

OR heeft invloed op de bestuurder

De OR heeft belang bij een goede bestuurder. Voor het goed functioneren is de eigen motivatie onvoldoende. De bestuurder moet zin hebben in medezeggenschap. Uit onderzoek blijkt dat de inzet van de bestuurder meer doorslaggevend is voor het succes van de medezeggenschap dan al de inspanningen van de OR. Die bestuurder moet dan wel beschikken over voldoende bevoegdheden om zinvol overleg te kunnen voeren met zijn OR.

Jaap de Jong

De laatste jaren zien we een snellere en grotere wisseling onder overheidsmanagers. Hoge ambtenaren verlaten het slagveld nadat zij

conflicten met de politieke bestuurders. Ook managers binden hun loopbaan minder aan een organisatie en doen aan functie-shopping. Het modern personeelsbeleid predikt flexibiliteit en mobiliteit. Drie tot vijf jaar op een functie moet het maximum zijn. Dus is het voor OR van belang zijn bevoegdheden ten opzichte van de bestuurder goed te kennen en effectief te gebruiken.

In dit artikel wordt daartoe achtergrondinformatie aangereikt. Ingegaan wordt op het begrip 'bestuurder'. De bevoegdheden op basis van artikel 25 en 30 worden behandeld. En er komen nog wat bijzondere aspecten aan de orde. Het artikel beperkt zich tot de juridische kanten, andere elementen voor de strategie van de OR komen niet aan de orde.

Wie is de bestuurder?

Het begrip bestuurder wordt in het eerste artikel van de wet gedefinieerd als: "hij die alleen dan wel te samen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoe-

fent bij de leiding van de arbeid".

We moeten dus weten wat de onderneming is. Praktisch gezien is dat de overheidsorganisatie of het organisatie-onderdeel waarvoor de OR is ingesteld. Overheden hebben daar verschillende keuzes in gemaakt. Zo varieert het aantal OR'en op departementen tussen één en enkele tientallen. Bij sommige grotere gemeenten heeft men wel gekozen voor het instellen van meer OR'en, maar niet voor een centrale OR. De taak- en bevoegdheidsverdeling met het Georganiseerd Overleg was meestal de aanleiding. Een vreemd gevolg is dat de OR'en geen adviesrecht toekomt over de benoeming of het ontslag van de gemeentesecretaris.

In de definitie zijn vier belangrijke elementen opgenomen.

Het gaat om het werkelijk, feitelijk en dagelijks leidinggeven aan het werk. Om over de hoogste zeggenschap te kunnen beschikken, is de bestuurder degene die daarin niemand meer boven zich heeft. Dat sluit niet uit dat de bestuurder van derden wel aanwijzingen kan krijgen, bijvoorbeeld van een mi-

Lessen

Uit de beschikbare jurisprudentie blijken OR'en in een aantal valkuilen te kunnen vallen. Een gewaarschuwde OR maakt die fouten niet meer.

Verwerp een compromisvoorstel niet te snel

Zoekend naar oplossingen doen ondernemer en OR compromisvoorstellen. Het verwerpen van zo'n voorstel is niet slim, omdat men er dan later niet meer op kan terug vallen. Zelfs niet als de ondernemer een besluit neemt dat nog minder is als het compromisvoorstel. Het is verstandiger het compromis aan te houden.

Maak bezwaren tegen te volgen procedures kenbaar

Bezwaren van de OR tegen de door de ondernemer gevolgde procedures, moeten onmiddellijk kenbaar gemaakt worden. De OR moet zelfs niet passief meewerken om de eigen bezwaren niet te ondergraven.

Stel specifieke vragen

De OR moet zijn vragen zo specifiek mogelijk stellen. Dan kan de ondernemer zich niet beperken tot algemene en slecht gemotiveerde antwoorden.

Bestrijd argumenten inhoudelijk

Elk argument van de ondernemer dat door de OR inhoudelijk niet bestreden is, ziet de rechter als feit. De rechter is niet onder de indruk van inhoudelijk weinig onderbouwde tegenargumentatie.

Leg resultaten informeel overleg vast

Het karakter van informeel overleg is dat het geen rechtsgevolgen kan veroorzaken. Partijen zijn niet gebonden aan afspraken in informeel overleg. Daarom is het verstandig conclusies en afspraken in informeel overleg schriftelijk vast te leggen.

nister, een secretaris-generaal of een college van Burgemeester en Wethouders. Maar die aanwijzingen richten zich dan op hem en niet op andere werknemers.

Als het bestuur van een onderneming uit meer personen bestaat, zijn zij allen bestuurder voor de WOR. Zo'n situatie doet zich bijvoorbeeld voor in een ziekenhuis met een driehoofdige directie. De kans op meer bestuurders is bij de overheid minder groot. Met name de bijzondere wettelijke posities van griffiers en secretarissen zijn daar verantwoordelijk voor. In ver doorgevoerde bestuursraadmodellen kan er wel sprake zijn van een meerhoofdig bestuur. Bij dienst-onderdelen zijn er meer bestuurders als er een collectief verantwoordelijk managementteam is. In zo'n geval bepalen de bestuurder onderling wie het overleg voert met de OR (artikel 23, lid 5). Maar de OR behoudt zijn bevoegdheden ten opzichte van alle bestuurders.

Meestal weet de OR uit de dagelijkse praktijk wel wie in de eigen organisatie bestuurder(s) is of zijn. Bovendien kan de OR het lezen in het basisinformatiepakket dat hij, als het goed is, bij het begin van de zittingstermijn van de ondernemer heeft gekregen. Ook de kie-

zersregisters helpen omdat de bestuurder(s) voor de WOR niet als werknemers worden aangemerkt en dus geen kiesrecht hebben.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel maakten sommige politici zich zorgen over een ruime interpretatie van het begrip bestuurder. Dat heeft geleid tot een hele opsomming in artikel 46d van politieke en staatsrechtelijke ambten die geen WOR-bestuurder kunnen zijn. Een vrij overbodige bepaling omdat een politieke bestuurder niet kan voldoen aan de definitie van bestuurder.

Schorsing adviesplichtig

Binnen een waterschap vond de ondernemer de waterschapssecretaris onvoldoende functioneren en schorste hem. De OR claimde adviesrecht. Toen overleg niet hielp, vroeg de OR de Bedrijfscommissie om bemiddeling.

Deze vond dat het bij de interpretatie van artikel 30 om de bedoeling moet gaan. Dat is de betrokkenheid van de OR bij benoeming en ontslag van de bestuurder. Dus moeten de begrippen 'benoeming' en 'ontslag' niet arbeidsrechtelijk, maar meer feitelijk worden begrepen. Zodra aan een bepaalde persoon de functie van WOR-bestuurder wordt ontnomen of toegekend moet de OR betrokken zijn. Dus ook bij een normale schorsing.

Het maakt niet uit hoe de ondernemer zijn besluit noemt, de feitelijke inhoud telt.

Het advies moet van invloed kunnen zijn op het ondernemersbesluit. Als een schorsing de opmaat is naar ontslag, is de schorsing het juiste moment om advies te vragen.

Dat ondertussen heel wat politici direct ingrijpen in het functioneren van de ambtelijke organisatie is een ander probleem. Daar helpen formele regels niet meer, maar hangt het af van de stevigheid en moed van het ambtelijk management.

Adviesrecht bevoegdheden bestuurder

Het adviesrecht van artikel 25 geeft de OR betrokkenheid bij wijzigingen in de organisatie en de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming. Daarbij kan het gaan om wijzigingen in de directiestructuur, interne reorganisaties en andere



-M. Rijk

wijzigingen die de werkzaamheden van de onderneming in tact laten.

Veranderen die werkzaamheden of wordt de onderneming samengevoegd met een andere, dan adviseert de OR natuurlijk ook. Maar in zulke gevallen is de verdeling van bevoegdheden onderdeel en gevolg van grotere besluiten.

In artikel 25 speelt het begrip 'belangrijk' een 'belangrijke' rol. Welk besluit voldoet aan dat open criterium is alleen in de concrete situatie aan te geven. Bij interne reorganisaties moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de medezeggenschap. Een reorganisatie mag het redelijk functioneren van de medezeggenschap niet onmogelijk maken. Veranderingen in bevoegdheden zijn eerder

Als een bestuurder ontslagen wordt, zonder dat de OR om advies gevraagd is, kan de bestuurder zich niet beroepen op de WOR. De WOR heeft geen externe werking.

belangrijk als zij de bevoegdheidsonderwerpen van de medezeggenschap meer raken. Zeker een wijziging van bevoegdheden op het gebied van personeelsbeleid vindt de rechter snel belangrijk. Zelfs als het alleen maar gaat om het formeel vastleggen van bevoegdheden conform de feitelijke gegroeide situatie is het adviesrecht van toepassing.

Bij de overheid vallen mandaatsbesluiten, wijzigingen in organisatieverordeningen en in gemeenschappelijke regelingen onder het adviesrecht. Ook wijzigingen in een Reglement van Orde bij bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Politieke organen mogen hun eigen functioneren regelen, maar zodra dat belangrijke gevolgen heeft voor het personeel wordt het adviesplichtig.

Adviesrecht benoeming en ontslag

De ondernemer moet de OR vroegtijdig advies vragen. Het is onbelangrijk wie bevoegd is tot het benoemen of ontslaan van de bestuurder. Ook

Bovenwettelijke bevoegdheden onderdeelcommissies

Binnen de Rotterdamse politie hebben de conflicten rond het functioneren van commissaris Brinkman de landelijke pers regelmatig gehaald. Ondertussen is Brinkman in zijn nieuwe baan als ziekenhuisdirecteur verblijvend over het goede overleg dat hij daar heeft met zijn OR.

Voor zijn komst had er binnen het korps een discussie plaatsgevonden over de gewenste medezeggenschapsstructuur. De medezeggenschappers gingen akkoord met een structuur van een OR met onderdeelcommissies. Een van de overwegingen was het voorstel van de plaatsvervangend korpschef om bij benoemingen van districtsmanagers de desbetreffende onderdeelcommissie te betrekken.

De nieuwe korpschef benoemde in februari 1997 een aantal chefs tot waarnemende districtscheffs. Volgens hem had de OR daarin geen adviesrecht. De OR dacht daar anders over en vroeg de bedrijfscommissie om bemiddeling.

De bedrijfscommissie gaf de korpschef gelijk dat er geen formeel adviesrecht was. Maar door de instemmende reactie van de OR op een schriftelijk voorstel is er wel sprake van een uitbreiding van bevoegdheden.

waar andere wetten gelden, zoals bij de benoeming van de provinciale griffier of de gemeentesecretaris, dient advies gevraagd te worden aan de OR.

De OR voert het voorgeschreven overleg met de bestuurder. Dat is wat ongemakkelijk als het gaat om het ontslag van die bestuurder. Meestal zal dan het bevoegde orgaan rechtstreeks om advies vragen en beperkt het overleg zich tot een gesprek met de minister of het college. Maar de wettelijke adviesplicht van de ondernemer blijft bestaan. De ondernemer kan zich niet verschuilen achter het ontbreken van een bestuurder of zijn onwil mee te werken.

Het moet wel gaan om een eigen besluit van de ondernemer. Als de bestuurder met leeftijdsontslag gaat of zelf kiest voor een vertrek vervalt het adviesrecht. Zo komt de OR wel buiten spel te staan als de bestuurder na een conflict eieren voor zijn geld kiest en 'vrijwillig' zijn post verlaat.

In ernstige conflictsituaties tussen ondernemer en bestuurder behoudt de OR zijn bevoegdheden. Of de OR daar vreselijk blij van wordt, is een tweede. Het is verstandig in dit soort situaties buiten de conflicten te blijven en de aandacht te richten op de nieuwe invulling van de bestuurdersfunctie.

Als een bestuurder ontslagen wordt, zonder dat de OR om advies gevraagd is, kan de bestuurder zich niet beroepen op de WOR. De WOR heeft geen externe werking.

De ondernemer loopt wel risico's als hij zonder advies van de OR een bestuurder benoemt. De ondernemer zal dan schadevergoeding aan de betrokken persoon moeten betalen als de benoeming uiteindelijk niet doorgaat.

Anders dan in de oude ambtelijke medezeggenschapsregelingen adviseert de OR pas op het moment dat er sprake is van een concreet voorgenomen besluit. Het is geen automatisme meer dat de medezeggenschap vertegenwoordigd is in de selectiecommissie. Soms zijn de bevoegdheden van de OR hierin uitgebreid. Ook wordt regelmatig de oude praktijk als vanzelfsprekend voortgezet. OR'en doen er dan goed aan in hun advies over het eisenprofiel aan te geven dat zij nog een adviesvraag verwachten over het voorgenomen benoemingsbesluit zelf. Op het adviesrecht bij benoeming en ontslag van bestuurders volgt geen beroepsmogelijkheid. De OR kan alleen de naleving van artikel 30 bij de rechter vorderen. De feitelijke macht van de OR is groter dan zijn bevoegdheden, vanwege de gevolgen voor de

relaties en de reputatie van de (beoogd) bestuurder. Het lukt een OR meestal niet een voorgenomen ontslag tegen te houden, maar een ontslag bevorderen kan wel succesvol zijn. En een toekomstig bestuurder die tegen het advies van de OR zijn benoeming accepteert moet of zeer overtuigd zijn van de eigen kwaliteiten of de medezeggenschap weinig serieus nemen.

Bovenwettelijke bevoegdheden

Op basis van artikel 32 WOR kunnen aan de OR bovenwettelijke bevoegdheden worden toegekend. Bijvoorbeeld het uitbreiden van het adviesrecht van artikel 30 naar andere leidinggevendenden, of het toekennen van een adviesrecht over het profiel van eisen. Bovenwettelijke bevoegdheden kunnen ook het gevolg zijn van andere regelingen, zoals een eigen regeling 'Inspraak bij benoeming van leidinggevendenden' waarin de medezeggenschap een rol wordt gegeven.

Informatierecht

Het gewone informatierecht van artikel 31 is van toepassing. Dus moet de ondernemer uit eigen beweging informatie verschaffen. Als de OR om informatie vraagt, moet de ondernemer die geven. De ondernemer kan zich alleen beroepen op het privacyargument in situaties dat er voor de OR (nog) geen adviesrecht zou zijn. Natuurlijk heeft een (kandidaat-)bestuurder recht op de bescherming van gegevens uit zijn personeelsdossier. Maar de WOR geeft de mogelijkheid geheimhouding op te leggen.

Interim-managers

Voor de bevoegdheden van de OR maakt de arbeidsrechtelijke positie van de bestuurder niet uit. Het gaat alleen om het feitelijk rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefenen. Dus komt de OR adviesrecht toe bij het benoemen van een zogenoemde interim-manager als (tijdelijk) bestuurder. Ook het verlengen van het contract met een interim-manager valt, als zelfstandig nieuw besluit, onder dat adviesrecht. Zo ook het voortijdig verbreken van het contract met een interim-manager.

De tijdsduur van de benoeming doet er weinig toe. Het gaat echt om het feitelijk als bestuurder functioneren. Dus ook een tijdelijk benoeming van een andere functionaris tot waarnemend bestuurder valt onder het adviesrecht.

Relativering

Voor de toekomst van de eigen onderneming is het van belang dat de OR aandacht besteedt aan de kwaliteit van zijn management. De behandelde bevoegdheden bieden daarvoor instrumenten. Veel belangrijker is dat de OR zelf zijn eigen visie op de toekomst vertaalt naar opvattingen over de gewenste kwaliteiten van de eigen bestuurder.

Jaap de Jong is adviseur met een eigen praktijk voor strategie, overleg, organisatie en samenwerking.

Wijziging in bevoegdheden WOR-bestuurder

Binnen de gerechtelijke organisatie ontvangen, begin 1997, de (arrondissements)directeuren gerechtelijke ondersteuning (dgo's) bericht dat hun gemandateerde bevoegdheden met betrekking tot eigen organisatie en formatie worden ingetrokken. Binnen elk arrondissement trad de dgo op als WOR-bestuurder. De ondernemer vroeg geen advies over deze wijziging van verdeling van bevoegdheden. Volgens de Ondernemingskamer had dat wel moeten. De centralisering van belangrijke beslissingsbevoegdheden maakt het voorgenomen besluit belangrijk. Ook zonder personele gevolgen blijft zo'n wijziging in de managementsstructuur belangrijk.