

Vergaderjaar 2011–2012

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 437

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2011

In het algemeen overleg van 30 juni jl. (kamerstuk 24 587, nr. 433) heb ik met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie gedebatteerd over de roosters in de schoolvakantie van de justitiële jeugdinrichting Den Hey-Acker. Tijdens dat debat heb ik toegezegd in contact te treden met mijn ambtgenoten van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om te bezien of en zo ja hoe knelpunten in de wet- en regelgeving voor het onderwijs en de optimale inzetbaarheid van medewerkers met name in de zomervakantie in de justitiële jeugdinrichtingen (jji's) kunnen worden weggenomen. Met onderstaande informatie kom ik tegemoet aan de gedane toezeggingen.

Tijdens het debat is de vraag aan de orde gekomen of de geldende wet- en regelgeving betreffende de arbeidstijden een flexibele inzet van pedagogisch medewerkers en onderwijzend personeel in jji's mogelijk in de weg staat. Uit de ingewonnen informatie is duidelijk geworden dat de kaders van de wet- en regelgeving met betrekking tot arbeidstijden dusdanig ruim zijn dat personeel flexibel kan worden ingezet. De wet- en regelgeving biedt echter ook belangrijke waarborgen voor een verantwoorde uitvoering van het werk. Dit is een belangrijk aspect dat de veiligheid in de jji's raakt.

Over de zomervakantieperiode worden decentrale afspraken gemaakt. Ook in het decentrale overleg met Cao-partners is de maximale ruimte van de wetgeving benut. Dit heeft ertoe geleid dat voor de jji-scholen kan worden afgeweken van de geldende verlofregeling. In acht van de tien jji's is men erin geslaagd om een kortere onderwijsvrije periode in de zomer aan te houden dan in het overige onderwijs gangbaar is. Hierna volgt een nadere toelichting over de huidig geldende wet- en regelgeving. Ook wordt ingegaan op de vergelijking die tijdens het debat met de situatie bij de politie werd gemaakt.

Arbeidstijdenwet

Voor zowel het onderwijspersoneel als de pedagogische medewerkers in alle jji's geldt allereerst de Arbeidstijdenwet (Atw) en het Arbeidstijdenbesluit (Atb)¹. Deze wetgeving is (per 1 april 2007), na een SER-advies, verder verruimd in die zin dat meer aangesloten is bij de uiterste grenzen van de Europese Arbeidstijdenrichtlijn². Daarmee zijn de regels vereenvoudigd en is er meer ruimte ontstaan voor werkgevers en werknemers om binnen die uiterste grenzen tot maatwerkafspraken te komen over werk- en rusttijden op de werkvloer. De Atw en het Atb bieden een algemeen en flexibel kader en scheppen daarmee de voorwaarden om het personeel op een verantwoorde manier te laten werken en voldoende tot rust te laten komen. Dat biedt, in lijn met de Europese Arbeidstijdenrichtlijn, bescherming tegen overbelasting waardoor een verantwoorde werkbelasting mogelijk is. Dit is mede in het belang van de kwaliteit en de veiligheid in de jji's. In de jji's staat de veiligheid van de jongeren en het personeel voorop. Ook in het debat kwam al aan de orde dat het bijzonder belangrijk is dat medewerkers scherp genoeg moeten zijn om de veiligheid in de jji's zo goed mogelijk te garanderen. Dat kan alleen als er voldoende rustmomenten zijn ingebouwd. De Atw en het Atb beogen een optimale balans te bieden tussen bescherming van het personeel en ruimte om het personeel op verantwoorde wijze flexibel in te zetten. Binnen die ruimte kunnen sociale partners desgewenst nadere afspraken maken.

Pedagogische medewerkers in rijks- en particuliere inrichtingen

De pedagogisch medewerkers in de rijksinrichtingen zijn ambtenaren waarvoor de ambtenarenregelgeving – het ARAR – geldt. Het ARAR geeft, binnen de uiterste grenzen van de Atw en het Atb, de door werkgevers en werknemers overeengekomen nadere invulling van de werk- en rusttijden op de werkvloer. Hierdoor wordt een verantwoorde uitvoering van het werk in de jji's met voldoende rustmomenten mogelijk. Om binnen deze randvoorwaarden voldoende flexibiliteit te garanderen kan de werkgever – binnen grenzen – rustmomenten inperken³. Zo heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen een eigen Collectieve Regeling Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit (incl. Uitvoeringskader)⁴ afgesproken met de vakorganisaties. In deze regeling worden de afwijkingsnormen van de Atw benut⁵. Met deze verruiming, die alleen in specifieke situaties geldt, zoals schoolvakanties, beoogt DJI dat bij afwezigheid van veel medewerkers voor vakantieverlof toch de noodzakelijke bezetting kan worden gegarandeerd. Voor de pedagogisch medewerkers in de particuliere jeugdinrichtingen geldt naast de Atw en het Atb de Cao jeugdzorg⁶, waarin dezelfde rustmomenten gelden als in het ARAR.

Vergelijking situatie politie

Tijdens het algemeen overleg van 30 juni is de vergelijking gemaakt met de situatie bij de politie. Mij is inmiddels duidelijk geworden dat die vergelijking niet opgaat. Voor de politie geldt, naast de Atw en het Atb, ook de Landelijke Arbeidstijdenregeling (LAR). Deze regeling is in overleg met de vakbonden tot stand gekomen. De regeling kent enkele bepalingen die verder gaan dan de Atw en het Atb ten gunste van de politieambtenaren⁷. Niet de Atw en Atb zorgen dus voor problemen bij de politie bij de invulling van roosters, maar de inperking door de eigen rechtspositieregeling.

¹ De Atw schrijft onder andere voor dat per dienst maximaal 12 uur en in één week maximaal 60 uur mag worden gewerkt. De gemiddelde arbeidstijd per 4 weken mag maximaal 55 uur en per 16 weken maximaal 48 uur bedragen. Van de regel dat per 4 weken maximaal 55 uur gewerkt mag worden, kan bij collectieve regeling worden afgeweken. Eén maal in elke periode van 7 maal 24 uur mag de dagelijkse rusttijd beperkt worden tot 8 uur in plaats van 11 uur als de aard van de arbeid of bedrijfsomstandigheden dat met zich brengen. De wet biedt verder onder andere een recht op 13 vrije zondagen per jaar en geeft regels over de wekelijkse rusttijd en nachtarbeid.

² Richtlijn 2003/88/EG van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (Publicatieblad EU 18 november 2003, L 299).

³ Een ambtenaar heeft recht op een onafgebroken rusttijd van ofwel ten minste 36 uur in elke aaneengesloten periode van 7 dagen, ofwel ten minste 60 uren in elke aaneengesloten periode van 9 dagen. Deze rustperiode mag 1 keer in de 5 weken worden verminderd tot 32 uur (art. 21, lid 8 ARAR)

⁴ Circulaire Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit Collectieve Regeling en Uitvoeringskader DJI, 9 juni 2010 nr. 5653796/10/DJI. Deze regeling is geldig met ingang van 1 april 2008.

⁵ Onder andere om 60 uur per week over een vierweekse periode te kunnen werken.

⁶ Cao jeugdzorg 2010–2011 bijlage VII.

⁷ Zo is er een bepaling die recht geeft op 26 vrije zondagen waarvan 22 gekoppeld aan een vrije dag.

Zomervakantieperiode

In het debat kwam tevens de vraag aan de orde of de huidige regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om met name de zomervakantieperiode goed te kunnen overbruggen en in die periode ook voldoende personeel voorhanden te hebben.

De Arbeidstijdenrichtlijn schrijft minimaal vier weken vakantie per jaar voor. De regeling betreffende vakantie uit het Burgerlijk Wetboek c.q. het ARAR voor ambtenaren is gebaseerd op deze richtlijn. Volgens het ARAR en de Cao Jeugdzorg moeten pedagogisch medewerkers in de jji's minimaal twee weken aaneengesloten vakantie opnemen¹.

Sinds 2003 wordt het onderwijs in alle jji's verzorgd door scholen die voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (VSO-cluster 4) aanbieden. Het onderwijzend personeel in de jji-scholen valt daarmee onder de wet- en regelgeving van het ministerie van OCW². Door de onderwijsvoorzieningen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW te brengen en te laten controleren, is de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de professionaliteit van de onderwijzers aanzienlijk verbeterd.³

In het onderwijsveld maken schoolbesturen Cao-afspraken met de vakbonden. De afspraken behoeven de instemming van de decentrale medezeggenschap. Het onderwijsgevend personeel geniet vakantieverlof gedurende de schoolvakanties van de leerlingen. In de (decentrale) Cao Primair Onderwijs is geregeld dat voor het onderwijsgevend personeel binnen de jji's, door de werkgever van deze verlofregeling kan worden afgeweken, als hierover overeenstemming bestaat in het decentraal georganiseerd overleg. De zomervakantie voor de leerlingen is voor het schooljaar 2010–2011 vastgesteld in de Regeling spreiding zomervakantie 2011. Deze regeling biedt (v)so-scholen, waaronder de scholen die onderwijs verzorgen in een jji de mogelijkheid om de vastgestelde vakantieperiode voor de leerlingen te bekorten of om, in bijzondere gevallen, bij de minister een verzoek in te dienen om te mogen afwijken van de in de regeling vastgestelde vakantieperiodes.

De invulling van de zomervakanties verschilt nu per jji. Dit hangt samen met de mogelijkheden die zowel de school als de jji hebben en de afspraken die zij daarover met elkaar kunnen maken. Als de jji-school onder hetzelfde bestuur valt als de jji blijkt dat een positieve factor te zijn.

De afspraken hebben ertoe geleid dat op dit ogenblik in acht van de tien jji's het onderwijs over een groter aantal weken verspreid is dan de 40 weken die in het overige onderwijs gangbaar zijn, zodat er niet één lange onderwijsvrije periode ontstaat. De zomervakantie is daarbij verkort naar vier in plaats van de in het reguliere onderwijs geldende zes weken. Er bestaan ook constructies met onderwijsluwe weken waarin de helft minder onderwijs wordt aangeboden. Door decentrale afspraken worden lange zomervakanties tot een minimum beperkt en vervangende (onderwijs)activiteiten opgezet. De alternatieve programma's worden begeleid door pedagogische medewerkers en/of activiteitenbegeleiders. Vaak is het onderwijs betrokken bij de opzet van de alternatieve activiteiten. Zoals uit het voorgaande blijkt, bestaan hiervoor geen wettelijke belemmeringen en worden de mogelijkheden die de wet- en regelgeving daarvoor biedt ook benut.

¹ Afhankelijk van leeftijd en werktijd heeft een ambtenaar aanspraak op maximaal 23 dagen vakantie per kalenderjaar, moeten hiervan 15 dagen per kalenderjaar worden opgenomen waarvan ten minste 10 dagen aaneengesloten (art. 22, lid 4 en 23 lid 2 ARAR). Volgens de Cao Jeugdzorg bestaat recht op 20 dagen vakantie per kalenderjaar waarvan minimaal twee weken aaneengesloten opgenomen dienen te worden (Cao jeugdzorg bijlage VII).

² Het speciaal onderwijs is geregeld in de Wet op de expertisecentra (WEC).

³ Het onderwijs in jji's wordt ruimer bekostigd dan het reguliere VSO-ZMOK-onderwijs met een extra vaste voet en een extra bedrag per leerling. Verder geldt plaatsbekostiging op basis van een vast aantal plaatsen en niet op basis van het getelde aantal leerlingen.

Jeugdzorg^{plus}

Geïnformeerd is naar de situatie in andere sectoren, in dit geval de jeugdzorg^{plus} die onder verantwoordelijkheid van VWS valt. In een deel van de instellingen jeugdzorg^{plus} is de onderwijsvrije periode evenals in de jji's verkort naar vier weken. Alle instellingen organiseren in de zomervakantieperiode een alternatief dagprogramma als onderdeel van de behandeling. De nadere uitwerking van het beleidsmatige uitgangspunt «één-kind-één-plan» moet er in de toekomst toe leiden dat een integraal aanbod wordt gecreëerd vanuit alle disciplines (onderwijs, vrije tijd en behandeling), gedurende het hele jaar en passend in de trajecten die in de jeugdzorg^{plus} worden ingevoerd. Evenals bij de jji's worden de mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt ook benut. Resultaten van lopende onderzoeken, zoals hierna genoemd (WODC en Verticale Dialoog) kunnen bijdragen aan verdere kwalitatieve verbeteringen in de samenwerking tussen onderwijs en behandeling.

Lopende projecten

In 2010 heeft de toenmalige minister van Justitie, samen met de toenmalige ministers voor Jeugd en Gezin en van OCW, subsidie verstrekt aan Stichting Altra ter ondersteuning van de zogenaamde Verticale Dialoog. Kernthema is het functioneren van het onderwijs in geslotenheid waarbij de belangrijkste doelstelling gaandeweg het ontwikkelen van een doorlopend dagprogramma werd. Het doel hiervan is om een nieuwe invulling te geven aan de vakantieperiode zodat meer continuïteit kan worden geboden. Ook wil men komen tot de formulering van een gemeenschappelijke visie op een zinvolle dagbesteding in de zomerperiode die aansluit bij de behoefte van de jeugdigen in de jji's en de jeugdzorg^{plus} en de gehanteerde basismethodiek. Vanuit genoemde ministeries, inspecties en vertegenwoordigers vanuit het veld van onderwijs en jeugdzorg wordt hieraan deelgenomen. Dit project nadert zijn afronding. Dit najaar spreek ik met alle betrokkenen over de resultaten die dit project heeft opgeleverd.

Daarnaast voert het WODC op mijn verzoek een onderzoek uit naar het onderwijs in de jji's en de jeugdzorg^{plus}. De uitkomsten van dit onderzoek zullen mij inzicht bieden in de mogelijkheden om het onderwijsaanbod af te stemmen op de specifieke behoeften van deze jongeren.

Conclusie

De veiligheid in de jji's staat voor mij voorop. De huidige wet- en regelgeving creëert de voorwaarden om het personeel op een verantwoorde manier te laten werken en hen te beschermen tegen overbelasting. Personeel dat voldoende scherp is om hun taak goed uit te voeren acht ik van groot belang voor de veiligheid van zowel het personeel als de jeugdigen. Uit het bovenstaande blijkt dat de geldende regelgeving voor het onderwijspersoneel en de pedagogisch medewerkers in de jji's binnen de kaders van de Atw en Atb, voldoende flexibiliteit biedt om medewerkers zo optimaal mogelijk te kunnen inzetten. Daarom vind ik een wijziging in de bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van arbeidstijden niet wenselijk of noodzakelijk. In de Cao-onderhandelingen in de diverse sectoren worden aanvullende afspraken gemaakt over de rechtspositie. Dit zijn onderhandelingen waar de overheid slechts direct invloed op kan uitoefenen als het eigen werknemers betreft. Bij particuliere inrichtingen en bij het onderwijs is de overheid daarin geen partij. Maar overleg tussen Cao-partners heeft er wel toe geleid dat voor de jji-scholen kan worden afgeweken van de geldende verlofregeling. Een en ander laat onverlet dat mogelijk bestaande weerstanden onder het

personeel uiteraard hun weerslag kunnen hebben op de flexibiliteit in de zomermaanden.

Ik zal samen met mijn ambtgenoten van OCW en SZW, waar mogelijk stimuleren dat in de overlegstructuren tussen vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemers in deze sectoren blijvend wordt benadrukt dat men oog heeft voor de speciale behoeften van jeugdigen in gesloten instellingen. Ook zal ik bevorderen – mocht daar behoefte aan bestaan – dat het maken van afspraken over bijvoorbeeld de zomervakantieperiode een gespreksonderwerp wordt van de Cao-besprekingen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven