

ADVIES

Rolnummer: RP 99.054

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

1. De ondernemingsraad van de Penitentiaire Inrichting (PI) Nieuw Vosseveld Vught
(de onderneming)
en
2. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door
de directeur van de onderneming, zijnde de bestuurder.

Verloop van de procedure

Op 5 november 1998 is in het SBS6 programma van Peter R. de Vries de wijze waarop
de directeur/bestuurder van de PI Nieuw Vosseveld Vught leiding aan de organisatie
gaf aan de orde gesteld.

Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Justitie een commissie ingesteld die tot
taak heeft gekregen de in de bovengenoemde uitzending aan de orde gestelde punten te
onderzoeken. De commissie heeft aan de minister gerapporteerd in een tot dusver
geheim rapport.

Op 3 maart 1999 heeft de minister een uitgebreide samenvatting van dit rapport aan de
Vaste Commissie voor Justitie gezonden. Dezelfde samenvatting is ook in het bezit van
de ondernemingsraad van de PI Nieuw Vosseveld Vught.

De ondernemingsraad heeft de minister op 5 maart 1999 om inzage in het totale
rapport gevraagd. Dit verzoek is bij brief van 1 april 1999 door de raadsman van de
ondernemingsraad ondersteund met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur.

De minister heeft bij brief van 7 mei 1999 afwijzend gereageerd, waarbij de argumentatie van de minister zich richt op de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en niet op de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Behandeling van het geschil

Op 28 juni 1999 heeft de ondernemingsraad het geschil ter bemiddeling c.q. advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR voorgelegd aan de Bedrijfscommissie voor de Overheid. Dit verzoek is aangevuld bij schrijven van 14 juli 1999.

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

Desgevraagd heeft de bestuurder bij ongedateerd schrijven, ontvangen op 16 augustus 1999 zijn reactie gegeven op het verzoek van de ondernemingsraad.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 13 oktober 1999 tijdens een zitting van de Kleine Commissie – welke de Kamer uit haar midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de bemiddelingsprocedure – hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn namens de ondernemingsraad verschenen de heren G.J.M. Tanke (secretaris), M.E.C.M. Klok (lid), T. van de Bogaert (lid). De ondernemingsraad werd bijgestaan door zijn raadsman, mr. J.J.M. Bruinsma.

Namens de ondernemer is ter zitting verschenen mr. J. de Jong (Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie), de heren A.G. Siedsma (bestuurder PI Nieuw Vosseveld Vught), B. Molenkamp (beveiliging), mevrouw mr. M.A.E. Baggen (personeel en organisatie).

Desgevraagd hebben partijen *schriftelijk en ter zitting* verklaard wel in te kunnen stemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer zijn advies behoort uit te brengen.

Voorts is komen vast te staan dat partijen niet zijn overeengekomen het advies van de Kamer als bindend te zullen beschouwen.

Omvang van het geschil

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of de ondernemer verplicht is om de ondernemingsraad inzage te geven in een geheim rapport.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Art. 31 lid 1 De ondernemer is verplicht desgevraagd aan de ondernemingsraad en aan de commissies van die raad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig hebben. De inlichtingen en gegevens worden desgevraagd schriftelijk verstrekt.

Standpunt van de ondernemingsraad

Uit de door haar overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt:

Het rapport van de commissie gaat niet alleen over het functioneren van de inmiddels voormalige directeur, doch ook over de algemene gang van zaken in de inrichting. Omdat in het rapport ook gesproken wordt over “een netwerk van medewerkers die naast de directeur evenzeer een te grote druk op anderen uitoefent”, meent de ondernemingsraad dat hij inzicht behoort te hebben in dat netwerk om de belangen van het personeel deugdelijk te kunnen behartigen.

De ondernemingsraad meent dat de beletselen van de Wet Openbaarheid van Bestuur niet gelden omdat hij bereid is toe te zeggen het haar ter inzage gegeven rapport niet openbaar te maken.

In het aanvullend verzoekschrift stelt de ondernemingsraad dat in belang van het goed functioneren van de ondernemingsraad in het algemeen het van belang is om de inhoud van het rapport te kennen. De ondernemingsraad geeft aan om welke wettelijke taken de kennis van het rapport van belang kan zijn.

Hij verwijst ter zake naar de algemene doelstelling voor de instelling van de ondernemingsraad (artikel 2 lid 1 WOR), de algemene informatieplicht ex artikel 31 lid 1 WOR, het overlegrecht van de ondernemingsraad (artikel 23 lid 2 WOR) mede in verband met het uitoefenen van het recht van initiatief (artikel 23 lid 3 WOR).

Denkbaar is dat de raad gebruik had willen maken van de gegevens die zijn verzameld in het rapport in verband met de uitoefening van zijn adviesbevoegdheid bij de benoeming van de nieuwe bestuurder (artikel 30 WOR).

Ook bij het beoordelen van de personele gevolgen bij eventuele organisatiewijzigingen (artikel 25 WOR) is het rapport van belang, aangezien de personele gevolgen ook kunnen bestaan in de effecten van adviesplichtige besluiten van organisatorische aard op het welbevinden van het personeel in relatie met het in het rapport vastgestelde slechte werkklimaat.

Tenslotte wijst de ondernemingsraad er op dat de inhoud van het rapport van belang kan zijn voor de uitoefening van zijn instemmingsbevoegdheid.

Ter zitting is door de ondernemingsraad een nadere toelichting gegeven op zijn standpunt.

Benadrukt is dat het informatierecht ex artikel 31 lid 1 WOR kan worden uitgeoefend ten opzichte van de ondernemer, dat is de Staat der Nederlanden. De Staat, te deze het Ministerie van Justitie, Dienst JI houdt de PI Nieuw Vosseveld in stand.

Voorts heeft de ondernemingsraad aangegeven dat het rapport weliswaar op de eerste plaats het functioneren van de vroegere directeur van de onderneming betreft, maar dat het daarenboven onmiskenbaar betrekking heeft op de algemene zaken in de onderneming.

De ondernemingsraad is van mening dat de bestuurder artikel 31 lid 1 WOR te eng uitlegt. Het gaat er niet om dat de informatie nodig is voor de uitoefening van een zeer specifieke bevoegdheid, doch zij ziet op de algemene verantwoordelijkheid van de raad voor het wel en wee van de onderneming en van het in de onderneming werkzame personeel.

Bij wijze van voorbeeld noemt de ondernemingsraad het adviesrecht bij de benoeming van de nieuwe bestuurder. Inmiddels is gekozen voor een externe kandidaat. Indien een interne kandidaat zou zijn voorgedragen, had de inhoud van het rapport van essentieel belang kunnen zijn bij het te geven advies.

Ten aanzien van de vertrouwelijkheid van het rapport geeft de ondernemingsraad desgevraagd door de Kleine Commissie aan dat zijn betrokkenheid en zijn verantwoordelijkheid een andere is dan die van de Tweede Kamer. De raad maakt deel uit van de onderneming; aangezien in de samenvatting van het rapport wordt geconstateerd dat er sprake is van een 'instellingsbreed probleem', is de inhoud van het rapport van belang voor de verdere handelwijze van de raad.

De ondernemingsraad beaamt dat met het aantreden van de nieuwe bestuurder in een aantal opzichten met een schone lei is begonnen. Sommige zaken spelen nu niet meer. Naar de mening van de ondernemingsraad dient de Kamer echter 'ex tunc' te oordelen over dit geschil. In het voorjaar van 1999 was er geen directeur/bestuurder. Voor het vaststellen van nieuw preventief beleid op het terrein van het welzijn en/of de veiligheid van de werknemers is het rapport nog steeds van belang.

Reactie van de ondernemer/bestuurder

Uit de door hem overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat de reactie van de bestuurder op het standpunt van de ondernemingsraad als volgt luidt:

In de eerste plaats meent de bestuurder dat hij in feite geen partij is in het geschil, omdat het geschil naar zijn mening speelt tussen de ondernemingsraad en de minister van Justitie.

In de tweede plaats meent de bestuurder dat hij onmogelijk het rapport aan de ondernemingsraad ter inzage kan geven, omdat hij zelf ook niet beschikt over het rapport.

In de derde plaats heeft de ondernemingsraad bij zijn verzoek om inzage in het rapport geen concrete aangelegenheid aangegeven waarom hij die inzage wenst. Slechts de hypothese dat inzage nodig geweest zou zijn bij een interne sollicitatie voor de vacante functie van directeur en de hypothese dat de ondernemingsraad bij de uitoefening van haar taken een beter inzicht behoeft in hetgeen zich in de inrichtingen heeft afgespeeld, worden als punten aangegeven. Met deze argumenten beroept de ondernemingsraad zich echter op zijn taak in zijn algemeenheid.

Tenslotte beroept de ondernemingsraad zich erop dat het nodig is om inzage te krijgen in het rapport, omdat er in de samenvatting gesproken is over een netwerk om de directeur heen. De bestuurder meent dat de ondernemingsraad geen taak toekomt met betrekking tot aangelegenheden de individuele werknemers betreffende.

Ter zitting is van de zijde van de ondernemer nader toegelicht dat de verstrekking van het rapport niet mogelijk is omdat het rapport betrekking heeft op een rechtspositionele aangelegenheid betreffende een individuele ambtenaar, te weten de voormalige bestuurder van PI Nieuw Vosseveld.

Vanwege privacy-aspecten is het rapport niet verstrekt (ook niet in geanonimiseerde vorm) aan de vaste kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Verstrekking van het - zeer vertrouwelijke - rapport is, naar de mening van de bestuurder ook niet nodig, aangezien de inhoud ervan niet van belang is voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden door de ondernemingsraad. Voor de toetsing van eventueel nieuw beleid van PI Nieuw Vosseveld kan worden volstaan met de uitgebreide samenvatting die door de Minister van Justitie aan de vaste kamercommissie is verstrekt. De raad beschikt over een kopie van deze samenvatting. Naar de mening van de bestuurder is aan de raad dan ook geen relevante informatie onthouden.

De bestuurder beschikt niet over het rapport en wenst er ook niet over te beschikken. Hij benadrukt dat met zijn aantreden in de onderneming 'het netwerk van medewerkers dat al evenzeer een te grote druk op anderen uitoefent' niet meer bestaat. Er zijn direct passende maatregelen getroffen.

Met zijn aantreden is in de onderneming met een schone lei begonnen, een nieuwe bestuurder, een nieuw beleid.

De bestuurder wijst er op dat de ondernemingsraad bij de uitoefening van zijn adviesrecht ex artikel 30 WOR in het geheel niet behoefde te beschikken over het rapport. Bij de benoeming van een nieuwe directeur van een penitentiaire inrichting wordt altijd een externe sollicitatieprocedure gevolgd. Er wordt nimmer een persoon uit de PI zelf benoemd. Interne reflectanten worden terzijde geschoven.

Desgevraagd door de Kleine Commissie geven partijen aan dat in toekomstige situaties van te voren duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt ten aanzien van de inhoud en omvang van en het moment waarop informatie moet worden verstrekt.

Overwegingen van de Kamer bij haar advies

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte en het ter zitting besprokene, overweegt de Kamer het volgende:

Artikel 31 lid 1 WOR regelt het actieve informatierecht van de ondernemingsraad. Op grond van dit artikel heeft de raad zowel in de overlegvergadering als daarbuiten het recht om van de ondernemer alle inlichtingen en gegevens te vragen die hij voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft.

De ondernemer is verplicht om de gevraagde informatie zo spoedig als mogelijk en noodzakelijk te verstrekken.

De WOR geeft aan dat de raad de gevraagde informatie redelijkerwijze nodig moet hebben voor de vervulling van zijn taak.

Volgens de toelichting op artikel 31 lid 1 WOR en de algemeen heersende opvatting in de literatuur ten aanzien van deze bepaling kan het niet zo zijn dat een ondernemingsraad met een beroep op zijn wettelijke taak ex artikel 2 WOR in het algemeen kan stellen dat hij over bepaalde informatie wenst te beschikken. De raad zal aan de ondernemer kenbaar moeten maken voor welke aangelegenheid hij de gevraagde inlichtingen nodig heeft. Bijvoorbeeld voor het uitoefenen van zijn recht van initiatief, voor het beoordelen of er sprake is van een genoemd advies- of instemmingsrecht.

Anderzijds dient artikel 31 lid 1 WOR niet dermate eng te worden uitgelegd dat de raad de gevraagde informatie uitsluitend kan ontvangen indien hij op voorhand reeds aangeeft dat de gevraagde inlichtingen nodig zijn voor het uitoefenen van een wettelijke bevoegdheid inzake een concreet - op het moment van aanvraag - spelend onderwerp.

De raad dient, naar het oordeel van de Kamer, in de gelegenheid te worden gesteld om op basis van gevraagde informatie zich een oordeel te vormen over aangelegenheden die zich voordoen in de onderneming; hij dient voorts in de gelegenheid te worden gesteld om op basis van de informatie zelf vast te stellen welke rol op grond van de WOR voor hem is weggelegd. E.e.a. dient niet afhankelijk te zijn van de mening die de bestuurder/ondernemer zich vormt op basis van de aan hem bekend zijnde informatie.

In het onderhavige geschil wordt door de ondernemingsraad op grond van artikel 31 lid 1 WOR gevraagd om verstrekking van het rapport inzake de wijze waarop de toenmalige algemeen directeur van PI Nieuw Vosseveld, de heer P.F.J. Koehorst, leiding gaf aan deze onderneming.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de Kamer van mening dat de raad in principe over genoemd rapport zou moeten kunnen beschikken.

De ondernemingsraad heeft immers aangegeven dat hij dit rapport nodig denkt te hebben voor het doen van voorstellen aan de bestuurder/ondernemer ten aanzien van preventief beleid ter zake van de veiligheid van onder meer het personeel van de inrichting (artikel 23 lid 2 en 3, artikel 27 lid 1 sub d WOR), ten aanzien van eventueel voor te stellen besluiten inzake reorganisatie (artikel 23 lid 2 en 3 en artikel 25 lid 1 sub e WOR).

De inhoud van het rapport zou de raad dienstig kunnen zijn bij het uitoefenen van deze wettelijke taken.

Voorts heeft de ondernemingsraad ook kenbaar gemaakt aan de bestuurder/ondernemer dat hij het rapport nodig dacht te hebben in verband met de uitoefening van zijn adviesbevoegdheid ex artikel 30 WOR (benoeming of ontslag bestuurder). Inmiddels is er een nieuwe bestuurder benoemd, de ondernemingsraad heeft zijn adviesrecht ter zake uitgeoefend.

Gelet op deze door de ondernemingsraad naar voren gebrachte aangelegenheden is naar de mening van de Kamer in het algemeen bezien voldaan aan het criterium ex artikel 31 lid 1 WOR, te weten dat de raad de gevraagde informatie redelijkerwijze nodig heeft voor de vervulling van zijn taak.

In de onderhavige situatie is evenwel sprake van een aantal bijzondere omstandigheden die de toepassing van artikel 31 lid 1 WOR in de weg staat.

Allereerst wordt er in dit verband op gewezen dat sprake is van een geheim rapport dat slechts in zeer beperkt kring - in het bijzonder aan de Minister, enkele ambtenaren van het Ministerie en de direct belanghebbende functionaris - is verstrekt; het is dusdanig vertrouwelijk van aard dat de Minister van Justitie het niet heeft verstrekt aan de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zo beschikt de huidige bestuurder ook niet over het rapport.

Indien de ondernemingsraad alsnog in de gelegenheid zou worden gesteld om, onder oplegging van geheimhouding, kennis te nemen van de inhoud van het rapport, dan is de toegevoegde waarde van deze kennisneming gering.

De voormalige bestuurder beschikte over het rapport, maar deze functionaris is niet meer de gesprekspartner van de ondernemingsraad.

Zoals eerder vermeld, beschikt de huidige bestuurder niet over de gevraagde informatie. In het overleg tussen de ondernemingsraad en de bestuurder over de meer genoemde wettelijke aangelegenheden kan de eerste geen beroep doen op de inhoud van het rapport, aangezien de raad is gebonden aan zijn geheimhouding en omdat de nieuwe bestuurder de geheime informatie moet ontberen.

Ten aanzien van het adviesrecht bij de benoeming van de bestuurder wijst de Kamer er op dat inmiddels duidelijk is geworden dat bij benoeming van een algemeen directeur van een penitentiaire inrichting nimmer een interne reflectant kan worden benoemd, staand beleid is dat de vacante functie van algemeen directeur altijd wordt vervuld door een externe reflectant.

Deze bijzondere, in de inrichting algemeen bekend veronderstelde regel leidt er toe dat een functionaris afkomstig uit PI Nieuw Vosseveld Vught niet wordt toegelaten tot de sollicitatieprocedure.

Voor de uitoefening van het adviesrecht ex artikel 30 WOR bij de benoeming van de nieuwe bestuurder, welke persoon van buiten de inrichting afkomstig is, is het litigieuze rapport, waarin het functioneren van de oude bestuurder centraal staat, niet van belang.

Voorts merkt de Kamer op dat het ontwikkelen van preventief beleid ook zeer wel mogelijk is op grond van de wèl aanwezige kennis, te weten op grond van de door de Minister verstrekte zeer uitgebreide samenvatting d.d. 3 maart 1999 aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie. De ondernemingsraad heeft desgevraagd deze samenvatting ontvangen.

Deze gegevens zijn toegankelijk voor de ondernemingsraad en de bestuurder. Een zinvol overleg is derhalve mogelijk.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen komt de Kamer uiteindelijk tot de conclusie dat er in deze specifieke situatie bijzondere omstandigheden zijn die met zich mede brengen dat de gevraagde informatie niet kan worden verstrekt.

Nu sprake is van bijzondere redenen die de verstrekking van de gevraagde inlichtingen op grond van artikel 31 lid 1 WOR in de weg staan, kan de beantwoording van de vraag of de bestuurder dan wel de ondernemer het rapport zou moeten verstrekken achterwege blijven.

De Kamer heeft er kennis van genomen dat de bestuurder ter zitting nadrukkelijk heeft aangegeven dat met zijn komst in de inrichting het netwerk van medewerkers die een al te grote druk op anderen uitoefent niet meer bestaat. Een nieuwe bestuurder betekent een nieuw beleid, aldus de bestuurder.

De Kamer spreekt de hoop en verwachting uit dat deze zienswijze op positieve wijze zal bijdragen aan een vruchtbaar overleg op basis van de WOR tussen partijen.

Advies

De Kamer adviseert partijen zich bij de zienswijze van de Kamer neer te leggen. De Kamer adviseert partijen voorts om in voorkomende gevallen heldere afspraken te maken ten aanzien van de openbaarheid van van een uit te brengen rapportage en het moment waarop de ondernemingsraad op grond van de WOR wordt ingeschakeld.

Den Haag, d.d. 17 november 1999

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,

J.P.O.M. van Herpen
Voorzitter

mw. J. 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 Kantonrechter (artikel 36, vierde lid, van de WOR).