

De voorsprong van de achterstand

Medezeggenschap bij de overheid

JAAP DE JONG

Inleiding

Het is lang stil gebleven rond de medezeggenschap van ambtenaren. Pas de laatste jaren ontstaat er meer belangstelling voor, in het kielzog van de discussies over de ondernemingsraden. De paradoxale situatie dat een overheid, die het bedrijfsleven vergaande medezeggenschapsregels oplegt, in de eigen arbeidsorganisatie daarop achterloopt, ontlokte steeds meer kritiek. Deze opvallende achterstand heeft als belangrijkste oorzaak de, lange tijd dominerende, visie op de 'status' van ambtenaren, waarin de parlementaire democratie de mogelijkheden voor medezeggenschap van ambtenaren beperkt.

In dit artikel wordt de actuele situatie in de ambtelijke medezeggenschap beschreven.¹ Na een korte weergave van overlegstelsel, geschiedenis en geldende regelingen wordt ingegaan op uitslagen van verkiezingen voor medezeggenschapsorganen en de krachtsverhoudingen tussen de bonden, waarbij de situatie van de grootste ambtenarenbond, de AbvaKabo, apart wordt behandeld. Als mogelijk gevolg van de recente ontwikkelingen wordt een 'politisering' van de medezeggenschap genoemd. Vervolgens wordt een groeiende overkomst in arbeidssituaties bij overheid en bedrijfsleven geconstateerd, waarop een pleidooi voor de totstandkoming van een algemeen geldende democratiseringswet wordt gebaseerd. Daarmee zou geprofiteerd kunnen worden van relatief gunstige voorwaarden bij de overheid voor de ontwikkeling van medezeggenschap. Tot slot wordt het begrip medezeggenschap ruimer geïnterpreteerd om in te gaan op participatiemogelijkheden binnen de arbeidssituaties en de mogelijke voor- en nadelen daarvan.

Overlegstelsel

Het overlegstelsel in de overheidssfeer is nogal onoverzichtelijk. Er zijn verschillende stelsels voor de rijksoverheid en de drie verschillende groepen lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), waarbij bo-

vendien een onderscheid naar overlegniveau gemaakt moet worden. Als algemene lijn, er zijn vele uitzonderingen, vindt er op een centraal, landelijk niveau overleg plaats met vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel. Vervolgens vindt er overleg plaats op het niveau van de organisatie-eenheid (departement, overheidsbedrijf, tak van dienst). Daarnaast kan ook nog overleg plaatsvinden op het niveau van de bestuurlijke eenheid (gemeente, provincie). Deze vormen van overleg worden 'georganiseerd' of 'extern' overleg genoemd, omdat het overleg is tussen de werkgever en de vertegenwoordigers van het georganiseerd personeel. Het laagste niveau van overleg heet dan 'vertegenwoordigend' of 'intern', omdat hier in de diensteenheid overleg plaatsvindt tussen de dienstleiding en personeelsvertegenwoordigers. Deze medezeggenschapsorganen heten meestal dienstcommissie (DC) of medezeggenschapscommissie (MC).

Het vaststellen van de regelingen voor deze commissies vindt in belangrijke mate decentraal plaats, waardoor er aanzienlijke verschillen kunnen ontstaan. De laatste jaren veranderen deze regelingen in hoog tempo. De twee belangrijkste regelingen, voor de rijksoverheid en de gemeenten, zijn onlangs herzien. Ook in gemeenten met eigen regelingen vinden veranderingen plaats. De belangrijkste ontwikkeling is de groeiende overeenkomst met de Wet op de ondernemingsraden. Daarbij wordt gezocht naar overeenkomst in regels voor kiesrecht, bevoegdheden, verplichte instelling, grootte en wijze van samenstelling.

De regeling voor de dienstcommissies bij het rijk werd in oktober 1982, na jarenlange discussies waarbij vooral het kiesrecht van ongeorganiseerden een probleem vormde, veranderd.² De instelling van een dienstcommissie werd nu verplicht bij elk departementsonderdeel dat een organisatorische of beleidsuitvoerende eenheid vormt. Tot 1985 zal een overgangperiode gelden, waarbinnen ongeveer duizend dienstcommissies gevormd moeten worden met in totaal zo'n negenduizend leden.

De medezeggenschap van de dienstcommissie bestrijkt het brede terrein van de arbeids- en dienstvoorwaarden, van organisatie en werkwijze en van technische en economische dienstuitvoering binnen de diensteenheid. Zoals in de WOR is een onderscheid gemaakt tussen de eigen vergaderingen van de dienstcommissie en de overlegvergaderingen met het diensthoofd, waarmee de DC dus verzelfstandigd is. De bevoegdheden van de DC komen voor een belangrijk deel overeen met die van de ondernemingsraad.

De nieuwe modelregeling die eind 1983 vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten werd uitgegeven volgt in de hoofdzaken deze rijksregeling.

Daarin is de veel globalere formulering van bevoegdheden dan in de WOR opvallend. Daardoor kan in de praktijk de uitwerking breder worden. Hoewel een meer uitgewerkte omschrijving ook voordelen kan bieden, lijkt toch de oude wet van de voorspronggevend achterstand te werken. De

mogelijkheid van beroep voor de dienstcommissie op een onafhankelijke externe instantie ontbreekt echter. Dit is voor de bonden een belangrijk kritiekpunt. De vakbondswensen gaan verder uit naar ruimere regeling van scholings- en vormingsfaciliteiten en royalere vakbondsvergoedingen.

Een groot en belangrijk verschil met de WOR blijft de publiekrechtelijke, eenzijdige beslissingsbevoegdheid van het 'bevoegde gezag'. Terwijl de WOR voorziet in een gelijkwaardigheid van partijen op het niveau van de onderneming, kennen de overheidsvoorschriften slechts een vorm van gelijkwaardigheid op het niveau van de diensteenheid.

Verhoudingen

De resultaten van eerste verkiezingen bij het rijk zijn in de onderstaande tabel samengevat.³

Opvallend is de sterke wisseling tussen de uitslagen van AbvaKabo en ongeorganiseerden⁴, terwijl CFO en categorialen samen in de meeste uitslagen rond de 33% scoren. Traditioneel bestaan er belangrijke verschillen in de ontwikkeling van medezeggenschap tussen de uitvoerende en de beleidsvoorbereidende politieke verantwoordelijkheid en is het werknemersbewustzijn sterker ontwikkeld. Daar zijn Abva en Kabo steeds sterk geweest. De PTT-uitslagen, in alle bedrijfsonderdelen een AbvaKabo-meerderheid, bewijzen dat.

Goede uitslagen heeft de AbvaKabo ook gehaald bij een achttal MC-verkiezingen in grotere gemeenten. Van de 1331 te verdelen zetels veroverde zij er 790 (59,4%). Het beeld van de verdeling van de aanhang wordt hier bevestigd. AbvaKabo: in uitvoerende diensten en de welzijnssector; CFO: in de zorgsector en regionaal geconcentreerd in uitvoerende diensten; cate-

Tabel 1: Uitslagen verkiezingen bij de Rijksoverheid

	Tot.	Landb. febr. '83	SoZa. mei '83	Verk. Water. juni '83	VROM mrt. '84	PTT apr. '84	WVC mei '84
Aantal DC's	446	80	23	47	43	230	23
Aantal leden	3462 (100)	524 (100)	243 (100)	515 (100)	326 (100)	1704 (100,1)	150 (100)
AbvaKabo	1558 (45,0)	112 (21,4)	119 (49,0)	169 (32,8)	102 (31,3)	996 (58,5)	60 (40,0)
CFO	633 (18,3)	86 (16,4)	62 (25,5)	57 (11,1)	44 (13,5)	370 (21,7)	14 (9,3)
AC+CMHA	518 (15,0)	82 (15,6)	21 (8,6)	168 (32,6)	67 (20,6)	167 (9,8)	13 (8,7)
Ongeorg.	667 (19,3)	197 (37,6)	41 (16,9)	121 (23,5)	111 (34,0)	134 (7,9)	63 (42,0)
Onbekend	86 (2,4)	47 (9,0)	—	—	2 (0,6)	37 (2,2)	—
Opkomst	—	88,9	—	79,3	84,2	—	—

gorialen: vooral op secretarieën en beleidsafdelingen; ongeorganiseerd: in technische beroepen en onder het kleurloze witte-boorden-proletariaat.

Een verdere bevestiging van de kracht van de AbvaKabo, overal tussen een- en twee-derde van de zetels, kan niet zonder gevolgen blijven voor de krachtsverhoudingen tussen de bonden. Met name de invloed van categoriale bonden zal dan worden teruggebracht tot meer reële proporties.

Toch is de positie van AbvaKabo niet zonder problemen door de behoorlijke polariteit in haar aanhang tussen nieuwe beter-geschoolde leden en oude minder-geschoolde leden (de oorspronkelijke machtsbasis van deze bond).⁵ In de DC- en MC-fracties ontstaan problemen tussen de beide groepen. Het kost zeer veel moeite het verschil in ervaring in discussiëren en verwerken van schriftelijke stukken zonder spanningen op te lossen. Het verschil in deskundigheid schept een afstand in macht, die de participatie van lagere beroepsgroepen benadeelt. Bovendien blijken vertegenwoordigers uit lagere beroepsgroepen meer getroffen te worden door informele sancties. (Bijvoorbeeld de opdracht het bezemhok schoon te maken terwijl je voor de vergadering in je nette pak op het werk komt.)

Ook vroeger kende de bond wel problemen met de complexe samenstelling van de aanhang, maar door de verkiezingen kunnen deze een meer (machts-)politiek karakter krijgen. Dat kan versterkt worden door verschil in partijpolitieke voorkeur van bondsleden, zeker wanneer dat aansluit op de politieke situatie. In de gemeente Den Haag blijken bijvoorbeeld de medezeggenschapscommissies in hun verzet tegen bezuinigingen in toenemende mate aangewezen op de gezamenlijke en oppositionele fractie van PSP, CPN en PPR om hun belangen in de gemeenteraad te verdedigen.

Een meer politieke opstelling van medezeggenschapsorganen kan dus een bron van spanning zijn voor de verhoudingen binnen de Nederlandse sociaal-democratie; zeker wanneer de PvdA bestuurlijke medeverantwoordelijkheid draagt. Ook binnen de bond kunnen problemen ontstaan, omdat de bond tot een algemeen beleid moet komen terwijl MC's veel specifieker gericht zijn op de belangen van de eigen dienst. Daarmee kan een concurrentie ontstaan tussen de medezeggenschapsstructuur en de bondsorganisatie. Er is, weer in Den Haag, vanuit de MC's, zelfs door georganiseerd, een duidelijke roep om de instelling van een gemeentelijke MC als topmedezeggenschapsorgaan naast het georganiseerd overleg. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn binnen de rijksoverheid merkbaar. Ook hierin dient de WOR met groeps- en centrale ondernemingsraden als voorbeeld. Doorvoering van zo'n stelsel wordt echter belemmerd door het bestaan van het tussenniveau in het overlegstelsel ('Bijzondere Commissies'). De bonden zullen zich hier voorlopig wel tegen verzetten omdat de uitbreiding van het intern overleg hun positie in het extern overleg zal verzwakken.

Politisering

De uitvoering van de nieuwe regelingen blijkt invloed te hebben op de interne overheidsorganisatie. Omdat de bevoegdheden van vertegenwoordigende organen gekoppeld zijn aan de verantwoordelijkheden van de diensthoofden ontstaat er, vanuit de bonden, druk om die verantwoordelijkheden duidelijk vast te leggen. Daarnaast zijn er voorbeelden van dienstcommissies die aandringen op verandering van de interne organisatie (streven naar plattere organisatievormen, werkoverleg en projectmatige aanpak). Tegelijkertijd staat de organisatie van het overheidsapparaat in de politiek sterk ter discussie in het kader van de bezuinigingen (sleutelwoorden: deregulering, privatisering, reorganisatie en automatisering). In het verzet hiertegen van bonden en dienstcommissies dient vanuit de primaire verdediging van werknemersbelangen in toenemende mate een visie op de maatschappelijke rol en functie van de overheid ontwikkeld te worden.

Zoals aangegeven is het voor DC's en MC's niet mogelijk in conflictsituaties naar een externe beroepsinstantie te gaan. Daar staat tegenover dat een beroep op politiek gekozen organen om in te grijpen meer kansen biedt dan in het geval van een particulier bedrijf. Er is een duidelijke ontwikkeling naar politisering van de medezeggenschap waar te nemen. Zowel in een verdere vermenging van het politieke terrein met het medezeggenschapsgebied, als in een politieker gedrag van personeelsvertegenwoordigers. Aan dat laatste kleven bezwaren die we vanuit de partijpolitiek kennen. Zo wordt de werknemerseenheid wel doorbroken door 'tribune'-gedrag. Gevaarlijker is het als de legitimiteit van werknemersmedezeggenschap gekoppeld gaat worden aan de actieve deelname aan verkiezingen voor personeelsvertegenwoordigers.

Eén medezeggenschapswet

Er is een groeiende overeenkomst in algemene arbeidsvoorwaarden en arbeidssituaties van werknemers in het particulier bedrijfsleven en 'dianaren' van de overheid. Dat blijkt uit zaken als:

- het feitelijk veroveren van het stakingsrecht in rechterlijke uitspraken van begin 1982 en eind 1983;
- algemene geldendheid van de ARBO-wet;
- discussie tussen bonden en minister over invoeren van een soort CAO-overleg;
- verslechtering van ambtelijke rechtsposities;
- grotere overeenstemming in denken over organisatievormen van overheid en bedrijfsleven.

Op die ontwikkeling voortbouwend lijkt het een logische gedachte dat er één

democratiseringsregime zou moeten gelden voor alle organisaties waarin arbeid wordt verricht. In de Tweede Kamer zijn daarvoor al pleidooien gehouden. Tegen zo'n algemene regeling, die zou neerkomen op een uitbreiding van de ambtelijke medezeggenschap, wordt nog altijd als formeel bezwaar de onverenigbaarheid met de tweeledige hoedanigheid van de overheid (politiek gezagsdraagster en werkgeefster) en met de parlementaire verantwoordelijkheid van bestuurders aangevoerd. Het is natuurlijk maar de vraag of medezeggenschap van alle ambtenaren de parlementaire democratie meer geweld zou aandoen dan bestaande verschijnselen van 'vierde macht'. Medezeggenschap wordt zelfs wel als remedie tegen bureaucratie gezien. Dienstcommissies zouden dan ook het inhoudelijk produkt, bijvoorbeeld het ambtelijk advies, mede moeten kunnen beïnvloeden. Een systeem van 'check and balances' in de verhoudingen binnen de ambtelijke diensten zou de parlementaire democratie geen kwaad doen.

Het verlangen naar één basiswet is echter mede gegrondvest op de veronderstelling dat uniforme regelingen wenselijk en mogelijk zijn. Daarbij stuit men op vrij bekende problemen. Er kan geen rekening worden gehouden met plaatselijke verschillen en mogelijkheden en door het modelmatige zal er grote afstand blijven bestaan tot de weerbarstige maatschappelijke werkelijkheid.

Toch is een algemene regeling wenselijk. Maar daarin zou gestreefd moeten worden naar het vastleggen van de principiële basisrechten, waarbij de mogelijkheden tot decentrale uitwerking vrij moeten worden gelaten waardoor ruimte ontstaat voor verdergaande ontwikkelingen onder gunstige omstandigheden. De koppeling aan een algemene basisregeling is dan noodzakelijk om ook voor andere sectoren mogelijkheden te openen.

Een juiste combinatie van de 'zelfstandigere' WOR en de 'globalere' ARAR zou al heel wat kunnen verbeteren. Dan mag aangenomen worden dat er in de overheidssfeer meer mogelijkheden liggen voor de ontwikkeling van medezeggenschap; juist vanwege de tweeledige hoedanigheid van de overheid. Wat zij immers als politiek gezagsdraagster bepaalt, zal zij als werkgeefster moeten waarmaken. Toegegeven moet worden dat hierin het gevaar ligt van het omgekeerde effect.

Bij één wettelijk medezeggenschapsregime kunnen ontwikkelingen in de overheidssfeer tot precedents worden voor situaties in het particulier bedrijfsleven. Middels beroepsprocedures en rechterlijke uitspraken kunnen daarmee ontwikkelingen op andere plaatsen worden gestimuleerd.

Flexibilisering en participatie

Tot hier toe werd medezeggenschap min of meer gelijk gesteld aan het totaal van regels waaronder het als middel tot inspraak en overleg functioneert.

Uitgaande van een veel bredere interpretatie van medezeggenschap kan gesteld worden dat het beter regelen van de formele medezeggenschapsverhoudingen wel een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde is voor de ontwikkeling van een goede ambtelijke medezeggenschap. Daarnaast zou ook de bestaande organisatie van het totale overheidsapparaat (een piramidale lijnstaforganisatie met geringe delegatie van directe verantwoordelijkheden en bevoegdheden) bekeken en veranderd moeten worden. Daartoe dient er duidelijkheid te worden verschaft over de politieke en publieke verantwoordelijkheden van ambtenaren. Worden die verbreed, dan zijn er minder hiërarchische organisatievormen mogelijk. De grotere betrokkenheid en medezeggenschap van ambtenaren als gevolg daarvan zouden positieve effecten kunnen hebben op het functioneren van de politieke democratie en op de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. De heersende bureaucratische cultuur kan dan vervangen worden door een ambtelijke cultuur die gericht is op het dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Er is wel sprake van een zekere ontwikkeling in die richting, maar vaak lijkt het vooral te gaan om een flexibilisering van de arbeid ten gunste van de organisatie en haar financiën. Begin dit jaar kwam er bijvoorbeeld een ambtelijke nota in de openbaarheid waarin gepleit werd voor een systeem van zelfbeheer.⁶ De nota was in het kader van het heroverwegingsbeleid gericht op kostenvermindering en efficiëntieverhoging, maar pleitte voor een grotere autonomie van dienstonderdelen als remedie tegen bureaucratische verspilling. Een paar maanden eerder was een nota verschenen over de reorganisatie van het personeelsbeleid, waarin gelijksoortige gedachten werden geformuleerd.⁷ Hierin werd gepleit voor het vereenvoudigen van procedures en regelingen om een vergroting van mobiliteit en flexibiliteit in de arbeidsorganisatie mogelijk te maken.

Van zulke ontwikkelingen mag verwacht worden dat het aanbod vanuit de leiding tot participatie in de arbeidsorganisatie vergroot wordt. Daarmee zou 'participatie' als organisatiemodel een alternatieve strategie voor medezeggenschap kunnen worden. Uit de geschiedenis van bijvoorbeeld de 'human relations'-beweging moet geleerd worden dat daaraan risico's voor de ontwikkeling van de medezeggenschap kleven. Participatie kan dan gebruikt worden om een principieel recht op medezeggenschap om te buigen tot een vorm van werkgevers-vriendelijke organisatieverandering. Bovendien kan de saamhorigheid aan werknemerskant door een verdeel-en-heersstrategie bedreigd worden. Wanneer het aanbod tot participatie wordt gedaan aan het niveau van beleidsambtenaren, die zichzelf nu al weinig zien als werknemer, bestaat het gevaar dat deze groep, die vanwege kennis en positie moeilijk te missen is, zich gaat afwenden van de medezeggenschap. Die wordt dan een uitlaatklep voor de gewone ambtenaar

De teneur van dit artikel is dat er mogelijkheden zijn om een aanvankelijk-

ke achterstand op medezeggenschapsgebied om te zetten in een voorsprong. Daarbij is gewezen op een aantal gevaren. Op dit moment is nog niet vast te stellen of in deze periode van crisis, bezuinigingen en een VVD-CDA-kabinet de veranderingen nog wel op tijd komen. Was er in het verleden nauwelijks belangstelling voor de medezeggenschap van ambtenaren; betrokken bonden en personeelsvertegenwoordigers moeten uit de geschiedenis in ieder geval leren meer oog te hebben voor ervaringen opgedaan in de industriële medezeggenschap.

P.S. Overigens ben ik van mening dat het Centraal Bureau voor de Statistiek een aparte medezeggenschapsstatistiek moet gaan ontwikkelen, waarin gegevens over aantal medezeggenschapsorganen, grootte, samenstelling, bijzondere bevoegdheden, vergaderfrequentie en activiteiten zijn opgenomen. Dat zou kostbare informatie op een goedkopere en meer toegankelijke wijze opleveren dan experimentenreeksen.

Noten

1. Het beschikbare materiaal, wat scripties en stageverslagen, legt duidelijke beperkingen op aan de mogelijkheden tot sociologische beschouwing in dit artikel. Veel informatie is ontleend aan: Moll, Marijke, *Medezeggenschap bij een overheidsbedrijf*, Doctoraalscriptie vakgroep sociale en organisatiepsychologie Rijksuniversiteit Leiden, juli 1980; Wijling, Peter, *MedezeggenschapsCommissies bij de gemeente Den Haag*, (een onderzoek), Den Haag, juni 1982. Een uitgebreidere versie van dit artikel kan aan belangstellenden ter beschikking gesteld worden.
2. Een handzame toelichting op de rijksregeling kan gevonden worden in: Borghouts, mr. H. C. J. L., Cammaert, mr. P. A. G., Sikkes, J. H., *Medezeggenschap bij de overheid* (Actualiteitenreeks nr. 1), Deventer, 1982.
3. Deze tabel is opgesteld met behulp van de weergaven van uitslagen in: AANEEN, tweewekelijkse uitgave van de AbvaKabo.
4. De erkende bonden hebben het primaire recht van kandidaatstelling. Daarnaast kunnen lijsten worden ingediend door bepaalde aantallen werknemers, die geen lid zijn van een al deelnemende bond. In het spraakgebruik zijn dit de ongeorganiseerden.
5. Tot voor kort betrof de ABVA bijvoorbeeld haar interne vertegenwoordigers op het ministerie van onderwijs alleen uit de bodedienst, postkamer en onderhoudsdienst.
6. Berichten in Het Financieel Dagblad van 17 januari 1984.
7. HERINRICHTING van het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdienst, publikatie vanuit het project Reorganisatie Rijksdienst, Stafafdeling Voorlichting, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, nov. 1983.