

Advies

Rolnummer: RP. 152

DE BEDRIJFSKOMMISSIEKAMER VOOR RIJK EN POLITIE, ADVISERENDE NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING EN ADVIES INZAKE EEN GESCHIL TUSSEN:

De ondernemingsraad van de Penitentiare Inrichting Limburg Zuid, hierna te noemen: de OR, enerzijds
en

de vestigingsdirecteur van de Penitentiare Inrichting Limburg Zuid (de onderneming), hierna: te noemen: de bestuurder anderzijds.

Verloop van de procedure

De formele directiestructuur bij de Penitentiare Inrichting Limburg Zuid bestaat uit één vestigingsdirecteur en drie plaatsvervangende vestigingsdirecteuren. Deze vier functionarissen, verenigd in de vestigingsdirectie, sturen ieder een aantal vestigingsbrede afdelingen/portefeuilles aan. De vestigingsdirecteur en één plaatsvervangende vestigingsdirecteur zijn gehuisvest op de locatie Overmaze, de overige twee plaatsvervangende vestigingsdirecteuren zijn gehuisvest op de locatie De Geerhorst. De vestigingsdirecteur is de bestuurder in de zin van de WOR.

In verband met het op handen zijnde vertrek van de toenmalige bestuurder, de heer Minkenberg, is besloten dat één van de plaatsvervangende vestigingsdirecteuren, de heer R. Platzbeecker, de vacant gekomen functie van vestigingsdirecteur, zou waarnemen totdat is voorzien in de opvolging. Daarnaast is één van de medewerkers, mevrouw M. Pansters, gedurende die periode aangesteld als waarnemende plaatsvervangende vestigingsdirecteur. De ondernemingsraad is om advies gevraagd ten aanzien van dit (voorgenomen) besluit. De ondernemingsraad heeft positief geadviseerd, zij het onder de voorwaarde dat wanneer de waarnemende vestigingsdirecteur terugkeert in zijn oude functie, de waarneming van de plaatsvervangende vestigingsdirecteur hiermee ook eindigt. Verwezen wordt naar het verslag van de overlegvergadering van 23 mei 2011.

De heer Minkenberg is vertrokken. Gedurende de periode waarin zijn opvolger nog niet is benoemd, heeft de heer R. Platzbeecker gefungeerd als waarnemende vestigingsdirecteur tevens waarnemende bestuurder, terwijl mevrouw Pansters is benoemd tot waarnemende plaatsvervangende vestigingsdirecteur.

Uit de brief d.d. 05 september 2011 van de directeur gevangeniswezen, mevrouw A. van Dijk, aan de ondernemingsraad blijkt dat de adviesprocedure inzake de benoeming van de nieuwe bestuurder, de heer T. van Duijnhoven, is afgerond en dat de ondernemingsraad ter zake een positief advies heeft uitgebracht. Met ingang van 01 januari 2012 zal betrokkene bij PI Limburg Zuid aan de slag gaan. Voorts bevestigt de directeur gevangeniswezen de eerder gemaakte afspraak over de beëindiging van de waarnemingen door de heer Platzbeecker en mevrouw Pansters.

In de overlegvergadering van 16 december 2011 deelt de waarnemende vestigingsdirecteur aan de ondernemingsraad mee dat is besloten om de formatie met betrekking tot de functie plaatsvervangende vestigingsdirecteur tijdelijk zal worden opgehoogd, waardoor mevrouw Pansters gedurende enige tijd - de ondernemingsraad schrijft in zijn verzoek: twee tot twee en half jaar, de bestuurder schrijft in zijn reactie: in principe een jaar - zal functioneren als plaatsvervangende vestigingsdirecteur.

Bij brief d.d. 20 december 2011 beroept de ondernemingsraad zich op zijn adviesbevoegdheid conform artikel 25 WOR en wijst hij de waarnemende bestuurder op artikel 26, zesde lid, WOR (opschorting van de uitvoering van het genomen besluit).

De waarnemende bestuurder antwoordt dat geen sprake is van een adviesplichtig besluit (brief d.d. 21 december 2011 van de waarnemende bestuurder aan de ondernemingsraad).

Eveneens op 23 december 2011 stuurt de toekomstige bestuurder een e-mail aan alle medewerkers met de mededeling dat de bezetting van de vestigingsdirectie met ingang van 1 januari 2012 tijdelijk wordt uitgebreid met een directielid, mevrouw M. Pansters, en dat de verdeling van de portefeuilles op korte termijn opnieuw zal worden bekeken.

De ondernemingsraad bericht de waarnemende bestuurder bij brief d.d. 23 december 2011 dat hij van mening is dat het besluit om de bezetting van de plaatsvervangende vestigingsdirecteuren voor de duur van minimaal twee jaar op te hogen met één fte adviesplichtig is en dat de Bedrijfscommissie zal worden ingeschakeld.

Behandeling van het geschil

Bij brief d.d. 22 december 2011 heeft de ondernemingsraad het geschil ter bemiddeling en advisering voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid.

Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

De bestuurder heeft bij schrijven d.d. 10 januari 2012, zijn visie gegeven betreffende het geschil.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 09 maart 2012 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten toe te lichten.

Namens de ondernemingsraad zijn verschenen de heer H. Strik (voorzitter), mevrouw J. van Himbergen (secretaris) en de heer P. van der Sommen (ambtelijk secretaris).

De bestuurder, de heer A.H.M. van Duijnhoven, is ter zitting in persoon verschenen, tezamen met de heer J. de Jong (coördinator/plaatsvervangend hoofd juridische zaken DJI).

Desgevraagd hebben partijen aangegeven te kunnen instemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer het advies behoort uit te brengen.

Voorts hebben partijen laten weten het advies niet als bindend te aanvaarden.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vraag of het besluit van de (waarnemende) bestuurder om de bezetting van de functie van plaatsvervangende vestigingsdirecteur tijdelijk met één fte uit te breiden, waardoor (eveneens) tijdelijk een directielid aan de vestigingsdirectie wordt toegevoegd, adviesplichtig is.

Het gevolg van dat dit besluit is dat mevrouw M. Pansters gedurende een zekere periode de functie van plaatsvervangende vestigingsdirecteur gaat vervullen.

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat het besluit tot tijdelijke uitbreiding van de vestigingsdirectie adviesplichtig is, omdat sprake is van een besluit tot belangrijke wijziging in de organisatie dan wel in de verdeling van de bevoegdheden.

Nu de bestuurder dit besluit niet ter advisering heeft voorgelegd, is sprake van een kennelijk onredelijk besluit.

De ondernemingsraad merkt ook op dat het besluit is genomen in strijd met de vorig jaar gemaakte afspraak/gedane toezegging inzake de tijdelijkheid van de waarneming van de functie van plaatsvervangende vestigingsdirecteur.

Tot slot wijst de ondernemingsraad er op dat het besluit is genomen door een niet bevoegde functionaris, omdat de toekomstige vestigingsdirecteur ten tijde van het nemen van zijn besluit nog niet werkzaam was bij de onderneming.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder geeft aan dat hij van mening is dat het tijdelijk toevoegen van een directielid aan de bezetting van de vestigingsdirectie niet adviesplichtig is. Het besluit is genomen op 16 december 2011 door de waarnemende vestigingsdirecteur. Het betreft voorts een tijdelijke toevoeging, voor de periode van een jaar. De (her)verdeling van de portefeuilles heeft nog niet plaatsgevonden. De toevoeging vindt plaats om de continuïteit te garanderen, aangezien er een verbetertraject is ingezet en veel werk (rondom de modernisering van het Gevangeniswezen, MGW) in ontwikkeling is.

Ter zitting verkregen inlichtingen

Partijen zijn op de zitting in de gelegenheid gesteld om hun standpunten nader toe te lichten.

De ondernemingsraad heeft in aanvulling op zijn verzoekschrift toegelicht dat er 'wordt gemorrelt' aan de structuur. De bezetting wordt opgehoogd en dat is volgens de ondernemingsraad niet nodig. De nieuwe vestigingsstructuur is landelijk ingevoerd. De ondernemingsraad wil dat de evaluatie van deze wijziging eerst wordt afgewacht alvorens een beslissing te nemen over het eventueel opnieuw aanpassen van de managementstructuur.

De ondernemingsraad merkt voorts op dat nu tijdens de zitting voor het eerst door de bestuurder wordt aangegeven dat de betreffende functionaris onder supervisie van de plaatsvervangende vestigingsdirecteur is geplaatst en dat zij gedurende dit jaar is geplaatst op grond van artikel 58 ARAR (= het tijdelijk toebedelen van andere werkzaamheden). Bovendien heeft mevrouw Pansters geen organieke functie binnen de Penitentiaire Inrichting, zodat toepassing van artikel 58 ARAR niet aan de orde kan zijn.

De ondernemingsraad benadrukt nogmaals dat tussen partijen destijds is afgesproken dat mevrouw Pansters slechts voor de periode van een jaar werkzaam zou zijn binnen de directie. De bestuurder gaat nu weliswaar uit van opnieuw een periode van een jaar (dus 2012), maar hij geeft tevens aan dat hij hiermee flexibel zal omgaan. Tijdelijkheid is een rekbaar begrip binnen de Penitentiaire Inrichting.

Zoals de ondernemingsraad het ziet: 'afpraak is afspraak, de afspraak is dat er niets zou wijzigen, er zou niemand bijkomen'. De bestuurder houdt zich niet aan de gemaakte afspraak.

Tot slot merkt de ondernemingsraad op dat bij alle lagere lagen binnen de organisatie efficiënter en soberder moet worden gewerkt. Men moet meer doen met de beschikbare mensen. In dat licht vindt de ondernemingsraad het niet juist dat de directie met één fte wordt opgehoogd, want dit gaat ten koste van de bezetting lager in de organisatie.

Van de zijde van de bestuurder wordt toegelicht dat het toegevoegde lid aan de vestigingsdirectie, mevrouw Pansters, een aantal directietaken, zoals het aansturen van een aantal afdelingen en diensten, verricht onder supervisie van de plaatsvervangende vestigingsdirecteur, de heer Platzbeecker. De aard en omvang van de portefeuille van de directie is niet gewijzigd, het werk wordt nu met vier in plaats van met drie personen gedaan.

De organisatie is in ontwikkeling (Limburg Zuid is een aparte situatie, er is een aparte structuur afgesproken), er moeten voorts landelijke projecten worden ingevoerd. En er is begonnen met de vestigingsstructuur. De laatstgenoemde wijziging had tot gevolg dat er een managementlaag is verdwenen. In de zomer van 2011 bleek al dat er veel werk op de directie zou afkomen. Mevrouw Pansters was toen waarnemende plaatsvervangende directeur en dat deed zij goed. Daarom is in het najaar van 2011 besloten dat mevrouw in 2012 tijdelijk zou worden toegevoegd aan de directie. Zij is onder supervisie geplaatst van de heer Platzbeecker, dat is de plaatsvervangende vestigingsdirecteur, werkzaam vanuit de locatie De Geerhorst. Mevrouw Pansters is belast met een eigen takenpakket (dit pakket had zij in 2011). De caseload van de directie wordt nu verricht door vier in plaats van drie personen. De structuur van de directie is echter niet gewijzigd.

Desgevraagd door de Bedrijfscommissie naar de omvang van de periode van toevoeging antwoordt de bestuurder dat hij eerst wilde uitgaan van een periode van 2,5 jaar. Inmiddels is duidelijk geworden dat onder gelijk blijvende omstandigheden met een jaar kan worden volstaan. De periode is verkort omdat in 2012 de resultaten van de evaluatie van de vestigingsstructuur bekend worden, bovendien kost de toevoeging geld. De bestuurder sluit echter niet uit dat toch sprake kan zijn van een langere periode ('we zijn een dynamisch bedrijf, het kan zo veranderen. Vanuit Den Haag kan het beleid worden geïntensiveerd'). Mevrouw Pansters is werkzaam op basis van artikel 58 ARAR.

De bestuurder is van mening dat hij geen (voorgenomen) besluit in de zin van artikel 25 WOR heeft genomen. Het tijdelijk toevoegen van een lid aan de directie is niet belangrijk in de zin van genoemd artikel. Bovendien blijven de bevoegdheden ongewijzigd, conform de overgelegde matrix. Een verschuiving van de taken tussen de directieleden is naar de mening van de bestuurder een geringe wijziging. Voorts benadrukt de bestuurder dat mevrouw Pansters in 2011 heeft gefunctioneerd op basis van het waarnemerschap. Dat is nu voorbij, er is vanaf 01-01-2012 sprake van een andere situatie. Tot slot wijst de bestuurder er op dat de bezetting van de posten ook is opgehoogd. De PI Limburg Zuid heeft een executieve bezetting die uitstijgt boven het voorgeschreven niveau. De tijdelijke toevoeging van het directielid wordt gefinancierd door Den Haag (extra financiering) en gaat dus niet ten koste van de onderliggende lagen.

De voorzitter wijst er op dat uit de jurisprudentie over de toepassing van artikel 58 ARAR blijkt dat tijdelijkheid duidelijk is begrensd. Ingeval de periode langer dan een jaar beslaat, oordeelt de rechter over het algemeen dat geen sprake meer is van een tijdelijke situatie. Voorts wijst de voorzitter er op dat de bestuurder weliswaar uitgaat van een periode van een jaar, maar dat hij niet uitsluit dat het toch langer wordt. De Bedrijfscommissie vraagt zich af wanneer de ondernemingsraad dan in beeld komt. Desgevraagd door de voorzitter naar de bevoegdheden van het toegevoegde directielid, antwoordt de bestuurder dat deze functionaris autonoom besluiten kan nemen. Partijen leggen uit dat de dagbezetting bestaat uit 66 PIW-ers. De formatie is vanwege de eisen van de MGW uitgebreid met 3 (in de praktijk wordt deze ophoging ingevuld door een extern beveiligingsbedrijf in te huren).

Relevante bepalingen uit de WOR:

Artikel 25.

1. De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:
 - a. tot en met d. (...);
 - e. belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van de bevoegdheden van de onderneming;
 - f. tot en met n. (...).
2. tot en met (...).

Overwegingen van de Kamer bij haar advies

De ondernemingsraad beroept zich op zijn adviesrecht ten aanzien van de toevoeging van een extra fte aan de vestigingsdirectie. Hiertoe stelt de ondernemingsraad dat sprake is van een belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming dan wel in de verdeling van de bevoegdheden. Tevens verwijst hij naar de afspraak die vorig jaar is gemaakt over de tijdelijke waarneming. Tot slot geeft hij aan dat het besluit onbevoegd is genomen, aangezien de huidige bestuurder, heer Van Duijnhoven, vorig jaar nog niet werkzaam was binnen de onderneming.

Ten aanzien van laatst genoemd argument wijst de Kamer op het volgende. De heer Van Duijnhoven was in 2011 inderdaad nog niet werkzaam bij Penitentiare Inrichting Limburg Zuid. Maar de waarnemende vestigingsdirecteur was wel in functie en die functionaris heeft aan de ondernemingsraad toegelicht dat is besloten om de directie tijdelijk met een lid uit te breiden. Dit besluit is in november/december 2011 genomen door de op dat moment daartoe bevoegde functionaris. Met ingang van 01 januari 2012 is de heer Van Duijnhoven in functie en hij heeft het in november/december 2011 genomen besluit bovendien bekrachtigd door er uitvoering aan te geven.

De Kamer merkt op dat de ondernemingsraad weliswaar stelt dat sprake is van een belangrijke wijziging in de organisatie, maar dat hij geen feiten en omstandigheden noemt ter onderbouwing van dit standpunt. Het enkele feit dat er een extra lid is toegevoegd aan de vestigingsdirectie kan de Kamer niet als belangrijk, dus ingrijpend voor de organisatie, aanmerken.

De ondernemingsraad stelt voorts dat sprake is van een adviesplichtig besluit omdat sprake is van een belangrijke wijziging in de verdeling van de bevoegdheden.

De Kamer merkt op dat uit de door de bestuurder verstrekte informatie ter zake is gebleken dat het toegevoegde directielid is/wordt belast met een eigen takenpakket, zij is verantwoordelijk voor de aansturing van een aantal afdelingen en diensten, waarbij zij autonoom beslissingen kan nemen, zij het dat het toegevoegde directielid onder supervisie staat van de plaatsvervangende vestigingsdirecteur, de heer Platzbeecker. De totale caseload van de directie wordt nu door vier in plaats van door drie personen verricht, waardoor wijzigingen zijn aangebracht in de portefeuillevdeling tussen de leden van het directieteam. Deze situatie wijst er, naar het oordeel van de Kamer, weliswaar op dat sprake kan zijn van een belangrijke wijziging in de verdeling van de bevoegdheden en dus van een adviesplichtig besluit, doch op dit moment gaat het wel om een tijdelijke situatie. De uitbreiding vindt plaats gedurende een zekere periode, vooralsnog voor één jaar. Een tijdelijke wijziging voor een periode van een jaar is, naar het oordeel van de Kamer niet adviesplichtig. De kamer wijst er in dit verband op dat door de Ondernemingskamer in het verleden is beslist dat een besluit tot wijziging van de directiestructuur niet belangrijk was vanwege het tijdelijke karakter van de maatregel, zie de uitspraak van de OK d.d. 21 september 2000, ROR 2000, nr. 30.

Ten aanzien van de afspraak over de tijdelijke waarneming merkt de Kamer op dat deze afspraak betrekking had op de situatie dat de plaatsvervangende vestigingsdirecteur, de heer Platzbeecker, tijdelijk de functie van vestigingsdirecteur waarnam, waardoor mevrouw Pansters tijdelijk de functie van de heer Platzbeecker waarnam. Die afspraak is formeel nagekomen, want de heer Platzbeecker is teruggekeerd in zijn eigen functie, waardoor mevrouw Pansters de functie van plaatsvervangende vestigingsdirecteur niet meer waarneemt. De situatie van waarneming is voorbij. De tijdelijke toevoeging van een extra lid aan de vestigingsdirectie heeft niets met waarneming te maken. Omdat het dezelfde persoon betreft, legt de ondernemingsraad ten onrechte de relatie met de afspraak van vorig jaar.

De Kamer heeft nota van genomen dat de bestuurder een voortzetting van de situatie waarin de vestigingsdirectie uit vier personen bestaat, bepaald niet uitsluit. Bovendien meent de Kamer dat er een grens moet worden gesteld aan het begrip tijdelijkheid. Daarom is de Kamer van oordeel dat de bestuurder in het najaar van 2012 aan de ondernemingsraad duidelijkheid moet geven over de inrichting van de directiestructuur vanaf 01-01-2013, zodat kan worden vastgesteld of de huidige situatie (van het directieteam bestaande uit vier leden) wordt voortgezet. Indien dat het geval blijkt te zijn, kan in alle redelijkheid niet meer worden gesproken over een tijdelijke situatie. De bestuurder dient dan, naar het oordeel van de Kamer, het overleg met de ondernemingsraad op voet van artikel 25 WOR te voeren.

Advies

De Kamer spreekt uit dat op dit moment geen sprake is van een adviesplichtig besluit.

De Kamer adviseert partijen in het najaar van 2012 te overleggen, waarbij door de bestuurder duidelijkheid moet worden gegeven over de situatie vanaf 2013. Indien dan ook sprake zal zijn van de vierhoofdige vestigingsdirectie adviseert de Kamer de bestuurder zijn besluit op voet van artikel 25, eerste lid, onder e WOR ter advisering aan de ondernemingsraad voor te leggen.

Den Haag, d.d. 26 maart 2012

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,



J.W. van Baarle
voorzitter



mw. J. C. Dekker
secretaris

Wanneer partijen ook na dit advies niet tot overeenstemming komen, kunnen zij het geschil, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan, bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Rechtbank, sector Kanton, (artikel 36, vierde lid, van de WOR).