

Strategisch adviseren is sturen in de besluitvorming ondernemer

De OR heeft de vrijheid om de vorm en inhoud van zijn advies zelf te bepalen. De wet stelt alleen de procedurele voorwaarde dat het betrokken onderwerp tenminste een maal in de overlegvergadering besproken moet zijn. Het staat de OR principieel vrij in zijn advies alles te betrekken wat hij nodig vindt. Zelfs over de politieke afweging bij een besluit kan de OR zich uitlaten. Maar de OR moet zijn advies wel goed onderbouwen en motiveren. En het advies dient gebaseerd te zijn op een redelijke belangenafweging.

Jaap de Jong

De adviesaanvraag valt eindelijk op de OR-mat, een paar dagen later dan beloofd. En dan moet de OR aan de slag. Want de adviesaanvraag moet getoetst worden. Aan de eigen uitgangspunten van de OR, maar natuurlijk ook aan de vraag of de adviesaanvraag wel compleet is en voldoet aan de wettelijke voorschriften.

Werkconferentie

Een heel geschikt instrument daarvoor kan een cursus of werkconferentie zijn. Het blijkt dat zo'n geconcentreerde bijeenkomst vaak veel sneller tot resultaten leidt dan een opeenvol-

ging van moeizaam tot stand gekomen en meestal incomplete vergaderingen van de OR en zijn commissies in het eigen kantoor. De OR die de methodes goed onder de knie heeft kan dat in eigen beheer, maar vaak helpt een extern begeleider. Plan de dagen ruim van te voren en leg de begeleider en accommodatie vast, maar houdt ook een zekere reserve in acht. Als de adviesaanvraag inderdaad te laat komt, moeten mensen nog steeds de tijd hebben gekregen om hem te lezen.

Bij zo'n werkconferentie moeten er computers en printers ter beschikking staan. Er wordt veel in subgroepen gewerkt, met regelmatige terugkoppeling en onderlinge afstemming in de gehele OR. Zet zoveel mogelijk direct op papier; dat maakt veel zaken duidelijk.

Stappenplan

Compleetheid controleren

Een eerste stap is de adviesaanvraag te controleren op zijn compleetheid. De WOR geeft vier noodzakelijke elementen aan. Het voorgenomen besluit zelf moet er natuurlijk zijn, er moet een overzicht zijn van de beweegredenen voor het besluit, er moet een overzicht zijn van de gevolgen voor de in de onderneming werkzame personen en van

de naar aanleiding daarvan voorgenomen maatregelen. Op basis van logische eisen en jurisprudentie kunnen die elementen verder worden uitgewerkt tot de volgende controlepunten.

Status bepalen

De status van de adviesaanvraag moet volstrekt helder zijn. Is het de definitieve adviesaanvraag of is het een stap in het voorbereidingsproces in de vorm van een concept- of voorlopige adviesaanvraag? Handig is wanneer de ondernemer aangeeft op basis van welke bepaling in de WOR hij het advies vraagt.

Voorgenomen besluit

Duidelijk moet natuurlijk zijn wat de ondernemer wil besluiten en wat de inhoud van het besluit is. Het is vreemd maar waar; in heel wat adviesaanvragen staat niet een behoorlijk voorgenomen besluit geformuleerd. De ondernemer komt niet verder dan het formuleren van een beleidsintentie. Bijvoorbeeld de aankondiging dat de bevoegdheidsverdeling tussen de WOR-bestuurder en de andere leden van het Managementteam zal wijzigen is, voor de strenge OR, nog geen voorgenomen besluit. Een uitwerking van het nieuwe organigram van de top van de organisatie en nieuwe functiebeschrijvingen

GBIO subsidie

Een apart aandachtspunt is de mogelijke GBIO-subsidie. Het GBIO subsidieert namelijk cursussen en geen advieswerk. Een werkconferentie ligt in het overgangsgebied. Het beste is de vraag open aan het GBIO voor te leggen. Niet alleen duurt eerlijkheid het langst, maar bovendien is het goed het GBIO te laten ervaren waar de subsidievoorwaarden botsen met de praktijkbehoeften. Ondertussen kan dat dus betekenen dat de kosten voor de conferentie betaald moeten worden uit andere potjes. Dus meld altijd, voor de zekerheid, bij de ondernemer dat de OR mogelijk kosten gaat maken voor het inschakelen van een extern adviseur.

van de betrokken managers vormen wel het voorgenomen besluit.

Beslissingsbevoegdheid

Hiernaast moet het de OR ook duidelijk zijn wie tot het nemen van dat besluit bevoegd is. Daarmee wordt ook helder welk orgaan van de ondernemer geadviseerd wordt. Het maakt natuurlijk voor het adviesproces heel wat uit of de WOR-bestuurder, de politieke bestuurder of het parlementaire orgaan het besluit gaat nemen. Dat zou moeten blijken uit het overzicht dat bij het begin van de zittingsperiode aan de OR op basis van artikel 31, tweede lid is verstrekt. Maar anders moet het uit de adviesaanvraag blijken.

Beweegredenen

Om de beweegredenen toe te lichten zal in de meeste gevallen geschetst moeten worden wat de startpositie is, welk probleem moet worden opgelost of welke voordelen te behalen zijn door het voorgenomen besluit. Daarbij dient dan ook inzicht te worden gegeven in de onderzochte alternatieve oplossingen. En de keuze voor het voorgedachte motief dient onderbouwd te zijn door de mogelijke alternatieven op bepaalde criteria onderling te wegen. Tenslotte moet uit de motivering blijken dat de ondernemer op een redelijke wijze de van belang zijnde belangen in zijn besluitvorming betreft en op een redelijke wijze tegen elkaar afweegt.

Gevolgen

In de praktijk worden de gevolgen vaak verengd tot de werkgelegenheids- en sociale gevolgen voor het betrokken personeel. Ook dat is een taai levend misverstand. De wet spreekt over de gevolgen voor de in de onderneming werkzame personen. Er zijn genoeg uitspraken van de ondernemingskamer die zeggen dat besluiten adviesplichtig zijn zelfs zonder directe personele gevolgen.

In principe kunnen die gevolgen in vier hoofdcategorieën worden onderverdeeld:

- a personele
- b financiële
- c organisatorische
- d voor de externe relaties

Niet bij elke adviesaanvraag zullen al

die gevolgen optreden. Daarom is het verstandig als de ondernemer kort onderbouwt waarom hij bepaalde gevolgen niet verwacht.

Maatregelen

Ook bij het overzicht van de te treffen maatregelen wordt weer snel gedacht aan een sociaal beleidskader, statuut en plan. Dat zijn bij veel veranderingsprocessen ook noodzakelijke instrumenten. Maar de maatregelen moeten aansluiten bij de geïnventariseerde gevolgen en kunnen dus net zo'n breed gebied beslaan.

Uitvoering

Het is logisch en in de wet ook indirect aangegeven (zie art. 25, lid 5, laatste volzin), dat in de adviesaanvraag ook wordt onderbouwd op welke wijze de

ring ook al een evaluatiemoment vast te stellen.

Naast deze procedurele en inhoudelijke controle op de kwaliteit van de advies-

Toets het voorgenomen besluit aan procedurele en inhoudelijke uitgangspunten, maar ook aan de OR- visie.

aanvraag, toetst de OR de adviesaanvraag aan de eigen uitgangspunten. Dat leidt dan tot een overzicht van alle vragen, opmerkingen en onduidelijkheden.

Het overleg

Met die eerste concept-reactie, bestaande uit de eigen uitgangspunten en alle vragen, opmerkingen en onduidelijkheden, gaat de OR het overleg in. Die zaken moeten in ieder geval in de

Controle adviesaanvraag

0. Status Stuk (Voorlopig, concept, adviesaanvraag)
1. Inhoud voorgenomen besluit (Doel, tijdelijk/permanent)
2. Alternatieven (Welke en waarom niet gekozen)
3. Beweegredenen (Waarom nodig/wenselijk, voordelen, relatie bestaand beleid)
4. Uitvoering (Planning, fasering veranderingsproces, samenhang)
5. Gevolgen
 - a. Personele gevolgen (Aantal betrokkenen, wat verandert er)
 - b. Financiële gevolgen (Invloed op budgetten, kosten, voordelen)
 - c. Organisatorische gevolgen (Leiding, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, communicatie)
 - d. Externe gevolgen (Relaties/klanten)
6. Maatregelen (Opvang personele gevolgen, arbeidsvoorwaarden, sociaal plan)
7. Uitvoering verandering (Planning)
8. Communicatie/betrokkenheid personeel
9. Evaluatie (Wanneer, hoe en waarop)

ondernemer het voorgenomen besluit denkt te gaan uitvoeren. Daarbij kan gedacht worden aan planning, programma's, projecten en fasering, maar ook aan de wijze waarop de interne voorlichting en de communicatie met medewerkers wordt verzorgd en de wijze waarop het personeel erbij betrokken wordt. Ook de uitvoering kan weer de hele breedte van de genoemde gevolgen omvatten. Bijvoorbeeld omdat er een voorlichtingsactie moet worden georganiseerd om het publiek te informeren over nieuwe regels.

Evaluatiemoment

Tot slot is het verstandig in de uitvoe-

overlegvergadering behandeld worden. Maar technisch voorbereidend overleg met staffunctionarissen kan helpen om onduidelijkheden weg te nemen en vragen te beantwoorden. De bedoeling van het overleg is de inhoud van de paragraaf weg te werken. Dat kan in principe op drie manieren.

1. Toelichting

De eerste en meest eenvoudige manier is dat de vraag van de OR door de toelichting van de bestuurder wordt beantwoord. Vraag en antwoord zijn vastgelegd in het verslag van de vergadering, maar blijken niet belangrijk genoeg om in het adviesproces verder

mee te nemen. En kunnen dus geblokt en verwijderd

2. Toezeggingen

De tweede mogelijkheid is dat de ondernemer in de een of andere vorm een toezegging doet. Hij zal later een antwoord geven, het onderwerp zal worden meegenomen in de verdere besluitvorming, de gevolgen zullen later in kaart worden gebracht, de kwestie zal met de vakbonden worden besproken, in een later stadium zal de kwestie als afzonderlijk voorgenomen besluit aan de OR worden voorgelegd. Zulke door de overlegpartner gedane toezeggingen legt de OR in zijn eigen stuk vast in de daarvoor bestemde paragraaf Toezeggingen. Op deze manier blijft dat stuk de centrale gegevensdrager van het totale adviesproces. Bovendien kan de bestuurder daardoor ook reageren op de formulering van de toezegging. Maar inhoudelijk belangrijker is dat de advisering door de OR mede wordt gebaseerd op toezeggingen van of namens de ondernemer. Daarvoor is het noodzakelijk dat die toezeggingen in het advies zelf worden weergegeven.

In het algemeen moet de OR er voor zorgen dat hij zijn eindadvies pas geeft op het moment dat hij de totale besluitvorming kan overzien.

3. Inhoudelijke opmerkingen

De derde mogelijkheid is dat na discussie in de overlegvergadering de bestuurder en de OR van mening verschillen over het betreffende punt. Als overleg niet tot overeenstemming leidt, neemt de OR het punt op in de daarvoor bestemde paragraaf. Maar dan in de vorm van een inhoudelijke reactie of opmerking, niet langer als vraag of als onduidelijkheid.

Conclusies/advisering

Langs die drie wegen probeert de OR alle geïnventariseerde vragen, onduidelijkheden en eerste opmerkingen uit zijn concept-reactie te behandelen en weg te werken of om te zetten in of toezeggingen of inhoudelijke opmerkingen.

Onderhandelstechniek

Vaak is het nuttig om daarbij een bekende onderhandelstechniek te gebruiken. Die komt erop neer dat in een eerste ronde alle punten kort behandeld worden. Als men het snel met elkaar eens is, wordt dat punt op de lijst overeenstemmingspunten geplaatst. Anders blijft het staan op de bespreeklijst. In daarop volgende rondes wordt diezelfde techniek gebruikt, net zolang tot men een aantal kernpunten overhoudt waarover men het als afzonderlijk punt niet eens kan worden. Over die laatste kernpunten wordt dan echt onderhandeld en wordt een 'package deal' gesloten. Het voordeel van die methode is dat men het totale veld blijft zien en uitgaat van waar men het over eens is. Daardoor wordt het gemakkelijker om het over andere punten ook eens te worden. In plaats van bij het eerste verschilpunt te blijven hangen en van daaruit in steeds hardere standpunten uit te komen.

Adviesformulering

Als dus alle punten zo tenslotte zijn

Onderhandelen

Zelf heb ik wel eens meegemaakt dat een OR deze techniek heel zichtbaar maakte. Zij hadden te maken met een bestuurder die in lange verhalen probeerde alle verschillen weg te masseren. Om dat te voorkomen stonden er in de overlegvergadering drie flipovers. Op de flaps stond 'al eens', 'nog niet eens', 'oneens'. Bij de start van de vergadering zaten er op de middelste flap 42 genummerde post-it-stickers (elke sticker verwees naar een deel advies, het ging om een zeer ingrijpende reorganisatie). De OR had een procesbewaker aangewezen, de bestuurder werd per punt om zijn reactie gevraagd. Als die reactie instemmend was, verplaatste de procesbewaker de bijbehorende sticker. Na een lange vergadermiddag werd uiteindelijk op de laatste vier punten een afspraak gemaakt, later vastgelegd in een ondernemingsovereenkomst.

weggewerkt uit de betreffende paragraaf kan geconstateerd worden dat het overleg over de adviesaanvraag en het advies afgerond is en gaat de OR over tot het formuleren van zijn advies. Daarin moet zo exact mogelijk aangegeven worden welk besluit de ondernemer volgens de OR moet nemen. Het advies geeft dus aan op welke punten de formuleringen van het besluit en de overzichten van beweegreden en gevolgen moeten worden gewijzigd en welke maatregelen de ondernemer dient te treffen. Daarbij kan de OR ook voorwaarden aangeven waaraan voldaan moet worden om het besluit te mogen nemen. Aparte aandacht wordt daarbij besteed aan het mogelijke optreden van derden. In de eerste plaats moet daarbij gedacht worden aan de mogelijke rol van vakbonden. Bij reorganisaties met sociale gevolgen zal er immers met de vakbonden een sociaal plan overeengekomen moeten worden. In zijn advisering kan de OR aangeven welke zaken volgens hem daarin in ieder geval moeten zijn geregeld. Vaak is het verstandig om als OR op dit punt een voorbehoud voor de eindadviesring te maken. Dat wil zeggen dat de OR zijn definitieve advies past wenst te geven nadat hij kennis heeft genomen van de inhoud van zo'n sociaal plan. Daarmee richt de OR zich niet op de bonden, maar op de ondernemer. Aan de ondernemer wordt als het ware een boodschappenlijst meegegeven wat hij in het overleg met de vakbonden moet inkopen. Via de eigen lijnen heeft de OR natuurlijk contact met de vakbonden en zijn diezelfde zaken al besproken. Desondanks behouden de vakbonden een eigen verantwoordelijkheid die de OR moet respecteren. In het bedrijfsleven komt het voor dat OR'en zelf een soort sociaal plan sluiten in de vorm van een ondernemingsovereenkomst op basis van artikel 32 van de WOR. Binnen de overheid zal dat meestal niet nodig zijn, maar soms sluiten OR'en, met name binnen grotere organisaties, langs deze weg wel aanvullende sociale akkoorden in aanvulling op al geldende raamafspraken. In processen waarbij ook andere ondernemers betrokken zijn, bijvoorbeeld bij privatiseringen en fusies, is het van belang te garanderen dat die andere

ondernemers ook gebonden worden aan de sociale afspraken. Dat kan door mede-ondertekening van sociale akkoorden, maar ook door de eigen ondernemer de voorwaarde te stellen dat hij dat vastlegt in een aparte overeenkomst. Waarvan de OR natuurlijk weer kennis moet hebben voordat hij zijn eindadvies geeft.

In het algemeen moet de OR er voor zorgen dat hij zijn eindadvies pas geeft op het moment dat hij de totale besluitvorming kan overzien. Door te werken met concept-adviezen of adviezen onder voorbehoud houdt de OR maximale druk op de ketel. De ondernemer moet dus, door zijn huiswerk goed te doen, het advies van de OR waarmee hij de gewenste stappen kan doen te verdienen. En de OR doet er natuurlijk heel verstandig aan om voor het definitieve advies ten minste eenmaal de mening van het personeel te peilen. De beste vorm is om een eind-concept van het advies te verspreiden, vergezeld van een paar concrete vragen. De OR moet zo wel sturing geven aan de inspraak

'Carthago'

Een senator in de Romeinse oudheid heeft een stijlfiguur geïntroduceerd waarbij de spreker elk verhaal, het maakt niet uit waarover, eindigt met een zelfde mededeling: 'Overigens ben ik van mening dat Carthago moet worden verwoest'. Die stijlfiguur kan de OR in zijn advies ook gebruiken, als hij na de echte advisering nog wat andere zaken wil meegeven.

De OR kan dus nog iets meegeven, kan een oordeel uitspreken over de wijze waarop het overleg is verlopen, kan een belangrijk ander punt onder de aandacht brengen, alvast een voorschot nemen op een volgende discussie of een signaal afgeven aan de achterban.

In deel 3 van de serie OR en strategisch adviesrecht gaat de auteur nader in op de eindadvisering van de OR, met voorbeelden uit de praktijk waarin de Carthago-stijlfiguur is toegepast.

Jaap de Jong is zelfstandig adviseur "Achter de duinen" in Den Haag.