

Geen ja of nee, maar adviesrecht strategisch gebruiken

OR'en kunnen worstelen met de vraag hoe te adviseren. Die worsteling wordt voor een deel veroorzaakt door een verkeerde beeldvorming over het adviesproces. De OR-trainer die ooit bedacht heeft dat een OR moet kiezen tussen een negatief of een positief advies moet worden opgespoord en alsnog bestraft. Samen met de gemaakte strategie die later de discussie is begonnen over de 'ja, mits'-, of de 'nee, tenzij'-adviezen. Door die keuzes zo te stellen zijn OR'en belast met onnodige vragen.

Jaap de Jong

Voor een ander deel komt de worsteling voort uit onvoldoende inzicht hoe het adviesrecht strategisch te gebruiken is. In dit artikel wordt in beide aspecten inzicht gegeven en wordt een strategische adviesmethode gepresenteerd waarmee al jarenlang ervaring bestaat.

Positief of negatief

Nergens in de WOR staat dat een OR een positief of negatief oordeel moet geven over het voorgenomen ondernemersbesluit. Wel moet de OR kunnen adviseren over dat voorgenomen besluit. Daarna moet de ondernemer een besluit nemen.

Als de ondernemer het advies van de OR overneemt, mag hij zijn besluit niet alleen nemen, maar het ook onmiddellijk uitvoeren. Volgt de ondernemer daarentegen het advies van de OR niet, of maar gedeeltelijk, dan mag hij nog steeds zijn besluit nemen, maar moet de uitvoering opschorten.

Dat is voor iedere OR bekende kost. Maar het wezenlijke punt wordt helaas veel gemist. Het is namelijk de ondernemer die uiteindelijk beslist of het advies van de OR een positieve of een negatieve lading krijgt door het wel of niet te volgen. Dat past ook bij de ondernemersvrijheid zoals die door de WOR gerespecteerd wordt.

Een OR die zijn adviezen dus beëindigt, na veel onderlinge discussies en hoofdbrekens, met een positief of een negatief advies (of al die varianten met voorwaarden die daar tussen liggen) heeft niet alleen veel tijd verloren maar is ook bezig geweest zich de verkeerde vragen te stellen. Wie kent niet de korte adviezen waarin de OR meldt naar aanleiding van de adviesaanvraag 'positief' te adviseren. Zo'n OR gebruikt zijn adviesrecht niet om mee te sturen, maar functioneert als een stoplicht dat groen of rood licht geeft.

OR'en gebruiken hun tijd beter door zich te richten op een inhoudelijk goed

advies. Een advies dat zich moet richten op de gewenste formulering van het ondernemersbesluit.

Besluiten moet

Ondertussen moeten heel veel ondernemers ook nog opgevoed worden in de noodzakelijke besluitvormingsprocedures. Op veel plekken in de overheid wordt wel advies gevraagd, wordt ook advies gegeven, maar eigenlijk nooit een ordentelijk besluit genomen.

OR'en moeten van hun ondernemer verwachten dat hij met een schriftelijk besluit komt waaruit blijkt hoe hij het advies heeft verwerkt. Niet alleen omdat we vinden dat de WOR een zinvolle procedure geeft die, mits goed gevolgd, de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, maar ook om later precies te kunnen vaststellen wat er besloten is.

Met een eigen standpunt op papier bepaalt de OR zelf meer de inhoudelijke agenda van het overleg.

Adviesmoment

Een van de moeilijker vraagstukken is op welk tijdstip de OR om advies gevraagd moet worden. De WOR lijkt zichzelf hierin tegen te spreken. Want het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het besluit (art. 25, lid 2), maar moet gelijktijdig wel een overzicht bevatten van beweegredenen, gevolgen en voorgenomen maatregelen (art. 25, lid 3). Aan die laatste eis kan een ondernemer pas voldoen als hij zijn voorgenomen besluit heeft uitgewerkt. Maar hoe verder het besluit uitgewerkt is, hoe minder mogelijkheid voor de OR om nog invloed te kunnen uitoefenen op richting en principes van het voorgenomen besluit.

Dus lijkt het een keuze tussen twee kwaden. Als de OR op een vroeg moment adviseert, kan hij invloed uitoefenen op de hoofdrichting, maar zijn de gevolgen, laat staan de noodzakelijke

De uitgangspunten vormen de bril waardoor de OR zal kijken.

maatregelen, nog nauwelijks te overzien. En adviseert de OR pas als de adviesaanvraag helemaal compleet is, dan is er weinig ruimte meer voor inhoudelijke advisering. Als de OR het dan niet eens is met het voorgenomen besluit dan zal er ook snel een conflict-situatie ontstaan.

De keuze is nog moeilijker omdat per besluitvormingsproces de OR eigenlijk maar één keer gebruik kan maken van zijn volledige adviesrecht volgens artikel 25. Gelukkig neigt de Ondernemingskamer in recente jurisprudentie er naar om meer adviesplichtige beslismomenten in een besluitvormingsproces te onderkennen. Maar helemaal daarop rekenen kan de OR nog niet.

Het wordt allemaal nog ingewikkelder door de moderne manieren waarop reorganisaties worden aangepakt. Waren dat vroeger, althans op papier, keurig in fasen onderscheiden besluitvormingsprocessen, nu zijn het steeds vaker ontwikkelingsprocessen, waarin men 'werkenderweg' probeert te ontdekken hoe de organisatie er uit moeten gaan zien.

Natuurlijk biedt de WOR wel instrumenten op zulke situaties te lijf te gaan. Met name het middel van ondernemingsovereenkomsten kan gebruikt worden om de volledige adviesrechten van OR'en op meer momenten in een besluitvormingsproces vast te leggen.



En OR'en kunnen het zelfde ook bereiken door in hun advisering voorwaarden te stellen.

Strategische adviesmethode

De volgende gepresenteerde methode biedt hulp. Basisveronderstelling van deze methode is dat de OR van het begin af aan zijn inhoudelijke inbreng op papier uitbrengt. Dat heeft ook nog tot voordeel dat de OR daarmee in het overleg het initiatief overneemt. Als de OR geen eigen stuk inbrengt gaat het overleg immers over de stukken van de ondernemer. De OR komt daardoor in de vragende en reagerende rol. Met een eigen standpunt op papier bepaalt de OR zelf meer de inhoudelijke agenda van het overleg, neemt daarin initiatief en vraagt daarop de reactie van de ondernemer.

Voorkomen wordt bovendien dat de OR pas aan zijn advisering gaat werken, nadat het overleg met de bestuurder is afgerond. De ervaring leert dat pas op het moment dat de OR echt zijn advies gaat schrijven, allerlei zaken aan de oppervlakte komen waaraan in het overleg geen aandacht is besteed.

Dus het basisidee is dat de OR zijn mening vastlegt in een werkdocument en dat dit werkdocument ook het middel is om het overleg te structureren en vast te leggen. Het werkdocument is dus de gegevensdrager van het overleg. Na afronding van het overleg wordt het werkdocument vrij eenvoudig omgebouwd tot het advies. Dat advies bevat voor ondernemer en OR geen verrassingen meer, zij hebben het in het overleg zien groeien.

De moderne tekstverwerking maakt het daarbij gemakkelijk mogelijk om op het werkdocument steeds aan te geven om welke versie van welke datum het gaat en welke tekstgedeelten in vergelijking met de vorige versie zijn aangepast.

Het advies Uitgangspunten

De OR dient altijd te beginnen met het vaststellen van de eigen uitgangspunten. Daarvoor hoeft hij ook niet te wachten op de adviesaanvraag, dat kan ook eerder. Veel OR'en werken hun doelstellingen uit in beleidsdocumenten of werkplannen.

Er zijn meer methodes om tot de vast-

Opbouw Advies

Procedureel deel

- Status stuk
- Samenvatting standpunt adviesvragen
- Beschikbare informatie
- Gevolgde procedures
- Toezeggingen

Inhoudelijk deel

- Uitgangspunten
- Openstaande vragen en discussiepunten
- Inhoudelijke opmerkingen
- Conclusies/eindadvies
- 'Carthago'

- stelling van uitgangspunten te komen:
- programmavergelijking (uit de programma's van de verschillende lijsten worden de belangrijkste uitgangspunten verzameld);
 - open 'brainstormen' door de OR-leden;
 - analysemethodes, zoals trendonderzoek, SWOT-technieken (onderzoeken van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen);
 - onderzoek meningen achterban.

Een laatste bron wordt gevormd door eerdere adviezen van de OR. Daarin staan, expliciet of impliciet, de gehanteerde beoordelingscriteria. De OR die zijn werk echt goed wil organiseren, maakt van deze criteria controlelijsten. Deze kunnen steeds weer opgevraagd worden en waar nodig geactualiseerd, als een vergelijkbare kwestie zich voordoet. Zulke controlelijsten kunnen er dus zijn voor interne reorganisaties, maar net zo goed voor de terugkomende besprekingen van financiële en sociale jaarverslagen, arbo-rapportages.

Hier gaat het echter niet alleen om doelstellingen, maar vooral om het formuleren van een beoordelingskader voor de adviesaanvraag. De uitgangspunten vormen de bril waardoor de OR zal kijken. Dat betekent dat de uitgangspunten op zijn minst toetsbaar moeten zijn.

Het is al heel goed mogelijk om over deze uitgangspunten met de achterban te communiceren. De uitgangspunten kunnen worden voorgelegd met het verzoek erop te reageren. Zo is de achterban van het begin af aan betrokken bij de standpuntontwikkeling van de OR.

Het is de kunst om de bestuurder aan het werk te zetten met deze uitgangspunten. De bestuurder zal hard moeten werken om te voldoen aan de voorwaarden van de OR.

Zeker bij grote ingrijpende organisatiewijzigingen zijn er drie belangrijke aspecten. De organisatie vindt een bestaansreden in het verlenen van diensten aan een groep afnemers of burgers. Daartoe heeft de organisatie een interne organisatie. En het personeel heeft een bepaalde rechtspositie. Als

grondlijn kan de OR vaststellen dat het er op deze drie punten in ieder geval niet slechter van mag worden en dat er toch minstens op een van die drie punten aantoonbare meerwaarde verwacht mag worden. Als een reorganisatie daaraan niet kan voldoen, zo is dan de boodschap, is het beter er niet aan te beginnen. Op die manier legt de OR al in een vroeg stadium de bewijslast waar hij hoort, op het bordje van de ondernemer. De OR hoeft ten slotte niet aan te tonen waarom iets niet nodig zou zijn, de ondernemer moet kunnen onderbouwen waarom wijzigingen wel nodig zijn en hoe deze leiden tot verbeteringen. In het kader een voorbeeldformulering van zo'n afrondende voorwaarde.

In het algemeen kan gesteld worden dat de OR alleen maar akkoord kan gaan met de fusieplannen als die op

geen van de genoemde hoofdpunten (marktpositie, interne organisatie en positie personeel) leiden tot verslechteringen en op tenminste op een van die punten leidt tot realistische en aantoonbare verbeteringen.

Jaap de Jong is zelfstandig adviseur.

Deel 2 van de serie OR en strategisch adviesrecht zal gepubliceerd worden in Overheid & Overleg nr. 2, februari 2001.

Praktijkvoorbeeld WIW-organisatie

Een voorbeeld van een strategische visie is opgenomen in dit kader. Het gaat daarbij om een fusie tussen twee sociale werkvoorzieningen en een stichting ter uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden in een regio.

Voor de OR zijn de volgende kwesties van bijzonder belang:

- een optimale situatie scheppen om de eigenheid van de doelstellingen van het werk voor de WSW- en WIW-doelgroepen op een hoog kwalitatief niveau inhoud te geven;
- voor de leden van de doelgroepen de overgang zo min mogelijk ingrijpend te laten zijn, door het zoveel mogelijk in stand houden van bestaande standplaatsen en werklocaties, waar dat niet mogelijk mocht blijken te zijn dienen veranderingen in overleg met de betrokkenen tot stand te komen;
- voor het betrokken ambtelijk personeel de overgang naar een nieuw stelsel van arbeidsvoorwaarden zo weinig als mogelijk ingrijpend te laten zijn;
- in ieder geval voor het ambtelijk personeel de garantie te bieden dat zij hun huidige ABP-pensioenvoorziening, ziektekostenverzekering, wachtgeld-rechten, kunnen meenemen;
- de nieuwe onderneming een zo zelfstandige positie, met name ten opzichte van de gemeentelijke aandeelhouders/opdrachtgever, te bieden dat de nieuwe onderneming slagvaardig kan optreden;
- het draagvlak voor de nieuwe onderneming verder versterken doordat de gemeenten een zodanige betrokkenheid tonen dat zij gemeentelijke zorgtaken die raakvlak hebben met het de bestaande taken laten uitvoeren door de nieuwe onderneming;
- een gezonde nieuwe onderneming te vormen die beschikt over een voor de nieuwe situatie capabel management, noodzakelijke commerciële kwaliteiten in huis heeft en, bovendien, goed voorbereid is op de toekomstige kwaliteitseisen die worden gesteld bij de uitvoering van de (veranderde en veranderende) wetten.