

Van trendvolger tot trendsetter?

J.P. de Jong

De achterstand die de ontwikkeling van medezeggenschapsorganen bij de overheid vanaf 1950 had op de ondernemingsraden wordt pas de laatste jaren ingelopen. Het bevreemde vele commentatoren dat de overheid in haar hoedanigheid van wetgeefster particuliere bedrijven tot meer medezeggenschap verplichtte dan zij zelf in haar hoedanigheid van werkgeefster wilde nakomen. Daarmee is meteen een belangrijke oorzaak voor die achterstand gegeven: de dubbele hoedanigheid van de overheid; inderdaad een belangrijk en principieel probleem. De politiek gekozen/benoemde besturen dienen over hun beleid verantwoording af te leggen aan de parlementaire organen. Daarin ligt de reden dat de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel eenzijdig worden vastgesteld. Werkelijke onderhandelingen tussen gelijkwaardige partijen kan niets anders betekenen dan een inbreuk op de parlementaire bevoegdheden. Ook voor een verdere verruiming van interne medezeggenschap zijn ingrijpende veranderingen nodig: het uitvoerend ambtelijk apparaat moet daarvoor zelfstandig worden. Dat zo'n 'grote operatie' op korte termijn een politieke meerderheid kan krijgen, lijkt niet waarschijnlijk. Het is jammer dat medezeggenschap meestal zo beperkt wordt gezien: of als een principieel recht van werknemers of als een correctie op de nadelige gevolgen van ongelijke machtsverhoudingen; maar zelden als een organisatiemiddel dat het functioneren van de organisatie kan verbeteren. Een verbreding van medezeggenschap en participatie in de overheid kan een strijdmiddel zijn tegen bureaucratisch gedrag en zou de overheid meer kunnen richten op de kwaliteit van haar produkt: maatschappelijke dienstverlening. Dezelfde overwegingen gelden wat mij betreft voor het

particuliere bedrijf. In dat kader plaats ik dan ook discussies over MANS en kwaliteitskringen. Of dat altijd middelen tot grotere medezeggenschap zijn, blijft voor mij de vraag, maar voor de overheid ben ik daarin minder gereserveerd. Het verbaast mij telkens weer dat in alle kritiek op het functioneren van de overheid, tegenwoordig gemeengoed, en het zoeken naar oplossingen, er zo weinig aandacht is voor de vraag hoe de grote deskundigheid van het ambtelijk apparaat beter te gebruiken is. Op deze plaats wil ik de huidige toestand van medezeggenschap bij de overheid schetsen. Daarbij zal ik oorzaken geven voor de achterstand, de belangrijkste regelingen vergelijken met de Wet op de ondernemingsraden (WOR), de opvallendste problemen aangeven en besluiten met een pleidooi voor één wettelijke regeling voor alle medezeggenschap.

Oorzaken voor achterstand

De belangrijkste reden noemde ik al. De dubbele hoedanigheid van de overheid mondde uit in een formeel-juridische interpretatie van de ambtelijke status, die reële medezeggenschap uitsloot.

Een tweede reden is dat bij medezeggenschap vooral gedacht werd aan de industriële sector. De sociale status van ambtenaren sloot het idee uit dat zij ook normale werknemers zijn.

Een derde factor is de zeer complexe organisatie van het overheidsapparaat. Zeker op het gebied van het personeelsbeleid bestaat er een grote spreiding van bevoegdheden, waardoor de mogelijkheid tot het centraal vaststellen van dwingende regels, buiten de primaire arbeidsvoorwaarden, gering is. Er

bestaat dan ook een grote verscheidenheid aan medezeggenschapsregelingen. Het totale overlegstelsel staat de laatste jaren ter discussie, zonder dat ook hier snel veranderingen te verwachten zijn. Belangrijkste problemen zijn het invoeren van gelijkwaardigheid van overlegpartijen en de noodzaak tot grotere coördinatie aan werkgeverskant. Het is de minister van Binnenlandse Zaken, die eenzijdig de primaire arbeidsvoorwaarden vaststelt, nadat de centrales van overheidspersoneel gehoord zijn. Er wordt daarbij wel geprobeerd overeenstemming te bereiken, maar dat lukt steeds minder. Dan is er een tweede overlegniveau per ministerie of overheidsdienst, de zgn. bijzondere commissie, waarin het personeelsbeleid wordt besproken.

De grootste werkgevers binnen de lagere overheden, de gemeenten, hebben een centraal overleg met de centrales, dat gekoppeld is aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Per gemeente is er een eigen georganiseerd overleg, waarin de landelijke modellen vaak gevolgd worden, maar lang niet altijd. Zeker op een politiek gevoelig punt als medezeggenschap bestaan veel eigen regelingen. Het patroon zou nog ingewikkelder worden wanneer gekeken werd naar de provincies en waterschappen en naar de specifieke regelingen voor bepaalde groepen overheidspersoneel (leger, politie, onderwijs en sociale werkvoorziening).

Deze overlegvormen tussen vertegenwoordigers van werkgevers en bonden heten in het spraakgebruik extern overleg, ter onderscheiding van intern overleg of medezeggenschap. Een laatste vertragende reden is de langdurige strijd om het kiesrecht van ongeorganiseerden. Anders dan in de WOR waren in de oude medezeggenschapsregelingen ongeorganiseerden uitgesloten van actief en passief kiesrecht. De bonden hebben zich lang en hardnekkig verzet tegen veranderingen hiervan. Toen zij het verzet uiteindelijk opgaven, eisten zij als wisselgeld een reële uitbreiding van bevoegdheden, wat de haast aan werkgeverskant verkleinde. In 1982 kwam de verandering van het Algemeen

Rijks Ambtenaren Reglement tot stand, in 1983 gevolgd door een nieuwe modelverordening voor de gemeenten. Nu pas wordt in vele overheidsorganisaties ervaring opgedaan met aan de ondernemingsraden vergelijkbare organen. Heel vaak is het zelfs de eerste ervaring met medezeggenschap.

Door het ontbreken van landelijke registratie en de grote plaatselijke verschillen is het krijgen van een overzicht moeilijk. Voor de rijksoverheid wordt gerekend op ± 700 dienstcommissies met ± 6500 leden; voor de 175 grotere gemeenten op ruim 1000 medezeggenschapscommissies met 7500 leden.

De nieuwe regelingen en de WOR

Omdat er ondertussen voldoende juridisch getinte literatuur is over de medezeggenschapsregels kan ik volstaan met een korte weergave van die regels. Daarbij beperk ik me tot de twee genoemde landelijke regelingen, die in grote lijnen overeenkomen en beide geïnspireerd zijn door de WOR.

De instelling van een commissie is nu verplicht voor elk dienstonderdeel dat een organisatorische of beleidsuitvoerende eenheid vormt. De commissies worden samengesteld op basis van algemeen kiesrecht, terwijl het diensthoofd geen lid meer kan zijn. De commissies zijn dus verzelfstandigd en werkwijze en faciliteiten komen overeen met die van ondernemingsraden. Het overleg gaat over arbeids- en dienstvoorwaarden, personeelsbeleid, organisatie en werkwijze, technische en economische aangelegenheden van de dienst. De bevoegdheden van de commissie zijn gekoppeld aan die van het diensthoofd. Is deze zelfstandig bevoegd dan moet hij over voorgenomen maatregelen instemming van de commissie verwerven. Zijn daarentegen hogere instanties bevoegd, dan kan de commissie niet meer dan adviseren. Dat is op zichzelf een hele duidelijke regeling, ware het niet, om een belangrijk probleem te noemen, dat de bevoegdheden van het diensthoofd meestal slecht geregeld zijn. Daardoor ontstaat een grote grijze schemerzone waarin

onduidelijk is wie bevoegd is. De commissie wordt daarmee afhankelijk van de interpretatie door het diensthoofd van zijn bevoegdheden.

De commissies hebben op genoemde terreinen verder het recht van initiatief en recht op redelijkerwijze benodigde informatie. Lukt het niet om tot overeenstemming te komen dan is er een recht van beroep op het bevoegd gezag, de minister of het college van burgemeester en wethouders. De commissies moeten dan nog waken tegen discriminatie, het werkoverleg bevorderen en mogen een profielschets maken voor een nieuw te benoemen diensthoofd.

Vergeleken met de WOR vallen er vier negatieve punten op.

De gelijkwaardigheid van de partijen geldt alleen op het niveau van de eigen dienst, daar is het bereiken van overeenstemming voorgescreven. Dan is er geen mogelijkheid van extern beroep op een onafhankelijk rechter. (Soms kan dat een voordeel zijn, omdat de politiek bestuurder beïnvloedbaarder is dan de rechter.) Omdat in het extern overleg meer dan in cao-overleg ook gepraat wordt over de uitvoering van het personeelsbeleid en dat extern overleg boven het overleg in de commissies gaat, kan de medezeggenschap ingeperkt worden. Daaraan gekoppeld is de onmogelijkheid tot het instellen van centrale commissies. Algemeen wordt deze concurrentieverhouding tussen medezeggenschap en extern overleg als het meest urgente probleem gezien.

Maar er zijn ook vier positieve punten.

De formulering van bevoegdheden is veel ruimer, met name door het ontbreken van het cruciale begrip 'belangrijke' uit art. 25 WOR. Het initiatiefrecht is ruimer omdat hierop beroep mogelijk is. De bevoegdheden zijn niet afhankelijk van het aantal personeelsleden. De commissies worden ingesteld op het niveau van de diensteenheid in plaats van op dat van de onderneming. De beide laatste punten hebben tot gevolg dat de bevoegdheden op een lager niveau in de organisatie kunnen worden uitgeoefend.

Ervaringen en problemen

Door de verkiezingen zijn de krachtsverhoudingen tussen de bonden aan het veranderen, terwijl de ongeorganiseerden een aparte machtsfactor gaan vormen. Medio 1984 hadden er bij het rijk verkiezingen plaatsgevonden voor 474 dienstcommissies met 3601 leden. De AbvaKabo had 44,8% van de zetels veroverd, de CFO 17,9%, de twee centrales van middelbaar en hoger personeel 14,7% en de ongeorganiseerden 20,2%. Maar onder die totalen gaan grote verschillen schuil. Bij de PTT veroverde de AbvaKabo in alle bedrijfsonderdelen een absolute meerderheid. Bij de ministeries van Landbouw, WVC en Onderwijs kregen de ongeorganiseerden het grootste aantal zetels. Ook de uitslagen voor de andere bonden verschilden sterk. Een algemeen beeld, dat bevestigd wordt in gemeentelijke verkiezingen, is dat de AbvaKabo sterk is in de technisch uitvoerende en bedrijfsmatige diensten waar veel laag ingeschaald personeel werkt. In iets mindere mate geldt dat ook voor de CFO. De ongeorganiseerden hebben vooral aanhang in meer beleidsmatige diensten waar het uitvoerend werk op hoofdarbeid neerkomt.

De groep van middelbaar en hoger personeel lijkt in het algemeen oververtegenwoordigd in de commissies, een ontwikkeling die ook voor ondernemingsraden wordt geconstateerd. In een onderzoek in de gemeente Den Haag werd daarnaast geconstateerd dat de belangstelling voor medezeggenschap op dezelfde wijze was verdeeld. Juist medezeggenschap kan het niet velen een 'elite'-zaak te worden. Bovendien blijkt er verschil in behoeften en verwachtingen die in beide groepen leven. In het algemeen gesproken heeft het hoger personeel meer belangstelling voor participatie in het beleid, terwijl het lager personeel meer directe belangenbehartiging verwacht. Commissies met een overwicht aan hoger personeel ontwikkelen zich nog al eens tot een soort alternatief stafoverleg dat, op kwalitatief hoog niveau, meedenkt in het beleid. Veel diensthoofden zijn daar ook wel gelukkig mee. Het geeft hun een controle op

de informatie uit de lijn, draagt bij aan de kwaliteit en legitimering van het beleid en geeft de mogelijkheid tot het wederzijds uitspelen van medezeggenschapsorgaan en management-overleg.

Medezeggenschap dient echter beide aspecten te omvatten: zowel beleidsparticipatie als belangenbehartiging.

Een tweede probleemveld ligt in de maatschappij. De overheid ligt onder vuur: er wordt bezuinigd, er wordt gepraat over deregulering, er wordt wat gedaan aan privatisering, reorganisaties vinden plaats, er wordt geautomatiseerd en van het bedrijfsleven worden meer management-achtige benaderingen afgekeken. Daarmee worden de nieuw gekozen medezeggenschapsorganen geconfronteerd. Terwijl zij, het diensthoofd en de totale organisatie nog moeten wennen en leren omgaan met de nieuwe bevoegdheden. Het gevaar van politisering van medezeggenschap noem ik een derde probleemgebied. Daarbij denk ik vooral aan een vermenging van de terreinen medezeggenschap en politiek, wat in de overheid eerder kan gebeuren. Voorbeelden zijn er genoeg dat partijpolitieke loyaliteiten een rol spelen in de medezeggenschap, maar het omgekeerde komt ook voor. Daarmee loopt medezeggenschap het gevaar haar eigen karakter te verliezen, dat ze nodig heeft om tot ontwikkeling te komen. Daarnaast denk ik ook aan het politieke tribunegedrag van vertegenwoordigers, waardoor in onderhandelingen ook wel kansen tot beleidsbeïnvloeding gemist worden.

Eén medezeggenschapswet?

Er is een groeiende overeenkomst waar te nemen in algemene arbeidsvoorwaarden en arbeidssituaties van werknemers in de particuliere en de collectieve sector. Dat blijkt bijvoorbeeld uit:

- het steeds meer toepassen van grondrechten op ambtenaren;
- het feitelijk veroveren van stakingsrecht door ambtenaren in rechterlijke uitspraken;

- de algemene geldendheid van de Arbowet;
- discussies over invoering van een cao-achtig overleg;
- verslechtering in ambtelijke rechtsposities waarmee de oude zekerheid wegvalt;
- veranderingen in de sociale verzekerings sfeer;
- grotere overeenstemming in denken over organisaties.

Op deze ontwikkeling voortbouwend, lijkt de totstandkoming van één democratiseringsregime voor alle organisaties waarin arbeid wordt verricht een logische gedachte. Daartegen wordt nog altijd het bezwaar gemaakt van de tweeledige hoedanigheid van de overheid. Het is echter zeer de vraag of medezeggenschap voor alle ambtenaren de parlementaire democratie geweld aandoet.

Ook de ontwikkeling van medezeggenschap in het bedrijfsleven zou erdoor gestimuleerd kunnen worden. Eén regeling, die de basisrechten garandeert, zou globaler moeten zijn en meer mogelijkheden bieden tot decentrale invulling. Het ingewikkelde beroepsstelsel uit de WOR zou vereenvoudigd kunnen worden; de globalere bevoegdheidsomschrijving van het Algemeen Rijksambtenaren Reglement komt dicht bij de praktijk van medezeggenschap (uiteindelijk toch een moeilijk vast te leggen onderhandelingsproces) dan alle procedureregels uit de WOR.

Met zo'n laatste ingrijpende verandering zou het instituut van medezeggenschap in gekozen personeelsvertegenwoordigingen tot volledige rijpheid kunnen komen. Dan wordt het tijd – en zo ben ik terug waar ik begon – om te gaan kijken naar een veel bredere uitwerking van de democratiseringsgedachte. Dan gaat het niet meer om het inplanten van een medezeggenschapsorgaan in een bestaande organisatie, maar om het veranderen van die organisatie; zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van een belangrijk kapitaal dat nu nog te vaak vernietigd wordt: de kennis die werknemers zelf hebben over het produktieproces. Daarin kan de overheid voortrekker zijn en kunnen ambtenaren van trendvolger, trendsetter worden.