

Aan:

de minister van Veiligheid en Justitie door tussenkomst van de directeur
Middelen Politie

en

de vakorganisaties toegelaten tot het Centraal Georganiseerd Overleg in
Politieambtenarenzaken

verslag hoorzitting d.d. 09-10-2014 bijlage(n)

AAC.96 zaaknummer

29 oktober 2014 Datum

Onderwerp:

adviesaanvraag inzake de weigering om aan de vakorganisaties inzage te
verlenen in een advies van de Landsadvocaat.

I Feiten en procesverloop

Bij de Nederlandse politie vinden momenteel gelijktijdig twee ingrijpende operaties plaats. Daarbij gaat het enerzijds om de invoering van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (hierna: LFNP), waartoe reeds was besloten ten tijde van het regionale politiebestedel, en anderzijds om de omvorming van dit bestel tot de Nationale Politie. Formeel is deze van start gegaan op 1 januari 2013, maar de reorganisatie die benodigd is voor de inrichting van de Nationale Politie (hierna: de reorganisatie) moet nog plaatsvinden.

Medio 2013 hebben de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) en de vakorganisaties toegelaten tot de Commissie voor Georganiseerd Overleg in Politieambtenarenzaken (hierna: de vakorganisaties) overeenstemming bereikt over de wijze van invoering van het LFNP en over een Landelijk Sociaal Statuut met het oog op de reorganisatie. Daarbij gold als uitgangspunt, dat de invoering van het LFNP zou voorafgaan aan de reorganisatie.

In september 2013 heeft de leiding van de Nationale Politie (hierna: de korpsleiding) aangegeven te willen komen tot een andere aanpak van de reorganisatie. In het najaar van 2013 heeft hierover een zogenaamd Vierpartijenoverleg plaatsgevonden tussen de korpsleiding, de vakorganisaties, de Centrale Ondernemingsraad (hierna: COR) en het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dit overleg hebben de vakorganisaties de voorwaarde gesteld dat de minister garant zou staan voor de juridische houdbaarheid van de voorgestelde nieuwe aanpak van de reorganisatie in relatie tot het Landelijk Sociaal Statuut. Ter voldoening aan deze voorwaarde heeft de minister juridisch advies ingewonnen bij de Landsadvocaat.

Op 6 en 12 december 2013 zijn de nieuwe aanpak van de reorganisatie en de juridische analyse die daaraan ten grondslag ligt mondeling besproken in het Vierpartijenoverleg. Daarna is dit overleg gekomen tot een 'Aanpak reorganisatie in hoofdlijnen' (hierna: Hoofdlijnenakkoord). De definitieve versie van dit akkoord is door de partijen bij dit overleg vastgesteld op 20 december 2013. Op 16 januari 2014 heeft het CGOP met dit akkoord ingestemd.

In het CGOP van 6 februari 2014 hebben de vakorganisaties verzocht om verstrekking van het advies van de Landsadvocaat, omdat dit advies voor hen cruciaal was bij het innemen van standpunten in het overleg. De directeur-generaal Politie heeft geweigerd het advies van de Landsadvocaat te verstrekken, maar heeft wel toegezegd de juridische onderbouwing van het Hoofdlijnenakkoord, die mede is gebaseerd op dit advies, met de vakorganisaties te delen. Aan deze toezegging heeft de directeur-generaal Politie voldaan bij brief van 28 maart 2014. Daarbij heeft hij gerefereerd aan een afspraak met de vakorganisaties om de bij deze brief met hen gedeelde informatie niet te gebruiken om het Hoofdlijnenakkoord opnieuw ter discussie te stellen.

In het CGOP van 8 mei 2014 hebben de vakorganisaties een adviesaanvraag aan de commissie aangekondigd over de vraag of bij de totstandkoming van het Hoofdlijnenakkoord, niettegenstaande de weigering van de minister om het advies van de Landsadvocaat aan hen ter beschikking te stellen, sprake is geweest van open en reëel overleg. In het CGOP van 22 mei 2014 is deze adviesaanvraag voorbereid.

Bij brief van 15 juli 2014 heeft de directeur Middelven Politie de adviesaanvraag ingediend namens de minister en mede namens de voorzitters van de vakorganisaties.

Bij e-mail van 17 juli 2014 heeft de secretaris van het CGOP de secretaris van de Commissie bericht dat de vakorganisaties zich aansluiten bij de formulering van de adviesaanvraag in de brief van 15 juli 2014.

II. Inhoud van het geschil

De inhoud van het geschil wordt in de adviesaanvraag van 15 juli 2014 als volgt omschreven:

"Is er sprake van open en reëel overleg nu de Minister een juridisch standpunt heeft ingenomen met inachtneming van een advies van de Landsadvocaat zonder dat de vakbonden hierin inzage hebben gehad of kunnen krijgen?"

III. Standpunten van partijen

Standpunt vakorganisaties zoals verwoord in hun toelichting op de adviesaanvraag

Om de volgende redenen zijn de vakorganisaties van mening dat het principe van open en reëel overleg is geschonden door hun te weigeren inzage te verlenen in het advies van de Landsadvocaat:

1. De minister heeft op basis van het advies van de Landsadvocaat een standpunt ingenomen dat een ingrijpende wijziging inhoudt van de te maken afspraken met de Nationale Politie ten opzichte van de afspraken waarover de minister eerder overeenstemming met de vakorganisaties had bereikt. Reeds vanaf dat moment hebben de vakorganisaties verzocht om inzage in het advies van de Landsadvocaat. Zij hebben dit gedaan om te kunnen beoordelen welke vragen waren voorgelegd aan de Landsadvocaat en wat de uiteindelijke motivering van de Landsadvocaat is geweest om te komen tot zijn uiteindelijke advies. De minister heeft dit geweigerd en persisterde bij die weigering na de bekrachtiging van het Hoofdlijnenakkoord in het Georganiseerd Overleg Politie. Daardoor kunnen de vakorganisaties tot op de dag van vandaag niet toetsen of het standpunt van de minister is gebaseerd op het advies van de Landsadvocaat.
2. Tijdens het overleg dat heeft geleid tot het Hoofdlijnenakkoord hebben de vakorganisaties het standpunt van de minister dat partijen dwong tot een fundamentele wijziging van eerder gemaakte afspraken met aanvaarding van het risico van dwaling geaccepteerd, omdat het noodzakelijk was met de korpsleiding tot een oplossing te komen. Zij waren echter destijds al van mening dat de minister geen open en reëel overleg voert door hun ondanks herhaaldelijke verzoeken inzage in het advies van de Landsadvocaat te weigeren en zijn die mening nog steeds toegedaan. Het doel van die inzage is niet herziening van de gemaakte afspraken maar eerbiediging van het principe van open en reëel overleg. Vanwege het belang dat de vakorganisaties hechten aan dit principe, achten zij de brief van 28 maart 2014 waarin de minister een samenvatting geeft van het advies van de Landsadvocaat niet voldoende. De minister heeft tenslotte op grond van dit advies een standpunt ingenomen dat partijen dwong tot een fundamentele wijziging van eerder gemaakte afspraken.

Op de bovenstaande gronden verzoeken de vakorganisaties de commissie een advies te geven over hun standpunt dat de minister met zijn weigering om inzage te geven in het advies van de Landsadvocaat geen invulling heeft gegeven aan het basisprincipe van open en reëel overleg.

Standpunt werkgever zoals verwoord in de zienswijze van de werkgever van 25 juni 2014

In zijn zienswijze van 25 juni 2014 heeft de werkgever zich op de volgende gronden op het standpunt gesteld dat ook zonder verstrekking van of inzage in het advies van de Landsadvocaat open en reëel overleg heeft plaatsgevonden en voldoende gelegenheid is geboden tot het voeren van zulk overleg.

1. Het verstrekken van het interne advies van de Landsadvocaat is geen voorwaarde voor open en reëel overleg. Tijdens het Vierpartijenoverleg van 12 december 2013 is de mede op basis van dit advies gemaakte juridische analyse mondeling toegelicht. Nadat de vakorganisaties in het overleg van 6 februari 2014 hadden verzocht om inzage in dit advies, is in reactie op dit verzoek besloten de analyse die ten grondslag ligt aan het standpunt van de minister op schrift te stellen. Dit besluit heeft geleid tot de brief van 28 maart 2014. Ook voordat deze brief werd verstuurd, is er naar de mening van de werkgever voor de vakorganisaties al voldoende gelegenheid geweest om hun vragen of twijfels aan de orde te stellen ten aanzien van de analyse van de minister en de conclusies die deze hieraan verbindt. Deze gelegenheid bestond niet alleen tijdens het Vierpartijenoverleg van 12 december 2013 maar ook tijdens het Georganiseerd Overleg Politie van 19 december 2013. Tijdens laatstgenoemd overleg hebben de vakorganisaties slechts opgemerkt dat het Hoofdlijnenakkoord nog ter instemming moest worden voorgelegd aan het CGOP. Zij hebben er zelf voor gekozen geen inhoudelijke discussie te voeren over de juridische analyse van de minister, maar slechts te verzoeken om (inzage in) het advies van de Landsadvocaat.
2. Het verstrekken van dit advies zou indruisen tegen het kabinetsbeleid dat adviezen van de Landsadvocaat niet openbaar worden gemaakt. Zulke adviezen komen immers tot stand in de vertrouwelijke relatie tussen de Landsadvocaat en de Staat als cliënt en bevatten informatie die niet losgemaakt kan worden van het mogelijke belang van de Staat als procespartij in een juridisch geding, dan wel in onderhandelingen met derden en andere wederpartijen. De vakorganisaties zijn meegenomen in de door hen verlangde en door de minister uitgevoerde juridische analyse. Dat bij deze analyse een advies van de Landsadvocaat een rol heeft gespeeld, doet daarbij niet ter zake.
3. De instemming van de vakorganisaties met het Hoofdlijnenakkoord is slecht te verenigen met het standpunt dat hierover geen open en reëel overleg heeft plaatsgevonden. De werkgever vraagt zich af waar een dergelijke constatering partijen brengt, te meer nu het resultaat van het overleg al vaststaat en bovendien is afgesproken het Hoofdlijnenakkoord niet ter discussie te stellen.

IV. Overwegingen van de Commissie

Tijdens de hoorzitting van de Commissie op 9 oktober 2014 hebben partijen in aanvulling op de schriftelijke stukken hun standpunt inzake het onderhavige geschil nader toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat bij dit advies is gevoegd en geacht wordt hiervan deel uit te maken.

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en op grond van hetgeen door partijen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, constateert de Commissie dat partijen verdeeld worden gehouden door de volgende vraag: *Is er sprake geweest van open en reëel overleg nu de Minister een juridisch standpunt heeft ingenomen met inachtneming van een advies van de Landsadvocaat zonder dat de vakbonden hierin inzage hebben gehad of kunnen krijgen?*

De Commissie merkt hierover het volgende op.

De Commissie heeft in het verleden in haar adviezen herhaaldelijk aangegeven (laatstelijk in het advies AAC.92) dat een overleg pas open en reëel kan worden genoemd indien het voldoet aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- de uitkomst van het overleg mag bij geen der partijen bij voorbaat vaststaan;

- het streven van beide partijen moet erop zijn gericht om door middel van dialoog overeenstemming te bereiken;
- partijen moeten rekening houden met elkaars gerechtvaardigde belangen.

Voorts heeft de Commissie overwogen dat het vereiste van goed werkgeverschap met zich brengt dat de overheid als werkgever zich niet mag beperken tot het geven van (louter) inzicht in de afweging van voornamelijk politieke prioriteiten. Dat kan de onderhandelingsruimte in het overleg te sterk beperken.

Het bovenstaande betekent dat het weliswaar geoorloofd is het overleg in te gaan met het voornemen een bepaalde uitkomst te bereiken, maar dat het onwrikbaar vasthouden aan het eigen uitgangspunt en het uitsluiten van gerechtvaardigde verlangens van de overlegpartner niet aanvaardbaar is in het licht van de eis dat het overleg open en reëel is. Deze overwegingen van de Commissie sluiten aan bij de voorwaarden die in de rechtspraak zijn ontwikkeld (zie hetgeen de president van de Haagse rechtbank heeft geformuleerd in zijn vonnissen van 16 mei 1980 (*NJ* 1980 533) en 25 juni 1981 (81/466 niet gepubliceerd)).

Tot de gerechtvaardigde belangen van de politievakorganisaties waarmee de minister en de werkgever rekening moeten houden, wil een overleg met de vakorganisaties open en reëel kunnen worden genoemd, rekent de Commissie het belang van een goede informatievoorziening. In haar eerdere adviezen heeft de Commissie hierbij vooral het oog gehad op financiële informatie (AAC.10 en AAC.45). De Commissie meent dat het belang zich ook uitstrekt tot juridische informatie.

De verplichting tot het voeren van open en reëel overleg strekt echter niet zover dat een door een der partijen bij een advocaat ingewonnen advies moet worden overgelegd. Beide partijen zijn bevoegd om over de door hen in het overleg in te nemen standpunten intern beraad te voeren en ook juridisch advies in te winnen waarvan de inhoud niet openbaar wordt gemaakt. Essentieel is echter, dat de argumenten die tot wel naar buiten gebrachte standpunten hebben geleid, zelf openlijk in het overleg worden ingebracht, zonder dat partijen zich beroepen op adviezen die voor de wederpartij niet kenbaar zijn. De verplichting tot het voeren van open en reëel overleg richt zich tot de partijen van dat overleg. Zij moeten ten opzichte van elkaar openheid geven over hun eigen standpunt en de argumenten waarop zij zich baseren. Deze standpunten en argumenten moeten vervolgens zelfstandig gewogen worden door partijen. In het voorliggende geval heeft de werkgever een samenvatting gegeven van het advies met een uitwerking van de argumentatie. Aldus heeft hij inzichtelijk gemaakt op welke gronden hij tot zijn standpunt is gekomen. Volgens de commissie is hierdoor aan de eisen van open en reëel overleg voldaan.

V. Advies

De commissie adviseert:

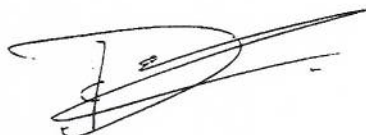
- dat het standpunt van de minister en de argumentatie daarvan zelfstandig moet worden gewogen, ongeacht de ingewonnen adviezen van de landsadvocaat die hieraan ten grondslag liggen.

Den Haag, 29 oktober 2014

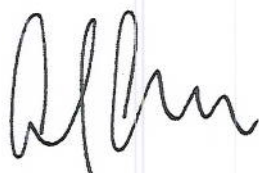
De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst



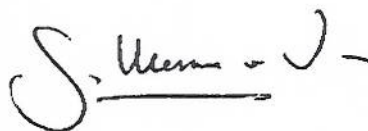
J.W. Remkes,
voorzitter



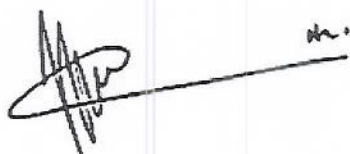
mr. J.C. Dekker,
secretaris



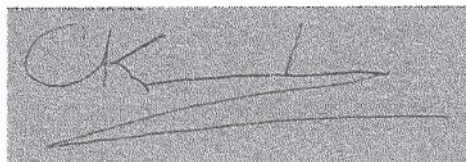
prof. mr. A.G. Castermans,
regulier bijzonder lid



prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss
regulier bijzonder lid



J.G.A. Leijh,
ad-hoc bijzonder lid



C.M.A.A. Kouwenhoven,
ad-hoc bijzonder lid