

Bedrijfscommissiekamer voor de Overheid voor Rijk en Politie

Advies

Rolnummer: RP.164

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

De ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichting Achterhoek, hierna te noemen: ondernemingsraad enerzijds

en

De vestigingsdirecteur van Penitentiaire Inrichting Achterhoek (de onderneming)), hierna te noemen: de bestuurder, anderzijds

Verloop van de procedure en inhoud geschil

Tijdens de overlegvergadering van 12 augustus 2013 heeft de bestuurder de ondernemingsraad geïnformeerd over het besluit om de locatie De Kruisberg, (dit is een onderdeel van de penitentiaire inrichting Achterhoek) te sluiten.

In zijn brief d.d. 29 augustus 2013 aan het personeel geeft de bestuurder een nadere toelichting. Hieruit blijkt dat het gaat om, vooruitlopend op de sluiting van De Kruisberg per 1 januari 2015, de leegstand nu te concentreren door de afdeling B0 van het Huis van Bewaring op de locatie De Kruisberg tijdelijk te sluiten (per 15 september 2013).

In de overlegvergadering van 09 september 2013 is verder gesproken over de sluiting van afdeling B0. In de concept-notulen wordt onder andere aangegeven dat '...de ondernemingsraad een adviesaanvraag zal ontvangen'.

Bij brief d.d. 12 september 2013 schrijft de bestuurder aan de ondernemingsraad dat de effecten van de tijdelijke sluiting van de afdeling B0 beperkt zijn. Hij licht toe dat de dienstroosters tot 01 november 2013 ongewijzigd blijven en dat daarna de inzet meer structurele zal wijzigen.

De bedrijfsprocessen zullen op gepaste wijze doorgang vinden en het team B0 zal worden ingezet/tijdelijk toebedeeld aan andere disciplines binnen PI Achterhoek.

Behandeling van het geschil

Bij brief van 16 september 2013, met vier bijlagen, aangevuld bij brief d.d. 03 oktober 2013, met één bijlage, brief d.d. 24 oktober 2013 en e-mailbericht d.d. 25 oktober 2013 heeft de ondernemingsraad het geschil ter advisering voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid. Het geschil is door de Bedrijfscommissie voor de Overheid ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

De bestuurder heeft bij brief van 18 oktober 2013, met één bijlage, een verweerschrift ingediend.

Het verzoek om advies is ingediend door de ondernemingsraad. De bestuurder heeft in zijn brief d.d. 16 oktober 2013 desgevraagd door de Kamer meegedeeld dat hij instemt met de behandeling van het geschil door middel van de adviesprocedure bij de Bedrijfscommissie.

Verder hebben partijen de Kamer verzocht om het geschil schriftelijk af te handelen, welk verzoek is ingewilligd.

De ondernemingsraad heeft de vraag van de Kamer of het advies als bindend wordt opgevolgd niet beantwoord. De bestuurder heeft deze vraag positief beantwoord. Gelet op het voormelde brengt de Kamer een niet bindend advies uit, aangezien niet is komen vast te staan dat beide partijen het advies als bindend wensen te beschouwen.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling ligt voor de beantwoording van de vraag of het besluit van de bestuurder om de afdeling B0 van het Huis van Bewaring van de locatie De Kruisberg per 15 september 2013 te sluiten adviesplichtig is. Dit besluit is nader toegelicht in de brief van 29 augustus 2013.

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad claimt het adviesrecht, stellende dat sprake is van een (voorgenomen) besluit in de zin van artikel 25, eerste lid, onder d en/of e, WOR, omdat sprake is van een wijziging in de structuur van de organisatie. Verder wijst de ondernemingsraad er op dat hij in de overlegvergadering van 09 september 2013 met de bestuurder heeft afgesproken dat de ondernemingsraad een adviesaanvraag zou ontvangen met daarin de beweegredenen van het besluit en de eventuele gevolgen voor personeel en organisatie. Deze afspraak is de bestuurder niet nagekomen.

Hoewel het formeel (volgens de bestuurder) gaat om een tijdelijke sluiting, worden de medewerkers van de afdeling B0 nu al elders ingezet. Daar heeft de ondernemingsraad weliswaar begrip voor, maar hij vraagt zich af wat de gevolgen zijn voor het personeel, als het gaat om de postenbezetting en het lijnenspel.

Desgevraagd door de Kamer heeft de ondernemingsraad verder toegelicht dat het betwiste besluit tot gevolg heeft dat de negen medewerkers van de afdeling B0 elders worden ingezet (het HvB beschikt over 121 medewerkers, de PI Achterhoek, inclusief de locatie De Kruisberg over 285 medewerkers). De negen medewerkers blijven hun functie vervullen, maar worden op een andere locatie of bij een andere discipline te werk gesteld. De wijzigingen in de postenbezetting en het lijnenspel (roosterwijzigingen) zijn inmiddels met instemming van de ondernemingsraad doorgevoerd.

Standpunt van de bestuurder

De bestuurder is van mening dat geen sprake is van een wettelijk adviesrecht. Binnen het gevangeniswezen is sprake van een grote leegstand, zo ook bij de PI Achterhoek. Op aandringen van het hoofdkantoor DJI heeft de bestuurder besloten de bestaande leegstand binnen de PI Achterhoek te concentreren op de afdeling B0 van het HvB, binnen de locatie De Kruisberg. Het gaat om een tijdelijke concentratie van op dit moment bestaande leegstand. Indien het aanbod van gedetineerden aantrekt, wordt de betreffende afdeling weer geopend.

Het besluit tot tijdelijke sluiting heeft tot gevolg dat er meer reserves beschikbaar zijn, de werkdruk vermindert, gaten in het lijnenspel kunnen worden opgevangen door eigen personeel. Ook is er nu meer tijd om, in het kader van het vergroten van mobiliteit, stages te lopen en opleidingen te volgen.

Relevante artikelen

Artikel 25, eerst lid, sub d en e WOR

Overwegingen van de Kamer bij haar advies

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte overweegt de Kamer het volgende.

Alvorens in te gaan op het punt dat partijen verdeeld houdt, wijst de Kamer volledigheidshalve op het volgende.

De sluiting per 01 januari 2015 van de locatie De Kruisberg als gevolg van overheidswege opgelegde maatregelen (bezuinigingen en/of afbouw cellenoverschot) is op een ander niveau beslist en staat hier niet ter discussie. Voornoemde maatregel valt als zodanig onder het primaat van de politiek. Het hoe en waar is vastgelegd in het Masterplan DJI. Dit plan wordt/is DJI-breed onderwerp van overleg. Ter zake vindt dus op hoger niveau overleg plaats, te weten tussen de bestuurder DJI en de GOR-DJI.

Dat er wordt bezuinigd, de omvang ervan en de maatregelen die erin resulteren dat de

PI Achterhoek, locatie De Kruisberg, per 01-01-2015 moet sluiten, is voor de ondernemingsraad PI Achterhoek een gegeven.

De personele/rechtspositionele gevolgen voor de sluiting van De Kruisberg zijn ondervangen in het met de vakbonden gesloten akkoord Van Werk Naar Werk-beleid. In dit opzicht is aan de ondernemingsraad PI Achterhoek evenmin een rol toebedeeld.

Nu, dus in het najaar van 2013, wordt vanwege structurele leegstand één onderdeel, de afdeling B0 van het HvB, al eerder gesloten, zodat de leegstand wordt geconcentreerd. Dit vloeit niet voort uit het Masterplan DJI, maar betreft een besluit van de bestuurder van de PI Achterhoek (zij het op verzoek/aandringen van het hoofdkantoor). Het naar voren halen in de tijd van de uitvoering van het besluit tot sluiting voor wat betreft één kleinere eenheid, vloeit niet voort uit de politieke besluitvorming dan wel de besluitvorming op DJI-niveau.

Ten aanzien van dit besluit, toegelicht in de brief van de bestuurder aan de ondernemingsraad van 29 augustus 2013, moet door de Kamer worden vastgesteld of het valt onder de werkingssfeer van artikel 25 WOR.

De ondernemingsraad beroept zich op artikel 25, eerste lid onder d en/of e WOR.

Artikel 25, eerste lid, sub d, WOR bepaalt dat de ondernemer elk voorgenomen besluit tot belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming ter advisering aan de ondernemingsraad moet voorleggen. Hoewel de ondernemingsraad niet expliciet aangeeft over welke van de drie onderwerpen genoemd in artikel 25, eerste lid, onder d, WOR het in casu zou moeten gaan, gaat de Bedrijfscommissie er van uit dat het een beroep van de ondernemingsraad betrekking heeft op een (voorgenomen) besluit tot belangrijke andere wijziging van de werkzaamheden. Van belangrijke inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden van de onderneming is immers in het geheel geen sprake, aangezien de werkzaamheden van de onderneming als zodanig geen wijziging ondergaan.

Dan blijft over dat het zou moeten gaan om een (voorgenomen) besluit tot belangrijke andere wijziging van de werkzaamheden. Volgens de toelichting op de WOR gaat het bij besluiten zoals hiervoor genoemd bijvoorbeeld om de omschakeling op de fabricage van andere producten of het omschakelen op geheel andere productiemethoden, automatiseringsbeslissingen.

De ondernemingsraad beroept zich ook op artikel 25, eerste lid onder e, WOR, dat betrekking heeft op (voorgenomen) besluiten tot belangrijke wijzigingen in de organisatie, zoals belangrijke wijzigingen in de personeelsformatie, in de directiestructuur en reorganisaties.

De Kamer merkt op dat de ondernemingsraad zich weliswaar stelt op het standpunt dat sprake is van een besluit tot belangrijke wijziging in de werkzaamheden van de onderneming en/of belangrijke wijzigingen in de organisatiestructuur, maar dat de ondernemingsraad geen steekhoudende argumenten aandraagt waarom sprake is van een zodanige wijziging.

Uit de overgelegde informatie kan de Kamer slechts afleiden dat de sluiting van afdeling B0 gepaard gaat met de te werkstelling van de negen medewerkers (van in het totaal 121 medewerkers van het HvB) op andere afdelingen/disciplines van De Kruisberg, waarbij niet wordt uitgesloten dat sommigen ook op een andere locatie gaan werken. De functies van betrokkenen blijven in tact.

De werkzaamheden van het HvB wijzigen niet door het betwiste besluit. Zij werden en worden ook vanaf 15 september 2013 (tot 01 januari 2015) verricht vanuit de overige afdelingen/disciplines. Voor het personeel van de afdeling B0 geldt dat het daarbij wordt ingezet en wel in de eigen functie. Hierdoor wordt o.a. bereikt dat er minder gebruik behoeft te worden gemaakt van externe inhuur, dat de gaten in de bezetting worden opgevangen (ziektevervanging) en er meer capaciteit is waardoor opleidingen en stage lopen meer mogelijk wordt gemaakt. De betreffende medewerkers zullen dus nog steeds hun werkzaamheden blijven verrichten, zij het ten behoeve van een andere afdeling/discipline. Voor sommige medewerkers kan dit betekenen dat zij op een andere locatie gaan werken.

De Kamer merkt op dat de ondernemingsraad ook niet inzichtelijk maakt welke belangrijke wijzigingen in de organisatie van de onderneming plaatsvinden die rechtstreeks voortvloeien uit het besluit om de leegstand te concentreren door middel van de tijdelijke sluiting van de afdeling B0.

Partijen hebben discussie over de tijdelijkheid van de maatregel. Kennelijk wordt hiermee beoogd te onderbouwen waarom het besluit al dan niet belangrijk is in de zin van artikel 25 WOR. De bestuurder heeft in dit verband nadrukkelijk aangegeven dat ingeval het aanbod van gedetineerden weer aantrekt de afdeling B0 weer zal worden geopend. De Kamer merkt op dat dit in theorie uiteraard een optie is, maar gelet op het feit dat De Kruisberg per 01 januari 2015 al moet sluiten (vanwege bezuinigingen en/of cellenoverschot), zet de Kamer vraagtekens bij de waarschijnlijkheid van een mogelijke heropening en daarmee bij de tijdelijkheid van de maatregel. In de visie van de Kamer is het aspect tijdelijk/niet tijdelijk in het voorliggende geschil echter ondergeschikt, omdat de Kamer andere aspecten, zoals de aard en omvang van de wijzigingen meer relevant acht.

Gelet op de aard van de wijzigingen zoals hiervoor beschreven en ook in ogenschouw genomen het aantal medewerkers dat geconfronteerd wordt met deze wijzigingen in relatie tot het totale personeelsbestand van het HvB, in zeer beperkte mate in aanmerking nemende de mogelijke tijdelijkheid van het besluit, komt de Kamer tot het oordeel dat niet kan worden gezegd dat sprake is van een (voorgenomen) besluit tot belangrijke andere wijziging van de werkzaamheden dan wel een besluit tot belangrijke wijziging in de organisatie.

Het is vaste jurisprudentie dat niet voorbij mag worden gegaan aan een onvoorwaardelijke toezegging van de bestuurder aan de ondernemingsraad over het uitoefenen van het wettelijke advies- dan wel instemmingsrecht. Dit is al uitgemaakt door de Hoge Raad in zijn arrest van 20 december 2002 (JAR 2003/19, pilot Holland Casino). In genoemd arrest werd vastgesteld door de rechter dat indien in het kader van overleg tussen de ondernemingsraad en de bestuurder de laatste zich zonder voorbehoud en uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat een onderwerp en het naar aanleiding daarvan te nemen besluit valt binnen het bereik van de in artikel 27, eerste lid, WOR gegeven opsomming, dit kan meebrengen dat het de bestuurder niet meer vrij staat zich op het ontbreken van het instemmingsrecht te beroepen. Dit uitgangspunt is nadien in vele rechterlijke uitspraken ten aanzien van zowel het adviesrecht als het instemmingsrecht toegepast.

De ondernemingsraad beroept zich op de toezegging van de bestuurder dat het voorgenomen besluit tot sluiting van de afdeling B0 ter advisering zal worden voorgelegd. Hij verwijst daarbij naar het conceptverslag van de overlegvergadering van 09 september 2013.

In dit verslag ziet de Kamer tegenstrijdigheden.

De bestuurder geeft aan dat hij gaat kijken of het besluit tot tijdelijke sluiting adviesplichtig is (regel 77 tot en met 82).

In de volgende alinea (regel 84 tot en met 89) gaat het overleg over de roosters en claimt de ondernemingsraad instemmingsrecht. In diezelfde alinea wordt dan vermeld dat de ondernemingsraad een adviesaanvraag zal krijgen met daarin de beweegredenen van het besluit en de eventuele gevolgen, zonder dat daarbij wordt aangegeven welk onderwerp ter advisering wordt voorgelegd. Tekstueel bezien heeft het toegezegde adviesrecht betrekking op besluitvorming betreffende de vaststelling van de roosters.

In de volgende brief d.d. 12 september 2013 zet de bestuurder aan de ondernemingsraad uiteen hoe hij tot zijn besluit is gekomen en welke gevolgen er voor het betreffende personeel zijn. Op het adviesrecht komt de bestuurder dan niet meer terug.

De Kamer trekt op basis van de schriftelijk verstrekte informatie de conclusie dat de ondernemingsraad niet een onvoorwaardelijke en eenduidige toezegging heeft ontvangen inhoudende dat hij de adviesbevoegdheid mag effectueren met betrekking tot het besluit tot sluiting van afdeling B0. Uit de concept tekst van het verslag van de vergadering van 09 september 2013 blijkt zo'n onvoorwaardelijke toezegging niet. Het verslag van deze

vergadering, waarin de adviesaanvraag volgens de ondernemingsraad zou zijn toegezegd, is bovendien nog niet definitief vastgesteld.

De Kamer heeft er nota van genomen dat de gevolgen van de sluiting van afdeling B0 voor de postenbezetting/het lijnenspel/dienstroosters in het overleg tussen partijen zijn besproken en dat de ondernemingsraad inmiddels heeft ingestemd met de wijzigingen in het dienstrooster.

Advies

De Kamer spreekt uit dat het besluit om de afdeling B0 van het HvB op de locatie De Kruisberg per 15 september 2013 te sluiten niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 25, eerste lid, onder d dan wel e, WOR.

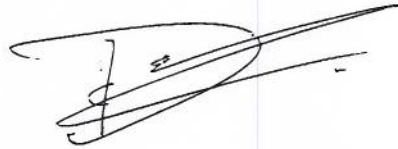
De Kamer spreekt uit dat geen sprake is van een onvoorwaardelijke toezegging van de bestuurder aan de ondernemingsraad, inhoudende dat het besluit tot sluiting van de afdeling B0 ter advisering aan de ondernemingsraad wordt voorgelegd.

Den Haag, 14 november 2013

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,



H.G.M. van de Veerdonk
voorzitter



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).