

# Medezeggenschap bij de overheid

Onderzoeksrapport

**A+**fonds Rijk

Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds

ABVAKABO FNV

AC  
ambtenarencentrum  
CRPF



ov

Publieke Zaak



# Medezeggenschap bij de overheid

Onderzoeksrapport



*Jan Willem Dieten*

Is voorzitter A+O fonds Rijk

## Voorwoord

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) bestaat sinds 1971 en is sinds 5 mei 1995 ook van kracht bij de overheid. Ter gelegenheid van 15 jaar WOR bij de overheid hebben het CAOP, FNV Formaat en De Voort Hermes De Bont, met subsidie van het A+O fonds Rijk, eind 2010 een symposium georganiseerd met als centraal thema: *de invloed van medezeggenschap bij de overheid*.

Er is namelijk reden om aan te nemen dat er verschillen zijn in invloed van de ondernemingsraad (OR) bij de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven. Zo is voor de overheid destijds het 'primaat van de politiek' geïntroduceerd in de WOR: een begrenzing van de medezeggenschap bij de overheid, ten gunste van de politieke besluitvorming. Over deze begrenzing wordt al gediscussieerd sinds de invoering van de WOR bij de overheid. Ook de commissie-Welling heeft, in het advies voor een rijksbrede medezeggenschapsstructuur, dit onderwerp meegenomen. Dat het primaat van de politiek de medezeggenschap beïnvloedt, staat buiten kijf, de vraag is echter hoe, en of het dan belemmerend werkt.

Een andere aanleiding om nader in te gaan op de invloed van de OR was het recente onderzoek van het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) naar de invloed van de OR. Uit dit onderzoek blijkt dat die invloed bij de overheid eind 2008 significant verschilt van de invloed van de OR in het bedrijfsleven. Ondanks mogelijke belemmerende factoren, waaronder het primaat van de politiek, geven zowel bestuurders als OR-leden bij de overheid, vaker dan in het bedrijfsleven, aan dat de OR veel invloed heeft.

Op de vraag waarom de invloed van de OR bij de overheid groter is, geeft het GBIO-onderzoek geen antwoord. Dat geldt ook voor de vraag of de mate van OR-invloed in alle overheidssectoren gelijk is. Aanleiding genoeg dus om, flankerend aan het symposium, het CAOP en het GBIO opdracht te geven om antwoorden te zoeken op deze en nog meer vragen die het A+O fonds Rijk ter harte gaan.

Immers, het fonds stimuleert consequent werkgevers en werknemers in de sector om de wettelijke verworvenheden 'anno 1995' optimaal te benutten. Daarvan getuigen ook de projecten met het uitgangspunt *OR-werk = werk* (over de integratie van OR-werk in de reguliere loopbaan) en de publicatie *Wie waagt die wint* (over vernieuwende voorbeelden van medezeggenschap bij het Rijk).

Voor het onderzoek zijn OR-leden en bestuurders bevraagd en deskundigen geraadpleegd. Tevens is literatuuronderzoek uitgevoerd.

Wie het antwoord op de gestelde vragen zo snel mogelijk wil weten, verwijs ik eerlijkheidshalve naar hoofdstuk 5, dat de conclusies en aanbevelingen bevat. Daar zeg ik wel bij dat voor het kennisnemen van een onderzoek hetzelfde geldt als voor overleg voeren in de OR: het proces is integraal onderdeel van het product. Ruimte geven en ruimte nemen leidt tot succesvolle processen tussen betrokken OR'en en geïnspireerde bestuurders.

Het onderscheiden van het politieke besluit 'wat we gaan doen' en de praktische uitwerking 'hoe we het gaan doen' kan, zo zien we, de weg vrijmaken voor een pragmatische aanpak van de dilemma's die de politiek aan de overheidsdienaren oplegt. Initiatief binnen een algemene proactieve opstelling van de kant van de OR is daarbij onontbeerlijk, even onontbeerlijk als terughoudendheid in het gebruik maken van het primaat van de politiek aan de kant van de bestuurder.

De conclusies uit dit onderzoek lenen zich daarmee zeer om verdergaande stappen te zetten naar een nieuw elan van de medezeggenschap bij de overheid.

*Jan Willem Dieten*

*Voorzitter A+O fonds Rijk*

# Inhoud

- 6 **1 Inleiding**
- 11 **2 Invloed van de OR bij de overheid**
- 31 **3 Factoren die de invloed van de OR bepalen**
- 41 **4 Het primaat van de politiek: invloedbeperkend of richtinggevend?**
- 57 **5 Conclusies en aanbevelingen**
- 65 **Bijlagen**
  - 66 Bijlage 1: Onderwerpen vragenlijst
  - 67 Bijlage 2: Samenstelling van de respons
  - 68 Bijlage 3: Resultaten regressieanalyse
  - 70 Bijlage 4: Geïnterviewden
  - 71 Bijlage 5: Literatuurlijst

# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtergrond, doelstelling, onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek kort aan de orde. Ook is hierin de leeswijzer opgenomen.

## 1.1 Achtergrond

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) bestaat sinds 1971 en is sinds 5 mei 1995 ook van kracht bij de overheid. Ter gelegenheid van 15 jaar WOR bij de overheid is eind 2010 een symposium georganiseerd met als centraal thema: *de invloed van medezeggenschap bij de overheid*. Aanvullend op dit congres heeft het A+O fonds Rijk het CAOP en het GBIO opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de invloed van medezeggenschap bij de overheid en het 'primaat van de politiek'.

Een van de redenen is het recente onderzoek van het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) over de invloed van de OR. Uit dit onderzoek blijkt dat de invloed van de OR bij de overheid eind 2008 significant verschilt van de invloed van de OR in het bedrijfsleven. Ondanks mogelijke belemmerende factoren, waaronder het primaat van de politiek, geeft ruim 60 procent van de bestuurders bij de overheid aan dat de invloed van de OR (zeer) groot is. In het bedrijfsleven is dat 45 procent. Dit verschil blijkt samen te hangen met hoe tevreden de bestuurders zijn over het functioneren van de OR. Niet alleen bestuurders bij de overheid zijn significant vaker tevreden over de OR dan bestuurders uit het bedrijfsleven, ook de OR'en zelf. Op de vraag waarom de invloed van de OR bij de overheid groter is, geeft het GBIO-onderzoek geen antwoord. Dat geldt ook voor de vraag of de mate van OR-invloed in alle overheidssectoren gelijk is.

Een andere aanleiding voor dit onderzoek is de rol van het 'primaat van de politiek'. Het primaat van de politiek begrenst de medezeggenschap bij de overheid, ten gunste van de politieke besluitvorming. Dat het primaat van de politiek de medezeggenschap beïnvloedt, is duidelijk, de vraag is echter hoe, en of het dan belemmerend werkt.

In de volgende paragraaf is de doelstelling van het onderzoek verder uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.

## 1.2 Doelstelling

Wat is de invloed van medezeggenschap bij de overheid en wat bepaalt die invloed? Dat zijn de leidende vragen in dit onderzoek.

Het doel is tweeledig:

1. OR'en en bestuurders handvatten bieden om de invloed van de OR in de organisatie te vergroten. Daarbij is het interessant om te achterhalen:

- of de OR nog net zo invloedrijk en succesvol is als twee jaar geleden;
- of er verschillen zijn tussen de overheidssectoren;
- wat de mate van invloed van de medezeggenschap bij de overheid verklaart.

We kijken daarbij naar:

- het functioneren van de OR (deskundigheid en competenties);
- de rol van de OR (houding van de OR richting bestuurder en verbondenheid met de achterban);
- de organisatie van de medezeggenschap (medezeggenschapsdrukte, tijdsbesteding, bezetting, ondersteuning en scholing).

## II. Een bijdrage leveren aan de discussie over het primaat van de politiek.

In de WOR werkt het primaat van de politiek tegelijk begrenzend en beschermend op de besluitvorming. Voor OR'en en bestuurders bij de overheid is het primaat van de politiek een gegeven waar zij mee moeten werken. Voor- en tegenstanders van de begrenzing zijn daar al sinds de invoering van de WOR met elkaar over in debat. In dit onderzoek vragen we OR-leden en bestuurders bij de overheid in welke mate het primaat van de politiek de medezeggenschap beïnvloedt. Zo ontstaat een beeld van hoe men het primaat van de politiek in de praktijk ervaart.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstellingen heeft dit onderzoek twee centrale onderzoeksvragen:

- Wat maakt een ondernemingsraad bij de overheid invloedrijk?
- Hoe en in welke mate beïnvloedt het primaat van de politiek de medezeggenschap bij de overheid?

Deze centrale vragen zijn geoperationaliseerd in subvragen. De eerste subvragen gaan in op de invloed van de OR bij de overheid.

1. Hoe invloedrijk is de OR bij de overheid?
2. Zijn er verschillen in invloed van de OR waar te nemen tussen de verschillende subsectoren (bijvoorbeeld gemeenten, Rijk, provincies)?
3. Is de invloed/het succes van de OR bij de overheid toegenomen ten opzichte van twee jaar geleden?
4. Welke factoren bepalen de invloed van de medezeggenschap bij de overheid?
5. In hoeverre zijn de factoren gelijk voor OR-leden en bestuurders?

De volgende subvragen betreffen de invloed van het primaat van de politiek:

6. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met het primaat van de politiek?
7. Komt het gebruik van het primaat van de politiek overeen met hoe het bedoeld was?
8. In hoeverre heeft het primaat van de politiek meerwaarde voor de medezeggenschap?
9. In hoeverre wordt het primaat van de politiek ervaren als een belemmering voor de medezeggenschap?

Het doel van al deze vragen is om OR-leden en bestuurders bij de overheid handvatten te bieden om het effect van de medezeggenschap in de organisatie te verbeteren. Vandaar dat de laatste onderzoeksvraag luidt:

10. Welke aanbevelingen voor medezeggenschap bij de overheid zijn uit de onderzoeksresultaten te destilleren?

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Er is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek gedaan. Het kwantitatieve onderzoek is uitgevoerd onder zowel OR-leden als bestuurders bij de overheid.<sup>1</sup>

Voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van adressenbestanden van het CAOP, FNV Formaat en de Voort Hermes de Bont. OR-leden is per e-mail en brief gevraagd hun mening te geven via een internetenquête. Deze was toegankelijk via een speciaal gedeelte op de website van FNV Formaat.

OR-leden is ook gevraagd om de bestuurder die hun overlegpartner is, uit te nodigen de vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst bestond deels uit vragen naar de invloed van de OR die ook voorkwamen in het eerdere onderzoek van GBIO<sup>2</sup>. Daarnaast zijn aanvullende en verdiepende vragen gesteld. Een belangrijk deel van deze verdiepende vragen ging in op de voor de overheid unieke begrenzing van de invloed van de OR door het primaat van de politieke besluitvorming.

Uit eerdere onderzoeken is bekend dat verschillende factoren de invloed van de OR bepalen. Het probleem daarbij is dat deze factoren niet altijd door OR-leden of bestuurders te beïnvloeden zijn. In de vragenlijst (zie bijlage 1) is de nadruk gelegd op door de OR of bestuurder/organisatie beïnvloedbare factoren die de invloed van de OR bevorderen. De enige uitzondering daarop zijn de vragen naar de invloed van het primaat van de politiek.

De enquête heeft gelopen van 31 augustus tot en met 10 oktober 2010. In totaal hebben 853 personen de vragenlijst ingevuld: 740 OR-leden (of ambtelijk secretarissen) en 113 bestuurders.

.....  
<sup>1</sup> In de overheidssectoren onderwijs en defensie is de WOR niet van toepassing (Vink e.a., 2007). Deze sectoren zijn niet meegenomen in het onderzoek.

<sup>2</sup> Zie literatuurlijst: Karel et al. (2010)

Zowel de OR-leden als de bestuurders kunnen betrokken zijn bij verschillende medezeggenschapsorganen<sup>3</sup>.

In bijlage 2 wordt de samenstelling van de respons verder uiteengezet.

De respondenten hebben zelf aangegeven bij welk type overheidsorganisatie ze werken.

In de analyse van de enquêteresultaten onderscheiden we vijf soorten overheidsorganisaties:

1. gemeenten
2. ministeries
3. uitvoeringsorgaan/rijksdiensten
4. politie en brandweer
5. overige overheidsinstanties

In de beschrijving van de resultaten spreken we in de regel over het geheel aan overheidssectoren. Alleen als zich overduidelijke verschillen voordoen tussen de vijf sectoren, rapporteren we ook op sectorniveau. Dat kan alleen bij de resultaten van de OR-leden. Het aantal bestuurders in de steekproef is, uitgesplitst naar sectoren, te klein om betrouwbare uitspraken te doen.

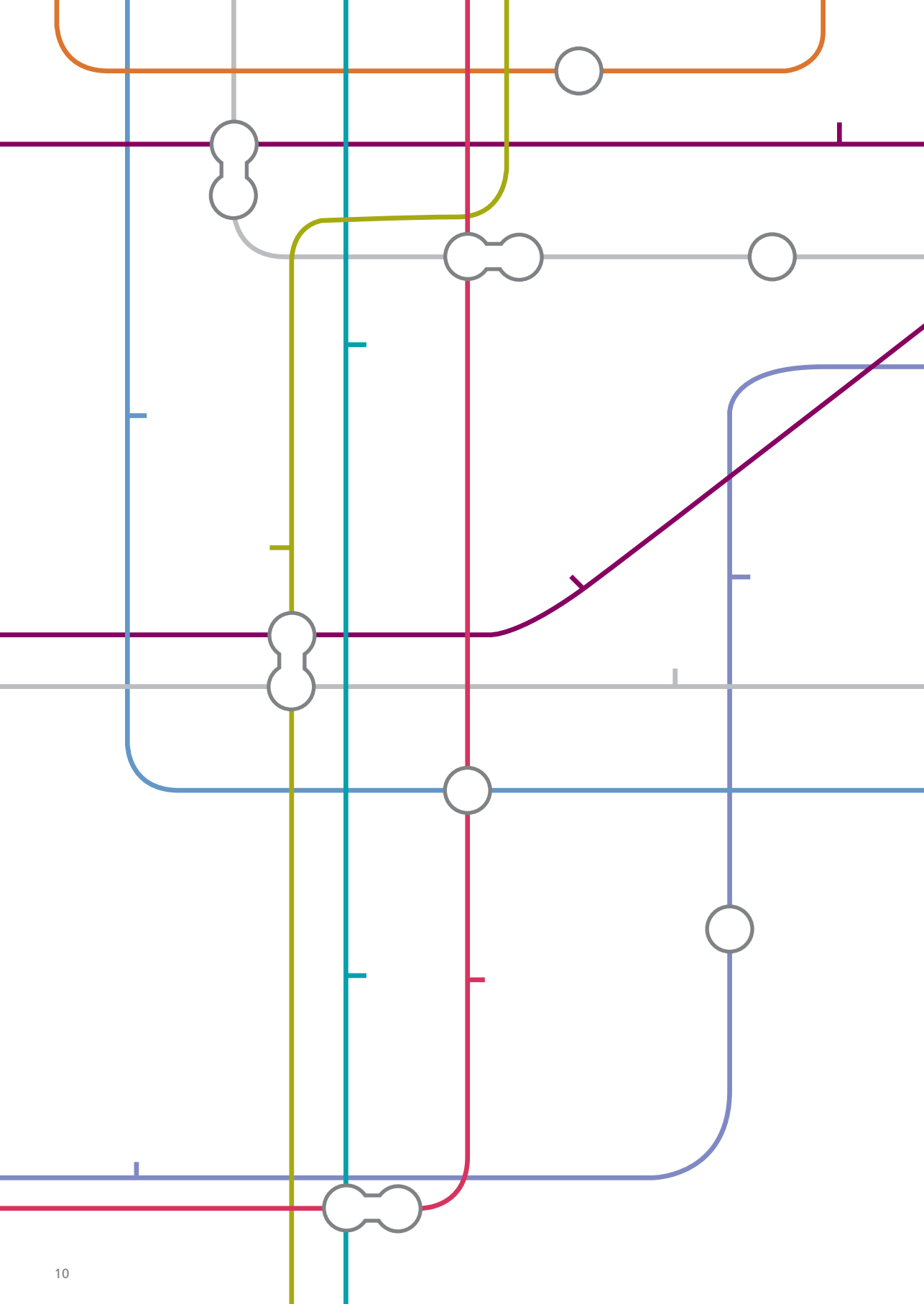
Waar mogelijk vergelijken we de resultaten met die uit 2008. Dit is echter niet overal mogelijk. Sommige vragen zijn in 2008 niet gesteld of ze waren op een andere manier geformuleerd.

Om de enquêteresultaten gericht op het primaat van de politiek verder uit te diepen, is literatuuronderzoek gedaan en jurisprudentie bestudeerd. Daarnaast zijn in november en december 2010 negen telefonische diepte-interviews over het primaat van de politiek gehouden met experts, bestuurders en OR-leden.

### **Leeswijzer**

- In hoofdstuk 1 beschrijven we de doelen en opzet van het onderzoek.
- In hoofdstuk 2 kijken we naar de invloed van de OR en de factoren die daar mogelijk invloed op hebben.
- In hoofdstuk 3 stellen we, met behulp van statistische analyses, vast welke factoren daadwerkelijk de invloed bepalen.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het primaat van de politiek.
- In hoofdstuk 5 zetten we de belangrijkste conclusies op een rij en doen we, op basis van al het voorgaande, aanbevelingen aan OR-leden en bestuurders over hoe zij de invloed van de medezeggenschap kunnen vergroten.

.....  
<sup>3</sup> In het vervolg wordt alleen gesproken over de OR. Met deze term worden ook de andere typen medezeggenschapsorganen bedoeld.





## 2 Invloed van de OR bij de overheid

## 2 Invloed van de OR bij de overheid

In dit hoofdstuk geven we eerst aan hoe het in 2010 is gesteld met de invloed van de medezeggenschap bij de overheid. Die invloed lijkt onderhevig aan een veelheid van factoren. Voordat we in hoofdstuk 3, met behulp van statistische analyses, trachten de factoren te definiëren die de invloed van de OR bij de overheid *direct* bepalen, bespreken we hier factoren die de invloed *mogelijk* bepalen.

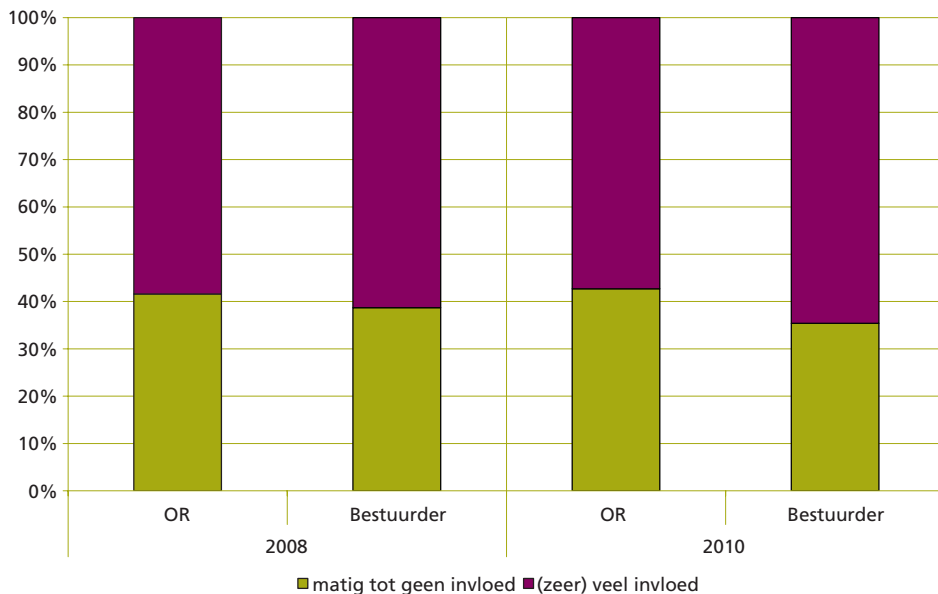
### 2.1 Mate van invloed van de medezeggenschap

#### 2.1.1 Invloed bij de overheid

Uit het onderzoek van het GBIO uit 2008, waarin zowel de profit- als non-profitsector is meegenomen, kwam naar voren dat de invloed van medezeggenschap bij de overheid groter is dan in andere sectoren.

Zoals figuur 2.1 laat zien, gaf ruim 60 procent van de bestuurders bij de overheid toen aan dat de OR (zeer) veel invloed heeft op de gang van zaken in de organisatie. Van de OR-leden vond toen 58 procent dat de OR (zeer) veel invloed had.

*Figuur 2.1 Invloed van de OR in 2008 en 2010 volgens OR-leden en bestuurders*



In dit onderzoek in 2010 is dezelfde vraag gesteld. Het gaat hier om de gepercipieerde invloed van de OR volgens OR-leden en bestuurders. De werkelijke invloed is in beide onderzoeken niet gemeten.

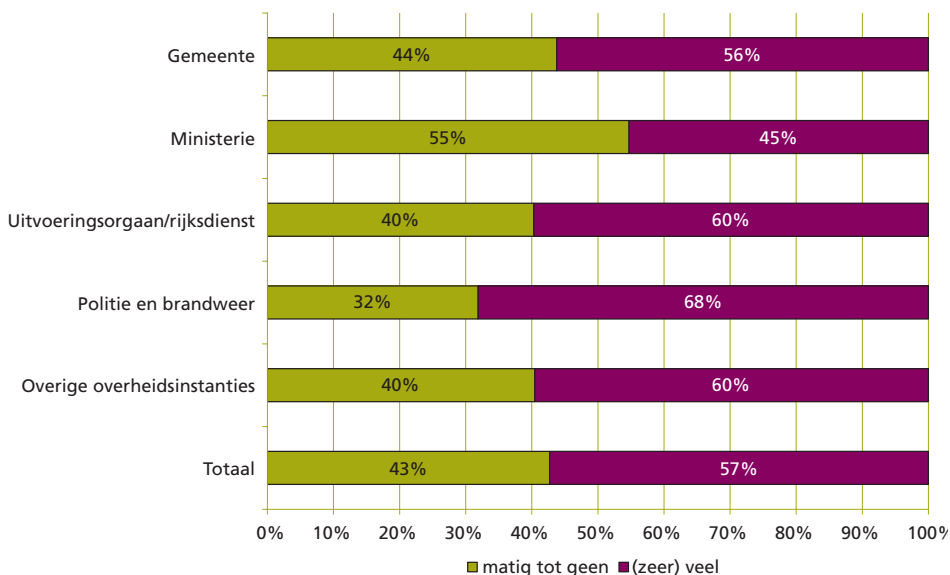
De invloed van de OR is volgens bestuurders in 2010 onverminderd groot. Van alle bestuurders geeft 65 procent aan dat de OR (zeer) veel invloed heeft op de gang van zaken in de organisatie. OR-leden zelf zijn, vergeleken met de bestuurders, iets minder overtuigd van hun invloed: 57 procent van de OR-leden antwoordt dat hun OR (zeer) veel invloed heeft en 43 procent dat hun OR weinig tot geen invloed heeft. Volgens de bestuurders is de invloed van de OR de afgelopen twee jaar iets gegroeid, terwijl OR-leden de OR in 2010 net zo invloedrijk vinden als in 2008.

### 2.1.2 Invloed per overheidssector

Een van de openstaande vragen bij het onderzoek van het GBIO was of de invloed van de OR verschilde tussen de verschillende overheidssectoren.

In figuur 2.2 zijn de beoordelingen van de OR-leden weergegeven per overheidssector. Een kleine meerderheid vindt dat hun invloed groot is. Deze verhouding is echter anders bij de ministeries. Daar geeft 55 procent aan dat hun OR weinig tot geen invloed heeft en noemt een minderheid de invloed groot. Daar tegenover staat de invloed van de OR bij politie en brandweer. Van de OR-leden in deze sectoren vindt nog geen derde dat de OR weinig tot geen invloed heeft.

**Figuur 2.2 Invloed van de OR naar overheidssector volgens OR-leden**



Het feit dat bijna de helft van alle OR-leden de eigen OR geen grote invloed toedicht, is opvallend. Wat maakt dat de ene OR wel vindt dat ze invloed heeft en de andere OR niet?

Er zijn veel verschillende factoren die kunnen samenhangen met hoe OR-leden en bestuurders de mate waarin de OR invloed heeft, beoordelen. De elementen die OR-leden en bestuurder kunnen beïnvloeden, zijn in te delen in drie hoofdcategorieën:

- functioneren van de OR;
- rol van de OR;
- organisatie van de medezeggenschap.

In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we deze drie categorieën, om een zo compleet mogelijk beeld te geven van het krachtenveld waarin de invloed van de medezeggenschap zich beweegt.

## 2.2 Functioneren

Uit het onderzoek van het GBIO in 2008 kwam naar voren dat de invloed van de medezeggenschap samenhangt met de tevredenheid over het functioneren van de OR. Wel of niet goed functioneren is echter, net als invloed, moeilijk objectief te bepalen. Daarom is ook hierover de mening van de OR-leden en bestuurders gevraagd.

Hoe een OR functioneert, wordt bepaald door de deskundigheid en competenties<sup>4</sup> van die OR. Om die reden zijn deze factoren in dit onderzoek nader bekeken.

### 2.2.1 Functioneren en invloed

Over het functioneren van de OR zijn de bestuurders in 2010 over het algemeen positief. Ruim 80 procent noemt het (zeer) goed. De OR-leden hebben ongeveer hetzelfde beeld als de bestuurders: 83 procent vindt dat de OR (zeer) goed functioneert. Daarmee zijn OR-leden en de bestuurders bij de overheid in 2010 iets minder positief dan in 2008. Toen gaf 90 procent van de bestuurders en zelfs 98 procent van de OR-leden bij de overheid aan dat de OR (zeer) goed functioneerde. Wel blijven OR-leden en bestuurders bij de overheid positiever dan in andere sectoren, zoals gemeten in 2008.

In 2010 valt op dat, net als bij de invloed, de OR-leden van de ministeries minder positief oordelen. Bijna een kwart van hen geeft aan dat hun OR matig tot slecht functioneert.

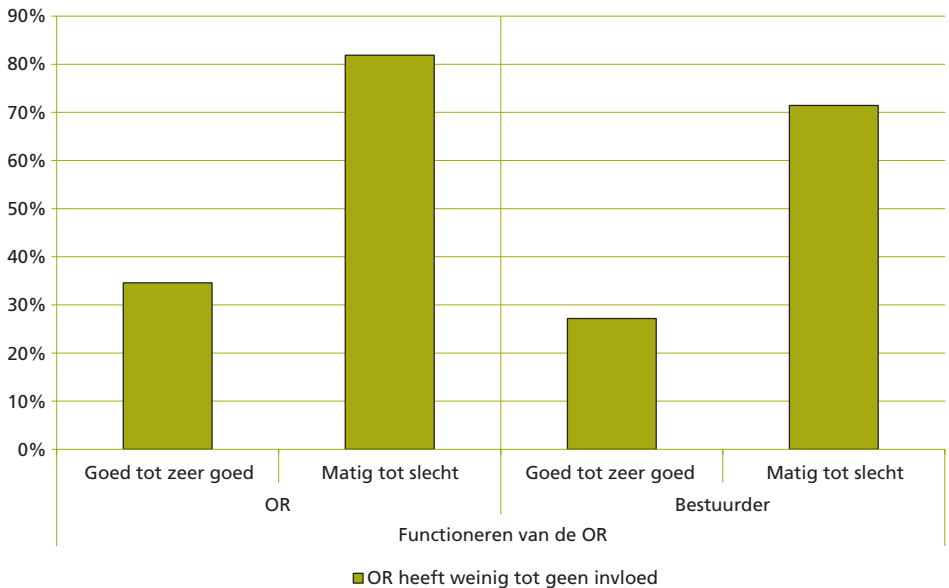
Uit figuur 2.3 is op te maken dat de invloed van de OR inderdaad samenhangt met het functioneren. Als OR-leden vinden dat hun OR matig tot slecht functioneert, vindt 82 procent dat deze ook weinig tot geen invloed heeft. Ook bij bestuurders is deze samenhang goed te zien.

Duidelijk is dat matig tot slecht functioneren het oordeel over de invloed van de OR sterk negatief beïnvloedt. Goed functioneren is echter geen garantie voor een grote invloed.

.....  
<sup>4</sup> OR-leden en bestuurders is gevraagd of bepaalde aspecten sterke of zwakke punten van de OR zijn. Die punten duiden we in deze rapportage vaak aan als competenties.

Bij goed tot zeer goed functioneren is iets meer dan een derde van de OR-leden van mening dat de OR weinig tot geen invloed heeft. Er zijn dus ook zeker andere factoren die de invloed bepalen.

**Figuur 2.3 Relatie tussen functioneren en invloed van de OR**



Het functioneren van de OR staat niet op zichzelf. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het afhankelijk is van de deskundigheid en de competenties van de OR. Vandaar dat we hieronder en ook in de verdere analyse kijken naar deze factoren. Ze kunnen OR-leden en bestuurders namelijk concrete handvatten bieden om het effect van de medezeggenschap te beïnvloeden.

### 2.2.2 Deskundigheid

In dit onderzoek is de deskundigheid van de OR gemeten op twee beleidsgebieden: het personeelsbeleid en het organisatiebeleid in engere zin, namelijk voor de strategische bedrijfsvoering.

Onder de noemer personeelsbeleid vallen de aan de OR toegewezen:

- regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden;
- arbo-gerelateerde onderwerpen.

Onder de bedrijfsvoering vallen drie aspecten:

- strategische beslissingen zoals samenwerking, overnames en fusies;
- de meer inhoudelijke bedrijfsvoering, onder meer bedrijfsplannen en investeringen;
- wijzigingen in de organisatie, met inbegrip van beslissingen tot uitbesteding.

Tabel 2.1 toont dat een ruime meerderheid van de OR-leden de OR voldoende deskundig acht op de gebieden die te maken hebben met personeelsbeleid. Dat geldt ook voor de bestuurders.

Op het terrein van de strategische bedrijfsvoering is de OR, volgens zowel OR-leden als bestuurders, onvoldoende deskundig. Het gebied van (re)organisatie uitgezonderd. De relatief goede score op het deelgebied van (re)organisatie geeft een opvallend verschil te zien met de landelijke waardering in 2008, waar de OR'en op alle drie deelgebieden laag scoren. Kijken we echter bij dat onderzoek alleen naar de overheidsorganisaties, dan blijkt dat zij ook toen al (met 68 procent 'voldoende') relatief positief scoorden. De OR'en bij de overheid lijken op dit terrein in 2010 nog aan deskundigheid te hebben gewonnen.

**Tabel 2.1 OR-leden en bestuurders die de OR deskundig vinden op deelgebieden van het beleid**

Deskundigheidsgebied	Ja, voldoende	
	OR-leden	Bestuurder
<b>Personeelsbeleid</b>		
Arbeidsvoorwaarden, arbeidstijden en/of regelingen op personeelsgebied	85%	92%
Arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim	87%	94%
<b>Strategische bedrijfsvoering</b>		
Organisatiestrategie, investeringen, business plannen, nieuwe technologie	44%	38%
Reorganisatie, organisatiewijziging en/of uitbestedingen	74%	78%
Fusies, overname, samenwerking/allianties	38%	41%

### Deskundigheid en invloed

Een manier om te bepalen in hoeverre de deskundigheid van de OR de invloed van de medezeggenschap bepaalt, is: kijken naar het effect dat het betrekken van de OR heeft op beleidsterreinen waarop de OR meer en minder deskundig is.

Uiteraard zal een bestuurder zijn OR betrekken bij beslissingen waar de OR wettelijk gezien een rol heeft. De gedachte is dat de bemoeienis van de OR op verschillende manieren effect kan sorteren:

- een verandering van het besluit, als het meest vergaande effect;
- veranderingen in de implementatie van het voorgenomen besluit;
- het draagvlak in de organisatie neemt toe door de betrokkenheid van de OR.

Uiteraard gebeurt het ook wel dat de OR geen enkel effect bereikt of zelfs helemaal niet wordt betrokken. Tabel 2.2 geeft weer welk effect de OR volgens OR-leden heeft gehad op de verschillende beleidsterreinen.

**Tabel 2.2 Effect OR op beleidsterreinen volgens de OR-leden**

	Het voorgenomen besluit is inhoudelijk gewijzigd	De implementatie van het voorgenomen besluit is gewijzigd	Meer communicatie/ draagvlak voor het besluit	Geen waarneembaar effect
<b>Personeelsbeleid</b>				
Arbeidsvoorwaarden, arbeidstijden en/of regelingen op personeelsgebied	34%	24%	32%	10%
Arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim	15%	25%	43%	17%
<b>Strategische bedrijfsvoering</b>				
Bedrijfsstrategie, investeringen, business plannen, nieuwe technologie	7%	20%	43%	30%
Reorganisatie, organisatiewijziging en/of uitbestedingen	25%	29%	34%	12%
Fusies, overname, samenwerking/allianties	10%	25%	41%	25%

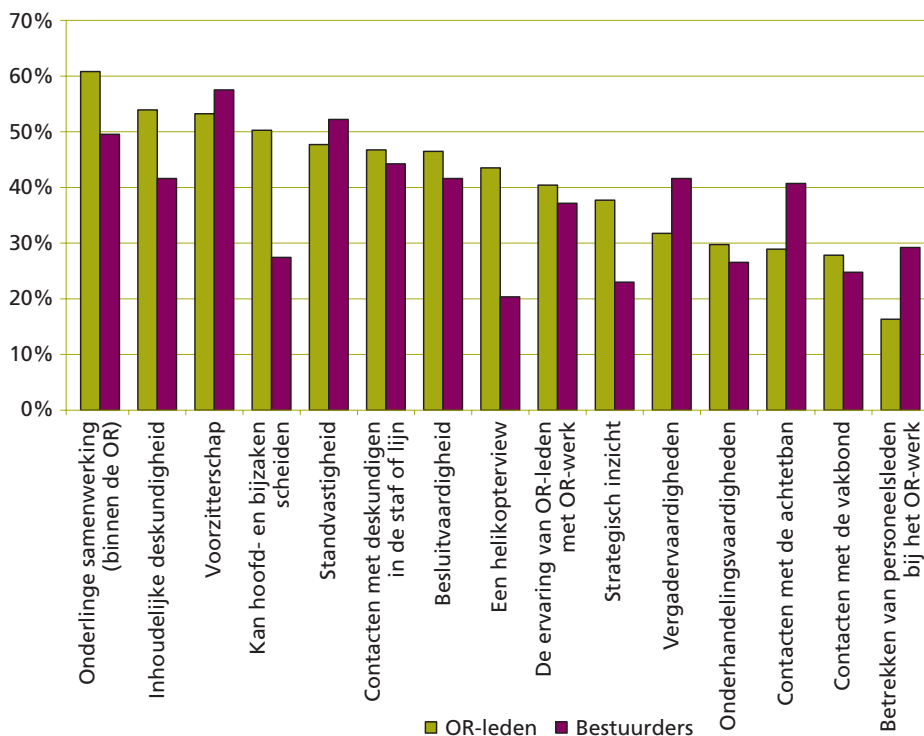
Uit deze tabel blijkt dat de OR een beleidsterrein vaker weet te beïnvloeden als ze op dat terrein deskundiger is. De OR weet dan bijvoorbeeld vaker het voorgenomen besluit inhoudelijk te wijzigen. Op de onderdelen van het personeelsbeleid en op het onderwerp reorganisaties, organisatiewijzigingen en/of uitbestedingen weet de OR vaker effect te sorteren dan bij de andere onderwerpen.

### 2.2.3 Competenties

In de enquête is de respondenten gevraagd de OR op vijftien competenties te waarderen als sterk, zwak of sterk noch zwak. De resultaten staan in figuur 2.4.

In lijn met de resultaten op deskundigheid, noemt meer dan de helft van de OR-leden de inhoudelijke deskundigheid als sterk punt van de OR. Ook het scheiden van hoofd- en bijzaken, het voorzitterschap en de onderlinge samenwerking noemt meer dan de helft als sterke punten.

Figuur 2.4 Percentage OR-leden en bestuurders dat de OR sterk vindt op de 15 competenties



Ook meer dan de helft van de bestuurders is van mening dat het voorzitterschap en de onderlinge samenwerking sterke punten zijn van de OR. Hoofd- van bijzaken scheiden is echter slechts volgens iets meer dan een kwart een sterk punt van de OR. 42 procent vindt de inhoudelijke deskundigheid van de OR sterk.

De beoordelingen van OR en bestuurder lopen op vijf punten duidelijk uiteen. Naast hoofd- van bijzaken kunnen scheiden, schat de bestuurder de mate waarin de OR beschikt over strategisch inzicht en een helicopterview, lager in dan de OR-leden zelf. De bestuurder vindt de OR wel sterker in het betrekken van personeelsleden bij het OR-werk en in de contacten met de achterban.

### Ontwikkeling in competenties

Van zowel OR-leden als bestuurders zegt ongeveer de helft dat de deskundigheid en vaardigheden van de OR, vergeleken met de voorgaande zittingsperiode, ongeveer op hetzelfde niveau is gebleven. Rond 40 procent vindt dat het beter is geworden en om en nabij 10 procent vindt dat de OR hierop heeft ingeboet.

Ten opzichte van 2008 valt op dat in 2010 54 procent van de OR-leden de inhoudelijke deskundigheid een sterk punt vindt van de OR, terwijl in 2008 40 procent deze mening was toegeedaan.

Ook de contacten met deskundigen in de staf of lijn lijken beter te zijn geworden met 47 procent in 2010 ten opzichte van 34 procent in 2008. Minder sterk lijkt de OR geworden in de onderlinge samenwerking, die ging van 74 procent in 2008 naar 61 procent.

## Competenties en invloed

Welk verband bestaat er tussen de competenties en de invloed van de OR?

Om deze vraag te beantwoorden is een aparte analyse gemaakt waarin de competenties zijn afgezet tegen de mate van invloed.<sup>5</sup> Niet iedere competentie blijkt dan een verband te hebben met de invloed van de OR. De competenties die daarmee wel direct lijken samen te hangen, zijn weergegeven in tabel 2.3.

*Tabel 2.3 Competenties die samenhangen met de invloed van de OR*

OR	Bestuurder
Onderhandelingsvaardigheden	Kan hoofd- en bijzaken scheiden
Standvastigheid	Contacten met de vakbond
Betrekken van personeelsleden bij het OR-werk	Vergadervaardigheden
Strategisch inzicht	
Contacten met deskundigen in de staf of lijn	
Voorzitterschap	
Contacten met de achterban	
Inhoudelijke deskundigheid	

Interessant is dat de mening van OR-leden verschilt van die van de bestuurder. OR-leden zien een verband met meer en andere competenties. De invloed hangt voor OR-leden samen met:

- de mate waarin ze de voor hen belangrijke zaken vast kunnen houden en voor elkaar kunnen krijgen;
- het draagvlak;
- strategisch inzicht;
- het voorzitterschap;
- inhoudelijke deskundigheid.

Volgens bestuurders lijkt de invloed van de OR meer afhankelijk van:

- de mate waarin de OR hoofd- van bijzaken kan scheiden;
- contacten tussen OR en vakbonden;
- vergadervaardigheden.

In de ogen van de bestuurder lijken dus heel wat minder factoren de invloed van de OR te bepalen dan volgens de OR-leden zelf. Ook de aard van de factoren verschilt in het beeld van beide groepen.

## 2.3 Rol van de OR

De invloed van de OR kan samenhangen met de rol die de OR enerzijds zelf op zich neemt en anderzijds krijgt toebedeeld van de bestuurder. De houding die de OR aanneemt in het overleg met de bestuurder is hierbij bepalend. Vandaar dat wordt gekeken naar de mate waarin de OR zich reactief of proactief opstelt. Ook de manier waarop de OR het overleg voert met de bestuurder is in dit kader interessant.

.....

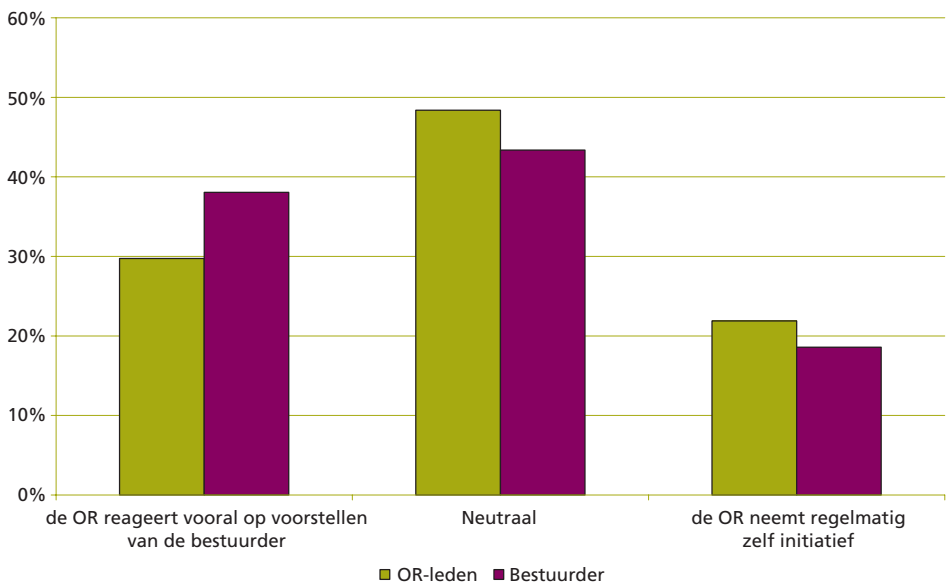
<sup>5</sup> De mate van samenhang is bepaald op basis van correlaties.

De belangrijkste rol van de OR is het vertegenwoordigen van de medewerkers. Daarvoor zijn goede contacten met de achterban belangrijk. Een OR met een groot draagvlak, waarvan wordt gevonden dat deze echt namens de medewerkers spreekt, heeft allicht meer invloed dan een OR die hier minder sterk in staat.

### 2.3.1 Houding van de OR

Een factor die mogelijk meespeelt in de invloed van de OR is de rol die de OR aanneemt in het overleg met de bestuurder. Hierover zijn in het onderzoek meerdere vragen gesteld. De helft van de OR-leden geeft aan dat hun OR voortdurend probeert om op een proactieve manier de beleidsontwikkelingen in de organisatie te beïnvloeden. Meer dan een derde van de OR-leden zegt dat hun OR meedenkt en -ontwikkelt aan het beleid en iets meer dan een vijfde van de OR-leden neemt regelmatig zelf initiatief, in plaats van alleen te reageren op voorstellen van de bestuurder (zie figuur 2.5 en tabel 3.1). Echter, een op de acht geeft aan pas actief te worden als de bestuurder met een voorstel komt. Eén op de vijf OR-leden zegt dat hun OR het beleid vooral toetst en controleert in plaats van actief mee te denken en ontwikkelen.

*Figuur 2.5 Rol van de OR*



Misschien nog wel belangrijker is hoe de bestuurder de rol en taak opvat die de OR aanneemt. Uit het onderzoek blijkt dat de bestuurders de OR iets meer ervaren als een reactief dan als een proactief orgaan.

Zij vinden de OR in ieder geval meer reactief dan OR-leden zelf. Zo vindt 38 procent van de bestuurders dat de OR vooral reageert op voorstellen van de bestuurder en een derde dat de OR vooral toetst en controleert in plaats van meedenkt en -ontwikkelt bij het opstellen van beleid. Dit kan tot gevolg hebben dat bestuurders de OR inzetten als een toetsende en controlerende entiteit namens de werknemers, maar niet als een partij die meedenkt en een actieve bijdrage heeft in het beleid. Dit kan de mogelijke invloed van de OR verkleinen.

### **Houding en invloed**

In 2008 bleek dat een proactieve houding van de OR inderdaad verband houdt met de invloed van de OR. Een manier waarop de OR de eigen rol bij de beleidsvorming in de organisatie meer vorm kan geven is door een eigen missie, visie en jaarplan op te stellen. Bijna driekwart van de OR-leden geeft aan dat hun OR een eigen missie en visie opstelt. Een jaarplan wordt beduidend minder vaak opgesteld, van alle OR-leden zegt 42 procent dat hun OR zo'n plan maakt. Daar komt nog eens bij dat ruim 40 procent van de OR-leden zegt dat de OR de voorgenomen plannen niet uitvoert.

De OR kan ook met de bestuurder in overleg treden over de gewenste rol en opstelling van de OR. Het overgrote deel van de OR-leden (86 procent) maakt ook gebruik van deze mogelijkheid. Dit is ongeveer gelijk aan het percentage in 2008 bij overheidsinstanties. Volgens de WOR moet de algemene gang van zaken in de onderneming minimaal twee maal per jaar met de OR worden besproken. In dit 'artikel 24-beraad' laat de bestuurder weten welke besluiten in voorbereiding zijn en worden afspraken gemaakt over tijdstip en wijze waarop de OR bij de besluitvorming wordt betrokken. Dit is een ideale gelegenheid om de gewenste rol en opstelling van de OR te bespreken.

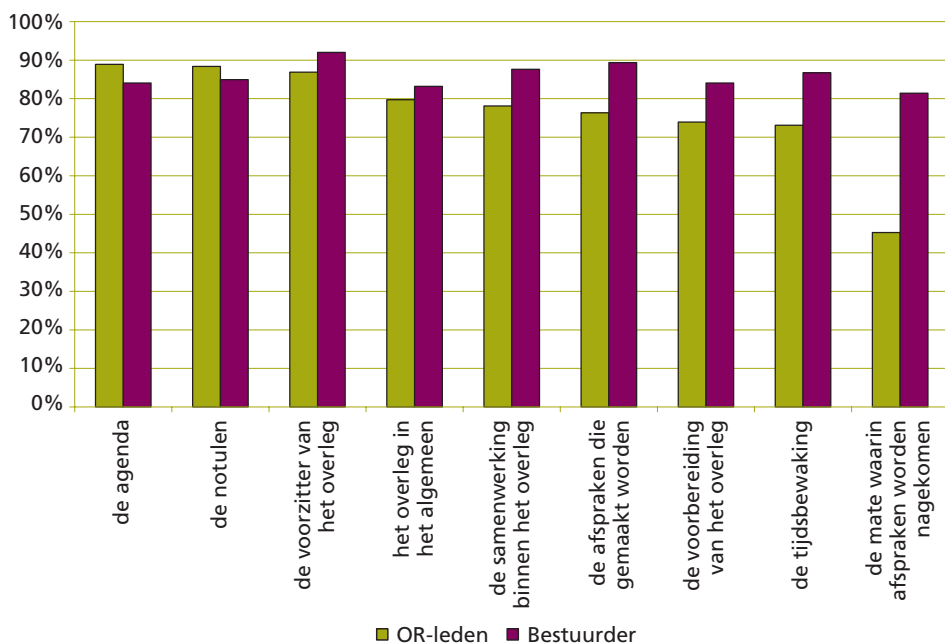
### **2.3.2 Het OR-overleg**

De invloed van de OR komt vooral tot uitdrukking tijdens de overlegvergaderingen met de bestuurder. De wijze waarop dit overleg wordt gevoerd en de kwaliteit ervan kunnen dus de invloed van de OR mede bepalen.

80 procent van de OR-leden en zelfs 83 procent van de bestuurders is (zeer) tevreden met het overleg in het algemeen. De OR-leden zijn vooral ingenomen met de agenda, de notulen en het voorzitterschap.

Bestuurders zijn vooral tevreden over het voorzitterschap, de gemaakte afspraken, de tijdsbewaking en de samenwerking in het overleg. Maar zelfs over de mate waarin afspraken worden nagekomen, het aspect dat het laagst scoort, is 81 procent (zeer) tevreden. Ook OR-leden zijn hierover het minst te spreken. Bij hen is het gevoel van onvrede echter wel groter dan bij de bestuurders: 55 procent is matig tot niet tevreden.

**Figuur 2.6 (Zeer) Tevreden met aspecten van de overlegvergadering**



Uit het onderzoek wordt niet helemaal duidelijk waarom minder dan de helft van de OR-leden tevreden is over de mate waarin de afspraken worden nagekomen. Volgens 92 procent van de OR-leden komt de OR gemaakte afspraken na. 63 procent van de OR-leden meent dat de bestuurder de afspraken uitvoert. Bijna driekwart is ook (zeer) tevreden met het functioneren van de huidige bestuurder als overlegpartner. Niet verwonderlijk is het percentage bestuurders dat aangeeft zelf uitvoering te geven aan de gemaakt afspraken aanmerkelijk hoger (94 procent), maar de bestuurders vinden over het algemeen (91 procent) dat de OR de afspraken ook nakomt.

Een voorwaarde voor goed overleg, waarin ook goede afspraken kunnen worden gemaakt, is dat het overleg open is. De helft van de OR-leden vindt dat het overleg met de bestuurder meestal open is, 37 procent noemt het soms open en een op de acht vindt dat het meestal niet open is.

Een belangrijk onderdeel van open overleg is dat bestuurder en OR-leden respect hebben voor elkaars standpunten. Volgens 85 procent van de OR-leden is dat meestal het geval. Ook vormt wederzijds vertrouwen meestal de basis voor het overleg, volgens driekwart van de OR-leden. Bij de bestuurders liggen deze aandelen zelfs nog hoger. De percentages komen overeen met de resultaten in 2008 bij overheidsinstanties.

### 2.3.3 Verbondenheid met de achterban

Medezeggenschap dient ertoe:

- werknemers te betrekken bij de besluitvorming in de onderneming;
- werknemers de mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op het beleid van de onderneming.

De OR voert namens de werknemers overleg met de leiding van de onderneming. Het is belangrijk dat de OR goed contact houdt met de achterban.

In paragraaf 2.2.3 zijn allerlei competenties van de OR besproken. Bij de gemeten competenties in het onderzoek zijn ook competenties die een beeld geven van de verbondenheid met de achterban. Minder dan 30 procent van de OR-leden noemt de contacten met de achterban als sterk punt van de eigen OR. De meesten (58 procent) vinden het noch een sterk noch een zwak punt en een op de acht noemt het zelfs een zwak punt.

Bestuurders zijn milder over hun overlegpartner, 41 procent noemt het contact met de achterban een sterk punt.

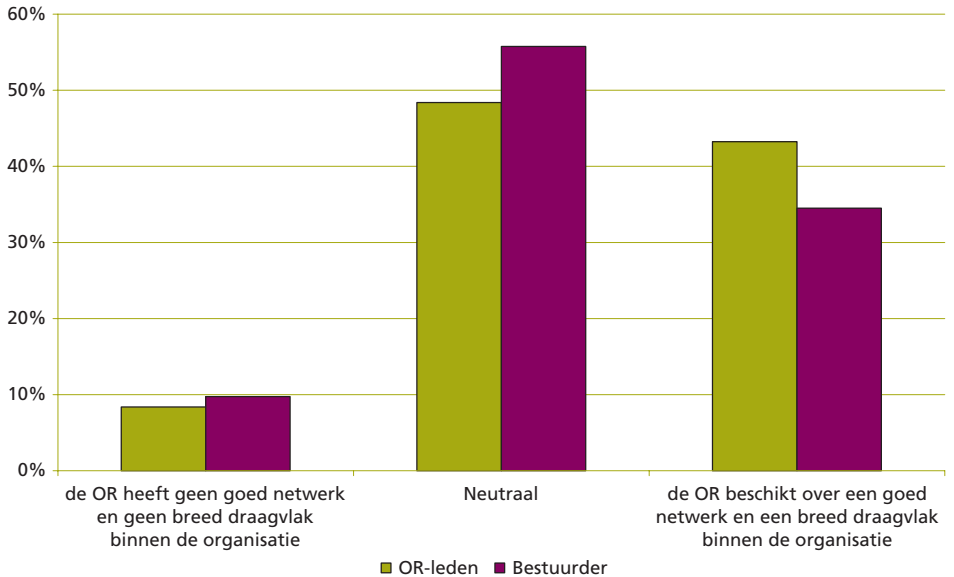
Echter, OR-leden noemen het contact met de achterban als een van de drie zwakste punten van de OR. Gevoegd bij het feit dat minder dan de helft van de bestuurders hierin een sterk punt van de OR herkent, zet dat vraagtekens bij de effectiviteit van de OR als vertegenwoordiger van alle medewerkers.

Er zijn regelmatig contacten tussen deskundigen in de staf of de lijn en overlegorganen; slechts 6 procent van de OR-leden noemt dit een zwak punt van hun OR. Personeelsleden betrekken bij OR-werk lijkt echter een zwaardere opgave. Meer dan een kwart van de OR-leden geeft aan dat hun OR hier zwak in staat en slechts 16 procent zegt hier sterk in te zijn.

Ook hier blijken de bestuurders milder in hun oordeel. 18 procent noemt het betrekken van personeelsleden bij OR-werk als zwak punt van hun overlegpartner. Daar staat tegenover dat bijna 30 procent van de bestuurders dit een sterk punt vindt van de OR.

In dit licht valt op dat 43 procent van de OR-leden zegt dat de OR een goed netwerk en breed draagvlak heeft, terwijl bij de bestuurders 35 procent deze mening is toegedaan. Bestuurders zijn hierin meer neutraal in hun mening. Slechts 10 procent vindt dat de OR geen goed netwerk en draagvlak heeft tegenover 8 procent van de OR-leden. OR-leden bij politie en brandweer zijn positiever over hun netwerk en draagvlak: 61 procent noemt die goed.

**Figuur 2.7** Netwerk en draagvlak van de OR



Medezeggenschapsorganen hebben ook vaak een band met de vakbonden. De bonden hebben het recht om voor de OR-verkiezingen een kandidatenlijst in te dienen. In dit onderzoek zegt minder dan de helft van de OR-leden dat er direct contact is tussen OR en vakbonden.

Als er direct contact is, dan vindt 70 procent van de OR-leden dat deze contacten de effectiviteit van de OR positief beïnvloeden. Slechts 5 procent ziet een negatieve invloed. Bestuurders ervaren de invloed van de vakbonden anders: 45 procent vindt dat de contacten met de vakbond de effectiviteit van de OR ten goede komen, 17 procent ervaart een negatieve invloed, 38 procent ervaart geen invloed.

De contacten met de vakbonden worden ook niet beschouwd als een sterk punt van de OR. Zowel voor OR-leden als bestuurders zijn de contacten met de vakbond een van de drie minst sterke punten van de OR (zie figuur 2.4).

## 2.4 Organisatie

Naast het functioneren en de rol van de OR kan ook de organisatie van de medezeggenschap van belang zijn voor de invloed van de OR. We kijken achtereenvolgens naar:

- medezeggenschapsdrukte;
- de organisatie van de overlegorganen zelf en de ondersteuning. Belangrijk hierbij is de mate waarin de leden ruimte en mogelijkheden krijgen om hun OR-taken goed uit te voeren.

### 2.4.1 Medezeggenschapsdrukke

Wat medezeggenschapsdrukke precies inhoudt, is niet eenduidig beschreven. De commissie-Welling (2009) verstaat er het volgende onder:

- aan een overlegtafel wordt gesproken over onderwerpen waarover de bestuurder niet beslissingsbevoegd is. Dit niet-bevoegd zijn kent twee varianten: een hoger medezeggenschapsniveau praat over onderwerpen waarvoor de beslissingsbevoegdheid op een lager niveau ligt of een lager medezeggenschapsniveau praat over zaken waarvoor de beslissingsbevoegdheid op een hoger niveau ligt;
- een of meer medezeggenschapsorganen hebben onvoldoende toegevoegde waarde, kijkend naar de WOR-gerelateerde onderwerpen die op de agenda van het overleg staan.

In het onderzoek is uitgegaan van deze beschrijving. Het is, vanuit deze omschrijving gezien, niet ondenkbaar dat de invloed van de OR klein is wanneer:

- in de gehele structuur van de medezeggenschap van een organisatie een medezeggenschapsorgaan te weinig toegevoegde waarde heeft, of
- het medezeggenschapsorgaan zaken bespreekt waarover de bestuurder niet beslissingsbevoegd is.

Om een beeld te krijgen van medezeggenschapsdrukke bij de overheid, kijken we naar:

- de medezeggenschapsstructuur, de mate waarin deze meerwaarde heeft en bijdraagt aan het doel van medezeggenschap;
- in hoeverre de agenda van de overlegvergadering punten bevat waarover dat overleg niet beslissingsbevoegd is.

### Ontstaan van een gelaagde medezeggenschapsstructuur

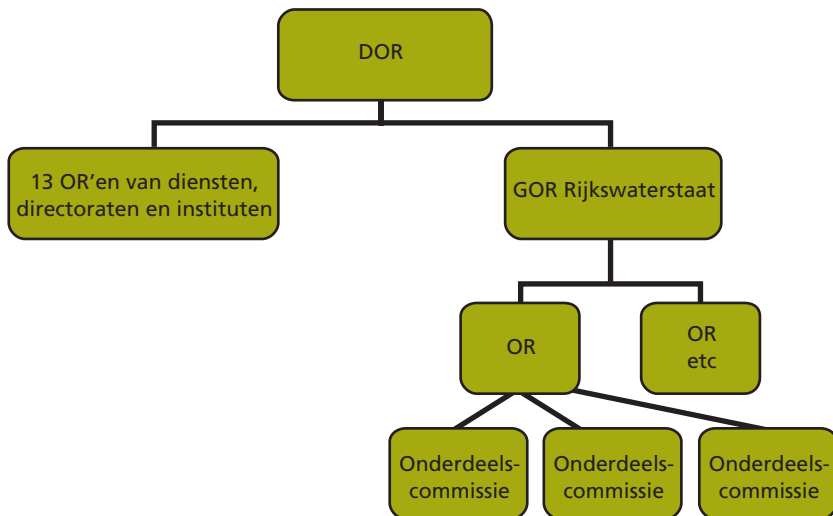
In de WOR is bepaald dat iedere zelfstandige organisatie met 50 of meer personeelsleden een ondernemingsraad instelt. Bij het begrip 'zelfstandige organisatie' bestaat enige interpretatieruimte, maar van belang is dat er sprake is van eigen beleid. Vestigingen die onder één dagelijkse leiding vallen, hebben samen een ondernemingsraad. Zelfstandige vestigingen hebben ieder een OR. Daarboven is dan vaak een groepsondernemingsraad (GOR) en/of een centrale ondernemingsraad (COR) ingesteld met leden vanuit de verschillende OR'en.

Ook grote overheidsinstanties hebben, om de WOR goed te kunnen toepassen, aparte ondernemingsraden voor de verschillende onderdelen, met een overkoepelende centrale of gemeenschappelijke ondernemingsraad. Bijzonder aan de situatie bij het Rijk is het bestaan van departementale ondernemingsraden (DOR). Ook is het mogelijk dat een ondernemingsraad voor verschillende onderdelen van zijn werkgebied aparte onderdeelcommissies opstelt. Zo kan in een organisatie een gelaagde medezeggenschapsstructuur ontstaan (zie als voorbeeld figuur 2.8).

Bij de overheid komen de volgende typen medezeggenschapsorganen voor:

- onderdeelcommissie (OC);
- ondernemingsraad (OR);
- gemeenschappelijke ondernemingsraad;
- groepsondernemingsraad (GOR);
- departementale ondernemingsraad (DOR);
- centrale ondernemingsraad (COR);
- tijdelijke ondernemingsraad (TOR).

**Figuur 2.8 Voorbeeld van een gelaagde medezeggenschapsstructuur bij het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat**



### Waarde van de medezeggenschapsstructuur

Bij 58 procent van de OR-leden in het onderzoek hanteert de organisatie een gelaagde medezeggenschapsstructuur. Aanzienlijk vaker bij ministeries, uitvoeringsorganen/rijksdiensten en politie/brandweer (84, 73 en 80 procent) dan bij gemeenten (39 procent) en overige overheidsinstanties (35 procent). Hoe de respondenten zijn verdeeld over de verschillende typen organen, staat in bijlage 2.

De gelaagde structuur heeft tot doel de goede toepassing van de WOR te bevorderen door de medezeggenschap zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de zeggenschap. In hoeverre is dit ook het geval?

Driekwart van de OR-leden die te maken hebben met een gelaagde medezeggenschapsstructuur, vindt dat deze (veel) meerwaarde heeft. Tweederde vindt dat een gelaagde structuur er (substantieel) aan bijdraagt dat de stem van de medewerkers doorklinkt tot het hoogste niveau. Bij de bestuurders zijn deze aandelen nagenoeg gelijk.

**Tabel 2.4 Meerwaarde van gelaagde structuur volgens OR-leden en bestuurders**

<b>In hoeverre heeft de gelaagde medezeggenschaps-structuur meerwaarde?</b>	<b>OR</b>	<b>Bestuurder</b>
(Veel) meerwaarde	74%	70%
Enige/weinig meerwaarde	25%	24%
Geen meerwaarde	2%	6%
Totaal	100%	100%

**Tabel 2.5 Bijdrage aan het laten doorklinken van de stem van de medewerkers volgens OR-leden en bestuurders**

<b>In hoeverre draagt de gelaagde structuur eraan bij dat de stem van medewerkers gehoord wordt op het hoogste niveau?</b>	<b>OR</b>	<b>Bestuurder</b>
Draagt veel of enigszins bij	66%	67%
Draagt soms/weinig bij	32%	22%
Draagt niet bij	3%	11%
Totaal	100%	100%

Algemeen kan worden gezegd dat maar weinigen vinden dat de gelaagde structuur geen meerwaarde heeft en niet bijdraagt aan het laten doorklinken van de stem van de medewerkers. De tabellen laten echter zien dat de bestuurders en de OR-leden wel enigszins van elkaar afwijken op het percentage dat vindt dat de gelaagdheid geen meerwaarde heeft en niet bijdraagt aan het overbrengen van de mening van de medewerkers. Bij de OR-leden is deze groep naar verhouding kleiner dan bij de bestuurders. Bestuurders lijken daarmee kritischer dan OR-leden over de gelaagde medezeggenschapsstructuur en over hoe de mening van de medewerkers naar de top van de organisatie doorstroomt.

### **Agenda van de overlegvergadering**

Als een overlegorgaan regelmatig onderwerpen bespreekt zonder dat de bestuurder daarover beslissingsbevoegd is, kan de algehele invloed in de perceptie van OR-leden en bestuurder laag zijn. Er wordt immers wel gepraat over een onderwerp, maar er verandert niets aan de situatie. Volgens de helft van de ondervraagde OR-leden staat er op de agenda van hun OR wel eens een onderwerp waarvoor het overleg niet bevoegd is. Van deze helft zegt driekwart dat het af en toe gebeurt en 5 procent dat dit bij (bijna) iedere vergadering voorkomt. Een op de vijf krijgt hier zelden of nooit mee te maken. Volgens de bestuurders komt het iets vaker voor bij (bijna) iedere vergadering.

Desondanks geeft 72 procent van de OR-leden aan dat het overleg met de bestuurder meestal veel gewicht heeft. Het gaat volgens hen over de wezenlijke zaken in de organisatie.

De bestuurders schrijven het overleg iets minder gewicht toe: 60 procent vindt dat het meestal veel gewicht heeft. Ondertussen zijn zowel bestuurders (84 procent) als OR-leden (89 procent) (zeer) tevreden met de agenda van de overlegvergaderingen (zie figuur 2.6).

#### **2.4.2 Organisatie van de OR**

In grote instanties kunnen dus verschillende medezeggenschapsorganen bestaan. Dit vergt een goede organisatie van de medezeggenschap. Niet alleen bij overlegorganen zelf, ook in de organisatie. Het gevaar is anders dat de medezeggenschap de organisatie en betrokkenen te veel tijd gaat kosten.

Het andere uiterste is dat een grote organisatie maar één OR heeft. De belasting voor de aanwezige OR-leden wordt dan te groot, evenals de afstand tot de medewerkers. De OR moet zodanig georganiseerd zijn dat de leden, zonder belemmeringen en op efficiënte wijze, hun OR-taken kunnen uitvoeren naast hun reguliere werkzaamheden. Alleen zo kan de OR optimaal functioneren en daarmee maximale invloed hebben.

#### **Tijdsbesteding**

De tijdsbesteding aan OR-werkzaamheden wordt bepaald in onderling overleg tussen leden van de OR (en de commissieleden) en de bestuurder. Volgens de WOR moet dit minimaal 60 uur per jaar zijn. De OR- en overlegvergaderingen met de bestuurder vallen hier buiten. Deze vergaderingen dienen zoveel mogelijk doorbetaald in werktijd plaats te vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat OR-leden en bestuurders per jaar gemiddeld tien overlegvergaderingen met elkaar hebben. Dit komt overeen met andere sectoren.

De meeste OR-leden krijgen via een speciale regeling tijd toebedeeld voor hun OR-werk, maar 14 procent heeft dit niet, volgens zowel OR-leden als bestuurders. Een op de acht OR-leden geeft aan dat de tijdsbesteding aan OR-gerelateerde taken in de praktijk (vaak) voor problemen en strubbelingen zorgt. Volgens iets meer dan de helft levert het wel problemen op, maar worden die meestal soepel opgelost. Een derde geeft aan geen problemen te ondervinden.

Bestuurders zien beduidend minder problemen als gevolg van OR-taken. Geen enkele bestuurder is van mening dat de tijdsbesteding aan OR-gerelateerde taken (veel) problemen en strubbelingen opleveren. Bijna 60 procent erkent wel dat zich problemen kunnen voordoen, maar meent dat deze soepel worden opgelost. De rest ziet geen problemen ontstaan. Deze cijfers liggen, voor zowel OR-leden als bestuurders, in lijn met andere sectoren in 2008.

Opvallend is dat het voor de mate waarin OR-leden problemen ervaren, weinig verschil maakt of de organisatie wel of geen formele tijdsbestedingsregeling voor OR-gerelateerde taken heeft. Dit kan samenhangen met de vraag of de regeling voldoende ruimte biedt om alle taken uit te voeren.

## Bezetting

Bij onderbezetting kan het beroep op OR-leden groter worden dan voorzien in de regeling. Bij de overheid is de gemiddelde omvang van de organisatie groter dan gemiddeld in Nederland. Dat zien we terug in de omvang van de raad: gemiddeld 12 zetels bij de overheid tegenover 9 leden landelijk. De COR bij de overheid heeft gemiddeld 17 leden en een onderdeelcommissie 9. Deze zetels zijn echter niet allemaal bezet. Vacante zetels zorgen voor meer druk bij zittende leden en een minder representatieve vertegenwoordiging in de medezeggenschap. Een derde van de OR-leden en iets meer dan een kwart van de bestuurders geeft aan dat er lege zetels zijn. Dit is echter gunstiger dan het landelijke beeld: daar zien we bij 55 procent van de OR'en geen vacatures, tegenover 67 procent bij de overheid. Ook het gemiddeld aantal vacatures ligt iets lager, terwijl de OR'en gemiddeld juist groter zijn. In de meeste gevallen gaat het om een of twee vacante zetels, maar meer komt ook voor. In 2008 is geen verband gevonden tussen het aantal vacatures en de invloed van een OR.

## Ondersteuning

Een manier om OR-leden te ontlasten is door een ambtelijk secretariaat in te stellen. Een ambtelijk secretaris kan taken verzorgen als de voorbereiding en verslaglegging van de overlegvergadering, maar ook de correspondentie of andere ondersteunende taken. De ambtelijk secretaris heeft geen stemrecht, maar geniet wel dezelfde rechtsbescherming als OR-leden. Bijna 70 procent van de OR-leden werkt met een ambtelijk secretaris. Dat lijkt veel, vergeleken met het bedrijfsleven, waar in 2008 niet meer dan 40 procent werkte met een ambtelijk secretaris. Echter, in het bedrijfsleven komen vaker kleinere organisaties voor met minder complexe medezeggenschap.

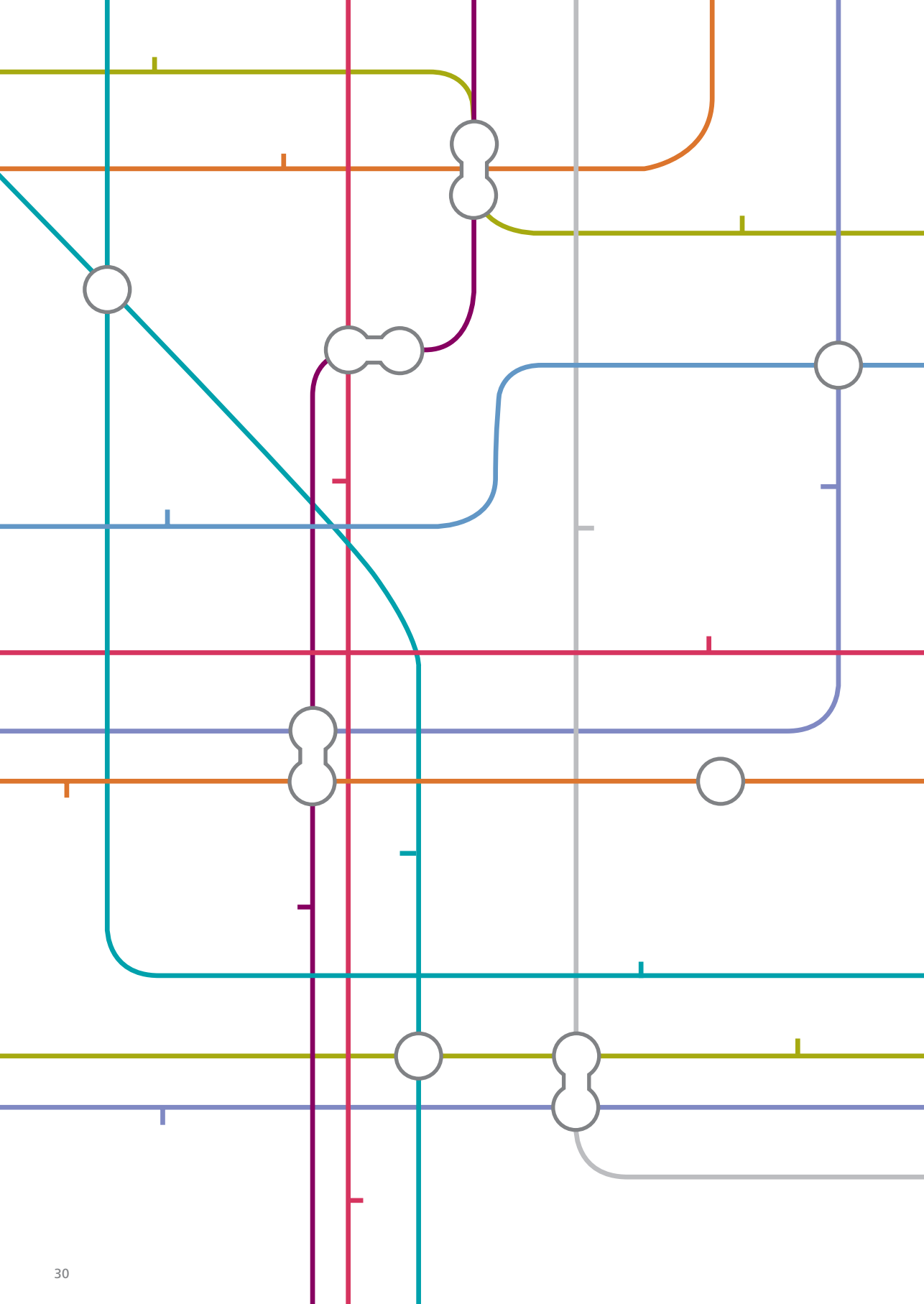
In 2008 is een verband gevonden tussen het hebben van een ambtelijk secretaris en de invloed. Het is echter de vraag of dit verband ook betekent dat de beschikbaarheid van de ambtelijk secretaris een direct effect heeft op de invloed van de OR of indirect via een ander aspect.

## Scholing

De OR-leden en de leden van de commissies hebben ook recht op scholing in werktijd. Volgens de WOR moeten OR-leden en bestuurder daarover afspraken maken, met als minima per jaar:

- drie dagen voor commissieleden die geen OR-lid zijn;
- vijf dagen voor OR-leden die niet in commissies zitten;
- acht dagen voor OR-leden die ook in commissies zitten.

OR en OR-leden kunnen zich scholen om zich verder in hun taken te bekwamen. Volgens de meeste OR-leden (71 procent) volgt hun OR in ieder geval elk jaar scholing. Sommigen volgen daarnaast extra scholing bij bijzondere situaties (7 procent), aan het begin van elke zittingsperiode (10 procent) of op al deze momenten (9 procent). Eén op de acht schoolt zich alleen aan het begin van de zittingsperiode, 15 procent alleen bij bijzondere situaties en 2 procent nooit.





**3 Factoren die  
de invloed  
van de OR  
bepalen**

## 3 Factoren die de invloed van de OR bepalen

In hoofdstuk 2 zijn verschillende factoren benoemd die mogelijk verband houden met de invloed van de medezeggenschap bij de overheid. In dit hoofdstuk gaan we na welke factoren die invloed werkelijk bepalen en of dat op positieve of negatieve wijze gebeurt. Dat kan worden vastgesteld op basis van statistische analyses die eerst kort worden toegelicht. We bekijken ook of OR-leden zich bij hun inschatting van de invloed van de medezeggenschap door andere factoren laten leiden dan bestuurders. Vervolgens gaan we dieper in op de wijze waarop OR en bestuurders via deze factoren de invloed van de medezeggenschap in de organisatie kunnen vergroten.

### 3.1 Analyse

Om vast te stellen welke factoren direct de invloed van de OR bepalen, is een 'stepwise' regressieanalyse uitgevoerd. Daarin zijn alle in het onderzoek betrokken variabelen die de invloed zouden kunnen bepalen, afgezet tegen de inschatting van die invloed door OR-leden en bestuurders (zie ook bijlage 3).

Anders dan bij de beschrijving van de factoren in hoofdstuk 2, zijn in de regressieanalyses de competenties niet apart meegenomen maar in vier clusters. Alle afzonderlijke competenties zouden het beeld namelijk erg diffuus maken. De clusters zijn bepaald met een factoranalyse van de resultaten bij zowel OR-leden als bestuurders. Op basis van deze vier clusters kan worden bepaald welk type competenties de invloed bepaalt:

#### 1 Onderhandelen:

- onderhandelen;
- vergadervaardigheden;
- voorzitterschap;
- besluitvaardigheid;
- standvastigheid;
- onderlinge samenwerking.

#### 2 Strategisch handelen:

- strategisch inzicht;
- inhoudelijke deskundigheid;
- contacten met de vakbond en deskundigen in de staf of lijn;
- de ervaring van OR-leden.

#### 3 Overzicht:

- hoofd- van bijzaken scheiden;
- helikopterview.

#### 4 Contacten achterban:

- contacten met de achterban;
- personeelsleden betrekken bij OR-werk.

## 3.2 Resultaten

De analyses laten zien dat OR-leden zich bij hun inschatting van de invloed van de OR door andere factoren laten leiden dan de bestuurders. Bij de OR-leden zijn vijf factoren echt van belang voor de invloed. Bij de bestuurders zijn dat er twee.

### 3.2.1 De OR

Voor OR-leden blijkt de inschatting van de invloed te worden bepaald door:

- het competentiecluster onderhandelen;
- het competentiecluster strategisch handelen;
- het open overlegklimaat;
- een proactieve houding van de OR;
- het gewicht van het overleg: het moet gaan over zaken die ertoe doen.

Alle andere factoren komen in deze statistische analyse niet naar voren als beïnvloedende factor. Kijkend naar factoren die volgens OR-leden bepalen hoeveel invloed de OR heeft, vallen op: de overlegvergadering en de opstelling van de OR daarin. Dit betekent uiteraard niet dat de manier waarop de OR buiten de overlegvergadering werkt er niet toe doet, integendeel. De overlegvergadering is echter de plaats waar de invloed van de OR zich het sterkst manifesteert.

OR'en die zich, in een open overleg met de bestuurder, proactief opstellen door met voorstellen te komen en strategisch te onderhandelen met de bestuurder, hebben naar eigen inzicht meer invloed dan OR'en die dat niet doen. Voorwaarde is dan wel dat het overleg gewicht heeft, omdat het gaat over de onderwerpen die er werkelijk toe doen in de organisatie.

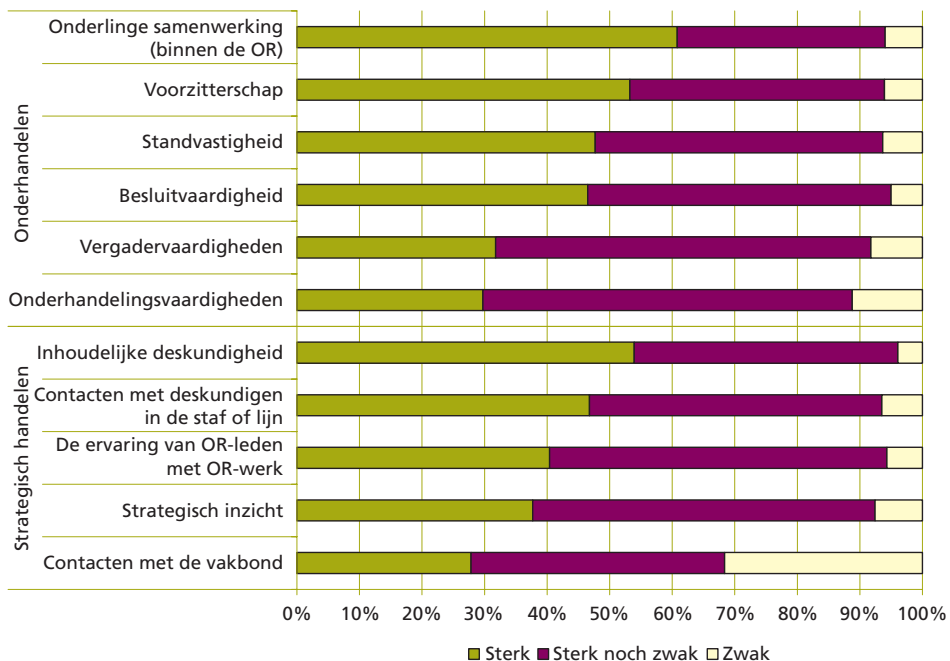
### Competentieclusters onderhandelen en strategisch handelen

57 procent van de OR-leden geeft aan dat de OR (zeer) veel invloed heeft. Om dit percentage te verhogen zou de OR kunnen werken aan de competentieclusters onderhandelen en strategisch handelen. In figuur 3.1 is te zien hoe de OR-leden hun OR beoordelen op de competenties in deze clusters.

OR'en met weinig invloed kunnen hun invloed vergroten door deze competenties te verbeteren. Binnen het cluster onderhandelen lijkt gemiddeld de meeste winst te behalen op onderhandelingsvaardigheden en vergadervaardigheden, omdat OR-leden deze twee competenties het minst sterk achten.

Echter, ook op andere competenties is nog verbetering mogelijk. Zelfs het sterkste punt van de OR, de onderlinge samenwerking, mag niet uit het oog worden verloren. Dit is namelijk de enige competentie die ten opzichte van 2008 minder sterk lijkt te zijn geworden.

**Figuur 3.1 Beoordeling competenties in de clusters Onderhandelen en Strategisch handelen, door OR-leden**



Bij het cluster strategisch handelen is over het algemeen vooral verbetering mogelijk in de contacten met de vakbond. Meer dan 30 procent van de OR-leden noemt dit een zwak punt van de eigen OR. De andere factoren zien zij niet als zwakke punten, maar alleen de inhoudelijke deskundigheid noemt meer dan de helft van de OR-leden een sterk punt. Door te werken aan de competenties in figuur 3.1 kan de OR de eigen invloed direct verbeteren. De figuur geeft echter gemiddelden weer. Elke OR zal voor zichzelf moeten bepalen:

- aan welke competenties hij nog moet werken als hij zijn invloed wil vergroten;
- welke competenties hij in stand moet houden om geen invloed te verliezen.

### Open overlegklimaat

Een open overlegklimaat heeft de volgende kenmerken:

- wederzijds respect en vertrouwen tussen de deelnemende partijen;
- beide partijen houden zich aan de gemaakte afspraken.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat 85 procent van de OR-leden vindt dat er wederzijds respect is tussen hen en de bestuurder. Het wederzijds vertrouwen is volgens driekwart van de OR-leden de basis voor het overleg.

OR-leden zijn echter minder tevreden over de mate waarin de afspraken worden nagekomen: meer dan de helft is matig tevreden tot ontevreden. Meer dan een derde van de OR-leden ervaart regelmatig dat er wel afspraken zijn gemaakt met de bestuurder, maar dat deze ze niet uitvoert.

Wederzijds respect en vertrouwen en de mate waarin afspraken tussen de OR en de bestuurder worden nagekomen, bepalen in de beleving van de OR direct de mate van invloed van de medezeggenschap. OR'en die hun invloed willen vergroten, zullen hierover met de bestuurder in gesprek moeten treden.

### Proactieve houding van de OR

De proactieve houding van de OR heeft direct effect op de mate van invloed: hoe proactiever, hoe meer invloed. De proactieve houding kan op verschillende manieren tot uiting komen. In tabel 3.1 is weergegeven welk deel van de OR-leden vindt dat hun OR proactief gedrag vertoont. Hieruit blijkt dat op dit gebied nog verbetering mogelijk is. Om hun invloed te vergroten zouden OR'en bijvoorbeeld:

- vaker zelf met initiatieven kunnen komen;
- actiever kunnen zijn in het meeontwikkelen van beleid in plaats van alleen te toetsen en te controleren.

**Tabel 3.1 Vertonen van reactief en proactief gedrag volgens OR-leden**

	Reactieve houding	Neutraal	Proactieve houding
<b>Reagerend of initiatiefnemend</b>	OR reageert vooral op voorstellen van de bestuurder 30%	48%	OR neemt regelmatig zelf initiatief 22%
<b>Toetsend/controlerend of meedenkend en meeontwikkeld</b>	OR richt zich vooral op het toetsen/controleren van beleid 19%	46%	OR denkt/ontwikkelt vooral mee 35%
<b>Actief na voorstel bestuurder of beleid proactief beïnvloeden</b>	OR wordt pas actief als de bestuurder met een voorstel komt 12%	39%	OR probeert voortdurend op proactieve manier de beleidsontwikkeling in de organisatie te beïnvloeden 49%

### Gewicht van het overleg

Volgens 72 procent van de OR-leden voldoet het overleg meestal aan de voorwaarde dat het moet gaan over de onderwerpen die er echt toe doen. Volgens 27 procent heeft het overleg soms gewicht en niet meer dan 1 procent vindt dat het overleg meestal geen gewicht heeft.

OR'en die hun invloed willen vergroten, moeten zorgen dat de onderwerpen die zij essentieel achten, op de agenda van de overlegvergaderingen komen. Daarnaast moet worden bewaakt dat geen onderwerpen op de agenda komen die niet relevant zijn voor het overleg tussen OR en bestuurder. Zo staat soms een onderwerp op de agenda waarover het betreffende overlegorgaan niet beslissingsbevoegd is.

### 3.2.2 De bestuurder

Ook bestuurders schrijven de OR meer invloed toe wanneer zij vinden dat het overleg gewicht heeft. Daarnaast spelen de competenties van de OR een rol. Het gaat daarbij niet direct over specifieke vaardigheden of clusters van competenties, maar om het aantal vaardigheden dat zij beschouwen als sterk punt van de OR.

Alle overige factoren dragen, statistisch gezien, niet significant bij aan het bepalen van de invloed van de OR door bestuurders. Voor hun oordeel daarover is blijkbaar belangrijk dat:

- de overlegvergadering zich concentreert op de echt belangrijke zaken in de organisatie;
- de OR algeheel competent is.

60 procent van de bestuurders vindt dat het overleg veel gewicht heeft. Hier lijkt dus nog enige winst te behalen. Aangezien zowel OR als bestuurder onderwerpen op de agenda kan zetten, gaan we ervan uit dat de onderwerpen die de bestuurder wil bespreken, op de agenda komen. Voor bestuurders die er minder van overtuigd zijn dat de besproken onderwerpen echt de belangrijke onderwerpen zijn, zal de winst waarschijnlijk moeten komen van de onderwerpen die de OR op de agenda zet.

In hoofdstuk 2 bleek al dat bestuurders het scheiden van hoofd- en bijzaken en de helikopterview beduidend minder vaak als sterke punten van de OR zien dan OR-leden zelf. Het lijkt erop dat een deel van de bestuurders het gevoel heeft dat de OR regelmatig zaken op de agenda zet die, volgens de bestuurder, afleiden van de zaken die er werkelijk toe doen in de organisatie. Dit is een onderwerp dat OR en bestuurder met elkaar kunnen bespreken wanneer de rol van de OR ter sprake komt, bijvoorbeeld tijdens het artikel 24-beraad.

Een bestuurder die de invloed van de medezeggenschap wil vergroten, zal de OR de mogelijkheden moeten bieden om zich verder in het OR-werk te bekwamen. Op welke competentie daarbij de focus moet liggen, verschilt per OR, maar in principe zal elke competentieverbetering een positief effect hebben op de invloed van de OR. Om de wijze waarop de competentie van de OR volgens de bestuurders kan worden verbeterd, enige richting te geven, kan worden gekeken naar de competenties die de bestuurders over het algemeen het minst sterk vinden. Dat zijn:

- hoofd- van bijzaken scheiden;
- helikopterview;
- strategisch inzicht;
- contacten met de vakbonden;
- personeelsleden betrekken bij het OR-werk.

Minder dan 30 procent van de bestuurders merkt deze vijf competenties aan als sterke punten en ongeveer een vijfde tot een kwart noemt ze als zwakke punten van de OR. Over de contacten met de vakbonden en het betrekken van personeelsleden als zwakke punten van de OR, zijn OR-leden het eens met bestuurders.

Over hun eigen strategisch inzicht zijn OR-leden positiever, maar omdat het een minder sterke competentie is in het cluster strategisch handelen, is daar ook vanuit hun optiek verbetering mogelijk en wenselijk.

Op het gebied van hoofd- en bijzaken scheiden en de helikopterview lopen de meningen van OR-leden en bestuurders duidelijk uiteen. De bestuurders zijn hier veel kritischer dan de OR-leden. Dit maakt de noodzaak nog groter om hierover eerst met elkaar in gesprek te gaan, voordat actie wordt ondernomen.

### 3.2.3 Gelaagdheid en invloed

De gelaagdheid van de medezeggenschap is niet als factor meegenomen in de regressie-analyse. Deze factor is namelijk door OR en bestuurder moeilijk te beïnvloeden. Dat wil echter niet zeggen dat de gelaagdheid van de medezeggenschapsstructuur geen invloed heeft. Het is immers voorstelbaar dat dan andere factoren de invloed bepalen dan bij niet-gelaagde structuren. Daarom is dezelfde analyse nogmaals uitgevoerd met een verdeling van de organisaties in een groep zonder en een groep met een gelaagde structuur.

Uit de analyse blijkt dat de factoren die de invloed bepalen, veranderen naarmate de organisatie al of niet gelaagd is (zie tabel 3.2). Voor OR'en met een gelaagde medezeggenschapsstructuur zijn de bepalende factoren dezelfde als voor alle OR'en samen. In organisaties met een niet-gelaagde medezeggenschap ontbreekt het competentiecluster strategisch handelen.

**Tabel 3.2 Bepalende factoren uitgesplitst naar gelaagdheid**

	OR	Bestuurder
<b>Gelaagd</b>	Competentiecluster onderhandelen Competentiecluster strategisch handelen Open overlegklimaat Gewicht van het overleg Proactieve houding van de OR	Gewicht van het overleg
<b>Niet gelaagd</b>	Competentiecluster onderhandelen Open overlegklimaat Gewicht van het overleg Proactieve houding van de OR	Competentiecluster strategisch handelen

In een gelaagde medezeggenschapsstructuur bepaalt, volgens bestuurders, slechts één factor de invloed van de OR: dat het overleg over wezenlijke zaken gaat. Dat deze factor slechts van belang is in een gelaagde en niet in een enkelvoudige structuur, is te verklaren doordat onderwerpen in een gelaagde structuur niet voor alle overlegorganen even relevant zijn. Bij een enkelvoudige structuur bespreekt één OR in principe alle onderwerpen in de organisatie.

Bij een enkelvoudige structuur verklaart ook slechts één factor statistisch significant de beoordeling van de invloed door de bestuurders: het competentiecluster strategisch handelen. Dat competentiecluster speelt hiermee een ambigue rol bij organisaties met een

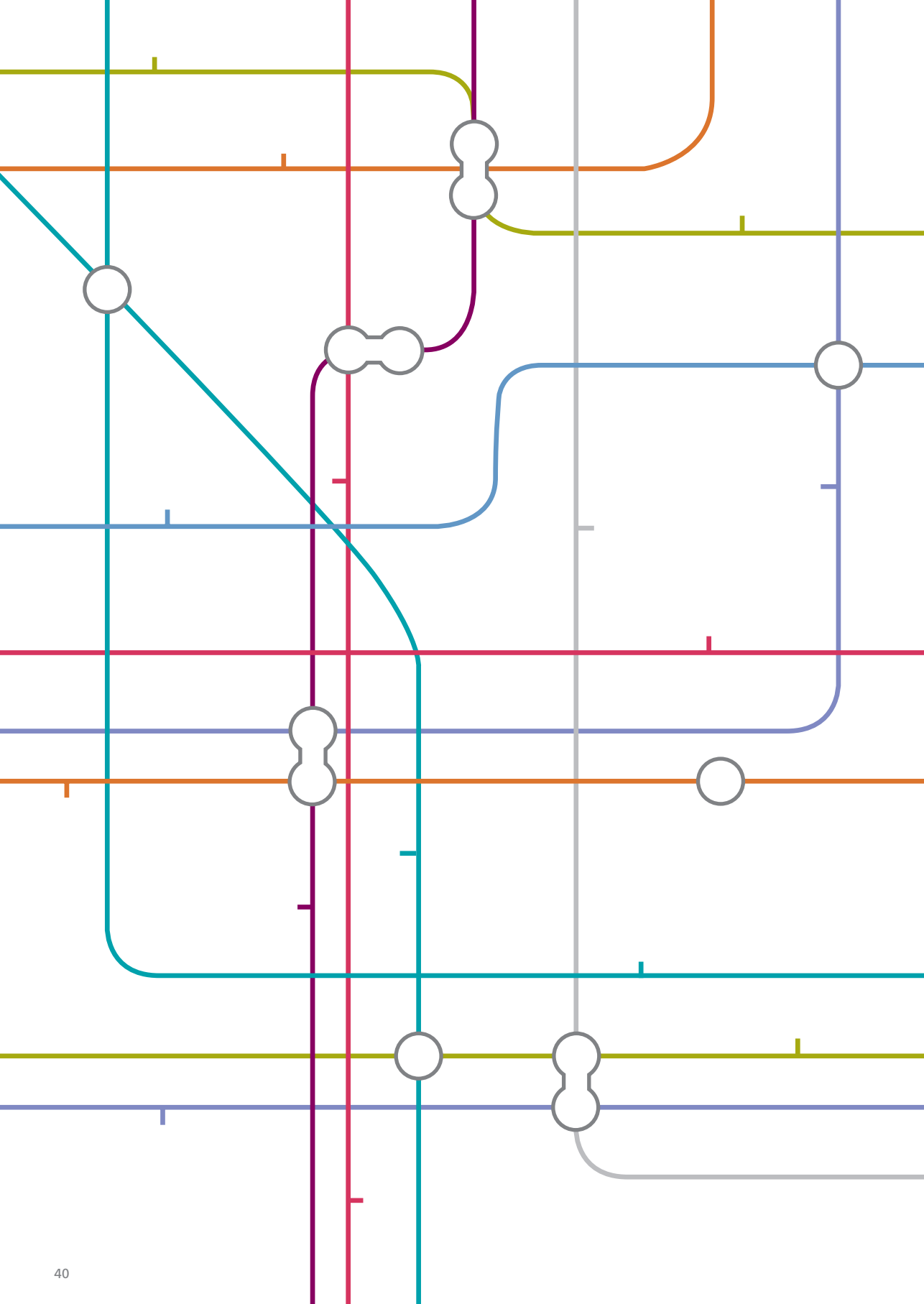
zelfstandige OR: voor OR-leden is het geen factor van betekenis in de perceptie van hun invloed, wel voor bestuurders.

Bij een gelaagde structuur kan nog op een niveau dieper worden gekeken. De vraag is dan of de laag waarop OR-leden participeren in de medezeggenschap, nog van invloed is op de factoren die de inschatting van hun invloed bepalen. Het blijkt dan dat bij onderdeelcommissies alleen de factor 'competenties' ertoe doet. Het gaat hier dan om het totaal aan competenties.

Bij de medezeggenschapslaag gevormd door de ondernemingsraden blijkt het competentiecluster strategisch handelen geen factor van betekenis meer ten opzichte van de vijf factoren die voor alle OR-leden samen de invloed van de OR bepalen (zie paragraaf 3.2.1). Bij centrale ondernemingsraden komt er een factor bij: het primaat van de politiek. Dat het overleg over wezenlijke dingen gaat en het competentiecluster onderhandelen verklaren de invloed volgens de leden het meest. Maar vervolgens blijkt dat de invloed hoger wordt gewaardeerd daar waar het primaat van de politiek het werk van de raad niet hindert. De mate waarin het primaat van de politiek de medezeggenschap begrenst, kleurt bij hogere medezeggenschapslagen blijkbaar het beeld van de invloed.<sup>6</sup> In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op het primaat van de politiek, een uniek kenmerk van de WOR bij de overheid.

.....  
6 Bij de bestuurders is deze analyse op type medezeggenschapslagen niet mogelijk, omdat het aantal bestuurders dat meegedaan heeft aan de enquête niet groot genoeg is voor een dergelijk analyse.







## 4 Het primaat van de politiek: invloedbeperkend of richtinggevend?

## 4 Het primaat van de politiek: invloedbeperkend of richtinggevend?

De onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk is: *Hoe en in welke mate beïnvloedt het primaat van de politiek de medezeggenschap bij de overheid?*

Is het primaat van de politiek invloedbeperkend of juist richtinggevend? En daaraan verbonden de vragen:

1. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met het primaat van de politiek?
2. Komt het gebruik van het primaat van de politiek overeen met hoe het bedoeld was (bij wet en recht)?
3. In hoeverre heeft het primaat van de politiek meerwaarde voor de medezeggenschap?
4. In hoeverre leidt het primaat van de politiek tot belemmeringen voor de medezeggenschap?

Tot slot: hoe kan men het beste omgaan met onderwerpen die vallen onder het primaat van de politiek, zodat én de wet wordt nageleefd én de rol van de OR wordt gerespecteerd?

Achtereenvolgens komt aan bod:

- hoe het primaat van de politiek in de wet is beschreven (4.1);
- hoe in de rechtspraak het primaat van de politiek verder is uitgewerkt (4.2);
- hoe in de praktijk met het primaat van de politiek wordt omgegaan (4.3);
- de ervaren belemmeringen van het primaat van de politiek (4.4);
- hoe kan, volgens experts en betrokkenen, het beste worden omgegaan met onderwerpen die onder het primaat van de politiek vallen, om zo goed mogelijk recht te blijven doen aan de uitgangspunten van medezeggenschap en de rol van de OR (4.5).

### 4.1 Het primaat van de politiek in de wet

Bij de invoering van de WOR voor de overheidssector was het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de medezeggenschap in de marktsector ('marktconforme medezeggenschap'). Uit artikel 2 van de WOR blijkt dat het totale ondernemingsbeleid onderwerp van overleg hoort te zijn: de ondernemingsraad wordt ingesteld in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen.

Vanwege de bijzondere positie van de overheid als werkgever is voor de overheid een belangrijke beperking vastgelegd in artikel 46d sub b WOR. Daarin is een bepaling opgenomen ter bescherming van het primaat van de politiek:

#### **Artikel 46d sub b WOR**

Van het *overlegrecht* ex art. 23 WOR voor een OR bij de overheid zijn uitgezonderd:

1. aangelegenheden die betrekking hebben op de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan,
2. het beleid ten aanzien van die taken en
3. de uitvoering van die taken.

Dit alles behoudens voor zover het betreft de gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.

De wetgever heeft dus gekozen voor een ruime afbakening van het exclusieve domein van de politiek. Politieke besluiten over taken, beleid en uitvoering van die taken zijn van overleg uitgesloten.

Deze inperking van het overlegrecht beperkt ook het advies- en instemmingsrecht van de OR. Volgens de wet moeten bestuurder en OR over een aanvraag voor advies of instemming namelijk eerst overleg voeren in een overlegvergadering. Op het moment dat de OR van overleg wordt uitgesloten, wordt de OR dus ook niet om advies of instemming gevraagd. Hiermee wordt de bevoegdheid van de OR begrensd ten opzichte van het primaat van de politiek.

De laatste zin van artikel 46d sub b WOR wordt ook wel 'de uitzondering op de uitzondering' genoemd. De OR moet dus wel betrokken worden wanneer besluiten gevolgen hebben voor de werkzaamheden van het personeel. Het moet dan gaan om besluiten die tot doel hebben de gevolgen voor het personeel te regelen. Het gaat hierbij niet alleen om mogelijke werkgelegenheidseffecten of arbeidsvoorwaardelijke gevolgen, maar ook om gevolgen voor arbeidsinhoud, -omstandigheden, en -verhoudingen (Sprengers, 2009).

De wetgever trekt hierbij een strikte scheiding tussen de politieke besluiten en de personele gevolgen. Dit betekent dat het politieke orgaan een besluit neemt, waarna overleg met de OR plaatsvindt over de personele gevolgen van dit besluit. De medezeggenschap bij de overheid wijkt hiermee af van die in de marktsector, waar het gebruikelijk is advies te vragen voordat het besluit wordt genomen (Hautvast e.a., 2010).

## 4.2 Het primaat van de politiek in de rechtspraak

De WOR is oorspronkelijk niet voor de overheid ontwikkeld, maar voor een heel ander type organisatie. Door de WOR ook voor de overheid van toepassing te verklaren, koos de wetgever bewust voor een mogelijk belangrijke rol van de rechter in het nauwkeurig duiden van wetsartikelen. Overheidsorganisaties zijn immers geen ondernemingen in de gangbare betekenis van het woord en besluitvormingsprocessen lopen bij de overheid anders dan bij het bedrijfsleven (Hautvast e.a., 2010).

Bij geschillen over het primaat van de politiek gaat het meestal om (voorgenomen) besluiten waarbij de vraag centraal staat of er sprake is van een adviesplichtig besluit. In deze situatie kunnen bestuurders of ondernemingsraden zich wenden tot de Ondernemingskamer of de Bedrijfscommissie voor de overheid. In het kader staat een nadere toelichting op de verschillende rollen van de Ondernemingskamer en de Bedrijfscommissie voor de overheid.

### Ondernemingskamer en Bedrijfscommissie voor de overheid

De Ondernemingskamer beoordeelt of het (voorgenomen) besluit adviesplichtig is en/of de voorgeschreven procedure (ex artikel 25 WOR) naar behoren is gevolgd. De Ondernemingskamer kan voorts op verzoek voorzieningen treffen waarmee de werking van een besluit (deels) ongedaan kunnen worden gemaakt. Het 'voordeel' van de procedure bij de Ondernemingskamer is dat sancties kunnen worden opgelegd als de verplichting die is opgelegd bij wijze van een voorziening, niet wordt nagekomen. 'Nadeel' van deze procedure is dat de ondernemingsraad altijd een advocaat moet inschakelen.

De procedure bij de Bedrijfscommissie is informeler dan bij de Ondernemingskamer. De procedure (op grond van artikel 36 derde lid WOR) is er primair op gericht een compromis te bereiken tussen de ondernemingsraad en de bestuurder, zodat zij weer verder kunnen met hun overleg. Een 'voordeel' van deze procedure is de betrekkelijk informele werkwijze van de Bedrijfscommissie waarbij de ondernemingsraad en de bestuurder hun zaak zelf kunnen bepleiten. 'Nadeel' is dat de Bedrijfscommissie geen voorzieningen kan opleggen zoals hierboven bedoeld. Wel kunnen de betrokken partijen vooraf overeenkomen dat ze een advies van de Bedrijfscommissie als bindend beschouwen en opvolgen.

De gang naar de Ondernemingskamer en de Bedrijfscommissie sluiten elkaar uit. Na een oordeel van de Ondernemingskamer staat alleen nog de gang naar de Hoge Raad open en na een advies van de Bedrijfscommissie voor de overheid kan men nog besluiten naar de kantonrechter te gaan, daarna naar het hof en vervolgens naar de Hoge Raad.

Over de interpretatie van de bepaling over het primaat van de politiek heeft, sinds de invoering van de WOR bij de overheid:

- de Ondernemingskamer in 24 beschikkingen een oordeel gegeven;
- de Bedrijfscommissie voor de overheid in vijf zaken advies uitgebracht (Sprengers, 2009);
- de Hoge Raad in vijf beschikkingen geoordeeld.

Deze oordelen en adviezen geven de grenzen van de wet aan en bieden antwoord op de volgende vragen:

1. In hoeverre moet de ondernemingsraad worden betrokken bij de personele gevolgen van een besluit?
2. Wanneer strekt een politiek besluit tot het regelen van personele gevolgen?
3. Wat zijn publiekrechtelijke taken?
4. Wanneer is er sprake van een politiek besluit ofwel publiekrechtelijke vaststelling?

We lopen deze vragen na met enkele voorbeelden uit de rechtspraak.

### **1 In hoeverre moet de OR worden betrokken bij de personele gevolgen van een besluit?**

Sprengers (2009) analyseert hiertoe de wets- en rechtsgeschiedenis. Hij verwijst naar minister Dijkstal die, bij de parlementaire behandeling van de wetswijziging in 1995, als voorbeeld geeft dat een besluit tot privatisering van een vuilnisophaaldienst een politiek besluit is waarover de OR geen adviesrecht heeft. Over de personele gevolgen heeft de OR wel medezeggenschap (Kamerstukken II, 1994).

De Ondernemingskamer oordeelt bij een besluit tot privatisering van een verpleeghuis echter anders. Het besluit tot privatisering bepaalt de personele gevolgen voor een deel. Daarom moet de bestuurder, voordat het besluit wordt genomen, eerst advies vragen aan de OR, aldus de Ondernemingskamer (OK, 1996). De Ondernemingskamer kent de ondernemingsraad dus een breder adviesrecht toe.<sup>7</sup>

Dat doet de Ondernemingskamer ook bij een besluit tot gemeentelijke herindeling. Echter, bij een gemeentelijke herindeling zijn de personele gevolgen veel meer indirect dan bij een privatisering. De Hoge Raad is het dan ook niet eens met de Ondernemingskamer en geeft het primaat van de politiek weer de plaats zoals de wetgever het volgens de Hoge Raad heeft bedoeld. Alleen als het besluit strekt tot het regelen van de personele gevolgen en dus echt het regelen van deze gevolgen tot doel heeft, moet het eerst aan de ondernemingsraad worden voorgelegd. Aangezien dat bij een besluit tot gemeentelijke herindeling niet het geval is, kan de OR pas adviesrecht uitoefenen bij de uitwerking van dit besluit, in een later stadium (OK, 1999, HR, 2000).

In de zaak van de verzelfstandiging van een tbs-kliniek verschillen de Ondernemingskamer en de Hoge Raad wederom van mening. De Ondernemingskamer is van mening dat het primaat van de politiek niet van toepassing is. De Hoge Raad daarentegen, concludeert dat er weliswaar personele gevolgen zijn, maar dat het besluit niet onder het adviesrecht valt. De OR hoeft alleen advies te worden gevraagd over het deel van het besluit dat is gericht

.....  
7 Dit besluit is niet bij de Hoge Raad voorgekomen.

op de regeling van de personele gevolgen en niet over het hele besluit (OK, 2005; HR, 2007).

Uit deze jurisprudentie blijkt dat partijen en rechtsprekende instanties het niet altijd eens zijn over de betekenis van het primaat van de politiek en de grenzen aan het adviesrecht van de OR. De Hoge Raad heeft het adviesrecht van de OR ingeperkt. De eerste lijn is dat het politiek besluit en het besluit tot het regelen van de personele gevolgen gescheiden moeten worden c.q. als te scheiden elementen van de besluitvorming moeten worden beschouwd. Alleen over het laatste aspect kan de medezeggenschap invloed uitoefenen (Sprengers, 2009).

De uitspraak van de Hoge Raad roept de tweede vraag op:

### **2 Wanneer strekt een besluit tot het regelen van personele gevolgen?**

Dit wordt duidelijk uit de zaak van de Rijksrecherche. Die besloot een coördinatiecommissie in te stellen om bevoegdheden van de unithoofden aan over te dragen. Volgens de Ondernemingskamer is hier sprake van het regelen van personele gevolgen, maar de Hoge Raad oordeelt dat daar geen sprake van is en dat de OR niet betrokken hoeft te worden (OK, 2000; HR, 2002).

In deze zaak wordt ook de derde vraag beantwoord:

### **3 Wanneer is er sprake van publiekrechtelijke taken?**

De Ondernemingskamer stelt dat daar alleen sprake van is bij besluiten die tot stand komen in het politieke proces, in democratische organen met (mede)wetgevende bevoegdheid, zoals de Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraden.

De Hoge Raad oordeelt echter dat daarvan ook sprake is bij besluiten van andere (slechts indirect) democratisch gecontroleerde overheidsorganen, zoals de Rijksrecherche. Op besluiten van dergelijke organen is het primaat van de politiek dus ook van toepassing (Sprengers, 2009).

Tot slot komt ook de vierde vraag aan bod:

### **4 Wanneer is er sprake van een politiek besluit ofwel publiekrechtelijke vaststelling?**

Bij publiekrechtelijke vaststelling moet het gaan om regelgeving. De OR heeft wel overlegrecht over een besluit van de minister dat betrekking heeft op de interne organisatie van het ministerie, maar niet over een kabinetsbesluit tot departementale herindeling (waarvoor wettelijke regels vereist zijn). Op dat moment is er sprake van een publiekrechtelijke vaststelling. Dit blijkt uit de zaak over P-Direct (zie kader).

### Voorbeeld: P-Direct

Het kabinet heeft het besluit genomen om de salarisadministraties van alle departementen samen te voegen in een 'shared service centre' bij het ministerie van BZK (vanaf 1 juni 2005 P-Direct genaamd). Men zou kunnen concluderen dat administratie en het organisatorisch vormgeven ervan geen specifieke overheidstaak is. De Hoge Raad oordeelt echter dat het besluit:

- een departementsoverstijgend karakter heeft, zodat het gaat om een verschuiving van politieke verantwoordelijkheden;
- is genomen in een politieke context. Dat maakt dat er sprake is van een politiek besluit. Om die reden heeft de OR geen inspraak. (OK, 2003; HR, 2005).

Kortom, uit de jurisprudentie blijkt dat er geen rol is voor de OR bij aangelegenheden die betrekking hebben op een publiekrechtelijke taak of bij besluiten die genomen zijn in een politieke context, *tenzij en uitsluitend* voor zover het de personele gevolgen betreft. In theorie is het speelterrein van de OR klein (CAOP, 2009).

## 4.3 Het primaat van de politiek in de praktijk

Hoe wordt in de praktijk omgegaan met het primaat van de politiek:

- in hoeverre is het begrip bekend en helder?
- in hoeverre komt het gebruik van het politieke primaat overeen met hoe het was bedoeld?

### Primaat van de politiek in de praktijk voldoende bekend

Uit de interviews met experts<sup>8</sup>, bestuurders en OR-leden blijkt dat het begrip primaat van de politiek voldoende bekend is, onder meer door de scholing van OR-leden. Een geïnterviewde bestuurder geeft aan dat het begrip vooral in grotere organisaties bekend is en dan voornamelijk bij medewerkers die zich bezighouden met beleid en communicatie.

### Primaat van de politiek niet altijd helder

Aan bestuurders en OR-leden is, in een enquête over het functioneren van de OR, gevraagd in hoeverre het primaat van de politiek een helder kader biedt voor de onderwerpen waarover de OR wel of geen overlegrecht heeft. Bij de antwoorden zien we verschil tussen bestuurders en OR-leden. Van de bevraagde OR-leden vindt 34 procent dat het kader onvoldoende helder is en van de bestuurders vindt 15 procent dat het kader helderder kan.

Ook uit de interviews komt naar voren dat de meningen verdeeld zijn. Enkele geïnterviewden vinden het begrip primaat van de politiek voldoende duidelijk. Vooral bij het begin

.....  
<sup>8</sup> Deskundigen op het gebied van het primaat van de politiek.

van de invoering van de WOR bij de overheid zijn discussies gevoerd over de mate waarin het primaat van de politiek de medezeggenschap inperkt. Door de jurisprudentie van de Ondernemingskamer en daaropvolgend van de Hoge Raad zijn de grenzen inmiddels duidelijk, aldus een geïnterviewde expert.

Andere geïnterviewden hebben de indruk dat er nog niet voldoende duidelijkheid is. Zo geeft een bestuurder aan dat er een groot grijs gebied is, aangezien niet altijd duidelijk sprake is van besluiten die onder het primaat van de politiek vallen.

Een OR-lid brengt in dat de duidelijkheid over het primaat van de politiek bij OR-leden pas na verloop van tijd komt. Een expert benoemt dat de relatief korte zittingsperioden van OR-leden het volledige begrip van het primaat van de politiek bemoeilijkt.

*“Sommige ondernemingsraden begrijpen waar het echt om gaat en anderen blijven ploeteren.”*

### **Primaat van de politiek geeft grenzen medezeggenschap aan**

Hoewel sommige geïnterviewden het begrip primaat van de politiek niet geheel duidelijk vinden, komt uit de interviews wel het beeld naar voren dat het primaat van de politiek duidelijkheid geeft over de grenzen van de medezeggenschap. Daarbij vinden de geïnterviewden het over het algemeen logisch dat het primaat van de politiek bestaat. De overheid heeft nu eenmaal een andere (publieke) taak en andere (politieke) besluitvorming dan de marktsector.

*“De politiek neemt majeure besluiten voor de overheidsonderneming.”*

Het primaat van de politiek maakt ook helder dat geen discussie mogelijk is over bepaalde aangelegenheden, aldus een geïnterviewde bestuurder. Bij de uitwerking van een politiek besluit, dus bij de vervolgbesluiten die de consequenties voor het personeel nader regelen, kan de ondernemingsraad weer een rol spelen. Zoals een geïnterviewde dit formuleert:

*“Over de ‘wat-vraag’ beslist de politiek.  
De ‘hoe-vraag’, de uitvoering, ligt bij de bestuurder.”*

Het primaat van de politiek voorkomt dat de medezeggenschap wordt gedwongen om keuzes te maken die ze beter niet kan maken, zo meent een geïnterviewd OR-lid (zie kader). Een andere geïnterviewde zegt dat het primaat van de politiek minder nut heeft voor overheidsorganisaties die verder van de democratische besluitvorming af staan.

### **Voorbeeld: hoe het primaat van de politiek de grenzen van de medezeggenschap aangeeft**

Een voorbeeld waarbij het primaat van de politiek de grenzen van de medezeggenschap aangeeft, is een aan de departementen opgelegde taakstelling, zoals een bezuiniging. Daarbij is het niet aan de ondernemingsraad om te adviseren of taak a dan wel taak b niet meer zal worden verricht. Dat moet de politiek doen. Dit voorkomt onduidelijke discussies op het departement. Tevens komt de ondernemingsraad dan niet in de positie om pijnlijke keuzes te moeten maken en verdedigen voor het personeel. Dat is niet de verantwoordelijkheid van de ondernemingsraad. De ondernemingsraad kijkt uitsluitend of zo'n besluit uitvoerbaar is.

### **In de praktijk meer betrokkenheid ondernemingsraad**

In de praktijk is er een brede bereidheid om ondernemingsraden te betrekken voordat besluiten worden genomen, zo blijkt uit de interviews. In die zin wijkt de praktijk af van de wettekst en de jurisprudentie. "Er is een praktijk ontstaan waarmee ondernemingsraden en bestuurders kunnen leven", aldus een geïnterviewde expert.

Een ander voegt hieraan toe dat bestuurders vaak met de ondernemingsraad overleggen over onderwerpen die onder het primaat van de politiek vallen. In dat geval is de rol van de ondernemingsraad in het overleg helder. De ondernemingsraad kan wel aanbevelingen doen, maar die hoeven niet zonder meer te worden overgenomen.

Ook in de literatuur wordt beschreven dat de WOR in de praktijk breder wordt toegepast dan in wet en jurisprudentie is bepaald. Ondernemingsraden bij de overheid worden regelmatig geraadpleegd waar het naar de letter van de wet niet hoeft. Zo betrekken bestuurders de ondernemingsraad vaak wel en voorzien ze de ondernemingsraad in een eerder stadium van informatie (CAOP, 2009). Ook ontvangen ondernemingsraden advies- en instemmingsvragen waar dit volgens de strikte interpretatie van de wet niet hoeft (Hautvast e.a., 2010). Daarnaast kan een ondernemingsraad een inhoudelijk standpunt onder de aandacht brengen in de vorm van een ongevraagd advies. Uit voorgaande hoofdstukken blijkt zelfs dat bij de overheid meer bestuurders en ondernemingsraden de invloed van de medezeggenschap groot vinden dan in het bedrijfsleven (zie ook Karel, 2010).

### **'Misbruik' primaat van de politiek**

Het is echter mogelijk dat de bestuurder de medezeggenschap omzeilt door gebruik te maken van het primaat van de politiek (zie voorbeeld in kader). Dat komt in de praktijk soms ook voor, zo geven enkele geïnterviewde experts aan. Het ambtelijk apparaat houdt daardoor de discussie met de ondernemingsraad op afstand en de ondernemingsraad kan zijn mening niet geven. Dit komt wel minder voor dan voorheen, volgens enkele geïnterviewden. Anderzijds zegt een respondent dat de ondernemingsraad soms te principieel te

werk gaat, hetgeen leidt tot oponthoud in de besluitvorming. Een OR-lid geeft aan dat zowel ondernemingsraden als bestuurders gemakkelijk schermen met het begrip primaat van de politiek. Een expert neemt waar dat bestuurders en ondernemingsraden zich soms laten leiden door het uitgangspunt dat een zaak niet meer besproken hoeft te worden zodra het etiket primaat van de politiek erop is geplakt. Maar de omstandigheid dat de politiek de richting bepaalt, betekent niet dat bestuurders en ondernemingsraden de uitwerking niet meer hoeven te doen. Volgens deze expert moeten bestuurder en ondernemingsraad in dit soort trajecten niet tegenover elkaar staan, maar zij aan zij.

#### **Voorbeeld: hoe een bestuurder schermt met het primaat van de politiek**

De dienst Sociale Zaken en Werk van de gemeente Groningen stelt de dienst open op een aantal feestdagen. Hoewel de ondernemingsraad aangeeft hier niet mee te kunnen instemmen, voert de bestuurder het besluit toch uit. Hij verwijst hiervoor naar het bestuursakkoord en doet daarmee een beroep op het 'primaat van de politiek'. De ondernemingsraad is het hier niet mee eens en wendt zich tot de Bedrijfscommissie. Die is van oordeel dat de openstelling op feestdagen niet voortvloeit uit het bestuursakkoord. De Bedrijfscommissie adviseert daarom dat er geen sprake is van het primaat van de politiek. De bestuurder kan de gewijzigde openstelling pas doorvoeren na instemming van de ondernemingsraad.

Daarnaast blijkt ook uit de literatuur dat de ondernemingsraad maar beperkt grip heeft op de keuzevrijheid van de bestuurder bij onderwerpen waar het primaat van de politiek een rol speelt (Ondernemingsraad, 2008). De bestuurder kan namelijk bepalen of de ondernemingsraad advies uitbrengt. Als hij dat doet, verleent hij de ondernemingsraad in feite een gunst. Dat lijkt volgens Sprengers (2009) niet de basis voor volwaardige medezeggenschap bij de overheid.

## **4.4 Belemmeringen van het primaat van de politiek**

In deze paragraaf bespreken we belemmeringen zoals ze in de praktijk worden ervaren. Aan bod komt in hoeverre:

- onderwerpen niet met de ondernemingsraad worden besproken door het primaat van de politiek;
- het primaat van de politiek de medezeggenschap hindert.

### **Bij sommige onderwerpen geen inbreng ondernemingsraad**

In de enquête over het functioneren van de ondernemingsraad is ook aan bestuurders en OR-leden gevraagd in hoeverre onderwerpen van overleg niet in de ondernemingsraad worden behandeld omdat ze onder het primaat van de politiek vallen. 15 procent van de

bevroegde bestuurders geeft aan dat hiervan sprake is, terwijl 37 procent van de OR-leden dit zo ervaart. Van de geënquêteerde OR-leden bij politie en brandweer geeft zelfs 58 procent aan dat onderwerpen om deze reden niet worden behandeld. Wellicht heeft de recente oprichting van het Politie Dienstencentrum een rol gespeeld bij dit hoge percentage. De ondernemingsraad is niet bij de besluitvorming betrokken geweest.<sup>9</sup>

**Tabel 4.1 Stelling: Onderwerpen worden niet behandeld omdat ze onder het primaat van de politiek vallen**

	OR-leden	Bestuurders
Helemaal mee eens	5%	0%
Mee eens	32%	15%
Eens noch oneens	36%	33%
Niet mee eens	25%	44%
Helemaal niet mee eens	3%	7%

Kijken we in tabel 4.2 naar de mate waarin onderwerpen niet in de ondernemingsraad worden behandeld, dan zien we dat dit:

- volgens 15 procent van de OR-leden regelmatig tot vaak voorkomt;
- volgens bijna 60 procent soms voorkomt;
- volgens ruim een kwart nooit het geval is.

Bestuurders zijn positiever:

- volgens ruim de helft van de bevroegde bestuurders komt dit nooit voor;
- 45 procent ervaart dit soms;
- slechts 3 procent ervaart dit regelmatig.

Bestuurders en OR-leden verschillen dus van mening over het primaat van de politiek.

**Tabel 4.2 Mate waarin onderwerpen van overleg niet worden behandeld omdat ze onder het primaat van de politiek vallen**

	OR-leden	Bestuurders
Vaak	3%	0%
Regelmatig	12%	3%
Soms	58%	45%
Nooit	28%	52%

Zoals eerder bleek, komt ook uit de interviews het beeld naar voren dat onderwerpen soms niet met de ondernemingsraad worden besproken als gevolg van het primaat van de politiek. De voorbeelden zijn bekend in de jurisprudentie. Ook komt voor dat onderwerpen wel worden besproken met de ondernemingsraad, maar dat geen advies wordt gevraagd. Een recent voorbeeld is de huisvesting van VROM. Er wordt overleg gevoerd op inhoud en de formele advies- en/of instemmingsvraag wordt geparkeerd. De medezeggenschap wordt altijd geïnformeerd, aldus een bestuurder. Daarbij geldt dat besluitvorming .....

<sup>9</sup> In november 2010 adviseert de Bedrijfscommissie voor de Overheid om de ondernemingsraad wel adviesrecht toe te kennen. De zaak ligt in december 2010 voor bij de kantonrechter.

geen rationeel proces is, maar wordt beïnvloed door externe processen. Soms gaat de besluitvorming zo snel dat niet altijd in een vroegtijdig stadium om de mening van de ondernemingsraad wordt gevraagd, zoals de WOR het bedoeld heeft.

### **Soms te veel inperking door het primaat van de politiek**

Van de geïnterviewde OR-leden vindt 32 procent het niet goed dat het primaat van de politiek afkadert waarover de OR overlegrecht heeft. Slechts 4 procent van de bestuurders deelt deze mening. Van de bestuurders geeft bijna 90 procent aan dat OR en bestuurders het meestal eens zijn over welke onderwerpen wel en niet onder het primaat van de politiek vallen, terwijl maar ruim de helft van de OR-leden dit zo ervaart.

Enkele geïnterviewden zijn ook van mening dat de uitleg van het primaat van de politiek de medezeggenschap te veel inperkt. Een bestuurder noemt het een brug te ver dat de besluitvorming door democratisch gecontroleerde organen ook onder het primaat van de politiek valt.

Een expert brengt in dat er door het primaat van de politiek geen marktconforme medezeggenschap meer is, terwijl dit wel het uitgangspunt was bij de invoering van de medezeggenschap bij de overheid. In dezelfde lijn zegt een andere expert dat de keuze om de ondernemingsraad bij de overheid geen bevoegdheid te geven bij publiekrechtelijke aangelegenheden (tenzij het gaat om de personele gevolgen) een rigoureuze keuze is die eigenlijk niet past in de systematiek van de WOR.

Aangezien personele aangelegenheden van rechtspositionele aard op het terrein van de vakbonden liggen, blijft er voor de ondernemingsraad weinig over.

### **Houding politiek, bestuurder en OR bij verschil van inzicht**

Toch levert het primaat van de politiek niet vaak conflicten op, aldus de geïnterviewden. Dit blijkt ook uit het beperkte aantal zaken bij de Bedrijfscommissie en de Ondernemingskamer. Wel levert het primaat van de politiek soms vraagtekens of spanning op. Dat dit niet leidt tot conflicten, kan verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld:

- omdat de belangen niet groot genoeg zijn;
- door goede uitleg van de zijde van de bestuurder(s);
- door het bereiken van een aanvaardbaar resultaat.

In het kader staat een voorbeeld waarin zowel bestuurder als ondernemingsraad zich hebben opengesteld voor overleg, met een goed resultaat.

### **Voorbeeld: verschil van inzicht**

Bij een regionaal samenwerkingsverband besluit een van de participanten de samenwerking op te zeggen. De ondernemingsraad claimt adviesrecht, maar het college van B&W beroept zich op het primaat van de politiek. De bestuurder geeft aan er niet over te gaan.

Uiteindelijk heeft de bestuurder de argumenten van de ondernemingsraad serieus genomen. Het college van B&W heeft de zienswijze van de ondernemingsraad slechts voor kennisgeving aangenomen.

Uit de interviews blijkt dat de wijze waarop het primaat van de politiek wordt ingevuld, bepaalt of belemmeringen worden ervaren. Als het politieke orgaan ruimte laat voor invulling, is er geen belemmering. De politiek moet dus niet te veel naar zichzelf toetrekken, zo zegt een geïnterviewde. Dit is bij gemeentelijke overheden beter te realiseren dan bij de rijksoverheid, aangezien eensgezindheid tussen ministeries belangrijk is. Daarnaast is van belang hoe de bestuurder ermee omgaat, aldus een expert. Die moet voorkomen dat de discussie wordt 'doodgeslagen'. Ook moet de bestuurder zorgen voor voldoende ruimte voor de ondernemingsraad, zo oppert een OR-lid. De ondernemingsraad op zijn beurt moet proberen het niet direct hogerop te zoeken, maar de kanalen in de organisatie te benutten, zoals het overleg met de bestuurder. Aldus een bestuurder.

## **4.5 Hoe om te gaan met het primaat van de politiek?**

Enkele geïnterviewden wensen dat het primaat van de politiek minder ruimte krijgt. Zo oppert een expert dat de ondernemingsraad ook betrokken moet worden bij besluiten over publiekrechtelijke taken met personele gevolgen. Dit is de manier zoals de Ondernemingskamer in zijn eerste uitspraken heeft bedoeld. Hier wordt dus voorgesteld om de medezeggenschap in relatie tot het primaat van de politiek juridisch anders vorm te geven. Dit is ook aangegeven tijdens de bijeenkomst 'Nieuwe macht en onmacht' op 24 september 2010. Tevens is toen voorgesteld om meer onderwerpen te koppelen aan het adviesrecht (o.a. privatisering, centralisering van diensten).

Andere geïnterviewden zoeken de ruimte meer binnen de bestaande juridische kaders. Zo geeft een expert aan dat bestuurders en ambtsdragers meer oog moeten hebben voor de operationele uitvoerbaarheid van politieke besluiten. Die blijft nu vaak buiten schot. Het is nuttig om daarbij de dialoog met het personeel aan te gaan en dus de ondernemingsraad erbij te betrekken. De politiek moet daarom een besluit nemen op hoofdlijnen, dan is er ruimte voor medezeggenschap en bestuurder om dit in overleg met elkaar uit te werken. Dit zou de politiek ook expliciet aan de partijen moeten medelen. Volgens een OR-lid zou het politiek orgaan de bestuurder duidelijk moeten maken dat de medezeggenschap bij de uitvoering betrokken moet worden. Dit vergt wel een vertrouwensband tussen de bestuurder en ondernemingsraad. Ook vraagt het veel van de kwaliteiten van de bestuurder en de ondernemingsraad. Scholing is een vereiste om de kwaliteit te verbeteren.

### Voorbeeld: hoe kan worden omgegaan met het primaat van de politiek

Bij een reorganisatieproces in een gemeente volstaat het college met beslissingen op hoofdpunten. De ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris en ondernemingsraad) heeft een modus gevonden om het hele proces verder uit te werken. De politiek besluit dus op hoofdlijnen en de organisatie werkt verder uit. In dit voorbeeld neemt de politiek de medewerkers serieus en de bestuurder neemt ruimte om met het personeel te overleggen.

Enkele geïnterviewden benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van bestuurders en ondernemingsraden. Ze geven aan dat zij de dialoog met elkaar moeten zoeken. Men moet zorgen dat er inhoudelijke inbreng komt, los van het feit of er formele bevoegdheid is. Zo oppert een geïnterviewde dat de bestuurder ruimte moet creëren voor discussie en overleg over de 'hoe-vraag'. Een bestuurder moet niet de hele tijd roepen: "Daar wil ik niet over praten." Hij moet serieus het overleg met de medezeggenschap voeren over de zaken die wel binnen zijn bereik liggen. Ook is het volgens een OR-lid van belang dat de medezeggenschap invloed uitoefent bij de voorbereiding van de besluiten, want dan zijn alle opties nog bespreekbaar. Wanneer door samenwerking een resultaat tot stand komt dat breed in de onderneming wordt gedragen, dan is dat belangrijker dan het uitoefenen van formeel adviesrecht. Als voorbeeld dient hier de opsplitsing van VROM. Het besluit daartoe is een kabinetsbesluit en dat vormt dus een gegeven voor de ambtelijke organisatie. De beleidstaken zijn duidelijk belegd, over de verdeling van de staf rept het besluit met geen woord. De ondernemingsraad kan twee dingen doen:

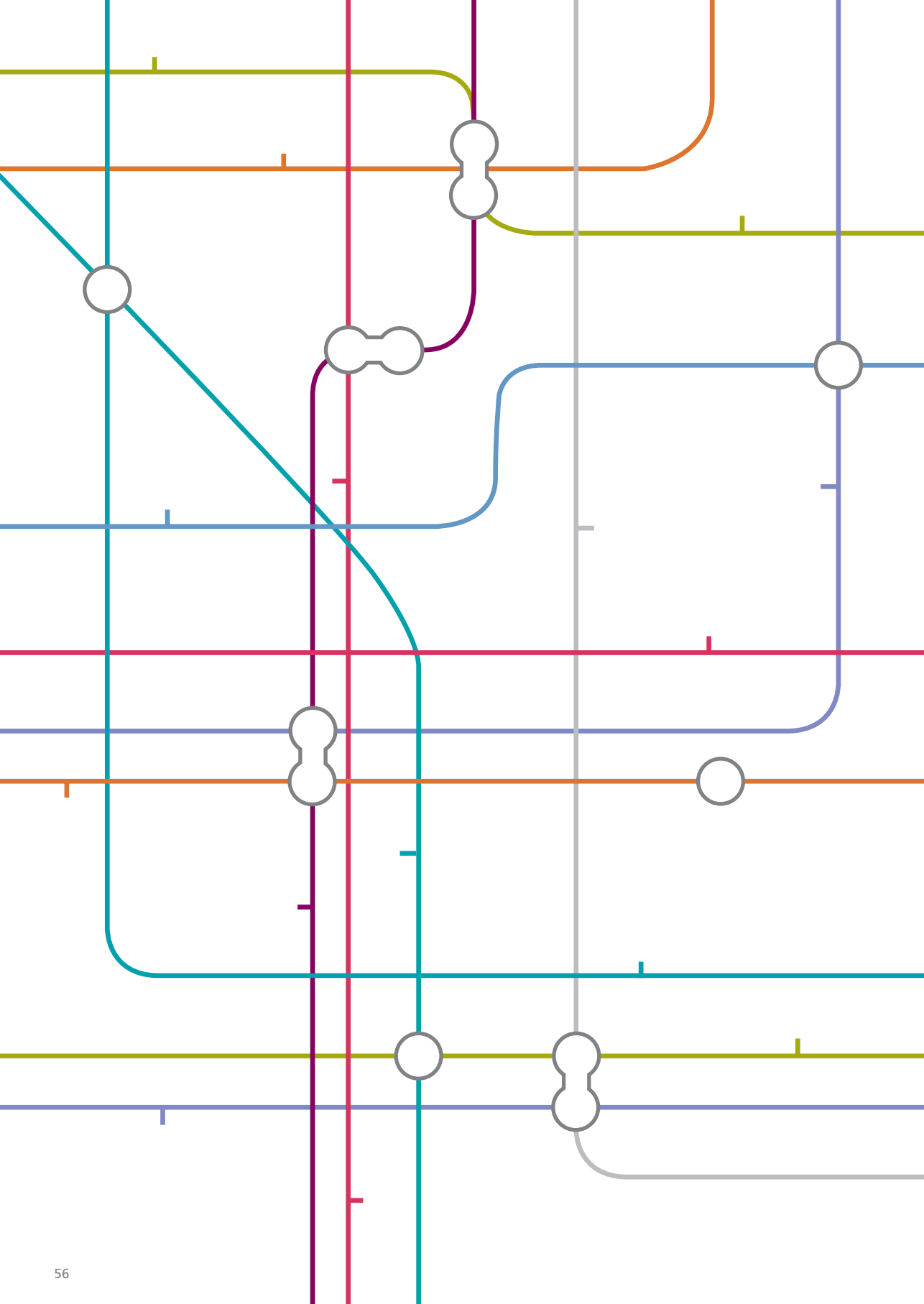
- in discussie gaan over de vraag of hij adviesrecht heeft;
- participeren in het overleg over de verdeling van de staf.

De ondernemingsraad van VROM kiest voor het laatste.

In de interviews wordt ook geopperd dat de politiek, alvorens een besluit te nemen, meer kennis zou moeten nemen van de opvattingen van de ondernemingsraad, niet alleen van die uit de ambtelijke lijn. Door vooraf de medezeggenschap te raadplegen, kan in het natraject tijdwinst worden geboekt.

Een hieraan verwante mogelijkheid is om bij de ambtelijke voorbereiding te overleggen met de medezeggenschap zodat die haar oordeel kan geven. De besluitvorming is echter aan de politiek. Dit idee vanuit het veld is in lijn met het advies van de commissie-Welling (2009) in opdracht van de SG Vernieuwing Rijksdienst. De werkgroep adviseert de medezeggenschap tijdig te betrekken zodat de medezeggenschap nog wezenlijke invloed kan uitoefenen op de besluitvorming.







# 5 Conclusies en aanbevelingen

## 5 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek is gericht op de invloed van de OR bij de overheid. Twee hoofdvragen staan daarbij centraal:

1. Wat maakt een OR bij de overheid invloedrijk?
2. Hoe en in welke mate beïnvloedt het primaat van de politiek de medezeggenschap bij de overheid?

In dit hoofdstuk behandelen we eerst deze vragen.

Tot slot doen we enkele aanbevelingen over hoe OR-leden en bestuurders de invloed van de OR kunnen vergroten en hoe in dit kader om te gaan met het primaat van de politiek.

### 5.1 Bepalende factoren voor de invloed van de OR bij de overheid

Dit onderzoek bij de overheid laat zien dat 57 procent van de OR-leden en 65 procent van de bestuurders de OR (zeer) invloedrijk vinden. Dat komt overeen met het landelijk onderzoek uit 2008. Daarin zegt ongeveer 60 procent van de ondernemingsraden bij de overheid dat ze veel invloed hebben.

Evenals in 2008 oordeelt de bestuurder positiever dan het OR-lid. De invloed van de OR bij de overheid is groter dan in andere sectoren, maar er zijn onderlinge verschillen. Zo zijn OR-leden bij ministeries minder positief dan gemiddeld en OR-leden bij politie en brandweer positiever over de invloed van hun OR.

In tabel 5.1 staan de factoren die de invloed van de OR direct bepalen, uitgesplitst naar OR-leden en bestuurders. Als zij deze factoren weten te verbeteren, vergroot dat de invloed van de OR. Daarom bieden deze factoren OR-leden en bestuurders handvatten om de invloed van de medezeggenschap bij de overheid te vergroten.

*Tabel 5.1 Factoren die de invloed bepalen volgens OR-leden en bestuurders*

OR	Bestuurders
Competentiecluster onderhandelen	Algehele competentie
Competentiecluster strategisch handelen	Gewicht van het overleg
Open overlegklimaat	
Gewicht van het overleg	
Proactieve houding van de OR	

#### Competenties

Uit het onderzoek in 2008 bleek dat het functioneren van de OR een bepalende factor is voor de invloed van de medezeggenschap. Als OR-leden en bestuurders minder tevreden

zijn over het functioneren van de OR, vinden ze ook dat de OR minder invloed heeft. Over het algemeen zijn bestuurder en OR-leden in 2010 (zeer) tevreden met het functioneren van de OR. 80 procent van de bestuurders en 83 procent van de OR-leden is deze mening toegedaan.

Bij de onderliggende factoren van het functioneren van de OR is voor bestuurders de algehele competentie van de OR bepalend voor hoe invloedrijk zij de OR vinden. Bestuurders die de invloed van hun OR willen verbeteren, doen er goed aan de OR de ruimte te geven om beter te worden in zijn werk. De gebieden waarop OR'en competentier kunnen worden, zullen per OR verschillen. Om de invloed van de OR te verbeteren, zullen bestuurder en OR samen moeten achterhalen wat de OR nodig heeft om zijn algehele competentie te verbeteren.

Voor OR-leden zijn de competenties op het gebied van onderhandelen en strategisch handelen de factoren die werkelijk bepalen hoe invloedrijk een OR bij de overheid is. Door deze competenties te verbeteren, kan de OR zijn invloed verbeteren. Een verbetering op elk van deze competenties heeft een positief effect op de invloed van de OR. Iedere OR zal voor zichzelf moeten bepalen welke competenties ze het beste kunnen verbeteren. Op basis van de resultaten kan in het algemeen worden gezegd dat OR'en bij de overheid hun contact met de vakbonden verder kunnen verbeteren. Zowel OR-leden als bestuurders beschouwen dit als een zwak punt van de OR. Minder dan 50 procent van de OR-leden geeft ook aan dat hun OR direct contact heeft met de vakbonden. Als ze dat wel hebben, vindt 70 procent dat het ook een positief effect heeft. Verder is er bij veel OR'en nog winst te behalen door de onderhandelings- en vergadervaardigheden te verbeteren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat OR'en bij de overheid hun inhoudelijke deskundigheid ook als sterk punt zien. Ze blijken voornamelijk deskundig in onderwerpen die te maken hebben met personeelsbeleid en reorganisaties.

Op het gebied van organisatiestrategie en fusies is de OR minder thuis. Omdat de inhoudelijke deskundigheid een factor is bij de competentie strategisch handelen die direct de invloed bepaalt, is het van belang dat OR-leden hun deskundigheid op peil houden.

Een punt van onenigheid tussen OR-leden en bestuurders is de mate waarin de OR hoofdvanzaken kan scheiden en een helikopterview heeft. Anders dan de OR-leden zelf zien de bestuurders deze competenties namelijk als zwakke punten van de OR. OR en bestuurder moeten hierover de dialoog met elkaar aangaan. Als de bestuurder het gevoel heeft dat de OR te veel stilstaat bij bijzaken en overzicht mist, zal de OR worden gezien als een minder sterke strategische partner. Echter, als de OR het gevoel heeft dat zaken die zij belangrijk vindt te weinig aandacht krijgen, zal dit de samenwerking schaden.

De onderlinge samenwerking is nu voor de OR-leden het sterkste punt van de OR. Die moet behouden blijven, omdat het een belangrijke factor is in het competentiecluster onderhandelen. Ten opzichte van 2008 is dit echter de enige competentie die in de

afgelopen twee jaar duidelijk zwakker is geworden. OR en bestuurder moeten hier dus aan blijven werken.

### **Overlegklimaat**

Volgens OR-leden is een open overlegklimaat een belangrijke voorwaarde voor goede onderlinge samenwerking en ook een bepalende factor voor de invloed. In zo'n klimaat is belangrijk dat:

- er wederzijds respect heerst;
- er een basis van vertrouwen is;
- afspraken worden nagekomen.

De eerste twee elementen zijn in de overlegvergadering doorgaans ruimschoots aanwezig, maar zowel bestuurder als OR-leden zijn het minst tevreden met de mate waarin afspraken worden nagekomen. Vooral OR-leden zijn hier minder tevreden over (45 procent tegenover 81 procent (zeer) tevreden bij de bestuurders). Volgens 63 procent van de OR-leden voert de bestuurder de afspraken meestal goed uit. Een voorwaarde om dit te kunnen verbeteren, is dat de afspraken goed worden vastgelegd. Daarnaast moeten OR en bestuurder bij elkaar toetsen of ze vinden dat afspraken goed zijn nagekomen. Door hier met elkaar over in gesprek te blijven, komt een betere samenwerking tot stand. Als afspraken wel worden gemaakt maar niet worden uitgevoerd, is het niet verwonderlijk dat de gepercipieerde invloed van de OR laag is. Daardoor bepaalt deze factor, in de ogen van OR-leden, het functioneren en de invloed van de OR.

### **Gewicht van het overleg**

Voor zowel bestuurders als OR-leden is de invloed van de OR ook afhankelijk van de mate waarin het overleg gaat over de belangrijke zaken in de organisatie. Voor de bestuurder is dat zelfs, naast het geheel aan competenties, de enige factor die de invloed direct bepaalt. Van de OR-leden is 72 procent van mening dat de overlegvergadering met de bestuurder gaat over de wezenlijke onderwerpen in de organisatie. Bestuurders zijn hier iets minder van overtuigd (60 procent). Dit aspect kan alleen worden verbeterd door hierover met elkaar in overleg te gaan. Bestuurder en OR kunnen dan samen de centrale punten bepalen waarover zij de komende tijd moeten overleggen. Dit kan bijvoorbeeld tijdens het artikel 24-beraad waarin de opkomende thema's en de rol van de OR daarin worden besproken.

### **Rol van de OR**

De rol van de OR is de laatste factor die, voor OR-leden, de invloed van de OR bepaalt. Hoe proactiever de OR is, hoe meer invloed OR-leden hun OR toekennen. Volgens de helft van de OR-leden probeert hun OR op een proactieve manier beleidsontwikkelingen te beïnvloeden. Het aandeel OR'en dat dat ook doet door samen met de bestuurder beleid te ontwikkelen (30 procent) of door zelf initiatief te nemen in het voorstellen van beleid (22 procent) is aanzienlijk lager. Op dit aspect is dus veel vooruitgang te boeken. Uit de resultaten blijkt dat de bestuurder de OR sterker als reactief ervaart dan de OR zelf. Dat kan het gevolg zijn van de houding van de OR, maar het kan ook liggen aan de houding

van de bestuurder. Voorwaarde voor een proactieve houding van de OR is dat de bestuurder de OR daar ook de ruimte voor gunt. OR en bestuurder kunnen tijdens het artikel 24-beraad afspraken maken over de rol van de OR bij komende besluiten. Daarnaast kan de OR in de eigen missie, visie en jaarplan opnemen op welke punten hij initiatief wil nemen.

### **Medezeggenschapsstructuur en invloed**

Een meerderheid van de OR-leden (58 procent) en bestuurders (57 procent) geeft aan dat zij werken in een organisatie met een gelaagde medezeggenschapsstructuur. Daarin zijn, volgens OR-leden, dezelfde factoren bepalend voor de invloed van de OR als hierboven beschreven voor alle OR'en samen. Volgens bestuurders in een gelaagde medezeggenschapsstructuur bepaalt alleen het gewicht van het overleg de invloed van de OR. In een niet-gelaagde structuur laten OR-leden zich, bij hun inschatting van de invloed, niet leiden door hun competenties op het gebied van strategisch handelen en bestuurders juist alleen door deze competenties.

## **5.2 Effect van het primaat van de politiek op de invloed van de OR**

Het wetsartikel waarin het primaat van de politiek wordt beschreven, laat zien dat medezeggenschap niet aan de orde hoeft te zijn bij politieke besluiten. De politiek wordt namelijk al gecontroleerd door democratisch gekozen organen.

Uitsluitend wanneer er gevolgen zijn voor het personeel, speelt de medezeggenschap een rol. Als we de jurisprudentie over het primaat van de politiek nader beschouwen, kunnen we vaststellen dat de Hoge Raad dicht bij deze invloedbeperkende wetsbepaling blijft, waarbij politieke besluiten en personele gevolgen strikt van elkaar gescheiden zijn. De gedragslijn hierbij is: eerst besluiten en daarna de ondernemingsraad betrekken bij de personele gevolgen. Opmerkelijk is wel dat de Ondernemingskamer en de Hoge Raad het vaak oneens zijn over het begrip politiek primaat.

Het algemene beeld uit het onderzoek is dat het primaat van de politiek de formele invloed van de medezeggenschap heeft verminderd. Dit wordt logisch gevonden, gezien de rol van overheid, en scheidt duidelijkheid. In die zin komt het gebruik van het primaat van de politiek overeen met hoe het bedoeld was.

In de praktijk wordt pragmatisch omgegaan met het primaat van de politiek. Formeel heeft de OR geen bevoegdheid, maar vaak worden wel andere manieren gevonden om de mening van de medezeggenschap bij besluiten te betrekken. Zo komt het geregeld voor dat de OR en de bestuurder met elkaar over de inhoud in gesprek gaan. Echter, de indruk bestaat ook dat het primaat van de politiek soms wordt ingezet om de ondernemingsraad te omzeilen.

Uit de enquête blijkt dat bestuurders positiever tegenover het primaat van de politiek staan dan OR-leden. Zo vinden meer OR-leden dat het primaat van de politiek het goed

functioneren van de ondernemingsraad hindert en dat onderwerpen door het primaat van de politiek niet aan bod komen. Uit de interviews komt naar voren dat politiek, bestuurders en ondernemingsraden zelf een rol hebben in hoe het primaat van de politiek uitpakt. De politiek moet ruimte laten voor invulling, bestuurders moeten de OR een rol toekennen en OR'en moeten proberen het overleg aan te gaan.

### 5.3 Aanbeveling

Het algemene beeld dat het onderzoek oproept, is dat de OR redelijk veel invloed kan uitoefenen, zij het binnen de wetbeperkende kaders. We doen hierna enkele aanbevelingen om de invloed van de OR te vergroten.

Ten eerste kan de OR zijn invloed vergroten als hij competenter wordt. OR'en met veel invloed zouden moeten nagaan in welke competenties uit de clusters onderhandelen en strategisch handelen zij zich nog verder kunnen verbeteren.

Voor OR'en met weinig invloed is het zaak dat ze zich weten te verbeteren op alle competenties in deze clusters waar verbetering mogelijk is. Daarvoor is wel van belang dat de OR over zijn eigen competenties in gesprek treedt met de bestuurder. Om namelijk ook invloedrijker te worden gevonden door de bestuurder, is cruciaal dat de OR over de gehele linie van competenties zo sterk mogelijk is. Daarnaast is belangrijk dat de OR ook ruimte krijgt om zijn competenties te verbeteren. Denk hierbij aan tijd en geld voor scholing en de mogelijkheid en stimulans om het geleerde in praktijk te brengen.

Nog een punt waarover OR-leden en bestuurders met elkaar in gesprek moeten gaan, is welke onderwerpen er echt toe doen in de organisatie en wat de bijzaken zijn. Zowel OR-leden als bestuurders vinden een OR invloedrijker als ze overleg voeren over de belangrijke onderwerpen in de organisatie. Een goed moment om dit samen af te kaderen is tijdens het artikel 24-beraad tussen bestuurder en OR. De OR kan dit overleg ook aangrijpen om met de bestuurder in gesprek te gaan over de rol van de OR en de wederzijdse samenwerking. Een OR die invloedrijk wil zijn, zal zich proactief moeten opstellen bij het ontwikkelen en bespreken van beleid. De OR moet zelf met voorstellen komen en actief meedenken over het beleid van de organisatie. Een OR die nog niet zo proactief is, moet deze rol eerst voor zichzelf vormgeven. Vervolgens gaat de OR de dialoog met de bestuurder aan om de ruimte te creëren die nodig is om de proactieve houding met succes in te kunnen vullen.

Een invloedrijke OR opereert in een open overlegklimaat, gekenmerkt door wederzijds vertrouwen, respect en het nakomen van de gemaakte afspraken. Als het overleg (een van) deze elementen niet in zich heeft, zal de OR hieraan moeten werken om invloedrijker te worden. De eerste stap is ook hier om dit bespreekbaar te maken met de bestuurder. Bij gebrek aan vertrouwen of respect zullen zij met elkaar moeten achterhalen wat hier de oorzaak van is. Vervolgens moeten OR en bestuurder samen werken aan verbetering. Hetzelfde geldt voor ontevredenheid over het nakomen van de gemaakte afspraken.

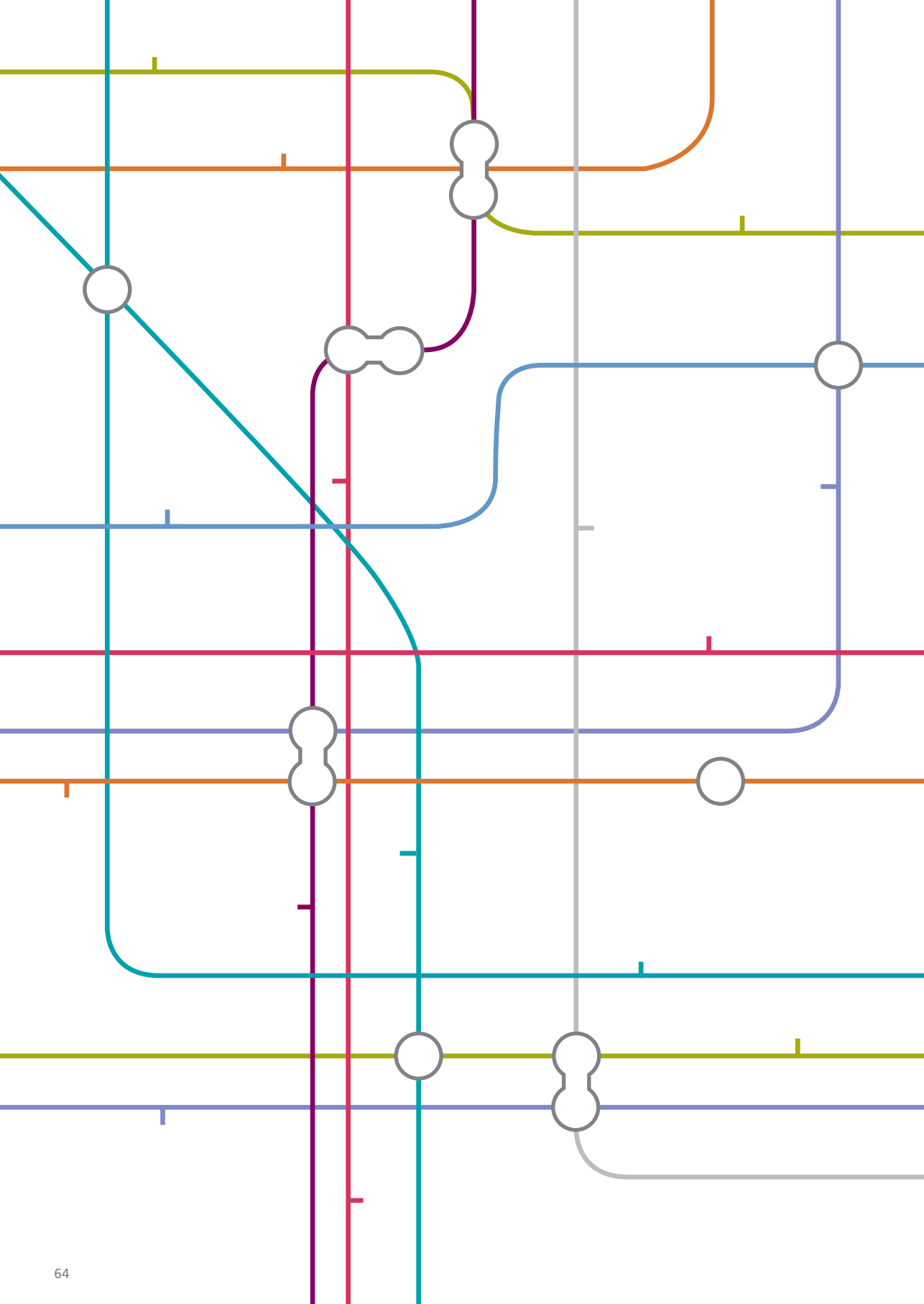


Politiek, bestuurder en ondernemingsraad moeten elk hun verantwoordelijkheid nemen bij het toepassen van het primaat van de politiek. Over het algemeen schept het de meeste duidelijkheid als de politiek zich richt op hoofdzaken en de uitwerking in de praktijk overlaat aan bestuurders en ondernemingsraden. Daarbij is het zinvol als de medezeggenschap de mogelijkheid benut om, voordat een besluit is genomen, via de bestuurder de politiek te adviseren. Het is dan weliswaar aan de politiek om een aanbeveling al dan niet over te nemen, maar het uitgangspunt is dat politiek en bestuurder de visie van de ondernemingsraad serieus in overweging nemen. Belangrijk hierbij is dat bestuurder en ondernemingsraad samenwerken. Dat vereist dat de bestuurder:

- de ondernemingsraad blijft informeren;
- het overleg met de ondernemingsraad aangaat;
- de ondernemingsraad in de gelegenheid stelt ongevraagd advies te geven.

De ondernemingsraad moet dan op zijn beurt:

- de uitkomsten van het bestuurlijk overleg respecteren;
- steeds de mogelijkheden tot overleg benutten.





# Bijlagen

## Bijlage 1: Onderwerpen vragenlijst

De enquête bevatte de volgende elementen:

- aantal leden
- aantal overleggen
- functioneren van de OR
- competenties (sterktes en zwaktes)
- regeling voor de tijdsbesteding aan OR-taken
- beschikbaarheid van een ambtelijk secretaris
- deskundigheid op personeelsbeleid
- deskundigheid op organisatiebeleid
- verbondenheid vakbonden en achterban
- open overleg en mate van draagvlak
- externe ondersteuning en mate van scholing
- rol van de OR
- openheid in het overleg met de bestuurder
- tevredenheid met de bestuurder
- effect van OR-betrokkenheid bij beslissingen over personeelsbeleid
- effect van OR-betrokkenheid bij beslissingen over organisatiebeleid
- gelaagde medezeggenschapsstructuur (wel/niet)
- medezeggenschapsdrukte
- primaat van de politiek

## Bijlage 2: Samenstelling van de respons

In totaal hebben 853 personen de vragenlijst ingevuld:

- 740 OR-leden of ambtelijk secretarissen;
- 113 bestuurders.

Van de respondenten uit de OR is:

- een derde (plaatsvervangend) voorzitter;
- een derde is lid;
- 22 procent (plaatsvervangend) secretaris;
- 13 procent ambtelijk secretaris.

De meeste respondenten werken bij gemeenten of uitvoeringsorganen/rijksdiensten.

*Tabel B2.1 Respondentaantallen*

	Gemeenten	ministeries	uitvoeringsorganen/ rijksdienst	politie en brandweer	overige overheidsinstanties	Totaal
OR-leden	233	106	206	69	126	740
Bestuurders	37	12	29	10	25	113
Totaal	270	118	235	79	151	853

De meest voorkomende type organen naast de OR zijn: OC, COR en DOR. Dit beeld komt ook naar voren uit de antwoorden van de bestuurders.

Van de medezeggenschapsleden in het onderzoek is bijna driekwart lid van een OR. Een op de acht heeft (ook) zitting in een hoger overlegorgaan.

Van de bestuurders overlegt bijna vier op de vijf met een OR en slechts 5 procent met een hoger overlegorgaan. Van 15 procent is niet bekend bij welk overlegorgaan ze aanschuiven.

## Bijlage 3: Resultaten regressieanalyse

De volgende variabelen zijn meegenomen in de regressieanalyse met de gedichotomiseerde invloed ((zeer) veel – weinig tot geen) als afhankelijke variabele:

- aantal leden
- aantal overleggen
- competenties (sterktes en zwaktes)
- problemen met de tijdsbesteding aan OR-taken
- beschikbaarheid van een ambtelijk secretaris
- deskundigheid op personeelsbeleid
- deskundigheid op organisatiebeleid
- verbondenheid vakbonden en achterban
- kwaliteit van netwerk en draagvlak
- externe ondersteuning en mate van scholing
- rol van de OR
- openheid in het overleg met de bestuurder
- gewicht van het overleg met de bestuurder
- functioneren van de bestuurder
- medezeggenschapsdrukte
- primaat van de politiek

### OR

Model Summary <sup>f</sup>										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,382 <sup>a</sup>	,146	,144	,521	,146	90,655	1	530	,000	
2	,453 <sup>b</sup>	,206	,203	,503	,060	39,644	1	529	,000	
3	,489 <sup>c</sup>	,239	,235	,493	,034	23,520	1	528	,000	
4	,513 <sup>d</sup>	,263	,257	,485	,024	16,877	1	527	,000	
5	,522 <sup>e</sup>	,273	,266	,483	,010	7,069	1	526	,008	1,963

a. Predictors: (Constant), Onderhandelen

b. Predictors: (Constant), Onderhandelen, Open overleg (OR)

c. Predictors: (Constant), Onderhandelen, Open overleg (OR), Het overleg heeft gewicht (OR)

d. Predictors: (Constant), Onderhandelen, Open overleg (OR), Het overleg heeft gewicht (OR), Wel of niet initiatiefrijke OR? (OR)

e. Predictors: (Constant), Onderhandelen, Open overleg (OR), Het overleg heeft gewicht (OR), Wel of niet initiatiefrijke OR? (OR), Strategie

f. Dependent Variable: Invloed beide respondentgroepen

## Bestuurder

Model Summary <sup>c</sup>										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,457 <sup>a</sup>	,209	,201	,499	,209	28,751	1	109	,000	
2	,543 <sup>b</sup>	,294	,281	,474	,086	13,117	1	108	,000	1,933

## Bijlage 4: Geïnterviewden

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de geïnterviewden. Voor hun bijdrage danken wij:

Dhr. I.H.H. van der Deen	OR-lid Agentschap NL, voorzitter van de departementale ondernemingsraad van het voorheen het ministerie van Economische zaken en voorzitter van het Platform Rijk Ondernemingsraden (PRO)
Drs. J.M. Hautvast	directeur FNV Formaat
Mw. Mr. N. Markus	beleidscoördinator ministerie van VROM
Dhr. S. Sibbing	voorzitter ondernemingsraad onderdeel Algemeen van het ministerie van VROM, tevens voorzitter van de GOR VROM
Dhr. prof. mr. L.C.J. Sprengers	bijzonder hoogleraar Arbeidsvoorwaarden-vorming aan de Albeda-leerstoel van de Universiteit Leiden en advocaat gespecialiseerd in medezeggenschap
Dhr. A. Velgersdijk	plaatsvervangend hoofd van de afdeling Collectieve Arbeidsvoorwaarden en Medezeggenschap bij de directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken
Dhr. J.P. Volkers	OR-lid, tevens secretaris ondernemingsraad Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland
Dhr. R. van der Wal	bedrijfsjurist Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland
Dhr. prof. mr. J.H.M. Willems	bijzonder hoogleraar Corporate Litigation aan de Rijksuniversiteit Groningen en rechter, voormalig voorzitter van de Ondernemingskamer

## Bijlage 5: Literatuurlijst

Abers, O. & Höcker, R.D (2006). WOR, Wet op de ondernemingsraden. Tekst en commentaar 2007. Alphen aan den Rijn. Kluwer.

CAOP (2009). Nieuwe macht en onmacht. Primaat van de politiek en de medezeggenschap. Bijeenkomst op 24 september 2009 ter gelegenheid van 15 jaar WOR bij de overheid. Den Haag: CAOP.

Commissie-Welling (2009). Advies van de Werkgroep medezeggenschap Rijk. WMR/09.00006. SG Vernieuwing Rijksdienst.

Hautvast, J.M., Jellinghaus, S.F.H. & Vermaak, B. (2010). Inzicht in de ondernemingsraad bij de overheid. De Wet op de ondernemingsraden voor de overheid toegelicht. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hoge Raad, 26 januari 2000, JAR 2000/30.

Hoge Raad, 1 maart 2002, JAR 2002/116.

Hoge Raad, 20 mei 2005, JAR 2005/156.

Hoge Raad 9 februari 2007, JAR 2007/72.

Kaar, R.H van het (2008). De ondernemingsraad, WOR Inleiding Teksten Artikelsgewijs commentaar. Deventer: Wolters Kluwer business.

Kamerstukken II, 1993/94, 23 551, nr. 5 p.10.

Karel, J., Heijink, J., Van den Tillaart, H. Boekhorst, L., & Van Rijsingen, B. (2010). Inzet en invloed van de OR. Onderzoeksrapport van de GBIO medezeggenschapsmonitor 2008. Den Haag: Reed Elsevier.

Ondernemingskamer, 24 oktober 1996, JAR 1996/245.

Ondernemingskamer, 16 november 2000, JAR 2000/260.

Ondernemingskamer, 29 december 2003, JAR 2004/28.

Ondernemingskamer, 22 juli 2005, JAR 2005/23.

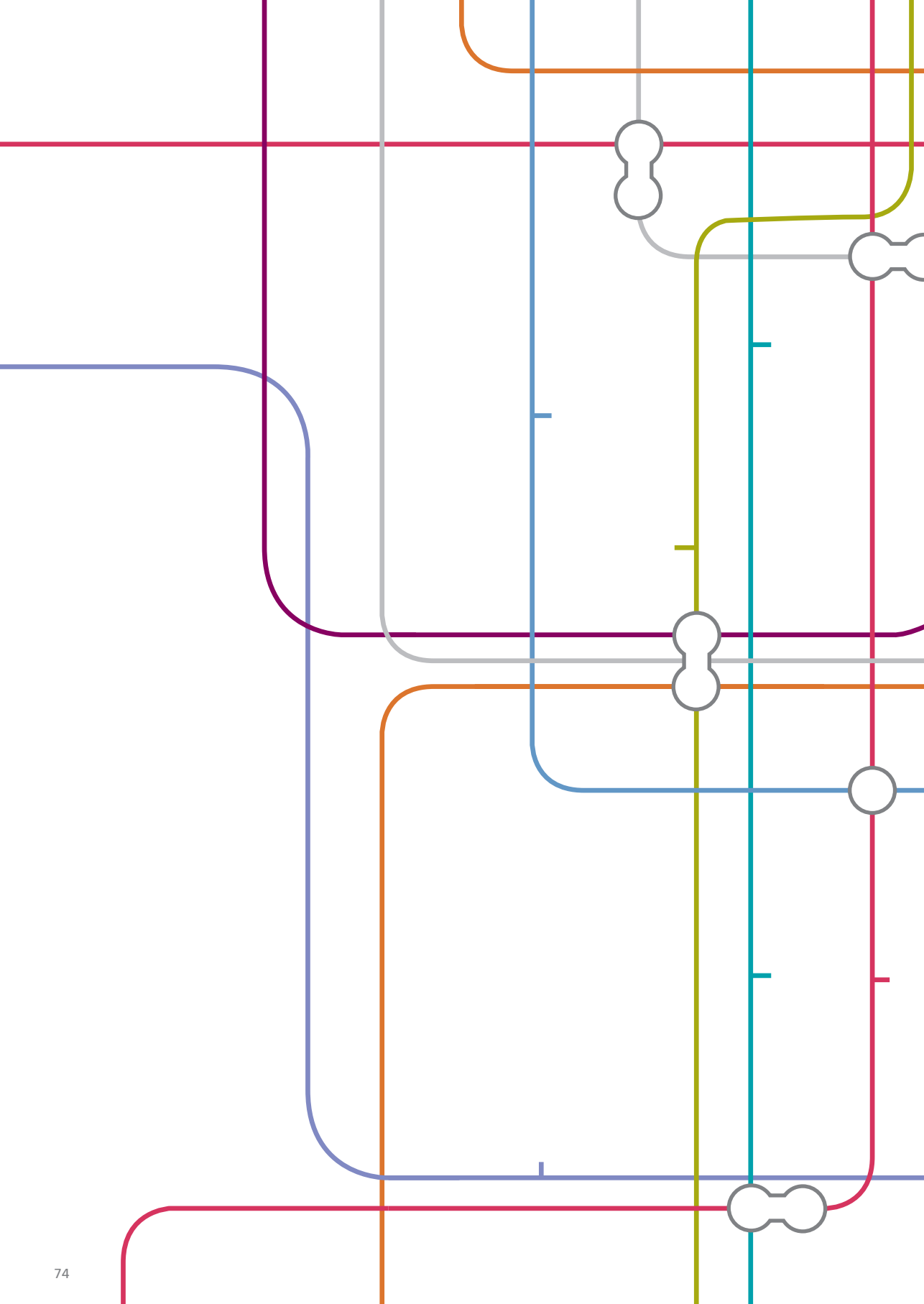
Praktijkgids ondernemingsraden, (2008). Alphen aan de Rijn: Kluwer

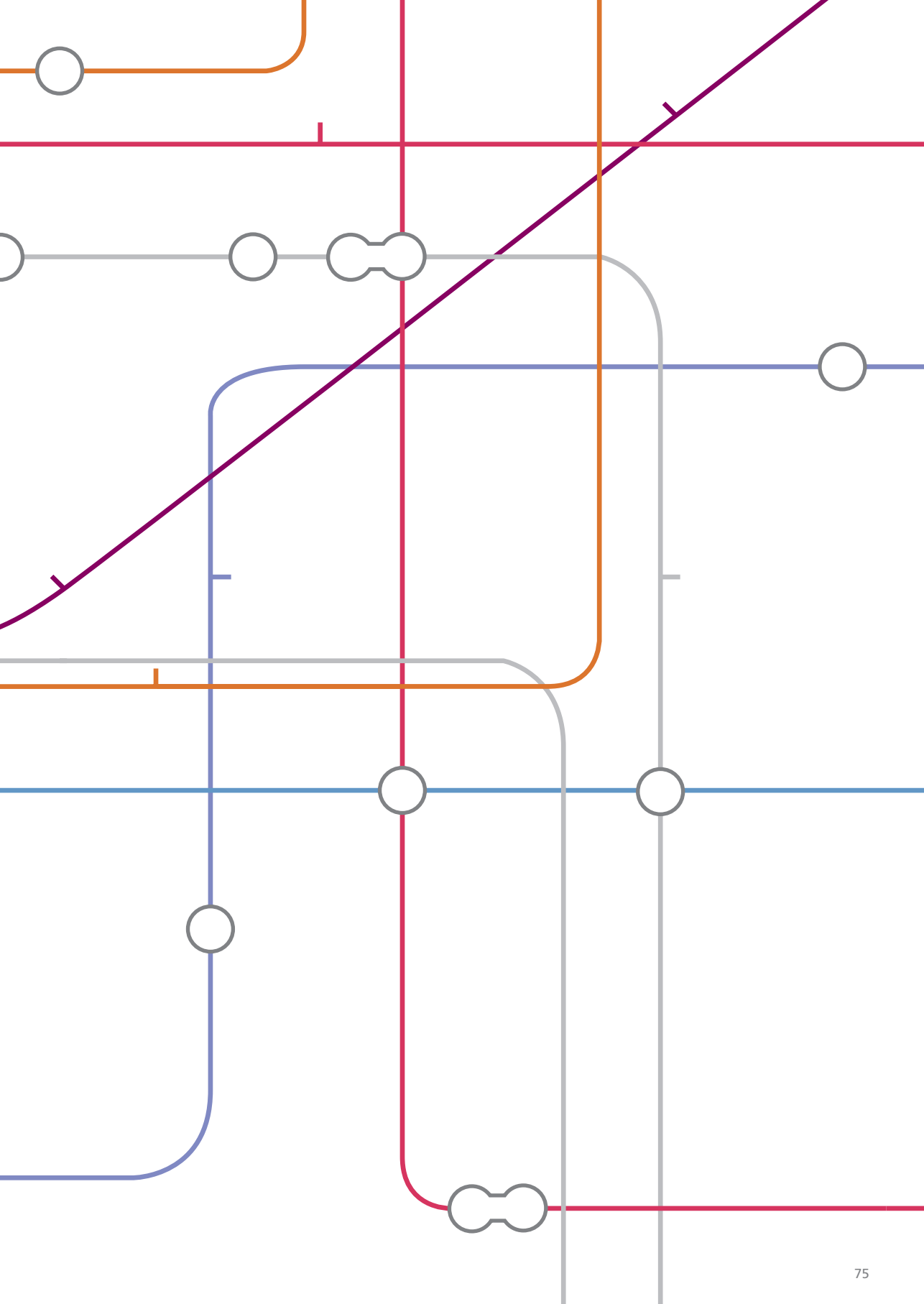
---

Sprengers, L.C.J. (2009). Het ligt eraan waar je het zoekt, welk recht je zult vinden. Over de uitleg van het primaat van de politiek in de WOR. Artikel in het liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Huub Willems als voorzitter van de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam.

Vink, F.W.H., Popma, J.R. & Leeuwen, van T.H.A.(2007) *OR Jaarboek 2008*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.







# CAOP

## gbio.

### Colofon

- Uitgave: Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Rijk (A+O fonds Rijk)
- Projectleider: Miranda Grootsholte (CAOP)
- Auteurs: Yvonne Hoogeveen (CAOP), Jan Karel (GBIO) en Yumi Stamet (CAOP)
- Interviewers: Jolanda Dekker (CAOP) en Hans Kokshoorn (CAOP)
- Ontwerp: Ontwerpwerk, Den Haag
- Opmaak en drukwerk: Drukkerij Jan van Gils, Alphen aan den Rijn

© april 2011, A+O fonds Rijk

Het gebruik van cijfers en teksten is toegestaan mits de bron daarbij duidelijk wordt vermeld. Drukfouten en/of andere onvolkomenheden voorbehouden.

De vakorganisaties ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak, CMHF en Ambtenarencentrum en de werkgever Rijk werken samen in het A+O fonds Rijk. Door vernieuwende activiteiten te stimuleren draagt het A+O fonds Rijk bij aan het verbeteren van de arbeidsmarkt binnen de rijksoverheid.



CAOP



## A+O fonds Rijk

Lange Voorhout 13 | Postbus 556 | 2501 CN Den Haag  
T 070 376 5759 | [info@aofondsrijk.nl](mailto:info@aofondsrijk.nl) | [www.aofondsrijk.nl](http://www.aofondsrijk.nl)