

2. Medezeggenschap in soorten

Er bestaat geen situatie in de medezeggenschap die gelijk is aan een andere. Er is altijd sprake van een unieke ondernemingsraad met een eigen bestuurder in een specifieke organisatie met een bijzondere achterban in een steeds andere omgeving. Dat geeft elke algemene beschrijving van de praktijk beperkingen: nooit zijn alle realiteiten afdoend omschreven. En als het mogelijk was, werd het uitputtend en saai. De kracht van algemene omschrijvingen zit in de mogelijkheid de realiteit er aan te spiegelen. Het helpt dagelijkse vraagstukken te verdiepen en oplossingswegen te vinden in de eigen situatie. Daarom is het nodig de kaders voor het functioneren van ondernemingsraden en hun adviseurs zo neer te zetten dat de lezer er zijn voordeel mee kan doen. Zo'n voordeel is dat de ondernemingsraad zich bewust realiseert dat problemen op meer manieren kunnen worden aangepakt. Het zien van meer alternatieven leidt tot betere keuzen.

2.1.

Wat is medezeggenschap?

Medezeggenschap is in essentie het beïnvloeden van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen. Vanuit de zekerheid dat die invloed meeweegt in beleidsontwikkeling en besluitvorming. Dat maakt de ondernemingsraad behoorlijk autonoom in het formuleren van zijn ideeën, visies en opvattingen over dat goed functioneren van de onderneming. De inbreng van de ondernemingsraad is even legitiem als die van de bestuurder. Maar, de ondernemingsraad moet wel ideeën, visies en opvattingen hebben. En die ideeën, visies en opvattingen zodanig vertalen dat

ze daadwerkelijk invloed krijgen. Anders verliest de ondernemingsraad de grondslag van zijn bestaan en zijn geloofwaardigheid. Essentie is dat de ondernemingsraad, zelfs in de moeilijkste omstandigheden, in staat is invloed uit te oefenen. De ondernemingsraad die invloed wil uitoefenen moet zich rekenschap geven van de volgende uitgangspunten.

De kwaliteit van het management, de beleidsontwikkeling en de besluitvorming zijn de kerngebieden van de medezeggenschapsinvloed. Op deze terreinen worden de continuïteit en de kwaliteit van de onderneming bepaald. Zij zijn beslissend voor de wijze waarop het personeel wordt ingezet op de taakstelling van die onderneming.

De ondernemingsraad oefent alleen werkelijk invloed uit als hij een 'eigen agenda' heeft. Hij moet zich echt verbinden met vraagstukken die in de onderneming bestaan. Anders loopt hij het gevaar te laat zijn invloed uit te oefenen. Hij reageert dan alleen op voorgenomen managementbesluiten.

Waar de ondernemingsraad geen eigen agenda heeft, moet hij zich wel wezenlijk voorbereiden op de agendapunten van de bestuurder. De bestuurder zal de ondernemingsraad immers aanspreken en afrekenen op de argumenten die hij in het overleg naar voren brengt. Het is volkomen terecht dat een bestuurder een slecht voorbereide ondernemingsraad, zonder toegevoegde waarde voor de onderneming, niet serieus neemt.

In alle situaties moet de ondernemingsraad de middelen, die hem door wet ter beschikking staan, gebruiken. Zoals faciliteiten, beroeps- en bemiddelingsmogelijkheden, deskundige ondersteuning en scholing en training. Deze hulpmiddelen stellen de ondernemingsraad in staat zich strategisch te versterken om de gewenste invloed te hebben. De ondernemingsraad die deze middelen niet gebruikt, doet zichzelf, de achterban, de bestuurder en de onderneming tekort.

Tegelijkertijd moet de inzet van middelen nuttig zijn, ergens toe leiden. Het gaat niet om gunsten of voorrechten, maar om instrumenten. Van de ondernemingsraad mag verwacht worden, dat hij leert op een creatieve manier met de beschikbare middelen doelen te bereiken. De ondernemingsraad gebruikt die middelen om invloed uit te oefenen of te vergroten. En dat leidt tot zinvolle medezeggenschap die werkelijk bijdraagt aan het goed functioneren van de onderneming in al zijn doelstellingen. Dat 'leren' vindt plaats doordat de ondernemingsraad ontdekt welke middelen effectief zijn. Daardoor leert hij welke factoren medebepalend zijn voor succes.

Nu we de algemene kaders van effectieve, invloedrijke medezeggenschap hebben aangegeven kunnen we naar specifiekere aspecten kijken.

2.2.

Soorten OR's

Bij bepaalde typen ondernemingsraden komen bepaalde soorten vraagstukken voor, waardoor ondernemingsraden behoefte hebben aan verschillende vormen van ondersteuning.

Een ondernemingsraad die vooral is gericht op de personele belangenbehartiging zal, als voorbeeld, alle voorstellen van de bestuurder beoordelen op de personele gevolgen. De invloedsuitoefening is puur gericht op de realisatie van maximale personele belangen. Zo'n ondernemingsraad zal deskundigen, adviseurs en vakbonden uitsluitend voor die doelstelling willen inzetten.

Een ander type ondernemingsraad maakt in een vergelijkbare situatie een andere analyse en richt zijn invloed anders. Bijvoorbeeld door te verlangen dat de kwaliteit van de personeelszorg en het personeelsbeleid worden verbeterd. Dat levert andere vraagstukken en mogelijk andere oplossingswegen op.

Het is van belang om mogelijke typen ondernemingsraden nader te analyseren. Voordat we dat

doen, willen we de volgende relativeringen aanbrengen.

Geen enkele ondernemingsraad past permanent en absoluut binnen een type. Per situatie vervult hij een andere rol. Er is geen ideaaltipe. Een type is niet per definitie beter. De types worden ontwikkeld om te toetsen of de ondernemingsraad is wat hij in bepaalde omstandigheden wil zijn. Of moet zijn door gewijzigde omstandigheden. Situaties, omstandigheden en keuzen bepalen steeds opnieuw de rol van de ondernemingsraad en tot welk type dat behoort. In alle situaties blijft de kernvraag of de ondernemingsraad wezenlijke invloed heeft op de beleidsontwikkeling en besluitvorming, die bijdraagt aan het goed functioneren van de onderneming.

Overigens zijn onze typen meer gebaseerd op de praktijk van de medezeggenschap dan op wetenschappelijke modellen.

2.2.1. Toetsende en controlerende OR

Deze ondernemingsraad volgt vooral de agenda-punten van de bestuurder en beoordeelt de voorstellen vanuit verschillende invalshoeken. Vaak baseert deze ondernemingsraad zijn oordeel op een inschatting van de personele belangen. De ondernemingsraad en de bestuurder hebben zo het terrein afgebakend waarover zij wensen te spreken. Onder deze benadering ligt vaak een impliciete of expliciete vooronderstelling dat de bestuurder bewaakt en gecontroleerd moet worden. Er wordt vooral gedacht in tegengestelde belangen, waarbij de ondernemingsraad zich als waakhond opstelt. Zo'n opstelling heeft meer effecten.

Meestal zal de bestuurder de ondernemingsraad pas laat inschakelen, op het moment van de formele advies- of instemmingsaanvraag. Vanwege de voorspelbaarheid van de ondernemingsraad hecht hij weinig waarde aan eerdere betrokkenheid. Het overleg kenmerkt zich door het formalistisch uitwisselen van standpunten en niet door open gesprek over argumenten. Er wordt weinig gecommuniceerd over belangrijke onderwerpen voor de toekomst van de onderneming. Uit de ach-

terbannen krijgen ondernemingsraad en de bestuurder weinig reacties op hun inspanningen. Pas in moeilijker tijden worden beide partijen voor echte keuzen geplaatst. Gaan ze elkaar bestrijden of zoeken ze een weg die de continuïteit van de onderneming, met aanvaardbare sociale gevolgen, veilig stelt.

Dit type ondernemingsraad vindt zijn legitimiteit vooral bij de basis van de onderneming.

2.2.2. *Professionele OR*

Dit type ondernemingsraad houdt zich vooral bezig met de beleids- en besluitvorming van de onderneming. Vanuit een eigen visie tracht hij door het inbrengen van analyses, feiten, ervaringen en argumenten de dialoog en de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming te versterken. Naast de dimensie van goede personeelszorg is er oog voor de continuïteit van de onderneming. Dat blijkt uit aandacht voor marketing, klantgerichtheid en innovaties.

Deze ondernemingsraad overlegt ook informeel met de bestuurder bijvoorbeeld over de toekomstverwachtingen. Soms lijken het wel professionals onder elkaar. Deze ondernemingsraad staat als stuurman op de brug naast de kapitein. Hier vinden we de ondernemingsraden die zich bezighouden met de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de onderneming. Deze opstelling heeft zijn eigen effecten.

Zo ontstaat een grotere afstand tussen de ondernemingsraad en zijn achterban. Een te groot accent op participatie in de management-besluitvorming kan leiden tot interne spanningen. Als de ondernemingsraad teveel vanuit een managementbenadering naar de onderneming kijkt, verliest hij aan eigen koers, visie en inbreng. Medezeggenschap als eigen waarde wordt ingeleverd voor een vorm van schaduwmanagement.

Positief is dat de meer harmonieuze overlegverhoudingen grotere invloed op de kernen van het ondernemingsfunctioneren mogelijk maken. Tussen bestuurder en ondernemingsraad treden hoogstens inhoudelijke meningsverschillen op

waarvoor gezamenlijk gezocht wordt naar alternatieve oplossingswegen.

Deze ondernemingsraad is een geaccepteerd instituut en wordt serieus genomen door bestuurder en management omdat zij de toegevoegde waarde ervaren.

Deze ondernemingsraad vindt zijn legitimiteit vooral bij de top van de onderneming.

2.2.3. *Communicatieve OR*

Deze ondernemingsraad baseert zijn visie op vraagstukken en knelpunten die het goed functioneren van de onderneming blokkeren. Hij verbindt zich met die blokkades en probeert de bestuurder die blokkades te laten erkennen en aanpakken. Door te communiceren over de diagnoses probeert de ondernemingsraad met de bestuurder een gedeelde actiebasis te bereiken. Blokkades kunnen liggen in kwaliteitsvraagstukken rond stijl van leidinggeven, interne communicatie, cultuur, loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden, zorgvuldigheid van de personeelszorg en participatie van medewerkers in het interne overleg.

Het functioneren van dit type ondernemingsraad heeft de volgende effecten.

De medezeggenschap blijft werkelijk autonoom omdat er niet gekozen wordt tussen een legitimatie in basis of top. Er wordt gezocht naar oplossingen voor gemeenschappelijk geconstateerde blokkades die het goed functioneren van werknemers en onderneming dwarszitten. Daardoor wordt de ondernemingsraad geaccepteerd door top en basis. Hij bevordert het draagvlak van besluiten en is bereid daarover verantwoording af te leggen. Omdat de ondernemingsraad zich richt op de wezenlijke vragen beschikt hij over de noodzakelijke tijd. De ondernemingsraad kan plannen omdat hij niet ad hoc van dag tot dag leeft. Hij heeft een sterke en invloedrijke positie dankzij de gedegen diagnoses en de objectieve benadering van feiten.

Voor deze ondernemingsraden zijn vastheid van koers, eenheid over de positiebepaling, communi-

catief vermogen en het echt verbinden aan ondernemingsblokkades condities voor succes.

Dit type ondernemingsraad vindt zijn legitimiteit in zijn middenpositie tussen top en basis en zijn optreden als verbindingsschakel tussen de beide lagen.

2.2.4. *Waarde typering*

Andere indelingen zijn mogelijk en bestaan. In een andere typologie zitten naast overeenkomende elementen vast andere elementen of nuances. Onze indeling kan aangevuld worden, bijvoorbeeld met het type dat rituele, slapende, bureaucratische of procedurele ondernemingsraad genoemd wordt.

Onze indeling is bedoeld als analysebasis voor het onderzoeken van ondersteuningsbehoeften. Omdat dit soort ondernemingsraden zich in ondersteuning beperkt tot de rituele meerdaagse cursussen en vaste huisadviseurs is hij voor die analyse minder interessant.

Voordat wij die ondersteuningsbehoeften onderzoeken, brengen we eerst de omstandigheden waaronder ondernemingsraden binnen de overheid functioneren in kaart. Het veld waarop ondernemingsraden opereren is immers medebepalend voor de mogelijkheden tot werkelijke invloed. Een ondernemingsraad die bijvoorbeeld voortdurend met reorganisaties worstelt, zegt terecht dat modellen mooie theorieën blijven die in de dagelijkse realiteit mooi niet werken.

2.3.

Speelveld voor overheidsmedezeggenschap

Ontwikkelingen in de samenleving beïnvloeden overheidsorganisaties. Tenslotte dient de overheid voor het algemeen nut te werken. Zonder enige claim op volledigheid wordt een aantal van die omgevingsontwikkelingen (of trends) hier genoemd.

2.3.1. *Maatschappelijke trends*

De belangrijkste is dat juist die maatschappelijke functie van de overheid steeds meer ter discussie staat. Eigenlijk zien we al jaren een koerszoekende overheid, die probeert haar positie in de maatschappij en haar relaties met andere spelers opnieuw te benoemen. En er zijn geen aanwijzingen dat de antwoorden snel gevonden worden.

De grote algemene lijn is dat verantwoordelijkheden verschuiven: van rijksoverheid naar andere overheden, van overheid naar andere instituten en naar burgers.

Het politiek bestuur verliest positie. Politieke partijen vervullen geen integrerende rol tussen hun achterbannen en de samenleving. Dat uit zich in minder trouw kiezersgedrag, waardoor verkiezingen onvoorspelbaar zijn.

Door het wegvallen van de ideologische richting zijn discussies meer technisch, specialistisch en genuanceerd geworden. Dat maakt het bestuur meer afhankelijk van het ambtelijk apparaat.

Het is een vergissing te denken dat ideologieën verdwenen zijn. Het is eerder zo dat een neo-liberale, sterk op de idealisering van de marktwerking gerichte, ideologische opvatting door de politieke hoofdstromen is omarmd en niet meer ter discussie staat.

Deze trends stimuleren dat politici zich vaker beroepen op het zogenaamde politiek primaat, zoals bij de invoering van de ondernemingsraden in de overheid. Dat hameren op het politiek primaat is een teken van de verzwakte positie van het politiek bestuur en niet van kracht.

Met name de Europese eenwording beperkt de beleidsvrijheid van Nederland. Den Haag wordt een filiaal van Brussel. Nederland is niet meer vrij om zelf inhoud te geven aan het functioneren van de eigen overheidsorganisaties. De gedetailleerde wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden is een voorbeeld van de bureaucratische Brusselse invloed.

De nationale staat verliest aan belang; problemen als vrede en veiligheid, milieu en migratie zijn in-

ternationaal en gaan over de grenzen heen. Er ontstaan wereldomvattende superbedrijven die over meer kapitaal beschikken dan hele werelddelen. De nationale staat verliest ook aan de andere kant aan positie en macht. Decentraliseringsprocessen brengen bevoegdheden naar lagere niveaus in het openbaar bestuur. Gelijktijdig versterkt dit concentratietendensen. Als lagere overheden meer taken uitoefenen staat hun draagvlak eerder ter discussie. Dus vindt er een golf van gemeentelijke herindelingen plaats, fuseert de waterschapswereld en wordt het voortbestaan van gemeenschappelijke regelingen bedreigd.

Ondertussen neemt het sociaal-economisch belang van de regio toe. Door open markten spelen nieuwe zaken (geografische geschiktheid, prijzen van grond en arbeid, fiscale faciliteiten) een grote rol in de vestigingskeuzen van bedrijven. Dat geeft concurrentie tussen regio's en een grotere druk op overheden om faciliteiten te bieden. Hierin ligt de achtergrond voor de recente aandacht voor infrastructurele projecten.

De samenleving economiseert. Steeds meer wordt gedacht in cijfers en kapitalen. Hard werken is de norm. De overgangen tussen privé-leven en arbeidsleven worden vloeiender. Arbeidspatronen worden flexibeler, de beschikbaarheid van werknemers dient groter te worden. De arbeidsmarkt raakt scherp verdeeld in groepen werknemers. Naast vaste kernmedewerkers, met een redelijke rechtspositie, ontstaan groepen flexwerkers in lossere arbeidsrelaties.

Burgers worden steeds meer individu en zijn minder goed indeelbaar en voorspelbaar. Dat confronteert overheden met een samenleving die steeds heterogener eisen stelt.

De zelfredzaamheid neemt toe, mensen regelen meer dingen zelf en houden zich lang niet altijd aan de wetten. Desondanks verwacht die kritische en mondige burger veel van de overheid. Overheden zoeken naar mogelijkheden om met die calculerende burger om te gaan.

Terwijl het klassieke maatschappelijk middenveld wegvalt, organiseren burgers zich in nieuwe verbanden. Die organisaties maken gebruik van hun 'burgerrechten', waardoor de stem van de individuele burger in het mediageweld verdwijnt. Er wordt gesproken over de 'republiek van rechtspersonen'.

De samenleving juridiseert. Mensen gaan eerder naar de rechter, er ontstaat een 'claim'-cultuur. Gemeentes worden aansprakelijk gesteld voor verkeersongevallen, werkgevers voor ziektes. De moderne samenleving roept ethische problemen op waarvoor de politiek geen antwoorden geeft. Dan wordt de rechter om uitspraak gevraagd.

2.3.2. Trends in (het denken over) organisaties
Gevolg en oorzaak zijn moeilijk te onderscheiden. Wat trend en wat reactie is, valt niet altijd te zeggen. Overheden, bedrijven en andere organisaties zoeken antwoorden op de nieuwe maatschappelijke verhoudingen. En zo zijn er trends te ontdekken in het denken over organisaties.

De belangrijkste is dat er niet meer gedacht wordt in algemene modellen. De interne organisatie wordt gezien als het gevolg van bewuste keuzes. Daarbij wordt rekening gehouden met de organisatieomgeving, de fase en leeftijd van de organisatie, de interne en externe behoeften. Die trend wordt aangeduid als de configuratiebenadering. Elke organisatie vindt zijn eigen tijdelijke en ideale mix van vaste ingrediënten voor de actuele situatie. Die situatie is per definitie tijdelijk. Omdat stilstand achteruitgang is, moeten organisaties dynamischer worden. Een organisatie moet in een wisselwerking blijven met de omgeving en dient zich permanent aan te passen.

Organisaties moeten slanker en terug naar de kernactiviteiten. Staftaken worden opgeheven en geïntegreerd in de managementactiviteit. Ondersteunende taken worden het best uitbesteed. Het aantal lagen kan minder. De organisatie wordt opgesplitst in overzichtelijke eenheden die ieder voor het eigen product verantwoordelijk zijn.

Alles wordt tijdelijk en voorbijgaand. Vaste arbeidsrelaties zijn niet gewenst, werknemers moeten breed en flexibel inzetbaar zijn. Loopbanen worden onrustig. Productiecijfers geven de maat aan. Op het niet bereiken van resultaten staan sancties.

2.3.3. Gevolgen voor medezeggenschap

Voor de medezeggenschap is extra complicerend dat de 'oude' vakbeweging vooral slachtoffer is van deze ontwikkelingen. Wie de discussies binnen de vakbeweging kent, weet hoe men daar worstelt met het opnieuw bepalen van de eigen positie. Daarin is de relatie tussen vakbond en medezeggenschapsorgaan een regelmatig terugkerend thema.

In een pennenschets betekent dit alles voor de overheid een toenemende druk op de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat en permanente reorganisaties. En voor de medezeggenschap een grotere nadruk op het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden bij een steeds moeilijker te benoemen achterban.

Agenda voor het overleg

Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben directe invloed op het functioneren van de overheidsonderneming en verschijnen op de agenda van het overleg. Ondernemingsraden in de overheid wordt weinig rust gegund. Zij mogen ervan uitgaan dat zij met voortdurende veranderingsprocessen worden geconfronteerd. Voorbeelden genoeg: reorganisatie, bezuiniging, privatisering en uitbesteding, kerntaken, mobiliteit en flexibilisering, herindeling, kwaliteitsverbetering, markt- en klantgerichtheid, beleidsplanning, resultaatverantwoordelijkheid, decentralisatie, organisatie-ontwikkeling, cultuurverandering, productontwikkeling, strategische plannen, lerende organisatie, human resource management, mandaat en delegatie, toezicht en controle, nieuwe contract-, beloning- en verlofvormen.

Daarnaast spelen er onderwerpen die min of meer autonoom op de overlegbordjes komen zoals arbo-kwesties, privacybescherming, minderheden-

beleid, privatisering arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, intern milieubeleid. Daarbij gaat het om de vertaling van maatschappelijke problematieken naar de organisatorische binnenkant.

Diepere lagen

Achter deze buitenste en zichtbare laag van onderwerpen ligt een diepere discussielaag.

In essentie gaat het om managementvisies op het gewenste functioneren van de onderneming en de rol van de medewerker daarin. Er zijn twee uiterste benaderingen herkenbaar.

De eerste managementvisie is gericht op de verbetering van de beheersbaarheid en de controleerbaarheid van het ondernemingsgebeuren. Steeds weer wordt vastgesteld dat de regelsystemen onvoldoende effectief zijn en verder geperfectioneerd moeten worden. Zonder echt resultaat, meestal. Het management richt zich op het primair proces en ziet medewerkers als productiefactoren. De tweede managementvisie zoekt een evenwicht tussen de externe eisen en de interne kwaliteiten. Steeds is het management bezig met het ontwikkelen en invoeren van visie en missie om zin te geven aan het (toekomstig) bestaan van de onderneming. Medewerkers worden gezien als autonome individuen die met een zinvolle bijdrage betrokken willen zijn bij de onderneming.

Vereenvoudigd staan beheersing gericht op korte termijnresultaat en communicatieontwikkeling gericht op kwalitatief voortbestaan tegenover elkaar.