procent nog het hoogst. Dat minder gesprekken met bedrijfsartsen plaatsvinden vloeit voort uit het feit dat tegenwoordig bedrijfsartsen vrijwel geen preventieve rol meer vervullen bij de politie.

Voor wijkagenten zijn multivariate analyses uitgevoerd waarbij de overbelasting qua hoeveelheid werk en de verandering in de werkbelasting in verband zijn gebracht met de gesprekken, kenmerken van de baan en persoonskenmerken. Hieruit zijn enige indicaties verkregen dat deze gesprekken inderdaad tot vermindering van de werkbelasting leiden. Bij de andere functiegroepen is het aantal waarnemingen te klein voor dergelijke analyses.

Ook medewerkers zelf kunnen hun belastbaarheid verbeteren. Binnen alle drie de functiegroepen is de meerderheid hiermee bezig. Bij teamchefs ligt dit het hoogst en bij HSM-medewerkers het laagst. Gezonde voeding en sport zijn de belangrijkste wijzen waarop men de eigen belastbaarheid vergroot.

De politieorganisatie heeft ook instrumenten om de belastbaarheid te vergroten. De bekendheid van deze maatregelen is echter beperkt. Alleen Fit@NP is redelijk bekend: onder teamchefs is de bekendheid met Fit@NP met 70 procent het hoogst; van de twee andere functiegroepen kent slechts tussen de 30 en 40 procent dit instrument. Bij alle drie de functiegroepen is het gebruik echter gering: 5 tot 10 procent van de totale groep. De belangrijkste reden voor niet-gebruik is dat men van mening is dat men zelf al voldoende doet. Voor zelftesten en leermodules die via het internet beschikbaar zijn liggen deze percentages nog aanzienlijk lager. Deze instrumenten zijn bij minder dan 10 procent van de medewerkers uit de drie groepen bekend.

5 OPLOSSINGSRICHTINGEN

Oplossingen voor overbelasting

Welke oplossingen geven politieagenten uit de drie functiegroepen aan? Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste oplossingsrichtingen om de overbelasting te verminderen.

Als we dit combineren met het voorgaande dan lijken vanuit het perspectief van wijkagenten en teamchefs de volgende maatregelen het meest van belang:

- Ontlasting van teamchefs door stafleden toe te voegen die taken van teamchefs overnemen die niet tot hun kerntaken behoren en door vermindering van de administratieve rompslomp;
- De vrijkomende tijd van teamchefs besteden aan personeelsbeleid en personeelszorg voor de politiemedewerkers in het team, waarbij ook hier administratieve taken gedelegeerd moeten kunnen worden;
- Ontlasting van wijkagenten door vermindering van administratieve rompslomp;
- Vermindering van de werkbelasting van wijkagenten door de formatie uit te breiden en/of bij de politie-inzet meer prioriteiten te stellen, waardoor wijkagenten zich meer op hun kerntaken kunnen richten.

Er zijn ook oplossingsrichtingen die opvallend weinig steun krijgen bij sommige van de functiegroepen. Zo vinden relatief weinig teamchefs het een goed idee dat wijkagenten meer te zeggen krijgen bij de roosteren. Hier verschillen teamchefs dus van mening met wijkagenten. Bij wijkagenten en vooral bij teamchefs is er

weinig steun voor het idee om de toegang tot bedrijfsartsen te vergemakkelijken. Bij wijkagenten is er verder weinig steun voor het idee om overbelasting te verminderen door verplaatsing van medewerkers uit teams die het minder druk hebben naar teams die het druk hebben. Ook het idee dat het politievak zwaar is, dat niet iedereen dit volhoudt en dat externe mobiliteit kan voorkomen dat medewerkers vastlopen, vindt weinig steun bij wijkagenten. Hetzelfde geldt voor het idee om het voor mensen die al relevante werkervaring hebben opgedaan in andere sectoren makkelijker te maken met een verkorte opleiding bij de politie te gaan werken.

Tabel 1 Oplossingsrichtingen die veel steun hebben bij de drie functiegroepen

Oplossingsrichting	Wijkagenten	Teamchefs C	HSM-medewerkers
<i>Uit de enquête (stellingen)</i>			
Vermindering van de administratieve rompslomp			
Mensen die bij de politie solliciteren moeten beter op hun geschiktheid getest worden			
Leidinggevenden moeten alerter zijn bij het signaleren van de eerste verschijnselen van overbelasting bij medewerkers			
Er moet meer worden gedaan aan scholing van medewerkers die vaardigheden missen die voor hun werk van belang zijn			
De politie moet zich meer concentreren op zaken die belangrijk zijn en aan andere zaken minder tijd besteden			
Er moet meer in vaste teams gewerkt worden			
Medewerkers moeten alerter zijn bij het signaleren van de eerste verschijnselen van overbelasting bij collega's			
Leidinggevenden moeten meer tijd besteden aan personeelszorg en personeelsbeleid			
Medewerkers moeten meer te zeggen krijgen bij de roostering			
De afstand tussen de uitvoering en de ondersteuning door het PDC moet kleiner worden			
Medewerkers moeten er zelf meer aan doen om inzetbaar te blijven			
<i>Uit de enquête (open vragen)</i>			
Uitbreiding van de formatie			
Een betere verdeling van de formatie over de eenheden en teams			
Stimulering van een gezondere voeding en deelname aan sport/fitness			
Verbetering van het beleid voor oudere werknemers			
Meer mogelijkheden om de niet-kerntaken te delegeren aan andere medewerkers (en daarvoor extra formatie te krijgen)			
<i>Uit de focusgroepen</i>			
Verbetering van de ICT-systemen			
Verbetering van de communicatie en informatievoorziening, vooral in communicatie met het PDC, maar ook binnen teams			
Verbetering van de aansturing door de leidinggevende			

Oplossingen voor onderbelasting

Wij denken dat wanneer wijkagenten en teamchefs de gelegenheid krijgen om zich meer op hun kerntaken te richten, dit de onderbelasting sterk zal verminderen. Verder is het zaak om medewerkers met groeipotentieel te identificeren en hen mogelijkheden te bieden om door te groeien. Door de huidige tekorten bij de politie en de uitstroom van ouderen in de komende jaren moet dit mogelijk zijn.

Bij HSM-medewerkers is de oorzaak van onderbelasting vooral gelegen in twee gevolgen van de reorganisatie: plaatsing in een functie onder hun niveau en uitbesteding van een deel van het werk dat zij vroeger deden, aan externe bedrijven. Wellicht zou opnieuw bekeken kunnen worden of HSM-medewerkers die momenteel onder hun niveau werkzaam zijn, een nieuwe functie kunnen krijgen die beter aansluit bij hun niveau. Het

tweede punt zou opgelost kunnen worden door een deel van de uitbesteding terug te draaien en HSM-medewerkers weer meer uitvoerend werk te laten doen. Ook bij wijkagenten en teamchefs is er veel onvrede over het feit dat momenteel eenvoudige reparaties en aankopen een enorme bureaucratie meebrengen. In dit verband is in de gesprekken vaak aangegeven dat men het wenselijk zou vinden dat men op decentraal niveau deze zaken zelf zou kunnen regelen en er een budget voor krijgt. Misschien moet men ook de tweekolommenstructuur, waarbij HSM-medewerkers veelal bij de eenheden zijn geplaatst maar landelijk worden aangestuurd via een eigen kolom naast de 'blauwe' kolom heroverwegen. Veel HSM-medewerkers hebben nu het gevoel dat ze er op de werkvloer in de eenheid niet bij horen.

Andere oplossingen

Er is een vrij grote minderheid onder wijkagenten en HSM-medewerkers die aangeeft te weinig waardering (erkenning) te krijgen voor hun werk. We hebben gezien dat waardering een duidelijke invloed heeft op de algemene tevredenheid van medewerkers. Dit is dus typisch een factor waaruit medewerkers 'energie' putten en die hun inzet kan vergroten. Als leidinggevendenden meer tijd krijgen voor personeelsbeleid is dit ook zeker een punt om aandacht aan te besteden.

Door HSM-medewerkers wordt verder gepleit voor betere communicatie en informatie (zowel tussen collega's onderling als met de leidinggevende). Mogelijk zou dit verbeterd kunnen worden als HSM-medewerkers die bij eenheden zijn gelokaliseerd ook binnen de eenheden zouden worden aangestuurd.

Ten slotte hebben we veel klachten gehoord over de ICT-systemen die momenteel in gebruik zijn bij de politie. De gesprekken waren echter niet geschikt om hier concrete aanbevelingen aan te ontleenen.

7 BLAUWDRIUK

Bij het begin van het onderzoek is aangegeven dat het de bedoeling is dat dit onderzoek een blauwdruk oplevert voor soortgelijke onderzoeken onder andere functiegroepen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn wij tegen veel problemen aangelopen, waardoor fors moest worden afgeweken van de oorspronkelijke opzet. Deze problemen hebben in belangrijke mate te maken met het centrale onderwerp van dit onderzoek: de overbelasting van politiemedewerkers. Het is niet te verwachten dat dit probleem een-twee-drie wordt opgelost. Daarom is de benadering die wij uiteindelijk gekozen hebben waarschijnlijk realistischer. Deze benadering doet een kleiner beroep op de medewerking vanuit de politieorganisatie. Het accent verschuift naar een (online) enquête. Interviews en focusgroepen spelen een meer verdiepende rol. Verder levert deze benadering waarschijnlijk meer op, omdat de enquête (in tegenstelling tot interviews en focusgroepen) statistisch betrouwbare resultaten oplevert, terwijl de interviews en focusgroepen nog steeds een belangrijke verdieping kunnen geven. Het is zelfs te overwegen om bij herhaling van dit onderzoek voor andere functiegroepen, eerst de enquête uit te voeren en te analyseren en daarna pas de focusgroepen te houden. Het is wel verstandig om vooraf een beperkt aantal interviews op centraal- en eenheidsniveau te houden.

Het ligt voor de hand om in de toekomst extra enquêtes zoveel mogelijk te vermijden. Voor ons onderzoek konden wij geen gebruik maken van de individuele MeMo-data, waardoor een nieuwe enquête moest worden uitgevoerd. Privacybescherming² was de reden dat we de individuele MeMo-data met achtergrondkenmerken van politiemedewerkers niet hebben kunnen gebruiken. Maar via de voor ons onderzoek uitgevoerde enquête hebben we een databestand verkregen dat voor een deel over dezelfde zaken gaat als de MeMo en dat ook persoonskenmerken bevat. Dat is moeilijk uit te leggen. Bovendien belast dit politiemedewerkers onnodig. Zoals we bij HSM-medewerkers hebben gezien, kunnen teveel enquêtes ook tot lagere respons leiden.

Als meer kan worden gedaan met de MeMo-data zullen nieuwe enquêtes vaak niet nodig zijn. Daarvoor is het nodig dat de individuele MeMo-data inclusief achtergrondkenmerken beschikbaar komen voor onderzoek. Het is dan van belang dat de vragenlijst van de MeMo tegen het licht wordt gehouden, zodat de bruikbaarheid van deze data voor beleidsgerichte analyses wordt vergroot.

² Het begrip 'doelbinding' uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

SLOTOPMERKINGEN

Zoals we in hoofdstuk 3 (over de context van het onderzoek) hebben laten zien, is er bij de politie al heel veel onderzocht en geëvalueerd. Verder liggen er al uitgebreide plannen om de problemen op te lossen. De vakbonden hebben naar aanleiding van de evaluatie van de Politiewet 2012 geconstateerd dat hun kritiek op de inrichting en vorming van de Nationale Politie uit 2012 nog steeds overeind staat. Ook veel respondenten, geïnterviewde personen en deelnemers aan de groeps gesprekken geven aan dat het zo langzamerhand wel bekend is wat er mis is en wat eraan moet gebeuren.

Ook onze bevindingen sporen met wat al eerder is geconstateerd. Het gaat er volgens hen om dat er ook daadwerkelijk wat aan wordt gedaan. Niet iedereen is daar even optimistisch over. In het verleden zijn volgens deze personen bij de politie ook vaak plannen ontwikkeld die vervolgens niet of niet voldoende zijn uitgevoerd. In een onderzoek van enkele jaren geleden over arbeidsvoorwaarden bij de politie hebben wij dit zelf ook geconstateerd met betrekking tot het personeelsbeleid (zie De Koning et al., 2014). Het tekort aan personeel is hierbij steeds een factor. Om een voorbeeld uit het huidige onderzoek aan te halen: zolang teamchefs overbelast zijn, blijft hun rol in het personeelsbeleid, die van vitaal belang is, onder druk staan. Inmiddels is op basis van het Regeerakkoord uitbreiding van de formatie toegezegd en ligt er een Plan van Aanpak om het ziekteverzuim terug te dringen.

Gelet op de vele maatregelen die worden uitgevoerd of gepland zijn en de constatering dat juist uitvoering van beleid een zwakke schakel bij de politie is, is het van belang dat deze maatregelen goed gemonitord en geëvalueerd worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat administratieve gegevens over de deelname aan maatregelen beschikbaar komen voor onderzoek en gekoppeld kunnen worden aan andere gegevens, bijvoorbeeld aan de gegevens uit de MeMo. Dit vereist om in de toekomst respondenten toestemming te vragen om de MeMo-data ook voor andere onderzoeken te gebruiken.

Om betrouwbaar vast te stellen of maatregelen in de sfeer van het personeelsbeleid effectief zijn, zijn longitudinale gegevens onontbeerlijk. Ook vanuit dit perspectief zou het verstandig zijn opnieuw naar de opzet van de MeMo te kijken. Meer koppelingen van data vereisen strengere randvoorwaarden op het gebied van privacy. De microdata bij het CBS zijn een voorbeeld van hoe dit geregeld kan worden.

De politieleiding is zich ervan bewust dat het een grote uitdaging is om in de komende jaren de personeelssterkte op peil te houden en het personeelstekort te verminderen. Veel politiemedewerkers gaan de komende jaren met pensioen en het aantal jongeren dat op de arbeidsmarkt komt neemt af. Bovendien lijkt er vooralsnog krapte op de arbeidsmarkt te blijven, wat het aantrekken van jongeren nog lastiger zal maken. Veel respondenten in ons onderzoek geven aan dat ze niet verwachten dat dit helemaal zal lukken en pleiten daarom voor meer prioritering in wat de politie aan zaken aanpakt. Sommigen stellen zelfs dat als dit op een slimme manier gebeurt, de politie toch minimaal even effectief kan blijven.

Ontgroening en vergrijzing maken dat een toename van het aandeel oudere werknemers bij de politie onvermijdelijk is. Iedere sector heeft hiermee te maken. In de plannen van de politie speelt bevordering van duurzame inzetbaarheid daarom terecht een belangrijke rol. Een aantal gesprekspartners en respondenten in ons onderzoek geven aan dat zij het liefst zouden zien dat oudere politiemedewerkers met vervroegd pensioen gaan en vervangen worden door jonge medewerkers die naar hun oordeel flexibeler zijn en meer van ICT weten. Wij denken dat dit niet realistisch is en ook geen recht doet aan de ervaring van oudere politiemensen. Verder lijkt het verstandig, gelet op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, om de werving niet alleen op jongeren te richten maar zeker ook op werknemers in andere sectoren. Het idee om het voor deze laatste groep makkelijker te maken om bij de politie te komen werken, bijvoorbeeld door middel van een verkort opleidingstraject, vindt echter weinig steun bij onze respondenten.