

# Besluit

**Rolnummer: RP. 094**

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

De ondernemingsraad van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming, hierna te noemen : de ondernemingsraad, enerzijds

en

de Algemeen Secretaris van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming (de onderneming), hierna te noemen : de bestuurder anderzijds.

## **Verloop van de procedure**

Door de Bestuursraad van het departement van Justitie is besloten om het toezicht op  
RWT's en ZBO's te versterken (in de stukken aangeduid als het principebesluit).

Dit gebeurt door enerzijds de toezichthoudende functie bij de Directeuren-Generaal  
te versterken, anderzijds door op centraal niveau een onafhankelijke Inspectie Justitie  
(onder de Secretaris-Generaal) op te richten.

Voor de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna te  
noemen: de RSJ) betekent dit onder meer dat zijn toezichthoudende taak zal worden  
ondergebracht bij deze toezichtvoorzieningen.

De bestaande toezichtarrangementen zullen worden doorgelicht en er zullen  
voorstellen worden gedaan waar en op welke wijze versterking nodig is. Per  
Directoraat-generaal zal een plan van aanpak worden opgesteld voor de versterking  
van het toezicht. Verwezen wordt naar het e-mail-bericht d.d 18 april 2002 van de  
toenmalige S-G, de heer H.C.J.L. Borghouts, aan de diverse dienstonderdelen.

Bij brief d.d. 23 april 2002 geeft de ondernemingsraad DGPJS - dat is de  
ondernemingsraad die destijds het personeel van de RSJ vertegenwoordigde - aan de  
Directeur-generaal van DGPJS te kennen dat hij van mening is dat de  
ondernemingsraad een adviesrecht toekomt met betrekking tot de ingrijpende  
wijziging in de organisatie RSJ (consequenties voor het personeel en/of organisatie),  
welk voornoemd principebesluit met zich mede brengt. Verwezen wordt naar de  
gemaakte afspraak in de overlegvergadering van 15 februari 2002, inhoudende dat de  
medezeggenschap actief zal worden betrokken bij het gehele voortraject inzake de  
besluitvorming met betrekking tot de toekomst van de RSJ.

Voorts verzoekt de ondernemingsraad DGPJS om inzage in de beleidsstukken die  
aan de besluitvorming van de Bestuursraad ten grondslag hebben gelegen.

In de overlegvergadering van 16 mei 2002 wordt van de zijde van de D-G, mevrouw E.J. Mulock Houwer, medegedeeld dat het zogenoemde inspectie-traject (het overhevelen van de toezichthoudende taken van de RSJ, zoals aangegeven in het principebesluit) losstaat van de reeds afgesproken evaluatie van de combinatie van de rechtspreek- en adviesfuncties van de RSJ, hoewel wordt verwacht dat de besluitvorming in beide trajecten parallel zal lopen.

Afgesproken wordt dat de startnotitie die door de Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg in overleg met de RSJ zal worden opgesteld voor de evaluatie voor advies zal worden voorgelegd aan de ondernemingsraad DGPJS. Deze ondernemingsraad zal voorts via de groepsondernemingsraad kunnen adviseren over de contouren van de Inspectie Justitie.

In november 2002 wordt voor de onderhavige onderneming een eigen ondernemingsraad geïnstalleerd, de ondernemingsraad RSJ, hierna te noemen: de ondernemingsraad.

Bij brief d.d. 27 maart 2003 schrijft de ondernemingsraad aan de bestuurder dat, in afwijking van de gemaakte afspraak d.d. 15 februari 2002 tussen zijn voorganger en de D-G, de ondernemingsraad niet actief wordt betrokken in de verdere besluitvorming ter zake van de toekomst van de RSJ, dit geldt zowel de evaluatie van de taken van de RSJ alsook de verdere besluitvorming met betrekking tot de toezichtfunctie.

Op grond van artikel 31, eerste lid, WOR verzoekt de ondernemingsraad de bestuurder om alle informatie te verstrekken met betrekking tot de vorming van een voorlopige inspectie en de opzet van het evaluatieonderzoek.

De ondernemingsraad wenst tenslotte verdere afspraken te maken over de invulling van de betrokkenheid van de ondernemingsraad.

Bij brief d.d. 14 april 2003 merkt de bestuurder op dat hij voor de levering van informatie deels afhankelijk is van hetgeen het departement van Justitie hem levert. Met betrekking tot de te houden evaluatie naar het functioneren van de RSJ bestaat uitsluitend de zogenoemde 'startnotitie evaluatieonderzoek'. Dit stuk is door het departement aan de RSJ met verzoek om advies van deze Raad overgelegd.

De bestuurder biedt de ondernemingsraad deze startnotitie aan.

Ten aanzien van de informatie over de (plannen) inzake de oprichting van een Inspectie Justitie wijst de bestuurder op de reeds aan de ondernemingsraad bekend zijnde stukken te weten:

- de notitie van de hand van mr. W.F. Meurs;
- een brief d.d. 16 oktober 2002 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer over de modernisering sanctietoepassing, waarin het politieke voornemen tot oprichting van een inspectie wordt gemeld en toegelicht;
- verslaglegging van het besprokene over dit onderwerp in de Bestuursraad.

Deze stukken worden door de bestuurder nogmaals overgelegd aan de ondernemingsraad.

In antwoord hierop wijst de ondernemingsraad in zijn brief d.d. 17 april 2003 de bestuurder op het ontbreken van twee stukken die in de startnotitie worden genoemd:

- het vooronderzoek KPMG, een uitvloeisel van het principebesluit van de SG/BR;
- de notitie DGPJS, versterking van toezicht.

Deze stukken wil de ondernemingsraad alsnog ontvangen.

Bij het aanbieden van zijn voorlopige schriftelijke reactie op het voorstel startnotitie evaluatieonderzoek wijst de ondernemingsraad nogmaals op het ontbreken van de gevraagde informatie (brief d.d. 28 april 2003). Hij herhaalt zijn verzoek om informatie.

### **Behandeling van het geschil**

Bij brief van 7 mei 2003, heeft de ondernemingsraad het geschil ter bemiddeling en advisering als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR 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. 5 juni 2003, zijn visie gegeven betreffende het geschil.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 19 juni 2003 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 toe te lichten.

Namens de ondernemingsraad zijn verschenen, mevrouw mr. S. Jousma (voorzitter), de heer R. Kokee (secretaris), mevrouw N. Mertens (lid) en de heer F.J. van de Klundert (lid).

De bestuurder, de heer H.W. Zuur, is ter zitting in persoon verschenen.

Desgevraagd hebben partijen verklaard te kunnen instemmen met een verlenging van de 2-maanden-termijn waarbinnen de Kamer het advies behoort uit te brengen c.q. het besluit dient te nemen.

Voorts hebben partijen laten weten het eventueel door de Kamer uit te brengen advies als bindend te beschouwen.

### **Omvang van het geschil**

Ter beoordeling wordt voorgelegd de beantwoording van de vraag of de bestuurder op grond van artikel 31, eerste lid, WOR verplicht is om de door de ondernemingsraad gevraagde informatie met betrekking tot de opzet van het evaluatieonderzoek en de vorming van de Inspectie Justitie te overleggen.

In concreto betreft het ten tijde van de hoorzitting uitsluitend de notitie DGPJS, versterking van toezicht.

### **Standpunt van de ondernemingsraad**

De ondernemingsraad is van mening dat hij op grond van artikel 31, eerste lid, WOR dient te kunnen beschikken over de gevraagde informatie.

De betrokkenheid van de ondernemingsraad bij het evaluatieonderzoek is van belang omdat dit onderzoek verband houdt met de besluitvorming over het instellen van een Inspectie Justitie voor de sanctietoepassing en het daaraan gekoppelde nog te nemen besluit de toezichtfunctie van de RSJ over te hevelen naar deze Inspectie. Aan dit besluit zijn organisatorische en personele consequenties verbonden.

### **Standpunt van de bestuurder**

De bestuurder schetst een overzicht van de situatie waarin de RSJ zich thans bevindt. Het functioneren van de RSJ zal in de loop van 2003, in ieder geval voordat de tijdelijke instellingswet RSJ afloopt (1 april 2005), worden geëvalueerd. De taken en bevoegdheden van de RSJ zullen opnieuw worden vastgesteld. Naar de mening van de bestuurder heeft hij aan zijn verplichting ex artikel 31, eerste lid, WOR voldaan door de documenten met betrekking tot de evaluatie, waarover hij kan beschikken, aan de ondernemingsraad te overleggen. De bestuurder benadrukt dat hij zich voldoende heeft ingespannen om de gevraagde informatie te verkrijgen. Slechts één document bleek niet beschikbaar, omdat het een intern, niet vastgesteld, stuk van het departement betreft.

Tegen de overheveling van de toezichthoudende functie van de RSJ naar een op te richten Inspectie Justitie hebben zowel de ondernemingsraad als ook de bestuurder grote bezwaren.

Tot slot benadrukt de bestuurder dat hij voor de informatievoorziening betreffende deze onderwerpen volledig afhankelijk is van het departement.

### **Ter zitting verkregen inlichtingen**

Van de zijde van de ondernemingsraad is ter zitting de positionering van (het secretariaat van) de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming duidelijk gemaakt. De Raad is onafhankelijk, de raadsleden staan in geen enkele hiërarchische relatie tot het bestuursdepartement. Het secretariaat van RSJ (de arbeidsorganisatie) is aangehangen aan het Directoraat Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS). Aan de algemeen secretaris van de RSJ zijn op het p-terrein bevoegdheden gemandateerd. Deze functionaris is de integraal manager, tevens de bestuurder in de zin van de WOR.

De (eind)verantwoordelijkheid met betrekking tot de vorming van een Inspectie Justitie voor de sanctietoepassing en het evaluatieonderzoek berust bij de D-G Preventie, Jeugd en Sancties.

De ondernemingsraad RSJ is geïnstalleerd in november 2002, voordien was sprake van een OC-RSJ van de ondernemingsraad van DGPJS.

De ondernemingsraad RSJ is vertegenwoordigd in de GOR van het bestuursdepartement. Deze GOR-bd overlegt met de S-G.

De op 15 februari en 16 mei 2002 gemaakt afspraken over de betrokkenheid van de medezeggenschap zijn dan ook niet met deze ondernemingsraad gemaakt, aangezien hij nog niet bestond. Niettemin meent de ondernemingsraad dat de strekking van de gemaakte afspraken tussen de Directeur-generaal PJS en de toenmalige ondernemingsraad van DGPJS duidelijk is. De medezeggenschap moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingeschakeld, zodat deze nog van invloed is op de meningsvorming bij de beslissers.

De ondernemingsraad vindt dat de bestuurder zich niet mag verschuilen achter zijn afhankelijkheid ten aanzien van de informatieverstrekking van het departement. Het informatierecht geldt voor alle lagen in de (mede-)zeggenschapsstructuur, de bestuurder is gebonden aan gemaakte afspraken op een hoger niveau.

De ondernemingsraad voelt zich niet serieus genomen en wijst in dit verband op het volgende.

In de startnotitie is aan de ondernemingsraad geen enkele rol toebedeeld, de termijn waarop de bestuurder en de ondernemingsraad dienen te reageren op de startnotitie is bijzonder kort, de verdere communicatie vanuit het departement over dit onderwerp verloopt via de voorzitter van de Raad (en niet via de bestuurder en de ondernemingsraad).

De motivering van de weigering om het gevraagde stuk te overleggen is niet deugdelijk. Het zou gaan om een intern, niet officieel stuk. Dat stuk heeft wel

meegewogen bij het vaststellen van de startnotitie. De ondernemingsraad is bovendien een orgaan van (het secretariaat) RSJ, dat op zijn beurt weer een onderdeel is van het departement. De ondernemingsraad en de bestuurder zijn 'intern'. Tenslotte wijst de ondernemingsraad op de mogelijkheid om geheimhouding op te leggen, van welke mogelijkheid het departement kennelijk geen gebruik heeft willen maken.

De ondernemingsraad dringt bij de Bedrijfscommissie aan op een oordeel over de toepassing van artikel 31, eerste lid, WOR en vraagt voorts om een handvat hoe verder moet worden gegaan.

De bestuurder geeft ter zitting aan dat hij het grotendeels eens is met de ondernemingsraad.

Formeel is de onderneming RSJ een onderdeel van het bestuursdepartement, maar in de praktijk is sprake van een enorme afstand, de bijzondere, onafhankelijke positie van de Raad brengt dat met zich mede. De relatie van het secretariaat RSJ met het departement is een beheersmatige relatie (afspraken over budget e.d.).

De beslissing tot het oprichten van een Inspectie Justitie is/wordt op het hoogste ambtelijke niveau genomen, de RSJ heeft hierop geen invloed gehad. De startnotitie betreffende de opzet van het evaluatieonderzoek is ter advisering aan de Raad voorgelegd. De bestuurder heeft dit stuk terstond aan de ondernemingsraad verstrekt.

De bestuurder wenst eveneens te beschikken over alle relevante informatie teneinde invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming. De bestuurder is ook van mening dat gemaakte afspraken met de medezeggenschap moeten worden nagekomen.

De bestuurder wijst er op dat hij zich niet wil verschuilen achter het departement, maar dat hij feitelijk in het onderhavige geschil wel in die positie wordt gemanoeuvreerd, aangezien hij de gevraagde informatie niet kan verkrijgen. De belangen van de bestuurder en de ondernemingsraad zijn in dit geval congruent, beide partijen willen de toezichtfunctie bij de Raad behouden. De bestuurder benadrukt dat alle informatie over dit onderwerp, waarover hij beschikt, aan de ondernemingsraad wordt verstrekt, hij heeft zich voldoende ingespannen.

Desgevraagd door de Kleine Commissie deelt de bestuurder mede dat het verdwijnen van de toezichtfunctie grote consequenties zou hebben, het toezicht houden is een belangrijke en principiële taak van de RSJ. De RSJ heeft formatief 48 en feitelijk 41 fte's. Het verdwijnen van de toezichttaak zou een aanzienlijke vermindering van de omvang van de organisatie RSJ met zich medebrengen.

Desgevraagd door de voorzitter antwoordt de ondernemingsraad dat de OR-DGPJS, inmiddels genoemd de OR-PJS, zich inhoudelijk niet bezighoudt met de kwestie van de op te richten Inspectie en/of de evaluatie van het functioneren van de RSJ. Naar de ondernemingsraad aanneemt, zal het eerstgenoemde onderwerp ook op de agenda moeten komen bij de DOR (of de GOR), de evaluatie is een aangelegenheid die de ondernemingsraad RSJ aangaat, aldus de ondernemingsraad.

De ondernemingsraad is in november 2002 geïnstalleerd door de S-G en beschikt over alle wettelijke bevoegdheden. De gemaakte afspraken d.d. 15 februari en 16 mei 2002 over de vroegtijdige en actieve inschakeling van de medezeggenschap zijn in november 2002 niet aan de orde geweest.

Desgevraagd door de voorzitter geeft de bestuurder aan dat hij in de voorbereiding en de besluitvorming betreffende de oprichting van de Inspectie Justitie geen enkele rol speelt.

De beslissing is genomen op het hoogste ambtelijke niveau, de besluitvorming is diffuus, er is geen vat te krijgen op het proces, er is geen zeggenschap bij de bestuurder. Partijen zijn zodra mogelijk een gesprek aangegaan met de Minister en de D-G, teneinde duidelijk te maken dat zij willen participeren in de besluitvorming. De startnotitie is uiteindelijk ter advisering aan de RSJ voorgelegd.

De ondernemingsraad wijst er op dat de afspraken over de rol van de medezeggenschap niet worden ingevuld door het departement. Er volgt radiostilte van de zijde van het departement, de verantwoordelijkheid voor de naleving van de afspraken wordt niet genomen. Hoewel de bestuurder fysiek niet beschikt over de gevraagde informatie, zou de ondernemingsraad graag willen vernemen van de Bedrijfscommissie hoever artikel 31, eerste lid, WOR in het voorliggende geschil strekt.

De bestuurder is het eens met de zienswijze van de ondernemingsraad. Hij kan zijn verantwoordelijk niet 'waarmaken'.

De Kleine Commissie constateert dat partijen geen geschil hebben en stelt voorts vast dat de bevoegdheden van de bestuurder in casu niet verstrekkend genoeg zijn. De besluitvorming vindt elders plaats, partijen zijn het bovendien eens over het feit dat zij niet beschikken over alle relevante informatie. De Kamer ziet geen termen aanwezig voor bemiddeling.

### **Relevante bepalingen uit de WOR:**

Art. 31.

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.

### **Overwegingen van de Kamer**

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

Door de ondernemingsraad is de vraag ter beoordeling voorgelegd of de bestuurder op grond van artikel 31, eerste lid, WOR is gehouden om de door de ondernemingsraad gevraagde informatie te verstrekken. De ondernemingsraad meent deze informatie nodig te hebben voor de uitoefening van zijn adviesrecht betreffende de vorming van de Inspectie Justitie en de opzet van het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de RSJ.

Naar het oordeel van de Kamer moet het algemene uitgangspunt bij het op juiste wijze uitoefenen van de medezeggenschap luiden dat de medezeggenschap dient aan te sluiten bij de zeggenschap: 'medezeggenschap volgt zeggenschap'. De omstandigheid dat een bestuurder van een onderdeel van een Ministerie met betrekking tot bepaalde onderwerpen geen zeggenschap heeft, brengt met zich mede dat de medezeggenschap niet op dat niveau kan worden geëffectueerd, hetgeen dus niet betekent dat de medezeggenschap geen functie heeft in de besluitvorming.

De Kamer stelt vast dat de besluitvorming ten aanzien van het functioneren van de RSJ, de definitieve vaststelling van diens taken en de besluitvorming ten aanzien van de op te richten Inspectie Justitie geschiedt op een hoger niveau binnen het departement, voor zover bekend zou dit het hoogste niveau binnen het Ministerie van Justitie kunnen zijn.

Voorts staat vast dat ten tijde van de overlegvergaderingen d.d. 15 februari 2002 en 16 mei 2002 tussen de D-G PJS en de toenmalige ondernemingsraad DGPJS is afgesproken dat er een rol is weggelegd voor de medezeggenschap, indien en voorzover te nemen besluiten consequenties voor het personeel en/of de organisatie zal hebben. Op 16 mei 2002 wordt ter zake opgemerkt dat de startnotitie voor advies wordt voorgelegd aan de ondernemingsraad DGPJS en dat deze ondernemingsraad via de GOR kan adviseren over de contouren van de Inspectie. Inmiddels staan beide punten niet meer op de agenda van de ondernemingsraad PJS.

De Kamer wijst er op dat de voorbereiding en de besluitvorming ten aanzien van voornoemde aangelegenheden niet door de bestuurder geschiedt. De bestuurder heeft nadrukkelijk aangegeven –hetgeen door de ondernemingsraad ook niet is ontkend- dat de verantwoordelijkheid voor en de besluitvorming over de evaluatie van RSJ en de vorming van de Inspectie Justitie berust bij het hoogste niveau van departement en dat hij hierin geen enkele rol heeft vervuld, hij beschikt evenals de ondernemingsraad niet over de benodigde informatie.

De Kamer wijst er voorts op dat partijen beiden van mening zijn dat de gemaakte afspraken over het tijdig inschakelen van de medezeggenschap bij de besluitvorming, zoals gemaakt ten tijde van de overlegvergaderingen van 15 februari 2002 en 16 mei 2002 niet naar behoren worden nageleefd en dat de gevraagde informatie nodig is voor de uitoefening van de adviesbevoegdheid door de medezeggenschap.

Gelet op het vooroverwogene komt de Kamer tot de conclusie dat tussen partijen geen geschil op grond van de WOR aanwezig is, enerzijds omdat partijen het met elkander eens zijn en anderzijds omdat er geen besluiten van déze bestuurder in het geding zijn.

### **Besluit**

De Kamer verklaart het verzoek niet ontvankelijk.

Den Haag, d.d. 25 juli 2003

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,  
namens deze,

Mw. E. Merlijn  
Voorzitter

mw. J. Dekker  
Secretaris