

1. Inleiding

Medezeggenschapsland schrikt van tijd tot tijd op door affaires rond managers. Als zulke conflicten spelen bij overheidsorganisaties domineren zij soms dagen- of wekenlang het nieuws. Rellen in het Openbaar Ministerie of rond het Centraal Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) kregen uitgebreid aandacht in de Tweede Kamer en kunnen zelfs reden vormen een parlementair onderzoek te starten.

Steeds regelmatig spelen ondernemingsraden van de desbetreffende organisaties een rol in die berichtgeving. Zo kwam de voorzitter van de ondernemingsraad CTSV tegen zijn eigen zin in regelmatig in de media naar voren.

Er zijn daarnaast ondernemingsraden die zelf het contact met de pers zoeken. Meestal is er dan een langer broeiend conflict tot uitbarsting gekomen. In een enkel geval doet de pers bijna dagelijks verslag van de ontwikkelingen in het conflict tussen de bestuurder en de ondernemingsraad. Zo zal bijvoorbeeld het conflict rond de Rotterdamse Commissaris van Politie Brinkman niet snel vergeten zijn.

En iedereen die actief is in de sfeer van medezeggenschap weet dat er achter die 'bekende' kwesties nog heel wat andere conflicten schuilgaan die de landelijke pers niet halen. Daar zijn meer redenen voor. Een niet onbelangrijke is de grote concentratie van aandacht van de landelijke media op de eigen Randstad. Zaken die wel in de regionale pers spelen, worden lang niet altijd overgenomen. Een veel belangrijker reden is dat partijen in een conflict de openbaarheid niet zoeken, maar het in eigen kring blijven proberen. Dat gebeurt hopelijk op een productieve wijze, door te kiezen voor een aanpak en bijbehorende instrumenten die leiden tot een verbetering van de overlegsituaties. De overlegpartners bewegen dan langs de smalle en

moeilijk begaanbare wegen van conflicthantering en zijn zo bezig onderlinge relaties, verschillende posities en wederzijdse verwachtingen scherper neer te zetten en helder te krijgen. Soms roepen zij daarbij de hulp in van de Bedrijfscommissie voor de Overheid, zoals blijkt uit de gepubliceerde adviezen. Ondernemingsraden trekken soms zaken die ze aanhangig hebben gemaakt weer in voordat het tot een uitspraak komt. Dan was de eerste stap van de ondernemingsraad voor het management een voldoende helder signaal om intern alsnog te zoeken naar een bevredigende oplossing.

En het komt natuurlijk voor dat de overlegpartijen die mogelijkheden niet zien, niet durven of niet willen aanpakken. Dan ontstaan er overlegsituaties waarin de partijen elkaar wederzijds gevangen houden in onmogelijkheden. Op zulke plekken wordt in stilte heel wat geleden. Het ondernemingsraadswork is zwaar vol te houden. De managers worden niet verstandiger van hun ondernemingsraad.

Achter de gemakkelijke beeldvorming, gebaseerd op die paar grote conflicten, in de pers gaan heel wat andere realiteiten schuil. Die beeldvorming is hinderlijk voor al die mensen die, soms zoekend, een enkele keer moeizaam, maar altijd volhardend bezig zijn de medezeggenschap te ontwikkelen in een relatie met hun organisatie, eigen management en bestuur.

Er zijn wel verklaringen te geven voor de vertekeningen die optreden in de media.

De minst belangrijke is dat de overheid nog niet gewend is aan de Wet op de ondernemingsraden. Dat is op zichzelf waar, maar ook voor die tijd kwamen regelmatig conflicten in de openbaarheid.

Een veel belangrijke reden is dat het openbaar bestuur natuurlijk de publieke aandacht krijgt die hij verdient en die nodig is. De openbaarheid is groter dan in het bedrijfsleven, de publieke en politieke controle krijgt gemakkelijker greep op ontwikkelingen. En zeker als de posities van politici bedreigd worden, is het interessant nieuws.

Een laatste, en zeker heel belangrijke reden is dat er nu eenmaal nieuwe en hardere eisen worden

gesteld aan het functioneren van overheidsorganisaties. Dat stelt nieuwe, andere en hogere eisen aan het management. Niet elke manager is in staat of krijgt de ruimte om daaraan te voldoen. Als organisaties echt in structurele veranderingsprocessen bewegen, als zij echt wezenlijk van organisatiebasis moeten veranderen, ontstaan zulke spanningen. Dan kan ineens een hele generatie managers niet meer geschikt blijken voor de nieuwe verwachtingen. Ingewijden zien dan in een paar jaar een behoorlijk deel van die managers in een sector op de een of andere manier verdwijnen en daarvoor in de plaats een ander type manager opstaan. Dat is te zien bij de hoogste ambtenaren bij het Rijk en bij gemeentesecretarissen, politiecommissarissen en brandweercommandanten. Kon je vroeger leidinggevende worden door zelf in de organisatie omhoog te klimmen met hard werken en veel studeren, dat type manager is op de meeste plaatsen verdwenen. Zij werden vervangen door managers met minder praktijkervaring maar hogere opleidingen, zij het meestal met alleen algemene kwalificaties. Het eerste type bestuurdde op de inhoud, het tweede met managementtechnieken en benaderingen op middelen en instrumenten.

En ondertussen willen overheidsorganisaties managers die zich vooral onderscheiden door hun communicatieve vermogens en hun coachende kwaliteiten, die in modern taalgebruik beschikken over de juiste 'competenties'.

De affaires vragen aandacht, maar verhullen de verschillende werkelijkheden. Over goede situaties hoort men niet zo veel. Zulke situaties zijn niet interessant voor de media. Misschien speelt een typisch Nederlands karaktertrekje op dat je niet te koop staat met je successen. Er zijn natuurlijk meer dan genoeg situaties waar medezeggenschap goed functioneert, het overleg een serieuze inhoud heeft en de ondernemingsraad de besluitvorming wezenlijk weet te beïnvloeden.

Met dit cahier proberen de schrijvers voor iedereen en elke situatie aanwijzingen en instrumenten

te bieden. Zowel voor de organisaties die op de een of andere manier in de problemen zitten als voor de organisaties waar het best goed gaat. Want het gaat niet uit zichzelf goed en het blijft niet zomaar goed functioneren. Kwaliteitsverbetering van ondernemingen is voor de medezeggenschap een permanent aandachtspunt.

1.1.

Opzet

De bedoeling van dit cahier is om, vanuit een brede behandeling van de relatie tussen ondernemingsraad en management, de achtergrondinformatie en inzichten te verschaffen die noodzakelijk zijn om als ondernemingsraad strategische en tactische keuzen te maken.

In de eerste drie volgende hoofdstukken geven wij de nodige achtergrondinformatie.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de actuele en belangrijke ontwikkelingen in en rond het management van (overheids)organisaties.

Daarna beantwoorden we in het derde hoofdstuk de vraag wat 'goed management' is of zou horen te zijn. Omdat dat antwoord niet in het algemeen te geven valt, behandelen wij drie soorten organisaties (door ons 'stallen' genoemd) en de bijzondere eisen die elke stal stelt aan zijn manager, de stal-knecht. In dat hoofdstuk gaan we verder in op enkele specifieke aandachtspunten als manager en macht en manager en medewerker. Daarna behandelen wij twee bijzondere situaties, namelijk project- en veranderingsmanagement. Tot slot duiden wij dilemma's en spanningen van managers aan. Vervolgens geven we, op basis van wetgeving en jurisprudentie, in het vierde hoofdstuk een overzicht van de juridische instrumenten die de ondernemingsraad ter beschikking staan. Daarbij wordt het begrip 'bestuurder', zoals bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden, nader gedefinieerd. De verschillende wettelijke mogelijkheden tot betrokkenheid van de ondernemingsraad komen aan de orde. Dit hoofdstuk sluiten wij af met de behandeling van een drietal, voor de overheidsmedezeg-

genschap, interessante voorbeelden van jurisprudentie.

In het derde hoofdstuk blijkt dat voor elke situatie een ander soort management en dus een ander type manager nodig is. Dat betekent dat ondernemingsraden die zich een mening willen vormen over het (gewenste) functioneren van het eigen management het nodige huiswerk te doen staat. Zij moeten zelf in staat zijn een visie te formuleren. In de rest van ons cahier proberen wij daarvoor de hulpmiddelen aan te bieden.

Hoe een ondernemingsraad zich een visie kan vormen, komt aan de orde in het vijfde hoofdstuk. Met behulp van vragenlijsten en aandachtspunten werken wij uit hoe de ondernemingsraad deze kern van zijn activiteiten kan uitvoeren. Een visie op de organisatie is noodzakelijk om na te kunnen denken over managementprofielen en managementcompetenties. Tot slot in dit hoofdstuk aanwijzingen en tips voor ondernemingsraden die betrokken zijn in de selectie van een nieuwe manager.

Daarna gaan wij in het zesde hoofdstuk in op de instrumenten die de ondernemingsraad kan inzetten ter verbetering van het management. Het is daarvoor van belang dat de ondernemingsraad die problemen ook tijdig herkent. Dan staan er preventieve middelen ter beschikking om problemen in het management op te lossen. En soms ontkomt de ondernemingsraad niet aan curatieve middelen. Als een ondernemingsraad zich actief opstelt, is het belangrijk dat hij nadenkt over mogelijke scenario's. Hoe dat te doen, werken wij uit mede aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

In het volgende hoofdstuk, het zevende, gaan wij in op specifieke probleemgebieden die niet voor elke overheidsonderneming hoeven te gelden. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de relatie tussen een onderdeelcommissie en zijn overlegpartner, de leidinggevende van het onderdeel. Mogelijke problemen hierbij kunnen worden ondervangen met behulp van een ondernemingsovereenkomst. Een voorbeeld van zo'n overeenkomst is opgenomen in Bijlage 1. Verder komen aan de orde de bijzondere vragen die worden opgeroepen door de

aanwezigheid van een interim-manager en door de bijzondere positie van het middenkader in een organisatie. Als laatste aandachtspunt de mogelijke afstemmingsproblemen tussen het overleg met de ondernemingsraad en (met de vakbonden in) het georganiseerd overleg.

Dan ronden wij in het laatste hoofdstuk dit cahier af door de hoofdlijn samen te vatten en onze laatste aanbevelingen te doen.

Uit Haarlems Dagblad 24 februari 1998

‘Schrikbewind binnen ambtenarenapparaat’

Zandvoort • Gerard Huybens

In Zandvoort wordt binnen het ambtelijk apparaat een ‘schrikbewind’ gevoerd. Goed functionerende leidinggevenden worden geslachtofferd zodat zij met kritiek komen op de interne gang van zaken. Dat staat te lezen in een anonieme brief die naar de gemeenteraadsleden is gestuurd. De brief is ondertekend door ‘een organisatiebrede groep van veront-ruste medewerkers’.

De anonieme brief, vermoedelijk afkomstig van ambtenaren, heeft grote deining veroorzaakt onder raadsleden en bestuurders van de gemeente Zandvoort. De brief stelt dat onder de ambtenaren grote angst en onvrede is ontstaan door het ‘schrikbewind’ en de

‘afrekencultuur’ van de gemeentesecretaris en het sectorhoofd bewonerszaken. In het ambtelijk apparaat wordt momenteel een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd. Voorlichter Snelders van de gemeente zegt in een reactie: ‘Het college ziet geen aanleiding te veronderstellen dat de inhoud op enige waarheid berust.’

De anonieme brief is vorige week verstuurd aan de leden van de gemeenteraad. Voorzitter C. van der Moolen van de ambtelijke ondernemingsraad zegt niet te weten van wie de brief afkomstig is. Vandaag schrijft de OR een brief aan het college om haar standpunt toe te lichten.

1.2.

Uitgangspunten

Natuurlijk hebben wij, schrijvers, een eigen visie op medezeggenschap en maken wij onze eigen keuzen in strategische vraagstukken voor de medezeggenschap. Heel kort komt die erop neer dat

ondernemingsraden in de dubbele wettelijke opdracht (belangenbehartiging en participatie in de besluitvorming) een juiste balans moeten vinden. Vanuit het perspectief dat de ondernemingsraad uiteindelijk moet bijdragen aan het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen. Daarvoor is nodig dat de ondernemingsraad in staat is een eigen visie te formuleren op de (toekomst van de) eigen onderneming. Maar de ondernemingsraad moet zich tegelijkertijd beperken tot dat wat binnen het eigen domein ligt en niet te veel gaan optreden als een geprofessionaliseerd alternatief management.

De rol van de ondernemingsraad is met name het concrete functioneren van de organisatie te toetsen aan de eigen visie en analyse en op basis daarvan de blokkades te benoemen die het de onderneming moeilijk maken haar maatschappelijke functie te vervullen. In het meedenken over mogelijke oplossingen houdt de ondernemingsraad zijn eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast betekent die eigen verantwoordelijkheid voor de ondernemingsraad een eigen bijdrage aan horizontale en verticale communicatieprocessen binnen de onderneming en een bewustzijn van de effecten die het eigen optreden als voorbeeldfunctie kan hebben.

Toegepast op het onderwerp voor dit cahier: de ondernemingsraad doet er verstandig aan zelf een visie te ontwikkelen op de toekomst van de onderneming. Vanuit die visie vervolgens afleiden aan welke eisen het management moet voldoen en wat voor soort managers (of managementkwaliteiten) daarbij nodig zijn. Daarin kunnen ook andere wensen van de ondernemingsraad een rol spelen, zoals eigen doelen, gewenste positie voor de medezeggenschap en de gewenste inhoud van het overleg. Blokkades waar de ondernemingsraad de vinger op kan leggen, liggen bijvoorbeeld in het functioneren van de stafafdelingen en het lagere management.

1.3.**Leeswijzer¹**

Met de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) heeft de overheidsmedezeggenschap meer mogelijkheden gekregen tot beleidsbeïnvloeding. Met name de mogelijkheid om beslissingen te laten toetsen door onafhankelijke rechtsprekers versterkt de positie van de ondernemingsraad. Als het goed is, heeft het management dat niet nodig, want het beschikt over een eigen visie hoe de medezeggenschap te gebruiken als een noodzakelijk instrument in de ontwikkeling van strategieën. Zulke managers kunnen de medezeggenschap waarderen om zijn bijdrage in de kwaliteitsverbetering van beleid en bestuur. In andere gevallen zullen managers zich meer bewust worden van de risico's die zij lopen als zij de ondernemingsraden niet de positie geven die hen toekomt.

Omdat dit cahier voor ondernemingsraden in zulke verschillende uitgangssituaties toch wat te bieden wil hebben, is het 'modulair' geschreven. Dat wil zeggen dat elk hoofdstuk op zichzelf te lezen valt. Lezers kunnen kiezen wat hen uitkomt. De inhoudsopgave en de beschrijving van dit cahier in paragraaf 1.1 kunnen daarbij dienen als leeswijzer. Overigens stellen wij, als schrijvers, reacties zeer op prijs.

¹ Wij hebben in dit cahier ruim gebruikgemaakt van krantenartikelen als illustratiemateriaal. Die laten zich als een eigen verhaal lezen. Deze artikelen zijn wel gebaseerd op originele krantenartikelen, maar om technische redenen nageemaakt en in de vormgeving aangepast. Inhoudelijk wijken de teksten niet af.

Uit Gooi & Eemlander 30 januari 1998

Diensthoofd verliest vertrouwen ambtenaren

Van onze verslaggever Anton Boender

HILVERSUM – De ondernemingsraad van de Bestuursdienst van de gemeente is unaniem afgetreden. De OR heeft zijn vertrouwen opgezegd in het hoofd van de Bestuursdienst, mevrouw P.K. Hoogmoed. Volgens de inmiddels ex-voorzitter van de OR, J. Bolle-bakker, heeft het diensthoofd in een gesprek met de OR gelogen over de benoeming van een chef productie-eenheid van de subafdeling Belastingen/Betalingsverkeer.

De grief is dat het eigen personeel pas op de functie kon solliciteren nadat iemand van buitenaf reeds was benoemd. De functie chef productie-eenheid werd gecreëerd na een vorig jaar vastgestelde reorganisatie van de subafdeling. Over die reorganisatie was volledige overeenstemming met de OR. Maar volgens Bollenbakker moet er dan eerst een interne sollicitatieprocedure komen. Pas als deze niets oplevert, volgt een externe procedure.

Nadat eigen personeel contact met de OR had gezocht dat de gevolgde procedure niet zou kloppen, hield de OR afzonderlijke gesprekken met mevrouw Hoogmoed, het afdelingshoofd en een vertegenwoordiging van het personeel.

'We wilden zorgvuldig te werk gaan. Maar in dat gesprek heeft het diensthoofd onwaarheid gesproken.

Ze zei dat eerst het eigen personeel kon solliciteren. Maar wij hadden toen al zwart op wit dat er een chef was benoemd. Overigens iemand van een andere gemeente die op de afdeling Belastingen/Betalingsverkeer al twee jaar is gedetacheerd', aldus Bollenbakker.

Omdat het vertrouwen in Hoogmoed was geschonden, werd er afgelopen dinsdag een extra OR-vergadering belegd. Deze bijeenkomst resulteerde in het opstappen van alle acht leden van de OR van de Bestuursdienst. 'We hebben unaniem het vertrouwen in het diensthoofd opgezegd. We hebben haar dat meegedeeld. We wachten de reactie af van het college van burgemeester en wethouders', zei Bollenbakker vanmorgen.

Diensthoofd mevrouw Hoogmoed: 'Ik heb in het gesprek met de OR vorige week gezegd dat er iemand voorlopig was benoemd. Er waren verregaande toezeggingen aan betrokkene gedaan. Betrokkene is iemand met grote kennis op het gebied van belastingen. Ik wilde hem graag hebben. Maar er is wel een interne procedure geweest. Niemand reageerde. Het enige wat je kunt zeggen is dat ik de termijn van veertien dagen voor die interne procedure niet heb afgewacht. Ik neem aan dat het college zal onderzoeken of bemiddeling mogelijk is.'

1.4.**Management of bestuurder**

In dit cahier gebruiken wij naast elkaar de begrippen management en bestuurder. Met management wordt de groep van functionarissen bedoeld die op centraal en strategisch niveau leiding geeft aan de organisatie. Als andere niveaus leidinggevend worden bedoeld, blijkt dat uit de benaming (bijvoorbeeld middenkader). De term bestuurder wordt in zijn juridische betekenis gebruikt, dus zoals hij bedoeld is in de WOR.