

Advies

Rolnummer: RP. 105

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

De groepsondernemingsraad van het Gevangeniswezen, hierna te noemen: de
groepsondernemingsraad, enerzijds

en

de sectordirecteur Gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen sector
Gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie (de onderneming), hierna te
noemen: de bestuurder anderzijds.

Verloop van de procedure

Door de Minister van Justitie is in overleg met de Tweede Kamer besloten tot het
invoeren van een aantal maatregelen betreffende effectievere en efficiëntere
sanctietoepassing.

Onder andere zal gestart worden - al dan niet op experimentele basis - met het
invoeren van meerpersoons cellengebruik en elektronische detentie.

In het voorliggende geschil gaat het om de invoering van de elektronische detentie.

In zijn brief d.d. 9 december 2002 kondigt de Minister aan op korte termijn
elektronische detentie te zullen toepassen bij korte vrijheidsstraffen, in ieder geval bij
de zogeheten zelfmelders met een opgelegde straf tot maximaal 90 dagen in een
Beperkt Beveiligde Inrichting, en indien mogelijk ook op de categorie arrestanten.

Om te komen tot de invoering van de elektronische detentie is door de projectgroep
elektronische detentie in juli 2003 een rapport opgesteld: 'Een nieuwe
detentiemodaliteit van de Sectordirectie Gevangeniswezen Dienst Justitiële
Inrichtingen' (bijlage 4 bij het verzoekschrift en bijlage 1 bij het verweerschrift).

Vervolgens is discussie ontstaan tussen partijen ten aanzien van de rol van de
groepsondernemingsraad.

Bij brief d.d. 3 oktober 2003 maakt de bestuurder aan de groepsondernemingsraad
duidelijk dat naar zijn mening geen sprake is van een advies- dan wel
instemmingsrecht van de groepsondernemingsraad.

De groepsondernemingsraad is het met deze opvatting niet eens en besluit de
Bedrijfscommissie om bemiddeling en/of advies te vragen.

Behandeling van het geschil

Bij brief van 15 december 2003 heeft de groepsondernemingsraad 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 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. 16 februari 2004 zijn visie gegeven betreffende het geschil.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 25 maart 2004 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 groepsondernemingsraad zijn verschenen, de heren R. Ergel (voorzitter), R. Ijpelaar (secretaris) bijgestaan door zijn raadsman, de heer mr. L.C.J. Sprengers, advocaat te Utrecht en de heer M.W. van Köppen (adviseur medezeggenschap).

De bestuurder, de heer P.J.M. van der Sande, is ter zitting in persoon verschenen, tezamen met mevrouw R.W.M. van der Zon (hoofd JZ/DJI), de heer F. Schulpen (projectleider elektronische detentie) en mevrouw S.J.P.L. de Reuver (directiesecretaris).

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 beschouwen.

Omvang van het geschil

Ter beoordeling ligt voor of de groepsondernemingsraad een adviesrecht toekomt ter zake van de uitwerking van de maatregel elektronische detentie, zoals beschreven in de notitie 'Een nieuwe detentiemodaliteit van de Sectordirectie Gevangeniswezen Dienst Justitiële Inrichtingen'.

Standpunt van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad is van mening dat het voornemen over de wijze waarop de elektronische detentie ingevoerd gaat worden binnen het Gevangeniswezen adviesplichtig is, omdat sprake is van besluiten in de zin van artikel 25, eerste lid, onder d, e, h en k WOR.

Ad d: elektronische detentie is een nieuwe vorm van detentie, die gefaseerd wordt ingevoerd en waardoor sprake zal zijn van een uitbreiding van werkzaamheden. In de eerste fase is in ieder geval een capaciteit van 21,8 fte nodig.

Ad e: alhoewel het logisch lijkt om ieder cluster van Penitentiaire Inrichtingen te belasten met de elektronische detentie, zijn voor de invoering ervan vijf Penitentiaire Inrichtingen Administratief (hierna te noemen PIA's) aangewezen, die verantwoordelijk zijn voor de administratieve onderbrenging van gedetineerden in een penitentiair programma. De groepsondernemingsraad is van mening dat sprake is van een belangrijke wijziging van de organisatie, mede gelet op de hoeveelheid personeel dat hierbij betrokken is.

Ad h: blijkens hetgeen is beschreven in hoofdstuk 10 van de notitie zijn de kosten op jaarbasis verbonden aan het gebruik van één staffel aan apparatuur begroot op

€ 147.958,--. Met een staffel kunnen ongeveer 20 gelijktijdige aansluitingen worden gerealiseerd. De benodigde capaciteit wordt geraamd op 200 aansluitingen. De groepsondernemingsraad meent dat sprake is van een belangrijke investering. Ad k: de invoering van de elektronische detentie geschiedt door gebruik te maken van technologische voorzieningen die geschikt zijn voor elektronisch toezicht.

De groepsondernemingsraad benadrukt dat sprake is van een belangrijk besluit. De uitbreiding met 21,8 fte is gekoppeld aan een nieuwe activiteit die op termijn kan doorgroeien.

Er wordt nu gestart met de categorie zelfmelders, maar op termijn kan de nieuwe detentievorm ook worden toegepast op andere categorieën. De gefaseerde invoering mag er niet toe leiden dat de ondernemingsraad buiten spel wordt gezet. Ook het fasegewijze invoeren van een besluit, waardoor de besluitvorming is opgedeeld in kleine besluiten, is adviesplichtig, indien een vervolg met belangrijke consequenties te voorzien is (verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij de invoering van de wetwijzigingen 1998, de toevoeging van artikel 25, eerste lid, onder k, WOR). Tot slot wijst de groepsondernemingsraad op de brief d.d. 16 oktober 2001 van de toenmalige secretaris-generaal aan hoofden van dienst en (groeps)ondernemingsraden waarin wordt aangegeven dat pilots en experimenten aangaande de onderwerpen genoemd in artikel 25, eerste lid, onder e, g, k en l WOR adviesplichtig zijn.

Het door de bestuurder ingenomen standpunt dat de groepsondernemingsraad geen adviesrecht toekomt vanwege het beroep op het primaat van de politiek, heeft de groepsondernemingsraad niet kunnen overtuigen.

De groepsondernemingsraad claimt immers geen adviesrecht ter zake van het principebesluit inhoudende dat de elektronische detentie wordt ingevoerd.

De notitie strekt evenwel tot het regelen van de gevolgen voor de in de onderneming werkzame personen, een dergelijk besluit valt niet onder de werking van het politiek primaat. In de notitie wordt bepaald op welke plekken binnen het Gevangeniswezen de werkzaamheden die door de justitieambtenaren worden verricht, dienen plaats te vinden, er wordt gekozen voor het onderbrengen bij de vijf bestaande PIA's en niet bij de clusters. Er wordt bovendien aangegeven hoeveel personeelscapaciteit nodig is, en hoe een en ander wordt gefinancierd. Over de keuze voor de PIA's, de benodigde capaciteit en de kosten wenst de groepsondernemingsraad te adviseren.

(Verwezen wordt naar de uitspraak van de HR. d.d. 1 maart 2002, NJ 2002/116, Rijksrecherche, alsook de uitspraak van de OK d.d. 3 juli 2003, nr. 621/2003, invoeren meerpersoon celgebruik).

Standpunt van de bestuurder

Naar de mening van de bestuurder dient het verzoek van de groepsondernemingsraad te worden afgewezen.

Binnen het Gevangeniswezen kent men twee vormen van detentie waarbij gebruik wordt gemaakt van elektronica, te weten elektronisch toezicht en elektronische detentie.

Van elektronisch toezicht wordt binnen het Gevangeniswezen al sedert langere tijd gebruik gemaakt. Deze vorm van detentie is (mede) gericht op gedragsbeïnvloeding, de straf wordt gekoppeld aan een inhoudelijk programma.

Elektronische detentie is een vorm van detentie, waarbij de aanwezigheidscontrole wordt verricht middels een technische voorziening, waaraan geen inhoudelijk programma gericht op de gedragsbeïnvloeding is verbonden. De nadruk ligt op tenuitvoerlegging van de straf en capaciteitsbenutting.

Deze vorm van detentie is door de Minister geïntroduceerd in zijn brieven d.d. 16 oktober en 9 december 2002.

De vijf PIA's, die deel uitmaken van vijf clusters van Penitentiaire Inrichtingen, waren reeds belast met het elektronisch toezicht, zij hebben de uitvoering van de elektronische detentie daar bij gekregen.

Met de medezeggenschap ter plaatse is hierover het overleg gevoerd.

De bestuurder meent primair dat de groepsondernemingsraad geen adviesrecht toekomt omdat de groepsondernemingsraad op grond van artikel 35 WOR alleen aangelegenheden behandelt die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle, of voor de meerderheid van de ondernemingen waarvoor hij is ingesteld. Nu de maatregel uitsluitend vijf van de twintig clusters regardeert en er geen voornemen bestaat om de maatregel in de andere clusters in te voeren, is er geen aanleiding om over de kwestie op bovenlokaal niveau advies in te winnen.

Secundair meent de bestuurder dat de groepsondernemingsraad geen adviesrecht toekomt omdat het besluit om elektronische detentie in te voeren als zodanig onder het politieke primaat valt. Er zijn overigens geen personele gevolgen waarvoor het advies van de groepsondernemingsraad zou moeten worden gevraagd.

Het besluit betreft de uitbreiding van capaciteit en *geen* majeure bestemmingswijziging, dat is een bestemmingswijziging die niet binnen een cluster kan worden opgelost.

Het besluit is niet aan te merken als een besluit tot belangrijke wijziging van de werkzaamheden, als bedoeld in artikel 25, eerste lid onder d, WOR.

De maatregel betreft 200 plaatsen, hetgeen overeenkomt met ca. 1,5% van de beschikbare capaciteit ten behoeve van een beperkte categorie van gestraften. Uitbreiding naar andere categorieën, die overigens slechts kan geschieden door de Minister of op grond van een wettelijke regeling, ligt niet op korte termijn in het verschiep. Vooralsnog is geen sprake van een substantiële inzet van elektronische detentie.

Het besluit heeft voorts geen belangrijke wijziging in de personeelsformatie tot gevolg (artikel 25, eerste lid, onder e, WOR). Er worden 21,8 fte ingezet en er is één nieuwe functie beschreven, terwijl de totale formatie 12.000 fte bedraagt. Ook gerelateerd aan de omvang van de formatie van de PIA's of de clusters waartoe zij behoren, is geen sprake van een belangrijke wijziging.

Op het totaal budget van € 900 mln. zijn de exploitatiekosten van de aanschaf van de enkelbandjes en bijbehorende apparatuur gering (€ 1 mln.), zodat het besluit niet kan worden aangemerkt als een belangrijke investering.

Tot slot merkt de bestuurder op dat artikel 25, eerste lid, onder k WOR in casu toepassing mist, omdat de toegepaste technologie reeds is ingevoerd in 1998 ten behoeve van detentie met elektronisch toezicht.

Naar de mening van de bestuurder is geen sprake van een pilot noch van gefaseerde invoering.

De door de groepsondernemingsraad op basis van de stukken gedane vaststelling dat 'na een jaar conclusies zullen worden getrokken' over de verdere invulling van elektronische detentie, kan de bestuurder niet duiden. Uitbreiding wordt niet overwogen, aldus de bestuurder.

Ter zitting verkregen inlichtingen

Van de zijde van de groepsondernemingsraad wordt toegelicht dat hij uitsluit wil over zijn rol/betrokkenheid met betrekking tot de besluitvorming. Naar de mening van de groepsondernemingsraad dient hij vanaf de aanvang te worden betrokken in de besluitvorming, zodat de medezeggenschap de besluitvorming ook wezenlijk kan

beïnvloeden. De groepsondernemingsraad wil een uitspraak ten principale, over de inhoud verschillen partijen niet op wezenlijke punten van mening.

Ten aanzien van het adviesrecht merkt de groepsondernemingsraad op dat hij zijn beroep op artikel 25, eerste lid, onder k, WOR intrekt, omdat de technologische voorzieningen nodig voor het doen uitvoeren van elektronische detentie inderdaad al sedert enige tijd beschikbaar zijn binnen de sector en worden toegepast bij elektronische detentie.

Naar de mening van de groepsondernemingsraad gaat het om een belangrijk besluit, omdat er personele consequenties aan vast zitten. Indien dit het geval is wordt een besluit al snel belangrijk. Verwezen wordt naar jurisprudentie van de Ondernemingskamer inzake de NS-lijn Oldenzaal.

21,8 fte (bij vijf PIA's) gerelateerd aan het totaal aantal fte's van 12.000 wordt door de groepsondernemingsraad aangemerkt als substantieel; bovendien kan niet worden uitgesloten dat op termijn bij de andere clusters ook sprake zal zijn van personele gevolgen (uitbreiding van personeel).

Niet alleen het aantal is van belang, maar ook de vorm die is gekozen voor deze nieuw activiteit, de samenhang van dit besluit met mogelijk toekomstige besluiten tot uitbreiding. In de aangepaste notitie inzake de elektronische detentie wordt immers onderkend dat de elektronische detentie mogelijkerwijs in de andere onderdelen van de sector kan worden doorgevoerd ('besluiten in potentie' aanwezig). Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis merkt de groepsondernemingsraad op dat gefaseerde besluitvorming ook onder de toepassing van artikel 25 WOR valt. Omdat sprake is van een niet-alledaagse beslissing ten aanzien van investeringen, dient het besluit eveneens te worden aangemerkt als adviesplichtig.

Ten aanzien van het gemeenschappelijk belang wijst de groepsondernemingsraad er op dat de vijf PIA's een landelijke dekking hebben. Beslissend is of het besluit van belang is voor de meerderheid van ondernemingsraden vallende onder de groep waarvoor de groepsondernemingsraad is opgericht, hetgeen in casu het geval is.

Van de zijde van de GOR wordt in dit verband opgemerkt dat de omstandigheid dat het besluit direct personele gevolgen heeft voor de vijf PIA's niet betekent dat het besluit gemeenschappelijk belang als bedoeld in artikel 35 WOR ontbeert.

Het onderwerp heeft betrekking op de uitoefening van de publiek opgedragen taak van het gevangeniswezen en is dus van groot belang voor de gehele sector en de in de sector functionerende ondernemingsraden ten behoeve van de clusters. Gelet hierop, alsmede de tekst van artikel 35 WOR in aanmerking nemende, is de GOR bevoegd kennis te nemen van de voorliggende aangelegenheid, aldus de GOR.

Er is een aantal maatregelen genomen om het cellentekort terug te dringen, deze maatregelen zijn voor de gehele sector Gevangeniswezen van belang, aangezien de sector is belast met de uitvoering van een publieke (maatschappelijke) taak.

De groepsondernemingsraad ziet een parallel tussen de elektronische detentie en 'twee op een cel': de uitvoeringsregeling, die in de organisatie vorm geeft aan de politieke keuze en waarin de personele gevolgen zijn opgenomen, is adviesplichtig. Met name de hoofdstukken vijf, acht en tien van de notitie betreffen die personele gevolgen.

Van de zijde van de bestuurder wordt aangegeven dat hij - hoewel de mening toegedaan dat geen sprake is van een adviesplichtig besluit - de groepsondernemingsraad toch om zijn opvattingen heeft gevraagd en de uitkomsten daarvan vrijwel volledig heeft overgenomen.

De bestuurder is van oordeel dat de elektronische detentie een kale vorm is van het reeds toegepaste elektronische toezicht. Van een nieuwe activiteit is geen sprake. De politiek heeft besloten tot elektronische detentie ten behoeve van kortgestrafte zelfmelders. Dat besluit wordt tot uitvoering gebracht. Het gaat niet om pilots of gefaseerde besluitvorming. Uiteraard zal naar verloop van tijd worden bezien of sommige aspecten van de toepassing voor verbetering vatbaar zijn (verbetering van

de implementatie). Uitbreiding van de elektronische detentie naar andere clusters is absoluut niet aan de orde. De modaliteit elektronisch toezicht is ondergebracht bij de vijf PIA's, daarom is besloten ook de elektronische detentie bij deze vijf onder te brengen.

Er is een direct belang van de vijf PIA's die zijn ondergebracht bij vijf verschillende clusters. Op dat niveau heeft de medezeggenschap dan ook een serieuze rol gespeeld. Er is geen enkele relatie met de andere 15 clusters.

De bestuurder ontkent dat een 'salamitactiek' wordt toegepast, dan wel dat in potentie sprake zou zijn van besluitvorming inhoudende dat de elektronische detentie bij de andere clusters wordt ingevoerd. Wel is op het departement een visienota in ontwikkeling over elektronische detentie en elektronisch toezicht. De bestuurder heeft in dit stadium nog geen kennis van de richting waarin de modaliteiten zich zullen gaan bewegen. Indien daarover meer duidelijkheid is ontstaan, zal op dat moment worden bezien op welk niveau en in welke mate de medezeggenschap dient te worden geëffectueerd.

Het besluit tot invoeren van de elektronische detentie heeft slechts beperkte personele gevolgen, aangezien de PIA's al langer bestonden en bekend waren met elektronisch toezicht. Inhoudelijk is elektronische detentie hetzelfde als elektronisch toezicht. Hierdoor dan ook alleen worden gesproken over een toename van het aantal elektronische toezichthandelingen.

De vergelijking met 'twee op een cel' gaat mank omdat bij deze vorm van detentie nadrukkelijk is gekozen voor een test bij zeven penitentiaire inrichtingen. Indien e.e.a. bevalt wordt clusterbreed uitbreiding gegeven aan deze vorm van detentie.

De omstandigheid dat er samenhang *kan* zijn tussen de diverse maatregelen is op zich onvoldoende om uit te gaan van een bevoegdheid van de groepsondernemingsraad.

De groepsondernemingsraad geeft een te extensieve uitleg aan het begrip gemeenschappelijk belang. De kwantitatieve gegevens spelen bij de toepassing van artikel 35 WOR wel degelijk een rol, aldus de bestuurder.

Voorts wordt opgemerkt dat de investering een fractie bedraagt van de uitgaven van de sector en dat om die reden niet kan worden aangenomen dat een besluit als bedoeld in artikel 25, eerste lid, onder h, WOR is genomen.

De notitie bevat concrete aanwijzingen voor de implementatie van het proces op lokaal niveau, om die reden is de notitie op lokaal niveau met de medezeggenschap afgehandeld met inachtneming van de WOR. De personele gevolgen zijn niet organisatiebreed aanwezig.

De voorzitter vraagt naar de potentiële mogelijkheden van de elektronische detentie. Naar het oordeel van de bestuurder zijn die beperkt, omdat slechts een beperkt aantal gedetineerden geschikt is voor deze vorm van detentie.

De groepsondernemingsraad meent daarentegen dat ingeval de elektronische detentie een succes zal blijken te zijn, dit zal leiden tot personele consequenties.

In antwoord op de vraag van de Kleine Commissie naar de impact van de invoering van elektronische detentie voor de sector Gevangeniswezen deelt de bestuurder mede dat de invoering geen enkel gevolg heeft voor de overige clusters. De omstandigheid dat de gedetineerden uit geheel Nederland komen verandert dit niet.

De Kleine Commissie merkt op dat de beschikbaarheid van elektronische middelen er toe kan leiden dat deze kunnen worden toegepast bij tal van detentievormen. In dit verband wordt verzocht om een toelichting op de in de notitie genoemde modaliteit van detentiehuisen.

Partijen geven aan dat dit onderwerp niet ter advisering is voorgelegd aan de groepsondernemingsraad, omdat sprake is van een proef. Inmiddels bestaat gerede twijfel of deze proef zal worden omgezet in een definitieve invoering (kosten hoger dan verwacht, bovendien zal het aanbod aan geschikte gedetineerden afnemen ingeval de elektronische detentie die thans wordt toegepast een succes blijkt te zijn). Mocht worden overgegaan tot een (voorgenomen) besluit tot invoering, dan zal de groepsondernemingsraad om advies worden gevraagd, aangezien deze tehuizen dan organisatiebreed zullen worden ingevoerd.

De bestuurder merkt op dat hij zuiverheid moet betrachten ten aanzien van de vaststelling van het niveau waarop besluiten met de medezeggenschap moeten worden besproken. Eventuele suggesties die de groepsondernemingsraad doet in de uitoefening van zijn recht van initiatief neemt hij serieus, maar indien komt vast te staan dat het betreffende onderwerp thuis hoort op de overlegtafel van een cluster, dan is het niet correct om het daarvan af te halen.

In antwoord op de vraag van de Kleine Commissie naar de totale impact voor het personeel geeft de groepsondernemingsraad aan dat indien de elektronische detentie een succesvolle maatregel blijkt te zijn, de werkzaamheden van de PIA's zullen toenemen, hetgeen gevolgen kan hebben voor de medewerkers werkzaam in de overige clusters. Voorts wordt gewezen op het feit dat de notitie is vastgesteld op het niveau van deze bestuurder, de besluitvorming heeft niet plaatsgevonden op het niveau van de locatiedirecteur.

De Kleine Commissie wijst op de diverse teksten in de notitie, die het gevoel van de groepsondernemingsraad voeden dat op termijn kan worden overgegaan tot uitbreiding van deze modaliteit naar meerdere clusters of meer PIA's. De bestuurder antwoordt dat de geactualiseerde versie van de notitie aanstipt dat het mogelijk kan zijn om de elektronische detentie verder te ontwikkelen. Concrete plannen in die richting zijn niet bekend en worden ook niet verwacht.

Tot slot merkt de groepsondernemingsraad op dat de wijze waarop de elektronische detentie is gepresenteerd (nieuwe doelgroep, nieuwe activiteit) duidelijk aangeeft dat sprake is van een belangrijk besluit. De context waarin het is genomen speelt hierbij een belangrijke rol (de politiek heeft besloten tot invoering ervan). De notitie geeft op diverse plaatsen aan dat in de toekomst tot verdere ontwikkeling kan worden overgegaan. Het is dus belangrijk omdat in potentie besluiten kunnen worden genomen.

De bestuurder betwist deze zienswijze van de groepsondernemingsraad, aangezien aldus gezien geen initiatief meer kan worden ontplooid dat niet als een samenhangend programma dan wel als organisatiebreed van belang kan worden aangemerkt.

De Kleine Commissie heeft ter zitting vastgesteld dat geen ruimte is voor het bereiken van een minnelijke schikking.

Relevante bepalingen uit de WOR:

Art. 25.

1. De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:

- tot en met c

(...);

- d. belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming;
- e. belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming;
- f tot en met g (...);
- h. het doen van een belangrijke investering ten behoeve van de onderneming;
- i tot en met j (...);
- k. invoering of wijziging van een belangrijke technologische voorziening;
- l tot en met n (...).

Art. 35.

1. Ten aanzien van de centrale ondernemingsraden en de groepsondernemingsraden zijn de artikelen 22a tot en met 32, met uitzondering van de artikelen 23c en 24, derde lid, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat door die raden uitsluitend aangelegenheden worden behandeld die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of voor de meerderheid van de ondernemingen waarvoor zij zijn ingesteld en ongeacht of ten aanzien van die aangelegenheden bevoegdheden toekomen aan de afzonderlijke ondernemingsraden.
2. Indien bevoegdheden ten aanzien van aangelegenheden als bedoeld in het eerste lid toekomen aan afzonderlijke ondernemingsraden, gaan deze over naar de centrale ondernemingsraad, onderscheidenlijk de groepsondernemingsraad, met dien verstande dat een groepsondernemingsraad geen aangelegenheden behandelt die door de centrale ondernemingsraad worden behandeld.

Art. 46d.

Ten aanzien van een onderneming, waarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht, gelden de volgende bijzondere bepalingen:

- a. (...)
- b. Voor de toepassing van artikel 23, tweede lid, zijn onder de aangelegenheden de onderneming betreffende niet begrepen de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, noch het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.
- c tot en met i (...).

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.

Ter beoordeling is voorgelegd de beantwoording van de vraag of het besluit dat strekt tot het regelen van de (personele en andere) gevolgen van de invoering van de elektronische detentie, zoals beschreven in de notitie elektronische detentie van juli 2003 (geactualiseerde versie oktober 2003) ter advisering aan de groepsondernemingsraad moet worden voorgelegd.

Allereerst kan worden vastgesteld dat partijen het er over eens zijn dat het geschil handelt over de rol van de medezeggenschap ten aanzien van *de gevolgen* van het besluit tot invoering van de elektronische detentie. De groepsondernemingsraad stelt weliswaar dat de bestuurder zich ten onrechte op artikel 46e WOR beroept, doch uit het verweerschrift en de toelichting van de bestuurder kan de Kamer niet afleiden dat de bestuurder zich op het primaat van de politiek beroept, aangezien wordt erkend dat eventuele personele consequenties die uit het besluit tot invoering van de elektronische detentie voortvloeien adviesplichtig zijn.

De bestuurder heeft te kennen gegeven dat geen sprake is van een experiment dan wel pilot als bedoeld in de brief d.d. 16 oktober 2001 van de S-G aan het werkveld. De invoering van de elektronische detentie binnen de clusters van de 5 betrokken PIA's is dan ook definitief en het besluit moet worden beoordeeld op zijn merites, dus de beantwoording van de vraag of in casu sprake is van een adviesplichtig besluit.

Indien in ogenschouw wordt genomen de maatregel zoals die thans wordt ingevoerd kan het volgende worden vastgesteld.

Er is inderdaad sprake van een nieuwe vorm van detentie (te weten elektronisch toezicht zonder inhoudelijk programma), maar dit aspect valt onder het primaat van de politiek, de invoering van de nieuwe vorm als zodanig is een gegeven voor de medezeggenschap.

De gevolgen voor het personeel in zijn totaliteit binnen het Gevangeniswezen zijn zeer beperkt, zowel ten aanzien van de uitbreiding van werkzaamheden (er is één nieuwe functie beschreven ten behoeve van de controle en sanctionering bij niet naleving van de voorwaarden door de gedetineerde), het aantal fte's is beperkt (21,8 fte's op een totaal van 12.000 fte's), de investering naar verhouding gering (ca. € 1 mln., terwijl de exploitatie van het Gevangeniswezen € 900 mln. bedraagt). Van een invoering van een nieuwe technologische voorziening is in het geheel geen sprake, aangezien de enkelbandjes en de bijbehorende apparatuur al sedert 1998 worden gebruikt voor het elektronisch toezicht. Hetgeen door partijen is bevestigd.

Door de groepsondernemingsraad is gewezen op de veronderstelde gefaseerde invoering van elektronische detentie. Op termijn kan de nieuwe detentievorm ook op andere categorieën van gedetineerden worden toegepast. Bovendien wordt niet uitgesloten dat in geval van succes met de elektronische detentie, het elektronisch toezicht kan verdwijnen.

Ook fasegewijze invoering, waardoor de besluitvorming is opgedeeld in deelbesluiten, is adviesplichtig, indien een vervolg met belangrijke consequenties te voorzien is.

De bestuurder ontkent dat op korte termijn uitbreiding zal plaatsvinden, anderzijds stelt hij dat de beleidsmatige visie op elektronische detentie nog in ontwikkeling is, zodat op termijn besluiten tot uitbreiding kunnen worden genomen. Uit de toelichting die de bestuurder ter zitting heeft gegeven, is het de Kamer gebleken dat indien in de toekomst sprake zou zijn van een uitbreiding van de elektronische detentie, dit niet zal leiden tot een uitbreiding van het aantal PIA's dat hiermee wordt belast. Voorts is het de Kamer ter zitting gebleken dat reeds nu gedetineerden vanuit het gehele land gebruik maken van elektronische detentie. Van gefaseerde invoering van elektronische detentie met uiteindelijk gevolgen voor het gehele Gevangeniswezen, is naar het oordeel van de Kamer vooralsnog geen sprake.

De Kamer is dan ook van mening dat de uitbreiding met 21,8 fte's wordt gedragen door de vijf PIA's. Voor deze PIA's is dan ook sprake van een belangrijke wijziging in de organisatie, zoals bedoeld in art. 25, eerste lid, onder e, WOR. Tevens brengt de invoering van elektronische detentie voor de vijf clusters een belangrijke

investering (ca. € 1 mln.) met zich mee (art. 25, eerste lid, onder h, WOR). De Kamer constateert dan ook dat de invoering van elektronische detentie voor bedoelde PIA's een belangrijke wijziging inhoudt, waarin de medezeggenschap op clusterniveau een rol in heeft gespeeld.

De Kamer is op grond van het bovenstaande van oordeel dat sprake is van een belangrijke beslissing -zoals bedoeld in artikel 25, eerste lid, onder d en h, WOR- voor de vijf bij elektronische detentie betrokken clusters. In dit kader merkt de Kamer op dat het haar uit het dossier en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht is gebleken dat de ondernemingsraden binnen de betrokken clusters positief hebben geadviseerd over het voorgenomen besluit.

Alhoewel de Kamer van mening is dat het voorgenomen besluit een belangrijke beslissing is zoals bedoeld in artikel 25 WOR, constateert zij dat de gevolgen van het voorgenomen besluit slechts de vijf bij elektronische detentie betrokken clusters beïnvloeden en niet het gehele Gevangeniswezen of de meerderheid daarvan. De Kamer is dan ook van mening dat geen sprake is van een gemeenschappelijk belang voor (een aanzienlijk deel van) alle clusters. Van adviesrecht voor de groepsondernemingsraad, zoals bedoeld in artikel 35, eerste lid, WOR, kan dan ook geen sprake zijn.

Advies

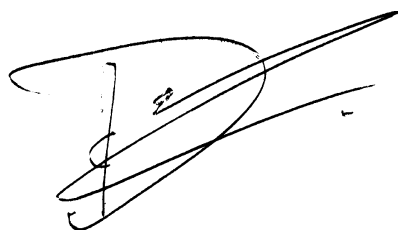
De Bedrijfscommissie voor de Overheid, kamer voor Rijk en Politie is op basis van vorenstaande overwegingen dat artikel 35, eerste lid, WOR, niet op het voorgenomen besluit van toepassing is. De bestuurder in de zin van de WOR hoeft dan ook niet te beschikken over een positief advies van de groepsondernemingsraad, alvorens hij kan overgaan tot uitvoering van bedoeld besluit.

Den Haag, d.d. 14 april 2004

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,
namens deze,



M.Scholtz
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 Rechtbank, sector Kanton, (artikel 36, vierde lid, van de WOR).