

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.97 zaaknummer

29 oktober 2014 Datum

Onderwerp:

adviesaanvraag inzake de juridische houdbaarheid van de in de toelichting op de
Regeling overgang naar een LFNP-functie vastgelegde afspraak dat de rollen
van de medewerkers niet wijzigen tot hun plaatsing in de reorganisatie.

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 het Centraal 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 is de afspraak gemaakt dat bij de overgang naar het LFNP feitelijk nog niets verandert aan de opgedragen werkzaamheden; die veranderen pas bij een plaatsing in het kader van de reorganisatie. Deze afspraak is vastgelegd in de toelichting op artikel 2 van de Regeling overgang naar een LFNP-functie.

In september 2013 heeft de leiding van de Nationale Politie (hierna: de korpsleiding) aangegeven te willen komen tot een gewijzigde 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. Volgens de samenvatting van dit advies, die aan de vakorganisaties is verstrekt bij brief van 28 maart 2014, wordt de LFNP-functiebeschrijving vanaf de datum van de overgang naar een LFNP-functie de geldende functiebeschrijving maar gaat deze wijziging niet gepaard met een plaatsingsbesluit in een nieuwe functie.

Omstreeks 16 december 2013 hebben de medewerkers een Besluit Overgang en/of Wijziging LFNP ontvangen. Volgens dit besluit is de overgang naar een LFNP-functie een omzetting van de functiebeschrijving en wijzigt door de invoering van het LFNP niets aan de feitelijke werkzaamheden.

In het CGOP van 16 januari 2014 hebben de vakorganisaties een inconsistentie gesignaleerd in het Besluit Overgang en/of Wijziging LFNP dat de medewerkers omstreeks 16 december 2013 hebben ontvangen. Volgens dit besluit zou een medewerker enerzijds zijn LFNP-functie moeten gaan uitoefenen en zou hij anderzijds moeten blijven doen wat hij deed tot zijn plaatsing in de reorganisatie. Hierdoor zouden medewerkers die een rol vervullen die niet voorkomt in hun LFNP-functie die rol willen neerleggen. Besloten is, de omvang van deze groep medewerkers te inventariseren.

In het CGOP van 6 maart 2014 heeft de werkgever toegezegd dat de inventarisatie van de medewerkers die een rol vervullen die niet voorkomt in hun LFNP-functie en deze rol willen neerleggen, voor 1 april 2014 is afgerond, zodat deze inventarisatie kan worden besproken in het CGOP van 3 april 2014.

In het CGOP van 3 april 2014 heeft de werkgever geconstateerd dat het niet mogelijk is de in het CGOP van 16 januari en 6 maart 2014 toegezegde inventarisatie te maken. Gelet op deze onmogelijkheid heeft de werkgever voorgesteld, de huidige situatie te continueren en medewerkers desgevraagd toe te staan een rol die niet voorkomt in hun LFNP-functie neer te leggen, mits de bedrijfsvoering dat toelaat. De vakorganisaties waren teleurgesteld over het resultaat van de inventarisatie en verwierpen het voorstel van de werkgever. Zij zegden toe, een eigen voorstel te agenderen ter bespreking in het CGOP van 8 mei 2014 en de commissie te verzoeken om advies wanneer partijen over dat voorstel geen overeenstemming kunnen bereiken.

In het CGOP van 8 mei 2014 is de bespreking van het voorstel van de vakorganisaties aangehouden. In het CGOP van 5 juni 2014 is gebleken dat over dit voorstel geen overeenstemming kan worden bereikt en is de adviesaanvraag aan de Commissie voorbereid.

Bij brief van 15 juli 2014 heeft de directeur Middelende 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:

“De Minister heeft in zijn brief van 28 maart jl. een standpunt op schrift gesteld ten aanzien van de overgang naar een LFNP-functie. Brengt dit standpunt met zich mee dat de in de toelichting bij de Regeling overgang naar een LFNP functie vastgelegde afspraak dat de feitelijke werkzaamheden (d.w.z. de rollen) van de medewerkers tot de plaatsing in de reorganisatie niet wijzigen, juridisch niet meer houdbaar is?”

III. Standpunten van partijen

Standpunt vakorganisaties zoals verwoord in hun toelichting op de adviesaanvraag

Om de volgende redenen zijn de vakorganisaties van mening dat van een medewerker die in zijn korpsfunctie de rol had van Hulpofficier van Justitie maar die rol niet meer heeft in zijn LFNP-functie, niet zonder meer kan worden geveerd deze rol vanaf 1 januari 2012 nog uit te oefenen, in elk geval niet op grond van de Regeling overgang naar een LFNP-functie en de daarbij behorende toelichting.

1. Om de overgang van het taakgerichte Fuwapol naar het resultaatgerichte LFNP te kunnen realiseren na de reorganisatie, is in de Regeling overgang naar een LFNP-functie en de toelichting daarop opgenomen dat medewerkers een LFNP-functie krijgen **toegekend**. Er is in die fase dus **geen** sprake van plaatsing op de nieuwe LFNP-functie; de medewerker blijft aangesteld op zijn Fuwapol-functie. De afspraak om een LFNP-functie aan de medewerker toe te wijzen maakt het mogelijk om medewerkers tot het moment van hun formele plaatsing werkzaamheden te laten uitoefenen die niet voorkomen in hun LFNP-functie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de rol van Hulpofficier van Justitie.
2. In zijn brief van 28 maart 2014 neemt de minister op grond van het advies van de Landsadvocaat echter een ander standpunt in. Op grond van dit advies stelt hij zich in deze brief op het standpunt dat een medewerker met ingang van 1 januari 2012 op zijn LFNP-functie dient te worden **geplaatst**.

Vanaf dat moment moet de medewerker die functie dus daadwerkelijk gaan uitoefenen. De minister neemt daarbij afstand van de regelgeving, waarin het **mogelijk** is een functie 'toe te wijzen', in plaats van direct op die functie aan te stellen. De minister is er door de vakorganisaties op gewezen dat dit gevolgen heeft voor het werk dat aan de medewerkers moet en kan worden opgedragen.

3. Op grond van het onder 2. uiteengezette standpunt van de minister in zijn brief van 28 maart 2014 zijn de vakorganisaties van mening dat daarmee de Regeling overgang naar een LFNP-functie en de daarbij behorende toelichting juridisch **niet** meer houdbaar zijn. Het impliciete gevolg hiervan is, naar de mening van de vakorganisaties, dat niet meer gesteld kan worden dat een medewerker zijn werkzaamheden dient te blijven uitvoeren op dezelfde wijze als in de "oude setting".

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 de afspraak in het Georganiseerd Overleg in Politieambtenarenzaken (hierna: GOP) dat de feitelijke werkzaamheden (dat wil zeggen de rollen) van de medewerkers tot hun plaatsing in de reorganisatie niet wijzigen, juridisch nog steeds houdbaar is.

1. Ten tijde van de totstandkoming van het LFNP hebben partijen in het GOP afgesproken dat voor een overgangsfase de feitelijke werkzaamheden van de medewerkers niet wijzigen. Die overgangsfase loopt vanaf het tijdstip dat medewerkers zijn 'overgegaan' naar hun LFNP-functie en eindigt bij de plaatsing of aanwijzing tot herplaatsingskandidaat als gevolg van de reorganisatie. Deze in het GOP gemaakte afspraak is niet alleen bevestigd in de toelichting bij de Regeling overgang naar een LFNP-functie, maar ook in artikel 49f, derde lid, van het Besluit bezoldiging politie en de toelichting daarop.
2. Ten behoeve van de reorganisatie in verband met de vorming van de Nationale Politie heeft de minister de regelgeving zorgvuldig laten analyseren. Naar aanleiding daarvan – en zich dus baserend op de in het GOP afgesproken regelgeving – heeft de minister een standpunt ingenomen. De vakorganisaties hebben in reactie op dit standpunt gesteld dat dit standpunt een koerswijziging betekent, ten opzichte van hetgeen is vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord. Daarmee zou volgens de vakorganisaties de eerder in het GOP gemaakte afspraak dat de feitelijke werkzaamheden ongewijzigd blijven tot de plaatsing of de aanwijzing als herplaatsingskandidaat, geen stand meer houden. Naar het inzicht van de werkgever berust deze zienswijze van de vakorganisaties op een verkeerde interpretatie van het standpunt van de minister en de daaraan ten grondslag liggende analyse. Immers, de LFNP-regelgeving is nu juist leidend geweest voor dit standpunt en daarmee voor de afspraken over de uitgangspositie in de reorganisatie, welke uiteindelijk zijn vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord. Dit akkoord volgt dus de LFNP-regelgeving. De minister kon de aanpak van de reorganisatie immers alleen juridisch borgen wanneer deze zou blijven binnen de bestaande regelgeving.
3. Gelet op het vorenstaande concludeert de werkgever dat het standpunt van de minister niet met zich brengt, dat de GOP-afpraak dat de feitelijke werkzaamheden (dat wil zeggen de rollen) van de medewerkers niet wijzigen tot de plaatsing in de reorganisatie, juridisch niet meer houdbaar is. Dit neemt niet weg dat de werkgever het betreurt dat het overleg tot verschillen van inzicht heeft geleid. Om die reden heeft de werkgever in het overleg ook een voorstel voor een praktische oplossing gedaan. Helaas heeft dit in het overleg nog niet geleid tot een door beide partijen gedragen uitkomst.

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: *“De Minister heeft in zijn brief van 28 maart jl. een standpunt op schrift gesteld ten aanzien van de overgang naar een LFNP-functie. Brengt dit standpunt met zich mee dat de in de toelichting bij de Regeling overgang naar een LFNP functie vastgelegde afspraak dat de feitelijke werkzaamheden (d.w.z. de rollen) van de medewerkers tot de plaatsing in de reorganisatie niet wijzigen, juridisch niet meer houdbaar is?”*

De vraag die aan de Commissie is gesteld vergt een juridisch oordeel over het hoofdlijnenakkoord. Het geven van dergelijke juridische adviezen valt niet binnen de bevoegdheid van de AAC, die tot taak heeft het overleg tussen partijen te bevorderen.

Wel wil de Commissie de partijen meegeven dat het haar is gebleken dat partijen in het Hoofdlijnenakkoord welbewust een onderscheid hebben gemaakt tussen ‘toewijzen’ en ‘plaatsen’ en dat zij beiden menen dat die afspraak in de huidige zaak niet ter discussie staat. Het ligt daarom naar het oordeel van de Commissie in de rede bij de implementatie van het hoofdlijnenakkoord het onderscheid te respecteren en vast te houden aan de gekozen drieslag (1) het *toewijzen* van een functie, (2) ‘Blijven doen wat je deed’ en (3) de *plaatsing* op een functie bij de reorganisatie. Zo in individuele besluiten uit wordt gegaan van een andere drieslag en zou dit leiden tot verschil in rechtsgevolg, dan kan de individuele belanghebbende overwegen de weg van bezwaar en beroep te volgen.

Om dergelijke misverstanden in de toekomst te voorkomen, adviseert de Commissie de werkgever om de vakorganisaties die zijn toegelaten tot het CGOP te raadplegen over de modeltekst die ten grondslag ligt aan cruciale individuele besluiten in het kader van de reorganisatie, zoals het voorgenomen en het definitieve plaatsingsbesluit, voordat deze besluiten worden verzonden.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

V. Advies

De Commissie *constateert* dat tussen partijen niet in geschil is het standpunt over de overgang naar een LFNP-functie dat de minister heeft ingenomen in zijn brief van 28 maart 2014, namelijk de in de Regeling overgang naar een LFNP functie vastgelegde afspraak dat de feitelijke werkzaamheden (d.w.z. de rollen) van de medewerkers tot de plaatsing in de reorganisatie niet wijzigen. Enig geschil is ontstaan in de ongelukkige woordkeuze in de begeleidende brief van de korpschef bij het besluit tot toewijzing van de nieuwe LFNP-functie.

De Commissie *adviseert* de werkgever om de vakorganisaties die zijn toegelaten tot het CGOP in de toekomst te raadplegen over de modeltekst die ten grondslag ligt aan cruciale individuele besluiten in het kader van de reorganisatie voordat deze besluiten worden verzonden.

Den Haag, 29 oktober 2014

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst



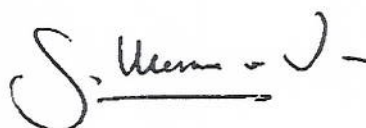
J.W. Remkes,
voorzitter



mr. J.C. Dekker,
secretaris



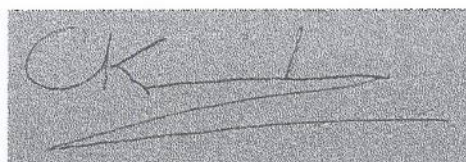
prof. mr. A.G. Castermans,
regulier bijzonder lid



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