

# Sterke OR door procedurele zorgvuldigheid

**In zijn advisering moet de OR tonen een sterke inhoudelijke gesprekspartner te zijn.**

**Toch is ook zorgvuldige aandacht voor de procedurele aspecten heel belangrijk.**

**Procedurele fouten en missers verzwakken de positie van de OR. In het overleg met de ondernemer, maar zeker ook als de rechter het laatste woord heeft.**

*Jaap de Jong*

**H**et OR-advies kan uitgebreid zijn en moet dat bij gecompliceerde besluiten ook zijn. Op een mogelijk zwak punt in de hele adviesmethode moet gewezen worden. Als het, nadat de ondernemer heeft besloten, toch tot een procedure komt zal de ondernemingskamer de redelijkheid van het ondernemersbesluit toetsen.

Wanneer de adviesmethode gevolgd is, heeft de ondernemer voldaan aan de procedurele voorschriften uit de WOR. Dus zal de rechter niet snel vinden dat de ondernemer om procedurele redenen tot een onredelijk besluit is gekomen. Dan kan de ondernemingskamer alleen de redelijkheid van het besluit zelf toetsen. Dat is een marginale toetsing, waarbij onder andere geke-

ken wordt of de ondernemer op een zorgvuldige wijze is omgegaan met het daadwerkelijke advies van de OR. Andere inhoudelijke opmerkingen van de OR die niet terugkomen in zijn daadwerkelijke advies zal de rechter niet meewegen. Want hij zal redeneren dat als de OR het niet belangrijk genoeg vond om het in het adviserende deel op te nemen, van de ondernemer niet verwacht hoeft te worden dat hij er iets mee doet. Om die reden moeten alle wezenlijke punten dus terugkomen in het advies.

## Procedurele deel

Een wezenlijk onderdeel van het advies wordt gevormd door het procedurele deel. Toch kunnen we dat hier korter bespreken. Ook deze paragrafen lopen van het begin af aan mee in de verschillende versies en dienen steeds geactualiseerd te worden.

## Politiek primaat

Over de precieze strekking van het politiek primaat bestaat nog steeds onduidelijkheid. Toch hoeft de OR zich daardoor geen beperkingen in zijn advisering op te leggen. De OR bepaalt zelf wat hij belangrijk vindt en als dat toevallig onder het politiek primaat zou kunnen vallen, is dat maar zo.

Als de ondernemer op die opmerkingen inhoudelijk ingaat, is op datzelfde moment de beperking van het politiek primaat opgeheven. Want de ondernemer heeft het geaccepteerd als onderdeel van het overleg.

Als de ondernemer aangeeft dat het volgens hem onder het politiek primaat valt, zal hij dat toch behoorlijk moeten motiveren.

Te weinig wordt benadrukt dat het politiek primaat niet de OR maar de rechter grenzen oplegt. De ondernemingskamer mag zich niet bemoeien met de politieke belangenafweging en alleen de rechtmatigheid van het besluit toetsen.

Natuurlijk moet de OR zich niet willens en wetens gaan bemoeien met de pure politieke besluitvorming, want dan verliest hij zijn rol en legitimatie uit het oog. Maar in alle gevallen dat de politieke besluitvorming onmiddellijk gevolgen voor de werkzaamheden van het personeel heeft, kan de OR daarover zijn adviserend licht laten schijnen.

## Status

In elke versie moet de OR aangeven wat de status van het stuk is. Gaat het om een eerste discussiestuk, is het een voorlopige reactie, een concept-advies, een definitief concept of het echte advies. Zoals eerder gezegd, de OR kan maar een keer adviseren en moet dat dus op het allerlaatste moment doen, namelijk kort voordat de ondernemer zijn besluit neemt. In heel veel overheden gaat besluitvorming in stappen. Bijvoorbeeld in een gemeente zal het management een ambtelijk advies voorbereiden, de bestuurder maakt een nota voor het College van Burgemeester en Wethouders, het College stelt een raadsvoordracht op, deze wordt besproken in de vakcommissies, waarna het College zijn definitief raadsvoorstel uitbrengt. Pas dan is er sprake van een echt voorgenomen besluit omdat de gemeenteraad het bevoegde besluitvor-

*Binnen een kleine gemeente, die op afzienbare termijn zal worden samengevoegd met een buurgemeente vind een wijziging plaats in het management van een van de afdelingen. De reden hiervoor ligt in persoonlijke wensen van de betrokken leidinggevenden. Anders dan de gemeentesecretaris wil de OR hiervoor een tijdelijke oplossing vinden.*

**Advies**

De OR adviseert u te kiezen voor een tijdelijke constructie die de basisstructuur van de organisatie in stand houdt.

Daartoe dient het voorgenomen besluit op de volgende wijze te worden aangepast:

- 1 In de functiebeschrijving van Afdelingshoofd SZW dienen de volgende wijzigingen te worden aangebracht:
  - 1e Onder hoofdtaken dient in de derde taak het tussen haakjes gestelde '(excl. sociale zaken/wvg)' te worden geschrapt.
  - 2e Aan de functieomschrijving dient te worden toegevoegd: 'Is (eind-)verantwoordelijk voor de juridische en vertegenwoordigende aspecten met betrekking tot sociale zaken en WVG.'
2. De voorgestelde functie Hoofd SZ dient niet te worden opgenomen in de formele organisatiebeschrijving. Daarvoor in de plaats dient een functie 'beleidsmedewerker' binnen SZ te worden gehandhaafd.
3. Aan de betrokken medewerker worden de taken zoals beschreven in de functiebeschrijving Hoofd SZ als een persoonlijke functie opgedragen.
4. Deze tijdelijke constructie blijft uiterlijk bestaan tot het moment van samenvoeging van de gemeenten A. en B. Bij die samenvoeging dient betrokken medewerkers een permanente en structurele functie te zijn opgedragen.

In zijn eerdere reactie heeft de OR gewezen op het belang van een geactualiseerd overzicht van de activiteiten en taken per sector en afdeling. Zo'n overzicht is een voorwaarde voor het goed functioneren van een systeem van organieke functiewaardering. De voorgenomen samenvoeging met de gemeente B. maakt dat nog belangrijker, omdat voor een goede en zorgvuldige toepassing van de sociale spelregels bij samenvoeging een compleet en actueel functieboek een voorwaarde is. Hierover wil de OR graag op niet al te lange termijn met u het overleg voortzetten.

mende orgaan is. De raad zal dus in zijn besluitvorming het advies van de OR moeten meewegen. En vanzelfsprekend dus ook moet kennen. Hoewel het op veel plaatsen anders gebeurt, is elke vorm van vroegere advisering niet correct. Juist hier blijkt de kracht van de adviesmethode. Op het ambtelijk advies reageert de OR met een discussiestuk, de nota gaat vergezeld van een inhoudelijke reactie van de OR, op de eerste raadsvoordracht volgt een concept-advies, voor de behandeling in het College ligt er een advies-onder-voorbehoud en de raad ontvangt het eind-advies.

In deze eerste paragraaf is het goed, zeker bij grote veranderingsoperaties, om even nauwkeurig vast te leggen welke advies- en instemmingsonderwerpen aan de orde zijn. En de OR geeft hier aan hoe hij zich de verdere procedure voorstelt.

**Samenvatting standpunt adviesvrager**

Juist omdat de kwaliteit van de adviesaanvragen niet altijd overhoudt en zeker als het gaat om gecompliceerde kwesties is het nuttig om zelf te formuleren wat de kern van het voorgeno-

men besluit is. Dat stelt de ondernemer ook in staat hierop te reageren als hem uit de samenvatting blijkt dat hij nog niet duidelijk genoeg geweest is. Daarnaast draagt het bij aan de inzichtelijkheid van het advies.

**Beschikbare informatie**

In het advies legt de OR vast op basis van welke informatie hij tot zijn advisering komt. Daarbij gaat het dus om die informatie die een rol heeft gespeeld in de advisering. Niet elk memootje of brief hoeft er in te worden opgenomen, maar alle andere stukken wel.

**Gevolgde procedure**

Ook de gevolgde procedures worden vastgelegd. In ieder geval moet worden vastgesteld dat voldaan is aan de bespreking in de overlegvergadering. Soms, in situaties dat de bestuurder niet tot een afronding komt, doet de OR er ook verstandig aan zelf te constateren dat het overleg afgerond is en dat hij kan overgaan tot advisering. Als de OR bezwaren heeft tegen de gevolgde procedures moeten die hier ook vermeld worden.

**Compleet advies**

Met deze procedurele paragrafen wordt het advies compleet en kan he-

took functioneren als gegevensdrager. Het structureert dus het overleg- en adviesproces. Maar het advies moet ook compleet zijn voor het geval dat de zaak toch bij de rechter eindigt. Die heeft dan eigenlijk met het advies van de OR een bijna volledig procesdossier op tafel.

*Door zijn adviesbevoegdheden strategisch te gebruiken verwerft de OR zich de positie van een gerespecteerd overlegpartner.*

Als, bijvoorbeeld, na de advisering blijkt dat er nog een wezenlijk onderzoeksrapport bestond waarover de OR niet beschikte, kan gemakkelijk aangetoond worden dat er sprake is van een nieuw feit.

**Bezwaren**

Veel OR'en zullen zuchten onder het idee dat deze methode veel tijd vraagt en werk vergt. Dat is niet helemaal onwaar, zeker in het begin als de OR de methode begint te gebruiken, kost het inspanningen. Maar daar staat tegenover:

- dat er in het verder verloop van het proces heel veel tijd teruggewonnen wordt door de heldere structuur;
- dat die heldere structuur een efficiënte inzet van OR-leden, ambtelijk secretaris en eventueel externe deskundige mogelijk maakt;
- dat sommige kwesties nu eenmaal zo belangrijk zijn dat de OR met een goed uitgewerkt inhoudelijk advies moet komen.



FOTO: CORNEL VERPLOEGH

## Samenvatting

De OR doet er dus verstandig aan om:

- de status van zijn advies helder aan te geven;
- vast te leggen op basis van welke verstrekte informatie hij tot zijn stand is gekomen;
- de gevolgde overlegprocedure vast te leggen en te constateren dat aan de wettelijke voorschriften is voldaan, eventueel ook kritiek te uiten op de gevolgde procedures;

*In een middelgrote gemeente functioneren meer OR'en, maar er is geen centrale OR. Daarom moeten alle OR'en advies uitbrengen over een voorgenomen besluit om de structuur en werkwijze van de ambtelijke organisatie bij te stellen. Dat doen zij in een eensluitend advies. Het advies is gericht aan het College van Burgemeester en Wethouders en adviseert de formulering van het te nemen besluit in het raadsvoorstel te wijzigen.*

## Advies

De OR'en komen tot het volgende, eensluitende advies het besluit op de hieronder genoemde punten aan te passen. In dit advies hebben de OR'en de resultaten van het gevoerde overleg betrokken.

ad 1. de gemeenteraad voor te stellen, gezien de advisering door de OR'en en gehoord de commissie P, structuur en werkwijze van de ambtelijke organisatie bij te stellen zoals voorgesteld in toelichting en advies van het managementteam en daarmee over te nemen de wijzigingsvoorstellen van de OR'en met betrekking tot het garanderen van de integrale verantwoordelijkheid van de diensten, de aanwijzing van een eigen dienstcontroller voor de dienst B, de positie en verantwoordelijkheden van de staffunctionaris in relatie tot het MT, het MT-lidmaatschap van de Commandant Brandweer, de uitwerking van de positie van het project-/procesbureau en de verantwoordelijkheden van de middelen-platforms

ad 2. de organisatie opnieuw te evalueren in 2002 op basis van de zeven kritische succesfactoren en deze evaluatie met name te richten op het functioneren van heldere functiescheidingen, een verdere concentratie van publieksfuncties, een organisatorische splitsing van uitvoerende en staftaken, en in de loop van 1999 principe-afspraken te maken met het GO over de inrichting van die evaluatie

ad 4 de gemeentesecretaris op te dragen de feitelijke implementatie van de wijzigingen te realiseren en er voor zorg te dragen dat, onder erkenning van de wettelijke positie van OR'en en GO, in ieder geval de wijzigingen in de organisatieverordening en in de functieboeken op basis van artikel 25, lid 1 WOR aan de betrokken OR'en ter advisering worden voorgelegd.'

En aan het besluit toe te voegen een nieuw punt:

5. onder opschorting van de besluitvorming over deelplannen het college op te dragen in overleg met GO en OR'en de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot de inrichting van een één-dienststructuur onder gelijktijdige vorming van een technisch-uitvoerende dienst op afstand en de raad hierover zo snel mogelijk te rapporteren

Daarnaast adviseren de OR'en u in overleg met hen te komen tot ondernemingsovereenkomst waarin de adviesrechten van de OR'en conform artikel 30 bij benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris worden gegarandeerd.

Overigens zijn ondergetekenden van mening dat een consequentie van de voorgestelde besluiten is dat de inhoud van de functie gemeentesecretaris dermate ingrijpend verandert dat er sprake is van een nieuwe functie waarop de voor die situatie relevante regelingen van toepassing zijn.

Tot slot wijzen ondergetekenden er op dat aan het functioneren van organisaties naast de structurele kanten ook altijd procesmatige en culturele kanten kleven. De voorgestelde wijzigingen betreffen uitsluitend de structurele kanten. Daarmee biedt het voorgenomen besluit wellicht de noodzakelijke randvoorwaarden maar nog geen voldoende voorwaarden om een goed functioneren van de ambtelijke organisatie te garanderen. Nu structurele knelpunten kunnen worden opgelost trekt het besluit een zeer sterke wissel op het functioneren van de leidinggevenden en de bereidheid tot samenwerking binnen het MT.

---

### *Vervolg van pagina 9*

- toezeggingen door de ondernemer gedaan te herhalen en vast te leggen;
- heel concreet aan te geven op welke punten en op welke wijze het voorgenomen besluit dient te worden veranderd door nieuwe formuleringen van het besluit voor te stellen
- de totale adviesaanvraag met al zijn elementen ten minste van commentaar te voorzien, en waar nodig of gewenst te adviseren op welke punten het overzicht van beweegredenen, gevolgen en maatregelen dient te worden aangepast.
- nadrukkelijk in zijn advies in te gaan op de voorgestelde wijze van uitvoering.
- De OR kan in zijn advies voorstellen, of als voorwaarde stellen, dat er een ondernemingsovereenkomst gesloten dient te worden (artikel 32) waarin de afspraken met de ondernemer over te nemen maatregelen worden vastgelegd.

Door zijn adviesbevoegdheden strategisch te gebruiken verwerft de OR zich de positie van een gerespecteerd overlegpartner.

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