



Analyse overwerkkosten Aruba

OKTOBER 2019

College Aruba financieel toezicht

1. Inhoudsopgave

1.	Inhoudsopgave	1
2.	Management samenvatting	2
3.	Waarom een onderzoek naar de personeelslasten op Aruba	3
4.	Opzet en uitvoering van het onderzoek.....	4
5.	Juridisch kader.....	5
6.	Algemene resultaten uitvoerende diensten	6
7.	Analyse uitvoerende diensten	9
8.	Ziekteverzuim	17
9.	Conclusies en aanbevelingen	20

2. Management samenvatting

Op 22 november 2018 zijn Aruba en Nederland een protocol overeengekomen, met een nieuw normenkader 2019 tot en met 2021. In het protocol is opgenomen dat het tekort voor de collectieve sector voor het begrotingsjaar 2019 maximaal 0,5% van het bruto binnenlands product (bbp) mag bedragen. In het begrotingsjaar 2020 dient een overschot van ten minste 0,5% van het bbp gerealiseerd te worden gevolgd door een overschot van ten minste 1,0% van het bbp vanaf het begrotingsjaar 2021. Om een structureel overschot te realiseren dienen de overheidsuitgaven beheerst te worden. Het afgelopen decennium bestonden de overheidsuitgaven jaarlijks voor ruim een derde deel uit personeelslasten. Een substantieel deel van de personeelslasten wordt gevormd door de overwerkvergoedingen van de uitvoerende diensten. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) acht het daarom van belang om antwoord te krijgen op de vragen: *Hoe komt het dat de overwerkvergoedingen bij de uitvoerende diensten zo hoog zijn en op welke manier kunnen ze teruggedrongen worden?* Om deze vragen te beantwoorden is nader onderzoek uitgevoerd bij Korps Politie Aruba (Politie), Departamento di Aduana (Douane), Dienst Gevangeniswezen Aruba (Gevangenis) en Dienst Brandweer Aruba (Brandweer). Hiertoe zijn, met medewerking van de Arubaanse overheid, databestanden met overwerkvergoedingen geanalyseerd en interviews gehouden met relevante stakeholders. Ook de Algeme Rekenkamer Aruba (ARA) is geïnteresseerd in de oorzaken van overwerk en welke beheersmaatregelen getroffen worden om overwerk tegen te gaan. Momenteel voert de ARA een "quick scan" uit bij de Cuerpo Especial Arubano (CEA), KPA en KIA naar deze onderwerpen. Mogelijk volgt een verdiepend onderzoek.

De resultaten laten een opmerkelijk beeld zien: bij alle onderzochte diensten is er sprake van structureel overwerk dat voor veel medewerkers tevens een omvangrijk deel uit maakt van de maandelijkse vergoeding. Het CAft vraagt zich af hoe meerdere medewerkers van een uitvoerende dienst in de praktijk bijvoorbeeld gemiddeld 30 uur per week of meer overwerken, bovenop de reguliere 40-urige werkweek. Een dergelijke werkbelasting kan ernstige risico's met zich meebrengen voor de gezondheid van medewerkers en een veilige taakuitoefening van de uitvoerende diensten. Het CAft is tevens van mening dat de regering onderzoek dient te doen naar de verantwoording en administratieve vastlegging van de overwerkuren bij de uitvoerende diensten. Een andere zorgelijke constatering is dat het ziekteverzuim binnen het gehele ambtenarenapparaat met een percentage van acht zeer hoog is. Bij drie van de vier onderzochte uitvoerende diensten ligt het verzuim (ver) boven de 8%. Er is niet specifiek onderzocht of het ziekteverzuim leidt tot overwerk of dat de relatie andersom is. Uit de cijfers blijkt evenwel dat er een positieve correlatie is tussen overwerk en ziekteverzuim. Uit de analyse komt naar voren dat de (uitvoeringsregelingen van de) huidige wet- en regelgeving voldoende handvatten biedt om het overwerk tegen te gaan maar dat deze onvoldoende worden benut. Bovendien kunnen binnen de huidige juridische kaders al concrete maatregelen genomen worden om het hoge ziekteverzuim tegen te gaan. Gerichtte samenwerking tussen de vakminister, de minister van Financiën, Departamento Recurso Humano (DRH), Sociale Verzekeringsbank (SVb) en de uitvoerende diensten om overwerk en ziekteverzuim terug te dringen, is noodzakelijk.

Het CAft constateert dat de hoge overwerkvergoedingen inmiddels op de agenda staan van de regering maar dat er nog stappen gezet moeten worden om de aandacht om te zetten in concrete overheidsbrede beheersmaatregelen. Bovendien dient ingezet te worden op het bereiken van een cultuursverandering bij de uitvoerende diensten, waar overwerk regelmatig als een verworvenheid wordt gezien. Hierin dienen ook de vakbonden hun verantwoordelijkheid te nemen. Het hoge ziekteverzuim binnen de Arubaanse overheid krijgt naar de mening van het CAft te weinig aandacht. Het ontwikkelen van een overheidsbreed ziekteverzuimbeleid inclusief het vastleggen van de beschikbare sanctiemaatregelen kan een eerste betekenisvolle stap zijn in het terugdringen van het ziekteverzuim.

3. Waarom een onderzoek naar de personeelslasten op Aruba

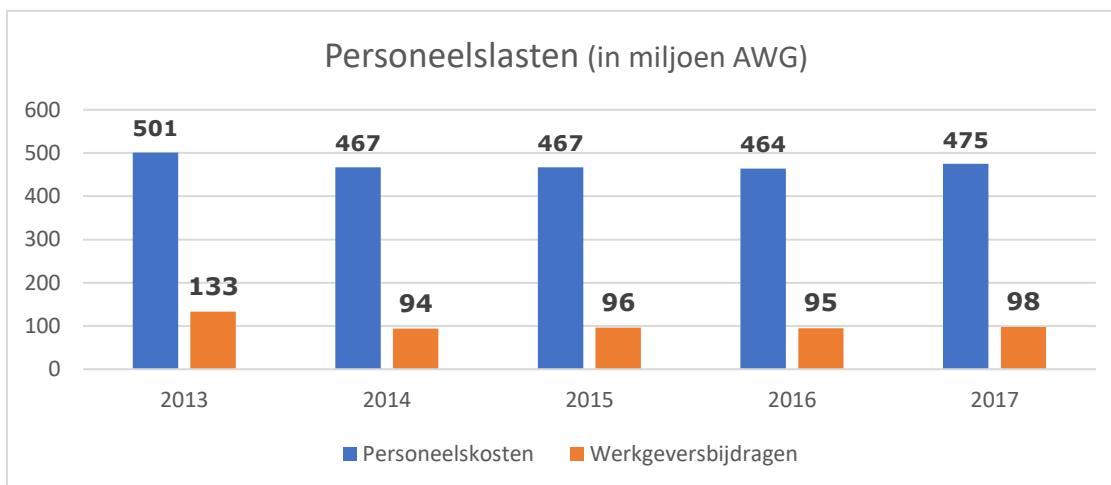
Het CAft wijst sinds zijn oprichting in 2015 op de relatief hoge personeelslasten¹ als onderdeel van de totale lasten van het land. In het secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014 (kenmerk: Cft 201400140) d.d. 12 september 2014 heeft het CAft resultaten uit het rapport van de National Commission on Public Finance (NCPF) uit 2007 gepubliceerd. De resultaten zijn in onderstaande tabel opgenomen.

	Aruba	Bahamas	Barbados	Cyprus	Malta	ECCU ¹
Overheidsinkomsten/bbp	21,8%	17,3%	34,2%	30,8%	39,6%	27,1%
Overheidsinvesteringen	1,6%	-	4,1%	2,9%	4,1%	-
Directe personeelslasten/bbp	12,5%	7,5%	11,0%	10,6%	10,4%	11,6%
Directe personeelslasten/bevolking (x dzd USD)	2,76	1,4	1,27	2,03	1,38	0,69

1) East Caribbean Currency Union

Bron: NCPF (2007)

Uit de vergelijking met de andere landen in de peer group blijkt dat de overheidsinvesteringen en overheidsinkomsten in Aruba achterblijven terwijl de personeelslasten hoger zijn dan in de rest van de landen. Het CAft heeft in het eerder genoemde rapport geadviseerd dat de personeelslasten moeten afnemen, onder meer door gepensioneerden niet te vervangen en aflopende contracten (deels) niet te verlengen. Om de overwerkvergoedingen terug te dringen adviseerde het CAft om efficiëntere roosterindelingen bij de Politie en de Brandweer in te voeren. Uit de jaarrekeningcijfers van 2013 tot en met 2017 blijkt dat de personeelslasten sinds 2014 niet zijn afgenomen maar licht zijn gestegen.



Bron: jaarrekeningen Land Aruba 2014 tot en met 2017

Uit de grafiek blijkt dat de personeelslasten in 2017 zijn gestegen ten opzichte van 2014. Nadere analyse toont dat een substantieel onderdeel van de personeelslasten bestaat uit de hoge overwerkvergoedingen bij de uitvoerende diensten.

¹ De personeelslasten van Aruba bestaan uit personeelskosten en werkgeversbijdragen. De personeelskosten bestaan vooral uit salarissen en toelagen, overwerkvergoedingen, kindertoelagen, overige vergoedingen e.d.

Het CAft constateert dat overwerk nimmer wordt toegelicht in de memorie van toelichting bij de begroting. Uit de jaarverslagen van de desbetreffende diensten blijkt niet de noodzaak voor de hoge overwerkvergoedingen dan wel de redenen voor de gesignaleerde toename.

In zijn advies op de vastgestelde begroting 2018 heeft het CAft geadviseerd om de personeelsuitgaven te maximeren op het niveau van 2017 en een meerjarig plan te presenteren dat ertoe leidt dat de personeelsuitgaven de komende jaren structureel gaan dalen. Mede naar aanleiding hiervan heeft Aruba medio 2018 het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) opgesteld. Het BVP is in de ministerraad behandeld maar nog niet aan de Staten aangeboden ter behandeling en daardoor niet openbaar. Uit de vierde kwartaalrapportage 2018 is gebleken dat de ambities uit het BVP voor 2018 niet zijn gehaald. Op 22 november 2018 hebben Aruba en Nederland een protocol getekend. Daarin is onder meer opgenomen dat dat vanaf 1 januari 2019 de personeelslasten jaarlijks nominaal dienen te dalen, met als ijkpunt de begroting 2019 (AWG 479 miljoen). Uit de eerste uitvoeringsrapportage 2019 blijkt dat het BVP nog onvoldoende duidelijk maakt op welke wijze Aruba voornemens is de personeelslasten nominaal te laten dalen. De media in Aruba hebben op basis van de openbare adviezen van het CAft opgepikt dat de regering het BVP heeft opgesteld en daarmee voornemens is om te gaan bezuinigen op de personeelslasten. Dit heeft voor de nodige maatschappelijke onrust gezorgd aangezien een groot deel van de bevolking direct of indirect afhankelijk is van ambtenarensalarissen. Dit bevestigt het beeld van veel burgers dat de overheid op Aruba als grootste werkgever van het land een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft om mensen aan het werk te houden. Na elk verkiezingsjaar neemt de omvang van het ambtenarenapparaat toe. Omdat het BVP nog niet openbaar is, zijn de stakeholders (waaronder de vakbonden) nog niet in de gelegenheid gesteld om een oordeel te vellen over het BVP.

Om achter de oorzaken van de toenemende personeelslasten te komen en om concrete aanbevelingen te kunnen doen aan Aruba heeft het CAft in november 2018 besloten om een analyse te maken van de personeelslasten en hoe deze teruggedrongen kunnen worden. Het CAft heeft daarbij drie specifieke deelonderwerpen benoemd: de overwerkvergoedingen, de autonome groei van de personeelslasten en de overtolligheidspool. Na een toelichting door het collegelid namens Aruba, heeft de minister-president van Aruba begin december 2018 toestemming gegeven aan de personeelsdienst van Aruba, DRH en alle relevante instanties op Aruba om volledige medewerking te verlenen voor wat betreft het onderdeel overwerkvergoedingen. Met name de overwerkvergoedingen voor de geüniformeerde diensten zijn relatief hoog en stijgen nagenoeg elk jaar. Het gaat dan om de volgende diensten: Korrektie Instituut Aruba (KIA), Korps Politie Aruba (KPA), de Dienst Brandweer (Brandweer) en de Departamento di Aduana (Douane), hierna te noemen de uitvoerende diensten. Met de resultaten van deze analyse kan het CAft Aruba concrete handvatten bieden om de drivers van het overwerk aan te pakken teneinde de kosten van het overwerk te doen afnemen.

4. Opzet en uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is in december 2018 van start gegaan. De DRH heeft geanonimiseerde databestanden op werknemersniveau van de uitvoerende diensten beschikbaar gesteld. De dataset beslaat de periode 2015 tot en met 2018 en bevat alle overwerkuren en de overwerkstarieven van de betreffende medewerkers van de uitvoerende diensten op persoonsniveau. Voorafgaand aan de uitgebreide data-analyse heeft het secretariaat van het CAft interviews uitgevoerd bij de uitvoerende diensten. De resultaten van de data-analyse zijn ter verificatie voorgelegd aan de uitvoerende diensten en DRH. Daarnaast heeft het secretariaat ook diverse interviews afgenomen met zowel relevante stakeholders op Aruba als vertegenwoordigers van ordediensten in Nederland.

Getracht is om de drivers van overwerk in beeld te brengen en te bezien welke beheersmaatregelen kunnen worden toegepast om overwerk te beheersen.

Het secretariaat heeft de openheid van DRH en de uitvoerende diensten als coöperatief en constructief ervaren. Om een analyse te maken van het wettelijk kader met betrekking tot overwerk heeft het secretariaat regelingen en landsverordeningen opgevraagd bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken. Ook heeft het secretariaat gesprekken gevoerd met het Wetenschappelijk Bureau van de Raad van Advies, de Sociale Verzekeringsbank en de Algemene Rekenkamer Aruba. Het CAft dankt alle organisaties en personen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze analyse.

5. Juridisch kader

Algemeen

Overwerk voor ambtenaren is in het algemeen in de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (hierna: LMA) geregeld. Indien er in een andere (specifieke) landsverordening anders wordt bepaald dan geldt die specifieke wettelijke regeling. Dit volgt uit de voorrangsregel *lex specialis derogat lex generali*, die ook is opgenomen in artikel 3 van de LMA.

In artikel 27 van de LMA wordt onder andere geregeld dat indien het dienstbelang het onvermijdelijk maakt, een ambtenaar werk wordt opgedragen buiten de vastgestelde werktijden en hij hiervoor een beloning ontvangt. Deze beloning is een tijdelijke toelage. Lid 5 van artikel 27 van de LMA noemt een drietal categorieën ambtenaren die in beginsel geen beloning krijgen voor overwerk. Dit zijn onder andere ambtenaren die belast zijn met de uitoefening van een functie c.q. taak welke met zich meebrengt dat zij regelmatig overwerk moet verrichten en ambtenaren die hoger worden bezoldigd dan schaal 9. Wel kan in deze gevallen een vaste/tijdelijke maandelijks vergoeding of gratificatie worden toegekend door de desbetreffende minister.

Op dit moment zijn er, althans voor zover uit openbare bronnen blijkt, uitsluitend voor de Politie en de kustwacht specifieke regelingen voor overwerk vastgesteld, namelijk artikel 4 van de Werk- en diensttijdenverordening Politie en artikel 26 van het Rechtspositiebesluit kustwachtpersoneel. Dit betreft een uitwerking van bepaalde artikelen van de LMA en de Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel. De verschillen zitten voor wat betreft Politiepersoneel in bijvoorbeeld het feit dat een Politieambtenaar overwerk in beginsel vergoed krijgt door toekenning van vrije tijd en wel door de minister van Justitie. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan ontvangt de ambtenaar per overuur een beloning in geld. Voor kustwachtpersoneel geldt dat in afwijking van de LMA de Commandant bepaalt wanneer overwerk onvermijdelijk is. Alleen als het dienstbelang zich naar het oordeel van de Commandant verzet tegen het toekennen van een vergoeding in verlof, heeft de betrokken ambtenaar in plaats daarvan recht op een vergoeding in geld.

Restricties ten aanzien van overwerk

De LMA en de specifieke regelingen zijn duidelijk met betrekking tot overwerk: alleen wanneer het dienstbelang het onvermijdelijk maakt. De LMA bepaalt dat overwerk alleen in uitzonderlijke gevallen langer mag duren dan de reguliere arbeidsduur (max. 40 uur per werkweek van 5 dagen en niet meer dan 8 uur per dag).

Dit vormt dus een begrenzing op de kosten die voor overwerk gemaakt worden. Als er dan wel overwerk moet worden verricht (langer dan 15 minuten), dan is de wettelijke beloning daarvoor een tijdelijke toelage (zie lid 3 LMA voor de berekening). Aan bepaalde ambtenaren (zie hierna) kan de minister een vergoeding/gratificatie toekennen voor verricht overwerk.

Soort ambtenaar	Eventuele vergoeding/gratificatie
Hoger dan schaal 9 en overeenkomstige schalen	<i>Tijdelijke</i> vergoeding/gratificatie (gratificatie i.o.m. art 75 derde lid)
Belast met leiding dienst van/onderdeel daarvan of degene die zelfstandig overwerk verricht	
Functie/taak welke met zich meebrengt dat er regelmatig overwerk moet worden verricht	<i>Vaste</i> maandelijkse vergoeding (door desbetreffende minister vast te stellen)

De Politie heeft een eigen landsverordening diensttijden, daarin is geregeld dat een Politieambtenaar in beginsel voor verricht overwerk een vergoeding in vrije tijd ontvangt (factor 1,5 en overwerkuren of op rust, zon, -en feestdagen factor 2). Als de opgebouwde vrije tijd niet kan worden opgenomen in de betreffende maand of de daaropvolgende, dan wordt een beloning in geld gegeven. Ook als het dienstrooster op een laat moment wordt gewijzigd, krijgt de ambtenaar een beloning van 50% van zijn uurloon voor elk uur dat de ambtenaar dienst doet buiten het aanvankelijk vastgestelde dienstrooster.

Ambtenaren in de rang van inspecteur of hoger, komen niet in aanmerking voor een beloning of toelage. Aan deze ambtenaren kan voor overwerk een tijdelijke vergoeding/gratificatie worden toegekend, vast te stellen door de minister. Deze gratificatie wordt toegekend op basis van art. 75 lid 3 LMA, waarin is geregeld dat de gratificatie op jaarbasis niet meer mag bedragen dan de som van het per maand genoten inkomen.

Op basis van de beschikbare wetgeving is op te maken dat overwerk alleen in uitzonderlijke gevallen langer mag duren dan de reguliere arbeidsduur en dat in beginsel overwerk wordt toegekend in de vorm van vrije tijd. Daarnaast is het overwerk gemaximeerd op 60 uur per week en maximaal 4 uur per dag bij een 8-urige werkdag. Bepaalde categorieën ambtenaren zijn in beginsel uitgesloten van een overwerkvergoeding. De toepasselijke wetgeving geeft dus grenzen ten aanzien van overwerk, die er ook toe zouden moeten leiden dat de kosten voor overwerk begrenst worden.

6. Algemene resultaten uitvoerende diensten

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de Arubaanse overheidsdiensten en het aantal personeelsleden, daarna worden de cijfermatige resultaten van de uitvoerende diensten tezamen beschreven. In hoofdstuk 7 worden de individuele resultaten van elke dienst apart beschreven. Door de resultaten van de gezamenlijke analyse te beschrijven wordt het duidelijk op welke onderdelen de diensten van elkaar verschillen.

In 2019 telt de overheid van Aruba in totaal 94 diensten waarvan 91 direct ressorteren onder een minister en 3 overheidsorganen waarvan wettelijk is vastgelegd dat ze zelfstandig en onafhankelijk zijn. De 94 diensten in onderstaande tabel zijn exclusief de bureaus van de minister, bureau staf ministerraad, Dienst Openbare Werken (DOW) en het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan.

De totale bezetting van de diensten in het jaar 2019 bedraagt 3.722 fte. De onderverdeling van de diensten die direct onder een minister vallen is als volgt:

Minister	Diensten
van Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie	22
van Financiën, Economische Zaken & Cultuur	18
van Justitie, Veiligheid en Integratie	14
van Onderwijs, Wetenschap & Duurzame ontwikkeling	8
van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Milieu	5
van Sociale Zaken & Arbeid	7
van Toerisme, Volksgezondheid en Sport	10
van Transport, Communicatie & Primaire Sector	7
Zelfstandige Organen	3
TOTAAL	94

Overzicht aantal overheidsdiensten in 2019

Rol DRH

Binnen de Arubaanse overheid is DRH verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van het personeels- en organisatiebeleid van de overheid en dus voor alle overheidswerknemers en gepensioneerde overheidswerknemers werkzaam bij een overheidsdienst, bureau van de minister en de staf van de ministerraad. De werkzaamheden van DRH zijn voor DOW en het Interim Begrotingsfonds Sociaal Crisisplan in de praktijk beperkter dan bij de overheidsdiensten. DRH is ook belast met het zorgdragen voor de kwalitatieve en kwantitatieve personele bezetting van de diensten ressorterend onder een minister. Daarmee is het de taak van DRH om in overleg met de diensten een voorstel voor een formatieplan voor de dienst aan de desbetreffende minister voor te leggen. Het is uiteindelijk aan de ministerraad om deze formatieplannen vast te stellen. Daarnaast is DRH ook verantwoordelijk voor het zorgdragen voor de uniforme en consistente toepassing van het toepasselijk wettelijk kader. Met betrekking tot overwerk is momenteel geen specifieke rol weggelegd voor DRH. De gewerkte (over)werkuren per medewerker worden maandelijks door de diensten doorgegeven aan DRH, die ze vervolgens in een centraal digitaal systeem verwerkt. De directie Financiën verricht op basis van de (over)uren de uitbetaling aan de ambtenaren. DRH oefent dus momenteel grotendeels een administratieve rol uit ten aanzien van de overwerkuren, geen inhoudelijke rol.

Gezamenlijke resultaten uitvoerende diensten

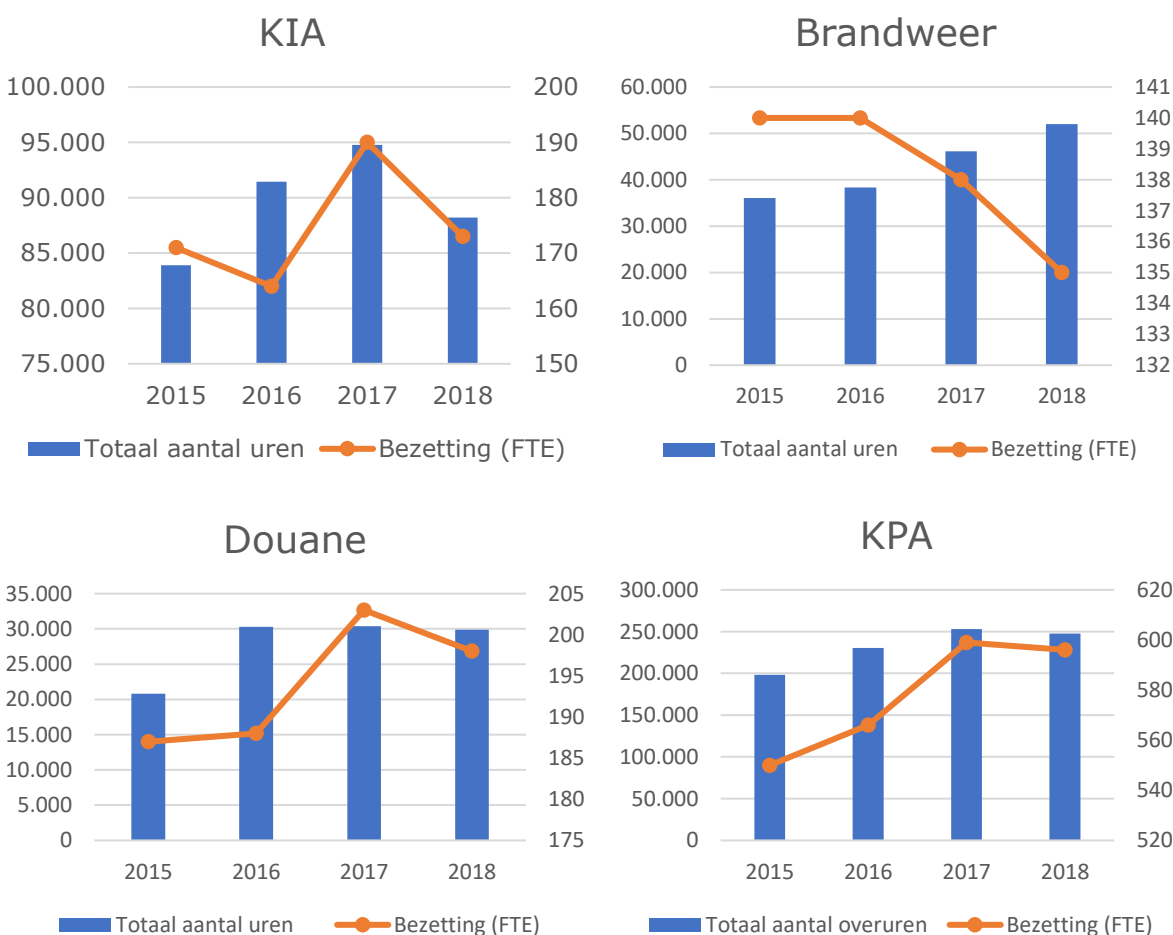
Om een beeld te krijgen van de grootte van de uitvoerende diensten is in onderstaande tabel het verloop van de bezetting voor de verschillende diensten weergegeven.

Bezettingcijfers (in FTE)				
	2015	2016	2017	2018
Douane	187	188	203	198
KIA	171	164	190	173
Brandweer	140	140	138	135
KPA	550	566	599	596

De tabel laat zien dat:

- De bezetting bij alle diensten in 2018 (iets) lager is dan in 2017;
- De daling in 2018 t.o.v. 2017 is bij de KIA het hoogst (9%) in vergelijking met de Douane (2,5%) de Brandweer (2,2%) en de Politie (0,5%);
- De gemiddelde bezetting bij de Brandweer redelijk constant is en niet is toegenomen vanaf 2015;
- De gemiddelde bezetting bij de Politie, KIA en de Douane is toegenomen in 2018 t.o.v. 2015;
- Het personeelsverloop bij de KIA vrij grillig is.

In de hierna opgenomen grafieken worden de overwerkuren per jaar (op de linker-as) afgezet tegen de bezetting (op de rechter-as). Duidelijk is dat er bij geen enkele uitvoerende dienst een structurele negatieve correlatie is tussen het aantal gewerkte overuren en de bezetting. Wanneer de bezetting toeneemt stijgt in veel gevallen toch het aantal overuren.



De grafieken waarin de overuren worden afgezet tegen de bezetting laten zien dat:

- Bij de KIA zowel de bezetting als het aantal overuren zijn gedaald in het jaar 2018, terwijl in de jaren 2016 en 2017 het aantal overuren en de bezetting beiden toenamen;
- Bij de Brandweer het aantal overwerkuren stijgt bij een daling van de bezetting;
- Bij de Douane de het aantal overuren nagenoeg constant blijft vanaf 2016 terwijl het aantal overuren fors stijgt in 2017 om vervolgens weer te dalen in 2018;

- Bij de KPA (Politie) stijgt het aantal overuren in 2015 tot en met 2017 om vervolgens op hetzelfde niveau te blijven in 2018. De bezettingscijfers vertonen dezelfde trend.

In onderstaande tabel worden de overwerkuren van de uitvoerende diensten in de tijd weergegeven.

Overwerkuren	2015	2016	2017	2018
Douane	20.822	30.287	30.394	29.863
KIA	83.910	91.442	94.771	88.215
Brandweer	36.029	38.309	46.137	52.013
KPA	198.220	230.280	253.096	247.608

7. Analyse uitvoerende diensten

Korps Politie Aruba

Overwerkcijfers

De Politie is als dienst verantwoordelijk voor de grootste hoeveelheid overwerk, zowel in kosten als in uren. De Politie heeft van alle uitvoerende diensten ook de grootste personele bezetting. Het aantal overwerkuren is gegroeid van circa 200.000 in 2015 naar circa 250.000 in 2018. De personele bezetting is gestegen van 550 in 2015 naar 596 in 2018. Het aantal medewerkers dat overwerkt is in deze periode gegroeid van 490 naar 534. Het gemiddeld aantal overwerkuren per persoon, op basis van de medewerkers die hebben overgewerkt in enig jaar fluctueert tussen de 400 en 500 uur per jaar. Uitgaande van 45 werkweken, waarbij vakantiedagen, feestdagen en ziekte samen worden geschat op 7 weken, is er in 2018 wekelijks gemiddeld 10 uur overgewerkt door 534 medewerkers.

Cijfers KPA	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal overwerkuren	198.220	230.280	253.096	247.608
Bezetting	550	566	599	596
Aantal overwerkers	490	507	506	534
Gemiddeld aantal overwerkuren	405	454	500	464

De 150 medewerkers (25% van het totaal) die in 2018 het meeste overwerk verantwoordden, zijn verantwoordelijk voor 134.545 overwerkuren, 54% van het totaal. Voor deze groep komt dit neer op een gemiddelde van 20 uur overwerk per week, bij 45 actieve werkweken per jaar. Vijf medewerkers zijn verantwoordelijk voor meer dan 1.400 overwerkuren per jaar. Dit komt neer op structureel overwerk van circa 30 uur per week. Dit wekelijks gemiddelde kan hoger zijn als gevolg van ziekteverzuim. De relatie tussen ziekteverzuim en overwerkuren hebben wij op persoonsniveau niet kunnen leggen op basis van de dataset. Daarvoor ontbraken de verzuimcijfers op persoonsniveau en de koppeling met overwerkuren per persoon.

Ziekteverzuim

Het verzuim bij de Politie lag in 2018 op 6,5%. Het aantal verzuimdagen bedroeg 15.482 en het aantal ziektemeldingen 2.059. De gemiddelde ziekteverzuimduur is 7,5 dag. Dit is relatief hoog en duidt op een relatief hoog langdurig verzuim. Dit beeld wordt bevestigd door een relatief lage ziekmeldfrequentie van 3,12, bij een overheid breed gemiddelde van 5,4. De ziekmeldfrequentie is het gemiddeld aantal ziektemeldingen per medewerker per jaar.

Met de beschikbare data is niet te achterhalen in welke mate het ziekteverzuim het gevolg is van overbelasting door overwerk of dat hoog ziekteverzuim juist de oorzaak is van onderbezetting en daarmee overwerk. Het CAft is van mening dat het causaal verband tussen ziekteverzuim en overwerkuren nader onderzocht moet worden.

Toelichting dienst

De korpsleiding geeft aan dat de voornaamste oorzaak van het overwerk bij de Politie de onderbezetting is. Dit is mede het gevolg van de extra taken die worden toebedeeld aan de Politie, bijvoorbeeld in het kader van de grensbewaking bij de kustwacht. Daarnaast krijgt de Politie steeds meer taken toebedeeld die volgens de korpsleiding eigenlijk door andere organisaties uitgevoerd of bekostigd zouden kunnen worden, waardoor het probleem van de onderbezetting verder toeneemt. Als voorbeeld worden evenementen genoemd, waarbij een deel van de Politie inzet verminderd zou kunnen worden door inhuur van particuliere beveiligers door de organisatoren. Verder erkent de korpsleiding dat veel medewerkers de inkomsten uit overwerk als een integraal onderdeel zien van hun salaris en daarnaast bij de banken leningen of hypotheek afsluiten die gebaseerd zijn op hun salaris inclusief overwerkvergoedingen.

De toekenning van overwerk verloopt via de roosterplanners, die genoodzaakt zijn overwerk vooraf in te plannen vanwege onderbezetting. Indien er medewerkers uitvallen gedurende een dienst, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, dan bepaalt de chef van dienst wie wordt benaderd om over te werken. Voor de monitoring van het overwerk is een spreadsheet ontwikkeld, maar het gebruik hiervan is inmiddels losgelaten. In het managementoverleg van de korpsleiding wordt gesproken over het overwerk, maar er zijn geen periodieke managementrapportages over dergelijke bedrijfsvoerings-aspecten. Wel zijn er maandelijks interne verantwoordingsdocumenten waarin een toelichting wordt gegeven over de oorzaak van het overwerk.

Een ziekteverzuimbeleid of sanctiebeleid voor frequente verzuimers wordt niet gehanteerd. Voor het terugbrengen van ziekteverzuim worden wel verzuimgesprekken gevoerd. Er wordt opgemerkt dat als gevolg van het feit dat er geen medische keuring kan plaatsvinden in het weekend ziektemeldingen in het weekend vaker voorkomen.

Analyse

De omvang van het overwerk bij de Politie is zowel qua absolute als relatieve aantallen niet houdbaar. Bovendien vertoont het overwerk meerjarig een stijgende trend ondanks dat de bezetting is gestegen. Het feit dat een groot aantal medewerkers van de Politie structureel dubbele diensten werkt brengt zowel gezondheids- en veiligheidsrisico's voor de medewerkers, als voor de samenleving met zich mee. Zonder voldoende rusttijd kan van agenten niet verwacht worden dat zij in staat zijn in de ordehandhaving alert en daadkrachtig op te treden. Bij de medewerkers die meerdere dubbele diensten per week werken, kan men zich daarom afvragen of de extra kosten van het overwerk opwegen tegen de bijdrage die nog verwacht kan worden van dergelijke (overbelaste) medewerkers. Een bijkomend effect is het gevolg dat overbelasting kan hebben voor het ziekteverzuim. Dit kan mede een verklaring zijn voor het relatief hoge langdurig verzuim bij de Politie. Er is geen alternatief beleid binnen de KPA om overwerk aan te pakken. De mogelijkheden die de wet² bieden om overwerk te compenseren met verlofuren worden niet benut. Alhoewel deze maatregel geen oplossing biedt bij onderbezetting kan hiermee overmatig of oneigenlijk overwerk wel worden ontmoedigd. Er kan bijvoorbeeld een maximum worden bepaald per werknemer tot waar uren worden uitbetaald in de vorm van geld.

Naast de hierboven beschreven effecten is er ook een situatie ontstaan waarbij een deel van de medewerkers afhankelijk is van de overwerkvergoeding om de vaste lasten te betalen. Hierdoor bestaat er een incentive die opstuwend werkt voor de overwerkkosten.

² Artikel 4 van de Werk- en diensttijdenverordening politie

Dit kan oneigenlijk gebruik van overwerk stimuleren en vereist een gedegen proces van interne beheersing om te garanderen dat wanneer er overwerk wordt toegekend dit gegrond is en dit proces efficiënt verloopt. Het beleid om reguliere werkroosters te plannen is op centraal niveau ontwikkeld maar in de dagelijkse praktijk vertaalt elk district dit beleid in zijn eigen planning en procedures. Er dient aandacht te zijn voor het scheiden van functies die overwerk toekennen en die overwerk nuttigen. Ook dienen er richtlijnen te worden opgesteld voor de planners, die verantwoordelijk zijn voor een efficiënte inzet van personeel. Daarbij wordt met name gedoeld op de situaties waarbij er incidenten zijn en er zich onvoorziene werkzaamheden voordoen waarmee in de planning nog geen rekening is gehouden. Het uniformeren van het proces van toekennen van overwerk kan bijdragen aan een gelijkmatigere spreiding van overwerk over de medewerkers, wat naar verwachting een dempend effect zal hebben op het totale overwerk. Daarnaast dient de bedrijfsvoering kolom binnen het Politiekorps verstevigd te worden zodat op centraal niveau de oorzaken van de overuren nauwgezet in beeld kunnen worden gebracht.

Vanwege de variëteit aan taken die de Politie uitvoert is het uitdagender om in beeld te brengen wat de benodigde, optimale of zelfs minimale bezetting van het korps Politie op Aruba zou moeten zijn. Voor bijvoorbeeld het KIA is een minimale bezetting op basis van onder meer het aantal gevangenen, de verschillende afdelingen en de benodigde activiteiten (recreatie) te berekenen. Dit zou ook kunnen voor de Politie, maar gezien het aantal taken en de rol die bijvoorbeeld zichtbaarheid van Politie speelt ten aanzien van het veiligheidsgevoel van burgers en toeristen, is dit subjectiever en daardoor lastiger te bepalen. Toch is het mogelijk om door middel van een kerntakenanalyse en op basis van de karakteristieken van het verzorgingsgebied een reële inschatting te maken wat een minimale bezetting zou moeten zijn voor bijvoorbeeld het uitvoeren van de ordehandhaving en recherchetaken. Dit dient verder uitgebreid te worden naar de overige taken waarbij op basis van objectieve standaarden de regering kan afwegen welk verzorgingsniveau wenselijk wordt geacht. Zonder een dergelijke analyse, waar op basis van objectieve standaarden besluitvorming plaatsvindt, is het haast niet mogelijk om het overwerk terug te brengen. Onderbezetting als argument voor overwerk moet dus op basis van bovenstaande analyse specifiek worden onderbouwd. Om de objectiviteit van dit proces te verstevigen ligt het voor de hand om dit traject te laten doen door DRH die conform haar instellingsbesluit hiervoor verantwoordelijk is. De Rekenkamer zou vervolgens een toets kunnen doen op de totstandkoming van de kerntakenanalyse en een formatieplan. Het inrichtingsplan dat de KPA nu hanteert is gedateerd en niet meer berekend op de huidige uitdagingen waarmee de Politie geconfronteerd wordt.

Ten aanzien van het ziekteverzuim is het beeld bij de Politie dat het langdurig verzuim relatief hoog is. Uit de cijfers blijkt dat de verzuimpercentages voor middellange (8-42 dagen) en lange termijn (43-365 dagen) hoger zijn dan die van het kort verzuim. Dit beeld is deels inherent aan het soort werkzaamheden dat de Politie doet, waardoor er een verhoogd risico is op middellang of lang verzuim. Toch zou er actief op gestuurd moeten worden om lang verzuim tegen te gaan. Dit creëert ruimte in de bezetting en kan de overwerkkosten terugbrengen. Het is bijvoorbeeld te adviseren om langdurig zieken te laten herkeuren. De wet biedt daarnaast mogelijkheden om te sanctioneren en salaris in te houden bij langdurig verzuim (zie hoofdstuk 8).

Korrektie instituut Aruba

Overwerkcijfers

De KIA is minder groot dan de Politie in omvang en bezetting. Het totaal aantal overwerkuren bij de KIA is gestegen van circa 84.000 in 2015 naar circa 95.000 in 2017.

In 2018 is er sprake van een daling ten opzichte van het voorgaande jaar naar 88.000 overuren. De personele bezetting is tussen 2015 en 2018 vrijwel gelijk gebleven rond de 170 medewerkers. Het aantal medewerkers dat overwerkt is in deze periode gedaald van 142 in 2015 naar 122 in 2018.

Het gemiddeld aantal overwerkuren per overwerkende KIA-ambtenaar is toegenomen van 591 naar 723 uur per jaar. Uitgaande van 45 werkweken, waarbij vakantiedagen, feestdagen en ziekte samen worden geschat op 7 weken, is er in 2018 wekelijks gemiddeld 16 uur overgewerkt door 122 medewerkers.

In 2017 was de bezetting het hoogst, maar ook het aantal overuren. De negatieve correlatie tussen bezetting en overwerkuren die men zou verwachten is hier niet zichtbaar.

Cijfers KIA	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal overwerkuren	83.910	91.442	94.771	88.215
Bezetting	171	164	190	173
Aantal overwerkers	142	142	146	122
Gemiddeld aantal overwerkuren	591	644	649	723

De 43 medewerkers (25% van het totaal) die in 2018 het meeste overwerk verantwoord zijn verantwoordelijk voor 53.660 overwerkuren, 60% van het totaal. Voor deze groep komt dit neer op een gemiddelde van 28 uur overwerk per week, bij 45 actieve werkweken per jaar. Vijf medewerkers verantwoord meer dan 1.700 overwerkuren per jaar, waarvan 2 medewerkers meer dan 2.000 overwerkuren verantwoord hebben. Deze top vijf werkt gemiddeld 43 uur per week structureel over. Dit wekelijks gemiddelde kan hoger zijn als gevolg van ziekteverzuim. De beschikbare dataset laat niet een relatie zien tussen ziekteverzuim en overwerkuren op persoonsniveau. Daarvoor ontbraken de verzuimcijfers op persoonsniveau en de koppeling met overwerkuren per persoon.

Ziekteverzuim

Het verzuimpercentage bij de KIA lag in 2018 op 12,9%. Het aantal verzuimdagen bedroeg 9.057 en het aantal ziektemeldingen bedroeg 2.597. Het gemiddeld aantal verzuimdagen per medewerker ligt op 52 dagen per jaar. De gemiddelde ziekteverzuimduur bedraagt 3,5 dag. De verzuimduur is relatief laag ten opzichte van de andere diensten bij de Arubaanse overheid hetgeen duidt op een relatief hoog kortdurend verzuim. Dit beeld wordt bevestigd door de ziekmeldfrequentie binnen de KIA van 13,6, die daarmee het hoogst ligt van alle overheidsdiensten, bij een overheidsbreed gemiddelde van 5,4. Met de beschikbare data is niet te achterhalen in welke mate het ziekteverzuim het gevolg is van overbelasting door overwerk of dat de hoogte van het ziekteverzuim juist de oorzaak is van onderbezetting en daarmee overwerk.

Toelichting dienst

Onderbezetting wordt als een groot probleem gezien door de directie van de KIA. De gevangenis is zwaar verouderd en het werken met gevangenen vaak stressvol. Men ervaart dat het regelmatig voorkomt dat het KIA als ingang wordt gebruikt om in overheidsdienst te treden. Eenmaal in dienst gebruiken de medewerkers het KIA als springplank om overplaatsing naar andere overheidsdiensten te verkrijgen, die gunstigere werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden kunnen aanbieden. Bij de aanwas van nieuwe rekruten merkt de directie dat wanneer de opleiding is afgerond, men toch vaak kiest voor andere executieve diensten. Daarnaast erkent men ook dat er sprake is van misbruik door medewerkers door zich ziek te melden, zodat collega's kunnen overwerken. Ook ziet men, net als bij de Politie, een beperking in het feit dat er in het weekend geen medische keuringen mogelijk zijn bij de SVb. Overwerk wordt vanwege de onderbezetting vooraf ingepland. Er is één dienstroosterplanner die verantwoordelijk is voor dit proces. Men geeft aan maatregelen te hebben genomen om ervoor te zorgen dat medewerkers niet meer zelf overwerk kunnen inplannen of aan zichzelf kunnen toekennen.

De directie van de KIA geeft aan het hoge ziekteverzuim en het overwerk als een probleem te erkennen en actief bezig te zijn met het terugdringen daarvan. Men ervaart het instrumentarium om te sanctioneren echter als beperkt. Indien een sanctiemaatregel wordt voorgelegd aan DRH duurt het vaak lang voordat deze wordt behandeld.

Een specifiek voorbeeld dat werd genoemd is een verzoek om uitdiensttreding vanwege plichtsverzuim, waarbij vervolgens is besloten om een geldboete toe te kennen. Men onderzoekt nu andere mogelijkheden zoals bijvoorbeeld het gesplitst toekennen van vakantie in het geval van frequent verzuim. Ook wordt bekeken of het salaris kan worden ingehouden van mensen die frequent verzuimen en de afgelopen jaren minder dan 30 dagen aaneensluitend hebben gewerkt. In dat geval dient een deel van het salaris te worden ingehouden dat na vier jaar oploopt tot 20 procent³. Tot slot is ook het initiatief ondernomen om proactief overzichten van frequent verzuimers met de SVb te delen.

Analyse

Het overwerk bij de KIA is onhoudbaar. Net als bij de Politie vormt het feit dat medewerkers structureel dubbele diensten werken een bedreiging voor de gezondheid van medewerkers zelf. Daarnaast kunnen er gevaarlijke situaties ontstaan voor zowel medewerkers als gedetineerden wanneer men onvoldoende kan rusten tussen diensten. Zonder voldoende rusttijd kan van bewakers niet verwacht worden dat zij in staat zijn alert en daadkrachtig op te treden. Bij de medewerkers die meerdere dubbele diensten per week werken kan men zich daarom afvragen of de extra kosten van het overwerk opwegen tegen de bijdrage die nog verwacht kan worden van dergelijke (overbelaste) medewerkers. Een bijkomend effect is het gevolg dat overbelasting kan hebben voor het ziekteverzuim. Het ziekteverzuim bestaat echter voor het merendeel uit kortdurend verzuim, wat ook kan duiden op andere oorzaken dan overbelasting. Er kan overwogen worden om samen met de SVb de mogelijkheden te onderzoeken voor een keuring die op dezelfde dag als de ziektemelding plaatsvindt.

Het is positief dat de directie bereidwillig is om het overwerk en ziekteverzuim aan te pakken, maar voorsnog heeft dit geen zichtbaar resultaat gehad. Het is zorgelijk dat tot voor kort medewerkers zelf de mogelijkheid hadden om overwerk in te plannen of te verantwoorden. Uit de cijfers blijkt dat onderbezetting niet de enige oorzaak is van het hoge aantal overwerkuren, aangezien in het jaar dat de bezetting het hoogst was, ook het aantal overuren het hoogste was.

Het aantal sanctiemaatregelen dat de wet biedt wordt voorsnog onvoldoende benut (zie ook hoofdstuk 8 ziekteverzuim). Zo biedt de wet ook de mogelijkheid om bij frequent/langdurig verzuim de vakantiedagen in te korten⁴. Bij plichtsverzuim zijn er diverse andere sanctiemaatregelen mogelijk waaronder het korten op het salaris. Ook kan ervoor worden gekozen om frequente verzuimers bijvoorbeeld geen overwerk meer te laten verrichten. Wellicht wordt vanwege de forse onderbezetting met deze maatregelen terughoudend omgegaan, zodat er toch voldoende personeel is om diensten te draaien. Dit roept ook de discussie op over de benodigde bezetting. Het formatieplan stelt de benodigde bezetting op 317 Full Time Equivalenten (FTE) tegenover een huidige bezetting van 173. Toch is er aanleiding om te veronderstellen dat onderbezetting op zichzelf niet de driver is van overwerk. Indien het ziekteverzuim terug zou worden gebracht naar een niveau van rond de 5% (zie hoofdstuk 8 ziekteverzuim), dan zou de beschikbaarheid van medewerkers met minimaal 20 personen stijgen.

Voor de KIA zouden afspraken gemaakt kunnen worden over het behoud van medewerkers en het beperken van onder meer de uitstroom via overplaatsing.

Daarnaast moet het ziekteverzuim drastisch worden teruggebracht. Daarvoor is het hanteren van een verzuimregeling en het strikt toepassen van de sanctiemaatregelen die de wet biedt (zie hoofdstuk 8 ziekteverzuim) wenselijk. Bij frequent verzuim zou kunnen worden overwogen om geen overwerk meer toe te kennen en zou tevens conform de wet⁵ het aantal vakantiedagen kunnen worden ingekort.

³ Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren artikel 31

⁴ Artikel 10 lid 1 van de Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren

⁵ Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren artikel 10

Douane

Overwerk cijfers

In personele bezetting is de Douane de op twee na grootste uitvoerende dienst. De overwerkuren daartegen zijn structureel het laagst in vergelijking met de rest van de uitvoerende diensten. Het totaal aantal overwerkuren is vanaf 2015 tot en met 2018 gestegen van 20.822 naar 29.863. De personele bezetting laat over de periode 2015 en 2018 een stijging zien van 187 naar 198. Het aantal douaniers dat overwerkt is in deze periode gestegen van 127 in 2015 naar 134 in 2018. De stijging van het overwerk is ook terug te zien in het gemiddeld aantal gewerkte overwerkuren per persoon van 164 in 2015 naar 223 in 2018. Uitgaande van 45 werkweken, waarbij vakantiedagen, feestdagen en ziekte samen worden geschat op 7 weken, is er in 2018 bij de Douane wekelijks gemiddeld 5 uur overgewerkt door 134 medewerkers.

In 2017 was de bezetting het hoogst, maar ook het aantal overuren. De negatieve correlatie tussen bezetting en overwerkuren die verwacht mag worden is hier niet zichtbaar. Het hoogste aantal overwerkuren in 2017 dat een medewerker heeft genoteerd was 974 uur.

Cijfers Douane	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal overwerkuren	20.822	30.287	30.394	29.863
Bezetting	187	188	203	198
Aantal overwerkers	127	130	119	134
Gemiddeld aantal overwerkuren	164	233	255	223

In 2018 hebben 50 medewerkers (25% van het totaal) gezamenlijk 21.743 uur overgewerkt. Dit aantal overwerkuren is gelijk aan 73% van het totaal aantal overwerkuren. Uitgaande van 45 werkweken per jaar hebben deze 50 medewerkers elk gemiddeld per week 10 uur overgewerkt in 2018. Twee medewerkers verantwoordt rond de 800 overwerkuren per jaar en werken daarmee gemiddeld 18 uur structureel per week over. Dit wekelijks gemiddelde kan hoger zijn als gevolg van ziekteverzuim. Het secretariaat heeft geen specifiek onderzoek gedaan naar de relatie tussen ziekteverzuim en het hoge aantal overwerkuren.

Ziekteverzuim

Het verzuimpercentage bij de Douane lag in 2018 op 8,8%. Het aantal verzuimdagen bedroeg 6.562 en het aantal ziektemeldingen bedroeg 1.688. Het gemiddeld aantal verzuimdagen per medewerker is 33. De gemiddelde ziekteverzuimduur bedraagt 4,4 dag. Dit is relatief laag ten opzichte van de andere diensten bij de Arubaanse overheid en duidt op een relatief hoog kortdurend verzuim. Dit beeld wordt bevestigd door de hoogste ziekmeldfrequentie binnen de Douane van 8,2, bij een overheidsbreed gemiddelde van 5,4. Met de beschikbare data is niet te achterhalen in welke mate het ziekteverzuim het gevolg is van overbelasting door overwerk of dat hoog ziekteverzuim juist de oorzaak is van onderbezetting en daarmee overwerk.

Toelichting dienst

De directie geeft aan zich bewust te zijn van het probleem van overwerk. Op de luchthaven, goed voor 53% van het overwerk, is de minimale personeelsbezetting teruggebracht aangezien er geen nachtvluchten zijn en er dan ook geen Douanepersoneel benodigd is op de luchthaven. Met deze minimale bezetting is de Douane in staat om een voldoende dienstenpakket aan te bieden op de luchthaven. Onderbezetting speelt bij de Douane geen significante rol in het kader van overwerk. Als een medewerker zich ziek meldt dan is er geen andere mogelijkheid dan een andere medewerker te laten overwerken. Dit omdat de Douane aangeeft al op minimale bezetting te opereren.

Het ziekteverzuim en met name het kort ziekteverzuim, wordt gezien als de grootste veroorzaker van overwerk. Het is een relatief kleine groep medewerkers die zich structureel ziekmeldt.

De ingestelde maatregel om het overwerk te maximeren op 40 uren werd afgeschat omdat het geen effect sorteerde aangezien dezelfde medewerkers overwerkten en daarmee de grens van 40 overwerkuren overschreden. De samenwerking met KPA in het kader van de kustbewaking vergt ook veel capaciteit hetgeen ook weer leidt tot overwerk. Om het overwerk tegen te gaan is er nog geen beleid ontwikkeld. De directie probeert overwerk vooral tegen te gaan door bewustwordingsgesprekken te voeren met frequente overwerkers en ook wordt geprobeerd om bij frequente verzuimers de bevordering te vertragen. Voor zover bekend is er geen actief ziekteverzuimbeleid. De Douane gaf aan dat de onderhandelingen met de vakbonden afgerond zijn en het nieuwe functiehuis met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018 naar verwachting binnenkort wordt ingevoerd. Naast het feit dat de personeelskosten voor de Douane in 2018 hierdoor hoger zullen uitvallen zullen ook de overwerkvergoedingen hoger uitvallen dan voorgaande jaren.

Analyse

Bij de Douane bedraagt het ziekteverzuim bijna 9% en dat is hoog. Net als de bezetting is het aantal overwerkuren min of meer gelijk gebleven. Het terugbrengen van de minimale bezetting is een eerste stap om het overwerk terug te dringen. Aangezien er geen nachtvluchten zijn en er daarom geen Douanepersoneel benodigd is in de nachturen is deze stap een logische maatregel, maar de kern van het probleem bij de Douane is het hoge ziekteverzuim. De Douane is gebaat bij een actief verzuimbeleid met als doel om vooral het kortdurend ziekteverzuim (korter dan twee dagen) terug te dringen. Daarnaast kan gerouleerd worden met het aanwijzen van degenen die moeten overwerken. Hierdoor kan niet alleen overwerk als verdienmodel worden teruggedrongen maar ook een preventieve werking hebben op het ziekteverzuim. Als het geen vanzelfsprekendheid meer is dat een vaste groep van medewerkers kan overwerken als een collega zich ziekmeldt, dan kan dat een dempend effect hebben op het kortziekteverzuim. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om wederom een maximum van 40 overwerkuren in te voeren. Tot slot kan gedacht worden aan het efficiënter inroosteren van personeel. De historische overwerkuren laten een voorspelbare trend zien met in december een piek vanwege de vele importen als gevolg van Sinterklaas, Kerst en Carnaval. Ondanks dat het voorspelbaar is wanneer de pieken zich voordoen wordt er nog steeds meer overgewerkt.

Brandweer

Overwerkcijfers

Qua bezettingscijfers is de Brandweer de kleinste uitvoerende dienst. De overwerkuren laten een stijgende trend zien van 36.029 in het jaar 2015 tot 52.013 in het jaar 2018. De personele bezetting laat een kleine krimp zien over de periode 2015 en 2018 waarbij de aantallen aflieden van 140 naar 135. Met een toenemend aantal overwerkuren en een dalend personeelsaantal stijgt het gemiddelde aantal overwerkuren per medewerker sterk. Werkten in 2015 nog 125 medewerkers gemiddeld 288 uur over per jaar, in 2018 is zijn deze aantallen gestegen naar 122 overwerkers die gemiddeld 426 uur overwerken. In 2018 hebben overwerkers op basis van een 45 actieve werkweken per jaar gemiddeld 9,5 uur per week overgewerkt.

Cijfers Brandweer	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal overwerkuren	36.029	38.309	46.137	52013
Bezetting	140	140	138	135
Aantal overwerkers	125	127	123	122
Gemiddeld aantal overwerkuren	288	302	375	426

De 34 medewerkers (25% van het totaal) die in 2018 het meeste overwerk verantwoordden, zijn verantwoordelijk voor 27.673 overwerkuren, 53% van het totaal.

Voor deze groep komt dit neer op een gemiddelde van 18 uur overwerk per week, bij 45 actieve werkweken per jaar. Twee medewerkers verantwoorden meer dan 1.300 overwerkuren per jaar en werken gemiddeld 30 uur per week structureel over. Dit wekelijks gemiddelde kan hoger zijn als gevolg van ziekteverzuim. De relatie tussen ziekteverzuim en overwerkuren hebben wij op persoonsniveau niet kunnen leggen op basis van de dataset. Daarvoor ontbraken de verzuimcijfers op persoonsniveau en de koppeling met overwerkuren per persoon.

Ziekteverzuim

Het verzuimpercentage bij de Brandweer lag in 2018 op 8,3%. Het aantal verzuimdagen bedroeg 4.939 en het aantal ziektemeldingen 884. Het gemiddeld aantal verzuimdagen per medewerker is 37. De gemiddelde ziekteverzuimduur bedraagt 6,3 dag. Dit is gemiddeld ten opzichte van de andere diensten binnen de Arubaanse overheid en duidt op een combinatie van kort en langdurig verzuim. De ziekmeldfrequentie binnen de Brandweer bedraagt 5,4 en is gelijk aan het gemiddelde van de Arubaanse overheid van 5,4. Met de beschikbare data is niet te achterhalen in welke mate het ziekteverzuim het gevolg is van overbelasting door overwerk of dat hoog ziekteverzuim juist de oorzaak is van onderbezetting en daarmee overwerk.

Toelichting dienst

De commandant van de Brandweer geeft aan dat overwerk vooral veroorzaakt wordt door onderbezetting. De instroom bij de Brandweer is ondermaats en een aantal medewerkers is vorig jaar uitgestroomd vanwege pensionering hetgeen resulteert in onderbezetting. De laatste lichte nieuwe medewerkers is afkomstig uit 2012. Als gevolg van het personeelstekort wordt overwerk vooraf ingeroosterd. Het zijn vaak dezelfde medewerkers die bereid zijn om over te werken en dus worden ingeroosterd. Men erkent dit probleem en geeft ook toe dat steeds dezelfde mensen worden gevraagd om over te werken. Ook regulier vakantieverlof leidt tot overwerk. Op basis van een intern gehanteerde roosteringsfactor van 5,88 persoon per functie komt men op een onderbezettingspercentage van 40% in de uitrukdienst. De roosteringsfactor geeft het gemiddelde aantal benodigde personen per functie weer. Op basis van de roosteringsfactor berekend de Brandweer dat voor iedere vertrekkende medewerker een andere medewerker wordt ingezet om voor een andere functie over te werken. Hierdoor, berekend de Brandweer, verricht een fulltime overwerkende werknemer het werk voor 5,88 (afgerond 6) personen. Het is een repeterend patroon in de praktijk van de Brandweer dat een medewerker twee weken lang meerdere dubbele diensten draait en zich vervolgens een week ziekmeldt. De inzet van vrijwillige Brandweer wordt door sommige medewerkers als "broodroof" ervaren. Daarnaast geeft de directie aan dat de Arubaanse cultuur nagenoeg geen vrijwilligerswerk kent. Men ziet wel in dat de inzet van vrijwilligers een oplossing kan zijn om het aantal overwerkuren terug te dringen. De directie van de Brandweer geeft aan het overwerk een probleem te vinden dat aangepakt moet worden.

Analyse

Het is noodzakelijk dat niet steeds dezelfde medewerkers aangewezen worden om over te werken. Naast het feit dat dit de gezondheid van de medewerkers niet ten goede komt ontstaat het risico dat het overwerk als een verworvenheid gezien wordt. De Brandweer kan een roulatiesysteem ontwikkelen waarmee meerdere medewerkers in staat gesteld worden om over te werken. Dit dient een breed gedragen nieuwe werkwijze binnen de organisatie te worden. Ook in het kader van goed werkgeverschap en het beperken van het ziekteverzuim is dit aanbevelingswaardig. Daarnaast heeft het secretariaat inzage gekregen in de opbouw van de roosteringsfactor en ziet mogelijkheden om deze factor te actualiseren rekeninghoudende met de beperkte capaciteit van de Brandweer. Het is noodzakelijk de bezetting op orde te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door zoveel als mogelijk vrijwilligers (tijdelijk) aan te trekken en in te zetten. Het werk van de Brandweer kent veel onregelmatigheden hetgeen ook blijkt uit de analyse die het secretariaat gemaakt heeft van de maandelijkse overwerkuren in de periode 2015 tot en met 2018. Desalniettemin ziet het secretariaat mogelijkheden om het aantal overuren te maximeren zoals de Brandweer in het verleden gedaan heeft. Gedacht kan worden aan een maximum van 60 overwerkuren per maand.

8. Ziekteverzuim

Omdat ziekteverzuim een factor is die in belangrijke mate van invloed is op de beschikbare bezetting bij de diverse diensten en daarmee op de noodzaak om medewerkers over te laten werken, wordt hier apart aandacht in besteed in dit hoofdstuk. Naast de afzonderlijke diensten en DRH is ook met de SVb hierover gesproken.

De ziekteverzuimcijfers van het jaar 2018 laten voor de gehele overheid van Aruba een zorgelijk beeld zien. Het ziekteverzuimpercentage ligt overheidsbreed op bijna 8,0%. Dit ligt in vergelijking met bijvoorbeeld de Amerikaanse overheid (3,6%) en de particuliere sector op Aruba (3,1%) meer dan twee keer zo hoog. Ook in de onderwijssector⁶ op Aruba, waarvan de medewerkers gelijkgesteld zijn aan ambtenaren ligt het ziekteverzuim met 4,9% aanzienlijk lager dan die bij de overheid.

Ziekteverzuimcijfers 2018	Ziektegedagen	Ziekteverzuim	Gem. ziektegedagen medewerker	Ziekmeldfrequentie
Douane	6.562	8,8%	33	8,2
Brandweer	4.939	8,3%	37	5,4
KPA	15.482	6,5%	26	3,1
KIA	9.057	12,9%	52	13,6
Totaal Aruba	132.098	8,0%	37	5,4

Wanneer het ziekteverzuim wordt teruggebracht naar het niveau van ziekteverzuim in het onderwijs op Aruba, dan wordt het aantal ziektegedagen teruggebracht met ruim 51.000 uren. Indicatief is dit omgerekend naar het aantal FTE dat daarmee niet inzetbaar is en wat dit op basis van de gemiddelde loonkosten (salaris + werkgeversbijdragen) per medewerker, de overheid kost. Deze kosten komen uit op ruim AWG 30 miljoen.

Ziekteverzuim Particuliere sector Aruba	3,1%
Ziekteverzuim Onderwijs personeel Aruba	4,9%
Ziektegedagen terugbrengen naar 4,9%	-51.188
Aantal werkdagen op basis van 45 werkweken	225
Aantal FTE	-228
Totale personeelslasten 2018 in AWG / bezetting 2018	134.512
Kosten ziekteverzuim in AWG	-30.601.785

Analyse ziekteverzuim

Het ziekteverzuim bij de uitvoerende diensten is in het voorgaande hoofdstuk apart behandeld. Daaruit blijkt dat in de gesprekken vergelijkbare signalen terugkomen over problemen bij het effectief aanpakken van het ziekteverzuim:

1. Het ontbreekt aan een sanctiebeleid / instrumentarium op frequent-verzuimders aan te pakken

Sommige diensten geven aan sanctiemaatregelen voor te leggen aan DRH en daar niet afdoende of tijdig een reactie op te ontvangen waarmee het ongewenste gedrag afdoende kan worden aangepakt. Dat kan dan gaan om frequent verzuim maar ook bijvoorbeeld om werkweigering of ander soort plichtsverzuim.

⁶ Het gaat hierbij om de Dienst Publieke Scholen, Stichting EPB, Stichting Katholiek Onderwijs, Stichting Middelbaar Onderwijs, Stichting Protestants Christelijk Onderwijs, Stichting Volle Evangelisch Onderwijs en de Universiteit van Aruba

Plichtsverzuim volgens de LMA omvat: "zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets, hetwelk een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen."

In hoofdstuk 8 van de LMA zijn de disciplinaire straffen benoemd die kunnen worden opgelegd bij plichtsverzuim, waaronder inhouding van het salaris, terugzetten in rang en/of bezoldiging, het opleggen van een geldboete en uitsluiting van de bevordering. In het landsbesluit overdracht disciplinaire strafbevoegdheid diensthoofden (LB ODSD), zijn deze bevoegdheden aan diensthoofden gedelegeerd. Het opleggen van disciplinaire straffen is daarmee in de wet verankerd. De DRH heeft aangegeven dat er een circulaire is die aangeeft hoe gehandeld moet worden in het geval van (frequent) ziekteverzuim. DRH erkent dat de circulaire nog niet overal wordt gehanteerd en er geen algemeen beleid is waarmee voor de diensten op een begrijpelijke manier in beeld is gebracht welke mogelijkheden zij hebben om ziekteverzuim te beperken en hoe zij in specifieke gevallen dienen te handelen.

De SVb heeft een verzuimreglement opgesteld dat diensten kunnen toepassen waarin de procedure wordt beschreven hoe diensten en haar medewerkers moeten handelen in het geval van ziekte. In dit document wordt ook verwezen naar de mogelijkheid om op basis van hoofdstuk 8 uit de LMA disciplinaire straffen op te leggen indien het reglement niet wordt gevolgd.

De circulaire van de DRH en het verzuimreglement van de SVb zouden moeten worden geïntegreerd en overheidsbreed moeten worden geïmplementeerd. Het verzuimreglement moet worden gehandhaafd en indien nodig moet er worden gesanctioneerd.

Omdat bovengenoemde sanctie maatregelen van toepassing zijn op plichtsverzuim en dat in het geval van frequent verzuim hiervan niet altijd sprake is of dit aantoonbaar te maken is, dienen er regulier verzuim gesprekken te worden gevoerd en een verzuim dossier te worden opgebouwd. Daarnaast kunnen er ook andere afspraken worden gemaakt die bij kunnen dragen aan het terugbrengen van overwerk. Daarbij valt te denken aan het niet toekennen van overwerk in het geval van frequent verzuim en het uitstellen van bevordering bij frequent verzuim.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het instrumentarium om te sanctioneren bij plichtsverzuim aanwezig is. Een praktische invulling van het (wettelijk) kader bijvoorbeeld door een instructie die overheid breed wordt geïmplementeerd kan daarbij behulpzaam zijn. De DRH en SVb moeten samen tot één instructie komen. In artikel 5 van het LB ODSD wordt aangegeven dat de minister van Algemene Zaken bij circulaire nadere instructies geeft aan de diensthoofden voor de toepassing van dit landsbesluit inzake disciplinaire strafbevoegdheid. Echter ook zonder een dergelijke instructie kunnen diensten zelf al ingrijpen in het geval van plichtsverzuim. Uit de gesprekken en de ziekteverzuimcijfers blijkt dat dit nu onvoldoende gebeurt. Dit heeft een sterke opstuwende werking op het overwerk, maar beïnvloedt ook de dienstverlening van de overheid in het algemeen.

2. De keuringen door de SVb zijn onvoldoende kritisch

Diverse diensten hebben aangegeven dat zij van mening zijn dat door de SVb te snel en onnodig lang ziekteverlof wordt toegekend, zeker bij frequent verzuimers.

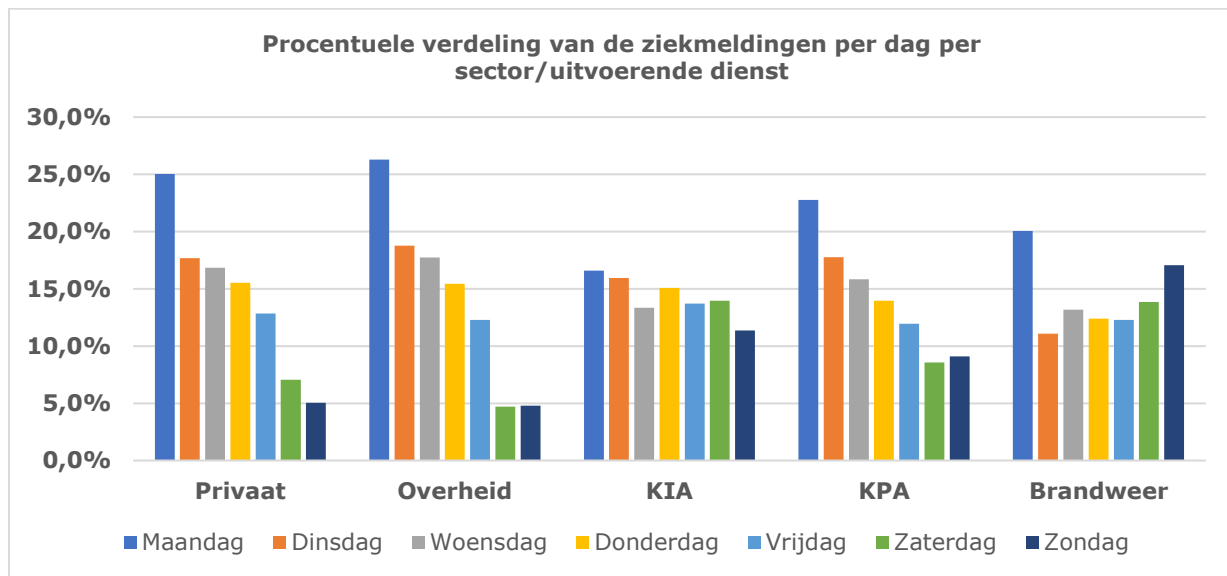
De SVb heeft bevestigd dat de keuringen inderdaad kritischer zouden kunnen plaatsvinden en dat heeft volgens hen twee hoofdoorzaken. Er hebben zich situaties voorgedaan waarbij de keuringsarts, naar de mening van een medewerker van de uitvoerende dienst, de gezondheidsklachten onjuist beoordeelde of aan het verzoek om (langer) ziekteverlof niet voldeed. Het gevolg was dat hierdoor soms vijandige situaties ontstonden die in extreme gevallen zelfs tot mishandeling van de keuringsarts hebben geleid. Het tweede punt is de, in het ogen van de SVb, gebrekkige opvolging die de werkgever geeft aan plichtsverzuim doormiddel van het toepassen van (disciplinaire) maatregelen. Hierdoor lijkt een situatie te zijn ontstaan waarin er weinig tot geen prikkels zijn die plichtsverzuim tegengaan.

De diensten verwachten dat de SVb het probleem aanpakt, terwijl de SVb terughoudend is met kritische beoordelingen wanneer de diensten zelf geen maatregelen treffen richting de medewerkers. Er dient een veilige omgeving gecreëerd te worden voor de artsen van de SVb, waarbij de diensthoofden in overleg met de SVb maatregelen nemen tegen medewerkers die ongewenst gedrag vertonen.

3. De weekendkeuringen van de SVb ontbreken waardoor er een incentive is om vaker in het weekend ziek te melden

Op dit moment worden medewerkers die zich op vrijdag ziekmelden pas op de maandag gekeurd. Indien zij zich maandag beter melden hoeft er geen medische keuring meer plaats te vinden door de SVb. Wel moeten medewerkers conform de verzuimregeling op vaste momenten dagelijks thuis of op het verzorgadres aanwezig zijn. Veel diensten gaven aan dat het ontbreken van keuringen in het weekend een groot probleem is bij het grip krijgen op het ziekteverzuim, omdat hierdoor zonder controle of sanctie, ongeoorloofd verzuimd kan worden. De cijfers onderschrijven dit beeld echter niet. Uit onderstaande staafdiagram blijkt dat er op vrijdagen en in het weekend niet vaker wordt ziekgemeld dan op doordeweekse dagen.

Het is wel mogelijk dat door ook keuringen in het weekend te laten plaatsvinden, het ziekteverzuim op deze dagen kan worden teruggebracht. Het feit dat er geen weekenddienst is voor de SVb-artsen is echter op basis van de cijfers geen aanleiding voor medewerkers om zich relatief vaker op deze dagen ziek te melden.



De SVb heeft aangegeven dat er in een pilot in samenwerking met DRH gesproken is over het inzetten van medewerkers van SVb om te controleren of medewerkers conform het verzuimreglement, tot aan het eerste contact met de SVb, op de voorgeschreven tijdstippen thuis of op het verpleegadres aanwezig zijn. Hiervoor hoeft geen arts te worden ingezet, maar kan relatief goedkoop een extra controle-instrument worden ingezet ter voorkoming van oneigenlijk verzuim. Dit onderdeel van de pilot is naar verluidt uiteindelijk niet geïmplementeerd. Zowel het inzetten van artsen in de weekenden als het afleggen van huisbezoeken zou het oneigenlijk verzuim kunnen terugbrengen. Ook zou onderzocht moeten worden of het mogelijk is reeds op de eerste dag van de ziekmelding een keuring te laten uitvoeren aangezien de huidige praktijk is dat op de tweede werkdag na de ziekmelding de keuring plaatsvindt. Ook dit zou in de vorm van een pilot opgestart kunnen worden voor specifieke diensten met frequent kortdurend verzuim.

4. De adviezen van de SVb zijn soms ondoorgrondelijk, wat betekent bijvoorbeeld 75% inzetbaar?

Diverse diensten geven aan niet goed te weten hoe om te moeten gaan met het advies van de SVb, indien niet een volledig ziekteverlof wordt toegekend. Want kan een Brandweerman die voor 75% inzetbaar is wel of niet meewerken op de "uitrukploeg"? De SVb zegt dat dit per geval verschilt en dat daarvoor een toelichting moet worden gegeven als onderdeel van het advies van de SVb aan het diensthoofd.

In deze situatie lijkt er vooral een gebrek aan communicatie te zijn, waarbij contact tussen de SVb en het diensthoofd deze onduidelijkheid kan oplossen. Met de SVb zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de vorm van de adviezen, zodat die praktisch bruikbaar zijn voor de leiding van de diensten.

5. Het terugdringen van langdurig verzuim

Eén dienst gaf aan specifiek actie te willen ondernemen richting langdurig verzuimers. Zij zijn voornemens de Landsverordening Vakantie en Vrijstelling van Dienstambtenaren (LV VVDB) strenger te gaan handhaven. Deze wet biedt de mogelijkheid om na twee jaar onafgebroken verzuim 10 procent op het salaris in te houden en na 3 jaar 20 procent van het salaris in te houden. Doorbetaling van het salaris bij verlof als gevolg van ziekte geschiedt maximaal voor vier jaar. Na deze periode moet bij de APFA-invalidepensioen worden aangevraagd. Uit de gesprekken met de verschillende diensten blijkt dit onderdeel van de wet onvoldoende te worden gehandhaafd.

Uit het gesprek met de SVb blijkt dat er overheidsbreed een dertigtal medewerkers reeds meer dan vier jaar met verlof zijn als gevolg van ziekte, maar nog steeds (volledig) doorbetaald worden. Ook het korten van het salaris na twee jaar blijkt onvoldoende te worden toegepast. De mogelijkheden die de wet hier biedt worden daarmee onvoldoende benut om de kosten van langdurig verzuim bij de overheid te verlagen.

9. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat alle uitvoerende diensten de problematiek van overwerk in beeld hebben, maar dat de mate waarin en de wijze waarop gewerkt wordt aan het beheersen van overwerk verschilt. De ene dienst is doortastender dan de andere, maar geen enkele dienst maakt gebruik van het volledige instrumentarium dat de wet en het eigen mandaat bieden om overwerk terug te dringen. Het terugdringen van overwerk vraagt om impopulaire maatregelen die op termijn dienen te leiden tot een andere opvatting over het begrip 'overwerken bij een uitvoerende dienst'. Tegelijkertijd zijn er ook mogelijkheden om binnen het huidige wettelijke kader op een geleidelijke manier het overwerk bij de uitvoerende diensten terug te dringen. Het zal een proces van lange adem zijn waarbij een cultuuromslag moet plaatsvinden. Verder zijn er bij alle diensten excessen zichtbaar die de vraag oproepen in hoeverre hier sprake is van daadwerkelijk gewerkte uren, aangezien het fysiek haast onmogelijk is om structureel dubbele diensten te werken. Indien wekelijks dit aantal overuren daadwerkelijk gewerkt wordt dan is dit een ongewenste en gevaarlijke situatie zowel ten aanzien van de taakuitoefening als de gezondheid van de medewerkers. Uit het onderzoek blijkt verder dat het ziekteverzuim, overheidsbreed en in het bijzonder bij de uitvoerende diensten, een nog groter probleem is dan de hoge overwerkkosten. Op weg naar de cultuuromslag heeft het CAft mogelijkheden in beeld gebracht om nu reeds maatregelen te nemen om het overwerk en ziekteverzuim terug te dringen. Hieronder worden deze voorstellen in willekeurige volgorde weergegeven:

1. *Hanteer een bovengrens per medewerker voor overwerkuren om excessen te voorkomen en zorg voor een gelijkmatige spreiding van overwerk over de medewerkers van een dienst*

Bij alle diensten zijn excessen zichtbaar bij medewerkers die structureel 20 of meer uren per week overwerken. In deze gevallen is er sprake een bedreiging voor de taakuitoefening, de gezondheid van de medewerkers en tevens een verhoogd risico op fraude. Deze gevallen moeten direct worden aangepakt. Sommige diensten hanteren een maximum-norm voor overwerk van 40 uren per persoon per maand. Dit is geen strikt beleid. Het invoeren van een maximum zal naar verwachting een dempend effect hebben op het volume van het overwerk, beschermt de medewerkers en voorkomt risico's bij de taakuitoefening als gevolg van overbelasting.

Het is tevens noodzakelijk om te bezien wat de effecten zijn op het overwerk indien boven een bepaalde grens overwerk alleen nog in vrije tijd wordt uitbetaald. Deze maatregelen zijn uitdrukkelijk geen oplossing voor eventuele onderbezetting bij de diensten, maar de geconstateerde excessen moeten zo snel mogelijk op individueel niveau aangepakt worden. Om te voorkomen dat de werkzaamheden van de uitvoerende diensten in het gedrang komen dient het diensthoofd ervoor te zorgen dat de benodigde overwerkuren beter worden gespreid over de medewerkers van de desbetreffende uitvoerende dienst.

2. *De maandelijkse monitoring en verantwoording van de overwerkuren dient onderdeel te worden van de reguliere planning en control-cyclus (P&C-cyclus) van de uitvoerende diensten*

Niet elke uitvoerende dienst heeft op managementniveau maandrapportages, waarbij bedrijfsvoering informatie wordt opgeleverd en besproken. Dit bemoeilijkt de effectieve sturing op indicatoren zoals overwerkuren, budgetuitputting, ziekteverzuim, voortgang van sanctieverzoeken en bezetting. De mate en de wijze waarin diensthoofden/directeuren aan de minister verantwoording afleggen over de interne bedrijfsvoering en budgetbeheersing is op basis van de diverse interviews nagenoeg niet in beeld gekomen. De verantwoordelijkheid voor het beheersen van ziekteverzuim lijkt bijvoorbeeld verdeeld over het diensthoofd en DRH. De budgetbeheersing is belegd bij de Directie Financiën en het diensthoofd. Daarmee ontbreekt een directe verantwoordingslijn. De cruciale indicatoren om overwerk terug te dringen dienen maandelijks gemonitord te worden door de diensten. Deze indicatoren dienen vervolgens maandelijks gerapporteerd te worden aan de vakminister en de minister van Financiën. Bij dreigende overschrijding van het budget van overwerk is het diensthoofd als eerste aan zet om te rapporteren aan Directie Financiën en de Minister van Financiën welke mitigerende maatregelen zijn dienst zal treffen om binnen het budget te blijven. Mocht dat niet afdoende zijn kan de minister van Financiën besluiten om het overwerkbudget voor bepaalde tijd te bevriezen. De rekenkamer kan worden gevraagd om de doelmatigheid van het overwerk bij de diensten periodiek te onderzoeken.

3. *Draag zorg voor een objectieve personeelsinzet bij incidenten en efficiëntere dienstroosters*

In geval van incidenten die om extra inzet van personeel vragen of in het geval van ziekmeldingen besluit de chef van dienst over het toekennen van overwerk. Het kan daarbij voorkomen dat de chef van dienst meent zelf te moeten overwerken. Het risico bestaat dat de inzet van overwerk daardoor niet (aantoonbaar) objectief gebeurt. Functiescheiding tussen een beschikkende (toekennen van overwerk) en uitvoerende taak is hierbij noodzakelijk, evenals verantwoordingsafspraken over nut en noodzaak van overwerk en transparante selectiecriteria voor medewerkers die in aanmerking komen voor overwerk. De uitvoerende diensten kunnen bijvoorbeeld als richtlijn hanteren dat als eerste een op het werk aanwezige medewerker gevraagd wordt om over te werken.

Deze keuze resulteert in een goedkoper overwerktaarif dan een medewerker te benaderen om in de vrije tijd over te werken

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er ruimte is om de personeelsplanning bij de uitvoerende diensten efficiënter te organiseren. Er is daarbij ruimte voor verbetering bij het plannen en opstellen van dienstroosters. Er zijn vaak geen uniforme richtlijnen of procedures voor hoe de planners hun werk moeten uitvoeren. Het opstellen, implementeren en bekend maken van richtlijnen kan helpen bij het realiseren van een efficiënter dienstrooster en de daarmee samenhangende lagere overwerkkosten.

4. *Stel een verzuimreglement vast, implementeer dit overheidsbreed en sanctioneer als het reglement niet wordt nageleefd*

Het hoge ziekteverzuim is bij alle uitvoerende diensten een groot probleem. In sommige gevallen is structureel overwerk de oorzaak van dit ziekteverzuim. In andere gevallen wordt er misbruik gemaakt door ongegronde ziekmeldingen. Ziekteverzuim kan tot onderbezetting leiden en daarmee voor overwerk. Onderzoek naar het causaal verband tussen ziekteverzuim en overwerkuren is noodzakelijk. De wettelijke mogelijkheden (hoofdstuk 8 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht) om medewerkers te sanctioneren bij plichtsverzuim worden nu onvoldoende benut. Voor het toepassen van deze mogelijkheden is het bijhouden van een ordentelijk verzuimdossier een noodzakelijke voorwaarde. DRH heeft een circulaire opgesteld die aangeeft hoe gehandeld moet worden in het geval van (frequent) ziekteverzuim. Daarnaast heeft de SVb een verzuimreglement opgesteld waarin de procedure wordt beschreven hoe diensten moeten handelen bij ziekteverzuim. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de circulaire en het verzuimreglement onvoldoende bekend zijn bij de diensten. Het bestaan van deze documenten dient beter onder de aandacht van de diensten gebracht te worden. Daarnaast kan overwogen worden om deze documenten samen te voegen tot één overheidsbreed verzuimprotocol dat van toepassing is op alle ambtenaren.

5. *Dring het verzuim terug middels strengere medische keuringen door de SVb en betere handhaving door de diensthoofden*

Het ziekteverzuim in het weekend kan worden teruggebracht door het introduceren van weekenddiensten van de SVb keuringsartsen. Er zijn echter goedkopere alternatieven om oneigenlijk verzuim in het weekend terug te brengen, door inzet van controleurs die huisbezoeken afleggen. Bovendien dient de samenwerking tussen de diensten en de SVb geïntensiveerd te worden. Het is een onwenselijke situatie dat een medewerker die volgens de keuringsarts weer aan het werk kan nog enkele dagen ziek thuis zit. De SVb en de dienst hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de actuele ziektestatus van de medewerker met elkaar te delen. Als de SVb aangeeft dat de medewerker kan gaan werken dan dient de dienst hierop toe te zien. Tevens dient er bij de SVb een veilige omgeving te worden gecreëerd waarin de artsen worden beschermd tegen intimiderend gedrag van medewerkers van de diensten. Daarnaast moeten de medische keuringen van de SVb kritischer worden uitgevoerd dan nu het geval is. Diensten moeten daarop wel gevolg geven aan deze kritische medische keuringen. Er moet onderzocht of het wenselijk is om eerste-dag keuringen in te voeren. Vooral voor de frequent kort verzuimgevallen kan dit een ontmoedigende werking hebben. Voor het langdurig verzuim moet de Landsverordening Vakantie en Vrijstelling van Dienstantenaren nadrukkelijk worden gehandhaafd, dat blijkt nu niet het geval.

Ook moet de dienst in overleg met de SVb bezien in welke gevallen een herkeuring bij langdurig verzuim nodig is.

Sommige diensten geven aan dat bedrijfsartsen te snel ziekteverzuim honoreren en daarnaast medewerkers deels afkeuren, bijvoorbeeld voor 75% of 50%. Het is voor de diensten onduidelijk welke taken de deels afgekeurde medewerkers nog wel kunnen uitvoeren. Om deze onduidelijkheid weg te nemen dient nadrukkelijke afstemming plaats te vinden tussen de SVb en de diensten. De SVb zal in overleg met de diensten een slag kunnen maken in het geven van praktisch toepasbare adviezen die zijn toegespitst op hoe de medische diagnose van de SVb vertaald kan worden naar werkzaamheden binnen de desbetreffende dienst die passen binnen de mogelijkheden van de deels afgekeurde werknemer.

6. *Dring het verzuim terug door het toepassen van maatwerkoplossingen die door DRH, SVb en de dienst zijn overeengekomen.*

Om bovengemiddeld verzuimgedrag aan te kunnen pakken is een structureel overleg tussen de SVb, DRH en iedere afzonderlijke executieve dienst noodzakelijk. Daarbij dienen trends binnen de dienst, sanctiebeleid en plichtsverzuim van de betrokken medewerkers besproken te worden. Tijdens dit overleg kan naar maatwerkoplossingen gezocht worden die ingezet worden bij het begeleiden van het verzuim. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor de mogelijke correlatie tussen frequent verzuim en overwerk door specifieke medewerkers. Medewerkers die frequent verzuimen zouden niet in aanmerking moeten komen voor overwerk. Het is van belang dat het verzuim collectief door alle diensten wordt aangepakt. Zonder een collectieve aanpak van excessen in verzuim en overwerk bestaat het risico dat individuele managers of diensthoofden te veel weerstand ondervinden bij het tegengaan van ziekteverzuim en excessief overwerk en snel ophouden met het verzetten tegen een reeds lang bestaand systeem van ziekteverzuim in combinatie met excessief overwerk. Een collectieve aanpak van alle diensten, SVb, DRH en de Ministerraad is essentieel om vooruitgang te boeken.

7. *Het verplaatsen van medewerkers tussen overheidsdiensten door bestuurders helpt niet bij het tegen van overwerk*

Sommige diensten geven aan dat het verschuiven van personeel tussen overheidsdiensten door bestuurders problemen oplevert voor de bedrijfsvoering. Er wordt te snel gehoor gegeven aan verzoeken van bestuurders om medewerkers over te plaatsen naar een andere dienst, zonder rekening te houden met het kostbare opleidingstraject dat vaak voorafgaat aan de indiensttreding. De diensthoofden zouden meer invloed moeten krijgen op overplaatsingen en die moeten kunnen uitstellen indien dit de bedrijfsvoering schaadt. Ook van de bestuurders mag gevraagd worden om zeer terughoudend om te gaan met de ministeriele bevoegdheid om medewerkers over te plaatsen binnen de overheid.

8. *Investeer in het opzetten van actuele formatieplannen en kerntakenanalyses*

Voor diverse diensten ontbreekt een vastgesteld actueel formatieplan dat bepaald is op meetbare indicatoren en gedefinieerde en gespecificeerde (wettelijke) taken. Zonder een formatieplan kan niet bepaald worden wat de optimale bezetting zou moeten zijn. Aanvullende beleidswensen van bestuurders kunnen ook resulteren in een hogere benodigde bezetting. Daardoor is de oorzaak en noodzaak van overwerk soms moeilijk vast te stellen, omdat er geen ijkpunt is voor de reguliere bezetting per dienst of dagdeel. Het Korps Politie geeft aan dat zij er de afgelopen jaren diverse taken erbij heeft gekregen.

Een deel van de werkzaamheden die de Politie regulier uitvoert betreffen hulpverlenende taken die beter en voordeliger uitgevoerd zouden kunnen worden door andere functionarissen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toezicht op het openbaar vervoer of hulpverlenende taken in het kader van huisbezoeken bij mensen met psychische klachten. Een kerntakenanalyse bij niet alleen de Politie maar ook voor de andere uitvoerende diensten is noodzakelijk. De kerntakenanalyse dient in samenhang met het hiervoor benoemde formatieplannen gezien te worden om een onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de noodzakelijkheid van overwerk. De DRH kan een faciliterende rol spelen bij het opstellen van de kerntakenanalyses en de Algemene Rekenkamer kan onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van deze analyses.