

Verkennde rol voor OR bij samenwerking
tussen gemeenten, deel 1

Slingeren tussen de primaten

Samenwerking tussen gemeenten vraagt om afstemming. Voor de betrokken medewerkers zijn het spannende tijden. Tijdens de besluitvorming is er een doorslaggevende rol weggelegd voor de politiek; zij hebben het primaat. Bij wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden hebben de vakbonden het eerstgeboorterecht. OR'en voelen zich erg betrokken bij het proces, maar lijken heen en weer geslingerd te worden tussen deze beide primaten. Hoe kunnen ze hun rol versterken?

Marcel Daems en Johannes Kooistra, senior trainers/advieus bij Stavoor

Shared services

Gemeenten hebben het de laatste jaren flink voor de kiezen gekregen. Ze hebben er een aantal omvangrijke taken bij gekregen, zoals de uitvoering van de Wet Werk en bijstand en binnenkort de Wet maatschappelijke ondersteuning. Op de bijbehorende budgetten is gekort en de financiële risico's zijn bij de gemeenten neergelegd. Kortom: er moet meer gedaan worden met minder middelen.

Een beproefde oplossing is over te gaan tot samenwerking met buurgemeenten.

Betrekkelijk nieuw is om ondersteunende diensten, zoals personeelszaken en automatisering, met elkaar te delen volgens het concept van shared services. Bij shared services richten een aantal gemeenten gezamenlijk een organisatie-eenheid op voor het verlenen van diensten aan de samenwerkende deelnemers. Gemeenten werken op deze manier samen, zonder dat ze hun beslissingsautonomie opgeven.

Voor de medewerkers van de samenwerkende gemeenten kan er veel op het spel staan.

Zullen ze meekunnen naar de nieuwe afdeling (en zo niet, wat dan?), veranderen hun werkzaamheden, moeten ze verhuizen, verandert wellicht de rechtspositie, zullen hun arbeidsvoorwaarden erop achteruitgaan?

Alle redenen dus om als medezeggenschap boven op het proces te zitten. Het probleem doet zich echter voor dat de formele rol van de ondernemingsraad op z'n minst onduidelijk is. Samenwerking is immers een politiek besluit en daar geldt het politiek primaat voor.

Het politiek primaat bij shared services

Veel ondernemingsraadsleden hebben een negatief oordeel over de lokale politiek: ze ervaren het vaak als een jungle, waar de 'primaten' het voor het zeggen hebben en waarin vooral kortetermijnoplossingen gezocht worden. Met de belangen van de ambtenaren wordt onvoldoende rekening gehouden. Zo krijgt het woord politiek primaat (artikel 46.d WOR) een wat ironische betekenis: lokale politici zijn 'primaten' met soms onvoorspelbaar of juist zeer voorspelbaar instinctief primatengedrag. De wet heeft een andere betekenis op het oog als ze over het primaat van de politiek spreekt.

Wat is dat primaat van de politiek nu precies? Als de Raad een besluit neemt dat gaat over een overheidstaak (letterlijk: de publiekrechtelijke vaststelling van taken), dan heeft de ondernemingsraad daarover geen

Een besluit over samenwerking tussen een eigen afdeling en die van buurgemeenten, daar heeft de ondernemingsraad formeel geen overleg- en adviesrecht over

overlegrecht en daarmee ook geen adviesrecht. Een uitzondering vormen besluiten waarin de gevolgen voor het personeel geregeld worden. De vraag in dit geval is of samenwerking met andere ondersteunende diensten (shared services) gezien moet worden als vaststelling van een publiekrechtelijke taak. Sinds 20 mei 2005 heeft de Hoge Raad de jurisprudentie over het politiek primaat aangescherpt door te bevestigen, dat 'het voeren van een administratie' gezien moet worden als een publiekrechtelijke taak. Belangrijke reden daarvoor is dat in zowel de Gemeentewet als de Comptabiliteitswet (waarin de taken van de overheid worden geregeld) de zinsnede staat: 'De overheid dient een administratie te voeren'.

Met andere woorden, als de Raad een besluit neemt over samenwerking tussen een eigen afdeling en die van buurgemeenten, dan heeft de ondernemingsraad daar formeel geen overleg- en adviesrecht over. Pas als het gaat om de personele gevolgen daarvan, komt volgens de wet de ondernemingsraad in beeld.

Het vakbondsprimaat bij shared services

Ook de vakbonden zijn lang niet altijd goed in beeld bij ondernemingsraden. De gemiddelde organisatiegraad bij gemeenten neemt af en binnen de ondernemingsraad blijkt de organisatiegraad zelfs lager dan bij de achterban. Soms is geen enkele vakbond meer vertegenwoordigd in de ondernemingsraad. Het georganiseerd overleg tussen vakbonden en werkgever op lokaal niveau is slapend of zelfs in diepe coma. Echter, als het gaat om het regelen van de personele gevolgen, zijn de vakbonden eerst aan zet. Formeel komt de medezeggenschap pas in beeld nadat werkgever en werknemers in het GO tot overeen-

stemming zijn gekomen over een sociaal plan. Dat is het primaat van de vakbonden, vastgelegd in de CAR/UWO. De ondernemingsraad als mosterd na de maaltijd? Veel OR-leden vinden dit niet terecht, omdat in hun visie de bondsactiviteiten op lokaal niveau nogal te wensen overlaten.

Drie mogelijke houdingen van de ondernemingsraad

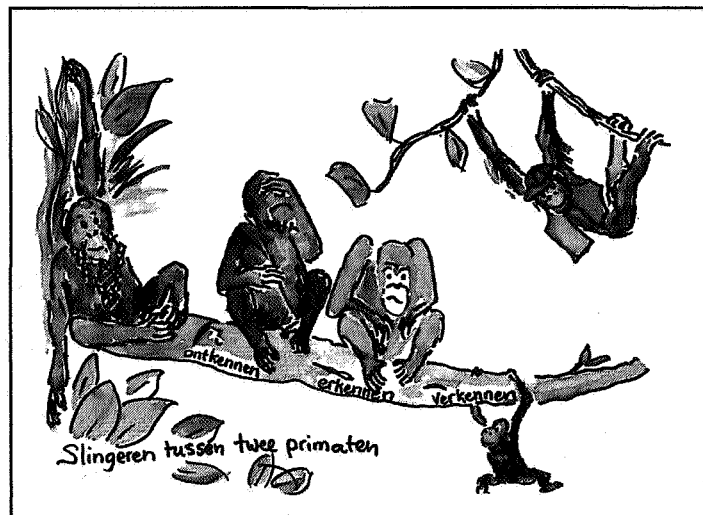
Hoe kan de ondernemingsraad zijn positie in een samenwerkingsproces, gegeven de beide primaten, versterken? Op 22 juni heeft Stavoor over deze vraag een werkconferentie gehouden. Tijdens deze conferentie kwamen met name drie posities steeds terug:

- Erkennen
- Ontkennen
- Verkennen

We geven hieronder een korte beschrijving van deze drie alternatieve houdingen.

Erkennen

De ondernemingsraad erkent dat zijn formele positie geminimaliseerd is en handelt daar vervolgens ook naar. Hij richt zich dus puur op zijn formele bevoegdheden. Het effect is een ondernemingsraad die afwacht tot hij aan de beurt is. De ondernemingsraad behoedt zich voor een forse krachtsinspanning, maar versterkt daarmee tevens het beeld dat zijn invloed zich beperkt tot zijn formele rechten en minimaliseert zijn positie mogelijk onnodig.



Illustratie: Dierke loosten

Ontkennen

De ondernemingsraad kent de feiten wel, maar ontkent ze tegelijkertijd ook. De feiten zijn namelijk vervelend. Hij bluft enigszins naar WOR-bestuurder en college en pretendeert meer rechten te hebben dan feitelijk het geval is. Op zich kan het geen kwaad om de bevoegdheden ter discussie te stellen. Het risico is echter aanwezig dat de ondernemingsraad daardoor aan geloofwaardigheid verliest.

Verkennen

De ondernemingsraad erkent zijn beperkte formele bevoegdheden, maar verkent vervolgens vanuit die feitelijke situatie welke ruimte er wel is. En benut die ruimte vervolgens volledig. Sterker nog, door zich niet neer te leggen bij de beperkingen en vanuit eigen kracht zich te herpositioneren, vergroot hij zelfs zijn rol. Verkennende onderne-

mingsraden denken vanuit de belangen die op het spel staan en proberen in gesprek te komen met sleutelfiguren in het besluitvormingsproces. Mogelijk uit nood geboren komt de ondernemingsraad er sterker uit dan hij daarvoor was.

Tactieken voor een verkennende positie

In het tweede deel van dit artikel zullen we een beschrijving geven wat een ondernemingsraad kan doen om in een verkennende positie te komen en deze te versterken.

Als eerste zul je als ondernemingsraad een visie moeten ontwikkelen op de wenselijkheid van samenwerking. De ondernemingsraad zal dus inzicht moeten zien te krijgen in de motieven om samen te werken en de noodzaak en urgentie daarvan moeten zien vast te

Pas als het gaat om personele gevolgen, komt volgens de wet de ondernemingsraad in beeld

Gezamenlijk optrekken met de vakbonden kan een belangrijke troef zijn voor wezenlijke invloed

stellen. Aan de hand van een eigen visie is het voor de ondernemingsraad mogelijk om de posities in het krachtenveld te begrijpen: wie heeft er welke belangen, wie deelt de visie van de ondernemingsraad en is dus een natuurlijke bondgenoot en wie zal de ondernemingsraad op zijn weg vinden? Een gezamenlijk visie maakt het ook mogelijk om als één ondernemingsraad te opereren; zolang er nog geen gemeenschappelijke visie is, beeft de ondernemingsraad dat zijn positie minder sterk zal zijn. Een gezamenlijk verhaal daarentegen zorgt voor een stevig front. En een gelijkloend verhaal richting de achterban(nen) binnen de onderneming.

Verder is het van belang om samen met de ondernemingsraden van de (mogelijke) samenwerkingspartners een gezamenlijke visie op te stellen, omdat een gezamenlijk advies in een later stadium meer gewicht in de schaal legt.

Zelfinzicht en kennis van de sterke en minder sterke kwaliteiten kan de ondernemingsraad behoeden voor het overschatten of onderschatten van de eigen mogelijkheden. Een eigenschap die voor een verkennende ondernemingsraad onontbeerlijk is, is *durf*. De bereidheid om stappen te zetten die mogelijk ongebruikelijk zijn binnen de medezeggenschap bij overheden, vraagt om enig lef. Durf is nodig om nieuwe, ongebaande paden in te slaan, voorstellen te doen waar anderen

niet aan hebben gedacht (of wel aan hebben gedacht maar niet naar voren hebben durven brengen), om niet teveel beïnvloed te worden door (al dan niet bestaande) politieke omgangsvormen, en een onafhankelijk positie in te nemen, los van wat het management of de politiek vindt.

Omgaan met gegroeide rol van de ondernemingsraad. Wat is de huidige positie van de ondernemingsraad binnen de onderneming, hoe is deze gegroeid en wat zijn logische vervolgstappen om deze positie te verbeteren? Van de ene op de andere dag een volledig andere houding aannemen kan, maar zal overal de wenkbrauwen doen fronsen.

Verkennen vraagt om een sterke *informatiepositie* en een grote kennis van zaken. Terwijl in samenwerkingsprocessen de ondernemingsraad nogal eens verstoken blijft van informatie. Informatie zal vaak uit andere bronnen moeten komen, bijvoorbeeld van de andere betrokken ondernemingsraden. Sommige informatie blijkt vaak erg veel nieuwe kennis op te leveren, zowel over de voortgang als over de ingenomen posities. *Netwerken* is daarom een belangrijke activiteit; veel bellen met collega-voorzitters en met ondernemingsraden die al eerder met samenwerking te maken hebben gehad en uit hun praktijkervaringen kunnen putten. Maar ook de formele wegen blijven bewandelen. Ook al heeft de ondernemingsraad geen adviesrecht

over het voorgenomen besluit, het informatierecht is hem daarmee niet onthouden. En wat te denken van de ondersteuning door externe deskundigen?

Inzicht in politiek-bestuurlijke verhoudingen. Als een ondernemingsraad invloed wil kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming, moet hij de procedures goed kennen; daar horen ook de geschreven en ongeschreven wetten van het politieke bedrijf bij. Veel OR-leden hebben vanwege hun werkzaamheden redelijk inzicht in de politiek-bestuurlijke verhoudingen. De ondernemingsraad kan zijn eigen positie verstevigen door richting de politiek aan een imago van betrouwbaarheid te werken. Investeren in persoonlijke contacten met politieke sleutelfiguren is bijna een voorwaarde om iets te kunnen betekenen. Deze contacten kunnen van belang zijn om beelden en ideeën (eigen opvattingen van de ondernemingsraad) met elkaar uit te wisselen. Lobbywerk zoals het oorspronkelijk bedoeld was: door middel van het geven van gerichte informatie de eigen positie versterken. Of in het kader van een verkennende ondernemingsraad: de soms gebrekkige positie meer gelijkwaardig maken aan die van de andere spelers.

Contact met de vakbonden. Vakbonden zijn ook een invloedrijke speler. Ze kunnen vanwege hun onderhandelingspositie (overeenstemmingsvereiste) vaak voorwaarden stellen die

strikt genomen niet op hun weg liggen. Tijdig contact leggen met de eigen vakbondsbestuurder(s) en met het georganiseerd overleg is van groot belang om een gezamenlijke strategie uit te werken. Gezamenlijk optrekken met de vakbonden kan een belangrijke troef zijn voor wezenlijke invloed.

De relatie met de bestuurder is een factor die van belang is om te bepalen hoeveel ruimte er is om ook met andere partijen te praten. Als een bestuurder daar niet moeilijk over doet, is de stap om dat te doen makkelijker dan als de bestuurder daar geïrriteerd over doet. Als een bestuurder 'geen toestemming' geeft om contacten met anderen te leggen, kan de ondernemingsraad wijzen op zijn recht om met iedereen binnen de onderneming te overleggen. Het enige wat de ondernemingsraad niet kan doen, is de ander verplichten om medewerking te verlenen aan zo'n gesprek.

Zonder *de belangen en verwachtingen van de achterban* goed te kennen, is een verkennende houding niet goed mogelijk. Als de ondernemingsraad zich gesteund weet door zijn achterban, staat hij in het overleg veel sterker als vertegenwoordiger van de medewerkers, dan als hij vanuit een ivoren toren opereert. Ook de politiek zal ontvankelijker zijn voor zijn argumenten als de ondernemingsraad als een echte vertegenwoordiger optreedt.