

Een hete herfst?

Actiebereidheid en de rol van de OR'en bij de taakstellingen

In juli 2002 stond het eerste kabinet-Balkenende op de paleistrappen. Het strategisch akkoord koos voor forse efficiencykortingen en volumekortingen voor de departementen. Zijn tweede kabinet legt daarboven nog meer bezuinigingen op. Waarschijnlijk vervalt tien tot zestien procent van de arbeidsplaatsen binnen het rijk. De andere overheidssectoren zullen ook getroffen worden door ingrijpende bezuinigingen. Ambtenaren reageren gelaten. Een zoektocht naar de redenen.

Jaap de Jong, zelfstandig adviseur medezeggenschap

Dat de namen van Johan Remkes en Jan Peter Balkenende minder geschikt zijn voor actierijmen dan die van Koos Rietkerk (de onvergetelijke leuze 'boos-op-Koos') is geen verklaring. Voor leuzen als 'van Jan Peter wordt niemand beter' of 'wij vertrouwen Jan Peter voor geen meter' zullen weinig ambtenaren de straat op gaan. In dit artikel ga ik op zoek naar verklaringen voor het gebrek aan actiebereidheid en geef ik een opinie over de strategische keuzen voor de ondernemingsraden.

Gelatenheid

De bonden reageerden verontwaardigd over het loslaten van de koppeling tussen lonen en uitkeringen. Woordvoerders spreken over 'loondictaten', 'achteruitzetten', 'afbraak', 'verwerpelijke bezuinigingen' en

noemen de kaasschaaf onacceptabel. Kort voor de zomer dreigde Paul Koeslag, voorzitter van CNV Publieke Zaak, met ruzie en een hete herfst. Daarmee verwees hij naar de herfst van 1983, toen ambtenaren met hun stakingen en stiptheidsacties tegen de bezuinigingsplannen van het eerste kabinet-Lubbers het land tien weken in de greep hielden. Nu blijkt er echter nog niet veel van een grote actiebereidheid onder de ambtenaren. Acties hebben zich beperkt tot het uitdelen van folders. Het lijkt erop dat onze ambtenaren doorzwoegen tot het eind erop volgt en zich gelaten laten afvoeren naar de klaarstaande slachtbanken.

Oorzaken minder actiebereidheid

Normalisering arbeidsverhoudingen

Sinds 1983 zijn de ambtelijke arbeidsverhoudingen genormaliseerd. De acties hebben in dat proces gewerkt als een katalysator. Het conflict ging niet alleen om de salariskortingen maar

ook over de verhoudingen tussen de overheidswerkgever, zijn werknemers en hun bonden. Zo erkende de rechter het stakingsrecht van ambtenaren. En na de acties is stapsgewijs een gelijkwaardig overleg- en sectorenmodel ingevoerd. Daarin heeft de minister van Binnenlandse Zaken zijn centrale positie verloren. Andere overheden kunnen zich niet meer achter hem verschuilen, maar moeten zelf verantwoordelijkheid in het overleg nemen. Tussen de sectoren wordt de differentiatie in rechtspositie groter. Dat maakt de inhoudelijke en strategische coördinatie voor de centrales moeilijker. De minister van Binnenlandse Zaken kan minder gemakkelijk dienen als 'de gemeenschappelijke vijand'.

Maatschappelijke veranderingen

Natuurlijk is de samenleving veranderd. In 1983 discussieerde Nederland ook over de invoering van de kruisraketten. Het zou nu onmogelijk zijn zulke aantallen mensen in demonstraties te verzamelen. De beginjaren tachtig

Het ligt niet op de weg van de OR om tot acties over te gaan

De belangrijkste reden voor geringe actiebereidheid is de intrinsieke motivatie van ambtenaren voor hun maatschappelijke taak

behoorden nog tot de emancipatie- en democratiseringsperiode. Het eerste kabinet-Lubbers wordt wel gezien als de markerings van het einde van de verzorgingsstaat.

Privatiseringen

Door privatiseringen is de samenstelling van de ambtenaargroep veranderd. Een belangrijk effect van de stiptheidsacties uit de jaren tachtig was dat het beeld over ambtenaren veranderde. Iedereen begreep dat ambtenaren niet alleen grijze pennenlikkers waren die loketten bewoonden, maar dat ambtenaren ook de post bezorgden, het vuil ophaalden, water en elektriciteit leverden, branden blusten.

Veel van zulke nutstaken zijn sindsdien geprivatiseerd. Het is een bekend gegeven dat werknemers in technische en uitvoerende functies (de 'blue collar workers') eerder bereid zijn tot acties.

Hindermacht bonden

Door die privatiseringen zijn de actiewapens stakingen en stiptheidsacties botter geworden. De gevolgen van een ambtenarenstaking voor de samenleving zijn minder ingrijpend. In bijvoorbeeld de oude PTT konden een paar stakers het telefoonverkeer al stilleggen. Maar als alle rijksambtenaren de pen neerleggen of de muis opzij schuiven, zullen weinig mensen daar echt van wakker liggen. De hindermacht van de vakbonden is dus vermindert.

Hetzelfde kun je zeggen van de gesubsidieerde en gepremieerde sector, waarin ook functies vervuld worden die van levensbelang zijn. Vroeger waren de arbeidsvoorwaarden als trendvolgers direct gekoppeld aan die van de ambtenaren. Nu kennen deze sectoren eigen arbeidsvoorwaardenontwikkelingen.

Verschil in kortingen

Verder verschillen de regeringsplannen. Ging het in 1983 om een korting op alle salarissen van ambtenaren en trendvolgers, nu gaat het om kortingen die aan departementen worden opgelegd. Niet iedereen voelt het dus in de eigen portemonnee of wordt bedreigd in de eigen positie. Het gaat bovendien niet om een grove kaasschaaf. Niet elk departement wordt even hard getroffen. Omdat de regering wel wat beleidskeuzen heeft gemaakt, zijn er zelfs overheidssectoren die zullen groeien.

Het gevolg van zulke omstandigheden is dat de onderlinge solidariteit niet vanzelfsprekend is. Een solidaire collegiale omgeving is een belangrijke stimulans om deel te nemen aan acties.

Institutionalisering medezeggenschap

Het klinkt misschien vreemd maar de institutionalisering van de medezeggenschap heeft een dempend effect op tegenstellingen en conflicten. De invoering van de WOR was de laatste stap naar werknemersvertegenwoor-

diging met eigen bevoegdheden. Beslissingen, ook pijnlijke, krijgen door de betrokkenheid van de OR een grotere legitimiteit. Bovendien moet de advisering van de OR – als het goed is – ook bijdragen aan een inhoudelijk beter en meer gemotiveerd besluit. Dat maakt het draagvlak weer groter. En er treedt een bekend effect op in ons vergaderland. Als een commissie zich buigt over een probleem, verslapt de aandacht bij het publiek voor de kwestie. Veel werknemers volgen niet wat er in het medezeggenschapsoverlegcircuit gebeurt. Zij vertrouwen in principe de eigen tegenwoordigers en hebben geringe behoefte hen te volgen.

Ondernemingsraden die kiezen voor formele en procedurele opstellingen versterken zulke ontwikkelingen.

Reorganisatiemoedeheid

Waarschijnlijk bestaat er bij veel overheidsdienaren reorganisatiemoedeheid en gelatenheid. Zij maken sinds Lubbers niet anders mee dan reorganisaties gericht op grotere efficiency en effectiviteit. Weinigen zullen nog geloven dat het dit keer wel zal lukken.



Opeenvolgende bezuinigingen blijken steeds weer tot gevolg te hebben dat het aantal ambtenaren en het aantal externen is gegroeid. Niet voor niets verheugen de organisatieadviseurs zich op de groei van hun markt.

Afstand politiek

Door de veel besproken afstand tussen politiek en maatschappij wordt de politiek niet serieus meer genomen. Het tromgeroffel op het herstel van het politiek primaat veroorzaakt een toename van het 'yes-minister'-gedrag. De hardhandige wijze waarop bestuurders ongewelvallige ambtenaren verwijderden, heeft het vertrouwen vermindert en angst en duikgedrag versterkt.

De belangrijkste reden is misschien wel de intrinsieke motivatie van ambtenaren voor hun maatschap-

pelijke taak. Zij blijven hun werk doen tot het moment dat ze de werkdruk niet meer langer kunnen dragen.

Bonden en medezeggenschap

Bonden en ondernemingsraden zijn natuurlijke bondgenoten. Maar uiteindelijk hebben zij toch verschillende functies en rollen te vervullen. Bonden zijn verenigingen die de belangen van hun leden zo goed mogelijk moeten verdedigen. En namens de leden arbeidsvoorwaarden afspreken. Daarbij zullen zij, als verstandige onderhandelaars, rekening houden met de belangen van de werkgevers/ondernemers. Maar uiteindelijk

is het functioneren van de overheidsorganisatie niet de verantwoordelijkheid van de bonden. Want niet de vakbonden moeten bepalen hoe laat de tram de remise verlaat of welk dienstwapen gekozen wordt.

Ondernemingsraden zijn ingesteld om in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen te overleggen en de werknemers te vertegenwoordigen.

Wat blijft de wezenlijke functie, voor welke belangen en strategie de OR zelf ook kiest. Het bestuur weegt de belangen en stelt de taken van de onderneming vast. De WOR vereist slechts een zorgvuldig proces van besluitvorming met een redelijke belangenafweging.

Beslissingen, ook pijnlijke, krijgen door de betrokkenheid van de OR een grotere legitimiteit

Conclusie is dat het niet op de weg van de OR ligt tot acties over te gaan.

Aandachtspunten voor OR'en

Het kiezen voor de schijnveilige weg van procedures en formaliteiten heeft weinig zin. In de pers komen vooral de OR'en die twisten over hun bevoegdheden. Dat blijven rituele gevechten als de OR inhoudelijk weinig te vertellen heeft. Belangrijk is het energie te steken in de voorbereiding van een goed inhoudelijk en voldragen advies. Ondertussen kunnen er afspraken worden gemaakt met de bestuurder over het besluitvormingsproces en de betrokkenheid daarbij.

De inhoudelijke discussie over eigen doelen en strategie is belangrijk. Kiezen voor het principe dat er geen ontslagen mogen vallen, betekent kiezen voor een achterhoedegevecht. Vooral opkomen voor de belangen van de collega's die hun functies gaan verliezen, betekent het in de steek laten van het grootste deel van het personeel, dat wel in de nieuwe organisatie verder moet.

OR'en kunnen de bonden op twee manieren ondersteuning bieden. Door vanuit de eigen praktijkkennis mee te denken over het noodzakelijke maatwerk. En door in de eigen advisering de bestuurder een boodschappenlijstje te geven voor de inhoud van het sociaal plan. Daarbij kunnen OR'en niet om de essentiële discussie heen of

vastgehouden moet worden aan alleen het anciënniteitsprincipe of dat ook andere criteria een rol zullen spelen. Niemand kan volhouden dat het steeds opnieuw hanteren van het lifo-systeem (last-in-first-out) uiteindelijk bijdraagt aan het goed functioneren van de onderneming. Het leidt tot een vergrijzend apparaat dat geen afspiegeling meer is van de samenleving. OR'en hebben ook tot taak de arbeidsparticipatie van vrouwen, migranten en gehandicapten te stimuleren. Dat zijn juist de groepen die het hardst getroffen worden door het lifo-systeem.

Pas na een vastgesteld sociaal plan advies willen geven is niet slim, maar een beetje laf. De te maken keuzen bij de inrichting van de organisatie en de inhoud van functies bepalen tenslotte de plaatsingsmogelijkheden. Alleen maar weigeren te adviseren omdat de adviesaanvraag nog niet compleet is, getuigt evenmin van moed en verantwoordelijkheidsgevoel. Natuurlijk moet een advies niet te vroeg gegeven worden, maar OR'en hebben andere mogelijkheden om de besluitvorming steeds weer opnieuw te beïnvloeden.

De strategische keuzen die de departementale medezeggenschapsorganen gaan maken, zouden wel eens bepalend kunnen zijn voor de toekomst van de medezeggenschap bij de rijks-overheid.

Met dank aan de GOR van VROM voor de inspirerende discussie.

