



NAAR EFFECTIEVE PARTICIPATIE VAN DE ONDERNEMINGSRAAD IN DE GEMEENTE TILBURG



Chloë van Beek
Erasmus Universiteit
28-8-2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Relevantie	10
1.4 Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader.....	14
2.1 Medezeggenschap	14
2.2 Participatie	19
2.3 Analytisch kader	27
2.4 Operationalisering.....	28
3. Methode.....	35
3.1 Onderzoeksstrategie	35
3.2 Casusselectie	35
3.3 Onderzoeksmethoden & technieken.....	36
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	38
4. Resultaten.....	41
4.1 Welke plaats neemt de ondernemingsraad in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?	41
4.2 Welke plaats neemt de bestuurder in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?	45
4.3 Tussenconclusie	50
4.4 Hoe kan de ondernemingsraad een hogere plek innemen op de participatieladder?	51
4.5 Hoe kan de bestuurder een hogere plek innemen op de participatieladder?.....	52
5. Conclusies.....	55
5.1 De plaats van de OR en de bestuurder op de participatieladder	55
5.2 Hoe de OR en bestuurder hoger op de participatieladder kunnen komen	56
6. Aanbevelingen	58
6.1 Hoe kan de ondernemingsraad invulling geven aan een hogere plek op de participatieladder?	58
6.2 Hoe kan de bestuurder invulling geven aan een hogere plek op de participatieladder?	60
7. Reflectie op het onderzoek als richting voor toekomstig onderzoek	64
7.1 Theoretische reflectie	64
7.2 Reflectie op wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	67
7.3 Conclusie: Richtingen voor toekomstig onderzoek.....	68
Literatuur.....	71

Voorwoord

Deze scriptie heb ik geschreven ter afsluiting van een leerzame periode aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam waar ik de master “Management van HR en Verandering” heb gevolgd. Specifiek voor deze scriptie heb ik mij gericht op het formele orgaan dat bij organisatieverandering betrokken is, namelijk de ondernemingsraad.

Ik ben veel te weten gekomen over dit fascinerende orgaan. Eén van de citaten die mij na de interviews is bijgebleven, wil ik u als lezer niet onthouden:

“(…) medezeggenschap is niet relevant als de trein gewoon loopt. Medezeggenschap is voor veel mensen pas interessant als er stront aan de knikker is, dan weten ze ineens waar de OR zit. En dan nog, is het voor mensen moeilijk te vatten soms dat je als ondernemingsraad het gezamenlijk belang dient en niet het individuele belang”.

Dit toont voor mij de moeilijke spagaat aan waarin een ondernemingsraad zich begeeft: tussen bestuurder en achterban. Zien en gezien worden, ook als alles op rolletjes loopt.

Het was een zeer leerzaam traject, zowel inhoudelijk als voor mijn persoonlijke ontwikkeling. Het was uitdagend om deze scriptie te schrijven naast mijn fulltime baan. Desalniettemin ben ik trots dat dit gelukt is!

Hiervoor wil ik uiteraard mijn eerste lezer, mr. dr. Jacko van Ast bedanken voor zijn begeleiding. Daarnaast wil ik mijn vriend, Machiel, bedanken voor zijn full-support en het meedenken. Ook mijn familie, collega's en vrienden wil ik bedanken voor hun mentale ondersteuning tijdens dit scriptietraject.

Ik wens u veel leesplezier.

Samenvatting

Deze scriptie, getiteld “Naar effectieve participatie van de ondernemingsraad in de gemeente Tilburg” onderzoekt op welke wijze de participatie van de ondernemingsraad effectiever vormgegeven kan worden in de gemeente Tilburg. De centrale theorie is hierbij de participatieladder die als instrument is gebruikt om de huidige mate van participatie van zowel de ondernemingsraad als de bestuurder te analyseren. Hierbij is het uitgangspunt dat hoe hoger zowel de OR als de bestuurder op de participatieladder staan, hoe effectiever de participatie is vormgegeven. Op basis van hun huidige trede op de participatieladder zijn aanbevelingen geformuleerd hoe zij een hogere positie op deze ladder kunnen verwezenlijken.

Het doel van dit onderzoek is daarmee ontwerpend van aard specifiek gericht op de centrale casus van dit onderzoek, namelijk de participatie van de OR in de gemeente Tilburg. Door middel van interviews, observaties en een inhoudsanalyse is de huidige situatie in kaart gebracht en zijn aanbevelingen opgesteld voor effectief vormgegeven participatie.

De analyse van de huidige situatie heeft laten zien dat voor wat betreft de ondernemingsraad de scores op de verschillende kenmerken het meest overeenkomen met de participatievorm ‘adviseren’. Zo scoort de ondernemingsraad maximaal op de kenmerken (1) informatie ontvangen, (2) raadplegen, (3) de mogelijkheid om advies te leveren en (4) invloed uit te oefenen op de agenda. De minimale score is toegekend rondom (5) samenwerking en (6) initiatiefneming.

Voor wat betreft de bestuurder kan gesteld worden op basis van dit onderzoek dat de stijl het meest overeenkomt met de “participatieve stijl”. Hij is namelijk (1) transparant en open, (2) raadpleegt de OR om input te krijgen en (3) staat open voor ideeën. De minimale score is toegekend rondom de kenmerken waarbij de bestuurder het maken van beleid (deels) overlaat aan de OR.

Om hoger op de participatieladder te komen, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd voor de OR:

1. Zorg voor een strategisch plan bestaande uit (1) concrete doelen, (2) meetbare resultaten en een (3) monitormechanisme.
2. Denk als OR verder dan formele participatie en het proces.

3. Zorg ervoor dat de randvoorwaarden voor effectieve participatie geregeld zijn

Om hoger op de participatieladder te komen, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd voor de bestuurder:

1. Omarm de voordelen van participatie en betrek de OR niet enkel waar het moet, maar ook waar het kan
2. Faciliteer de OR-leden in het bereiken van hun doelen

Voor een succesvolle implementatie van de bovengenoemde aanbevelingen is het essentieel om dit als wisselwerking te beschouwen. Dit houdt in dat de invloed van de OR samenhangt met die rol die zij zelf innemen enerzijds en anderzijds krijgen toebedeeld van de bestuurder.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Iedere zelfstandige organisatie met 50 of meer personeelsleden kent een ondernemingsraad in Nederland. Dat is via de Wet op Ondernemingsraden (hierna WOR) wettelijk zo geregeld (A+O fonds Rijk, 2011). Dit wettelijk kader schept duidelijkheid over de bevoegdheden van deze organen en op welke wijze zij zijn beschermd.

Specifiek voor de ondernemingsraad (hierna OR) worden er echter al sinds enige tijd signalen afgegeven dat er knelpunten rondom de medezeggenschap zouden zijn. Zo stelt Goodijk (2005) dat de WOR niet meer heeft aangespoord tot verdere ontwikkeling of vernieuwing van de OR. Hierbij stelt hij de vraag of de huidige structuur van de OR nog wel van deze tijd is. Daarnaast zien Kaar & Smit (2007) een "afnemende belangstelling van werknemers voor het werk van de OR". Naast deze punten benoemen zij klachten als "(over)belasting en een chronisch gebrek aan tijd", bijvoorbeeld door een groeiend takenpakket, het medezeggenschapswerk niet kunnen combineren met het eigen takenpakket en het niet genoeg mensen hebben binnen de OR. Daarnaast noemen zij een grote kloof tussen de OR en haar achterban als een knelpunt.

Mogelijke antwoorden op deze knelpunten lijken paradoxaal. Zo zou de OR bijvoorbeeld meer focus kunnen leggen op de relatie met zijn achterban om de kloof te dichten en mensen enthousiast te maken voor het OR-lidmaatschap. Maar tegelijkertijd zou dat weer een knelpunt rondom de tijdsbelasting en de combinatie van het eigen werk en OR-werk op kunnen leveren, omdat dit meer taken met zich teweegbrengt bovenop het direct behartigen van het belangen. Bovendien zou het versterken van de band met het personeel ook op gespannen voet kunnen staan met de nauwe, vertrouwelijke band met de WOR-bestuurder om impact teweeg te brengen op het strategische beleid (Kaar & Smit, 2007).

Eén van de gemeenten waarbij het thema medezeggenschap actueel is, is de gemeente Tilburg. De organisatie rondom de ondernemingsraad ligt daar onder een vergrootglas. Ondanks dat er de laatste tijd vernieuwingen hebben plaatsgevonden, zoals het aanstellen van een ambtelijk secretaris die de ondernemingsraad ondersteunt, worstelt de OR met het vinden van een antwoord op een aantal paradoxen die hierboven geformuleerd zijn (Gemeente Tilburg, 2019).

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek betreft een toegepast onderzoek in plaats van fundamenteel onderzoek. Dit houdt in dat dit onderzoek bedoeld is om een concreet probleem of knelpunt op te lossen in plaats van om aan theorievorming te doen (Van Thiel, 2010, p.12). Het praktische probleem dat hierbij centraal staat, is de vormgeving van de participatie van de OR in de gemeente Tilburg.

Het doel van dit onderzoek is ontwerpend van aard. Dit houdt in dat er getracht wordt een voorstel te formuleren voor de oplossing van een probleem en aanbevelingen te doen ter verbetering van de huidige situatie (Van Thiel, 2010, p.24). Concreet is dus het doel van dit onderzoek om een voorstel te doen om de participatie van de OR effectiever vorm te geven.

1.2.2 Vraagstelling

Uit de bovengenoemde doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek:

Op welke wijze kan de participatie effectief vormgegeven worden van de ondernemingsraad in de gemeente Tilburg?

Uit deze hoofdvraag vloeien drie deelvragen. Van Thiel (2010, p.23) geeft aan dat wanneer de doelstelling ontwerpend is, eerst het onderzochte knelpunt moet worden beschreven en verklaard. Dit geschiedt dan ook op basis van de eerste twee deelvragen die bedoeld zijn om de huidige situatie in kaart te brengen. De vragen zijn gebaseerd op de participatieladder en de onderliggende kenmerken voor effectieve participatie die nader worden toegelicht in het theoretisch kader. Deze kenmerken vormen de sub-deelvragen van dit onderzoek. De derde en vierde deelvraag zijn prescriptief van aard. Dit houdt in dat deze deelvraag bedoeld is om aanbevelingen te doen voor de situatie waarnaar onderzoek is gedaan (Van Thiel, 2010, p.197).

Al met al staan de onderstaande deelvragen centraal in dit onderzoek:

1. Welke plaats neemt de ondernemingsraad in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?
 - a. In welke mate ontvangt de OR informatie/voorlichting van de bestuurder?

- b. In welke mate wordt de OR geraadpleegd door de bestuurder om input te leveren?
 - c. In welke mate kan de OR advies leveren dat grotendeels wordt overgenomen?
 - d. In welke mate kan de OR invloed uitoefenen op de agenda?
 - e. In welke mate werkt de OR samen met de bestuurder?
 - f. In welke mate neemt de OR initiatief in de ontwikkeling van het beleid?
2. Welke plaats neemt de bestuurder in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?
- a. In welke mate is de bestuurder open en transparant naar de participant?
 - b. In welke mate raadpleegt de bestuurder de participant om input te leveren?
 - c. In welke mate staat de bestuurder open voor ideeën?
 - d. In welke mate geeft de bestuurder aan de participant de bevoegdheid om binnen de vooraf opgestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven?
 - e. In welke mate werkt de bestuurder samen met de participant op basis van gelijkwaardigheid?
 - f. In welke mate faciliteert de bestuurder de participant in beleidsontwikkeling?
3. Hoe kan de ondernemingsraad een hogere plek innemen op de participatieladder?
4. Hoe kan de bestuurder een hogere plek innemen op de participatieladder?

1.3 Relevantie

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Smulders en Pot (2016) stellen dat onderzoek over de ondernemingsraad “niet dik gezaaid is”. Ook volgens Looise (2014) lijkt er in Nederland de laatste tiental jaren minder belangstelling te zijn geweest voor onderzoek naar medezeggenschap. In de Engelstalige gemeenschap is er over dit onderwerp juist veel onderzoek gedaan de laatste tijd, met name op 'employee voice'. Echter, gezien een andersoortige cultuur is het dus wel relevant dat ook in Europa en specifiek in Nederland weer onderzoek wordt gedaan naar medezeggenschap. Looise (2014) noemt daarbij specifieke onderwerpen voor toekomstig onderzoek betreffende knelpunten rond het functioneren van ondernemingsraden. Dit zijn "het gebrek aan interesse bij jongeren en vrouwen voor het OR-lidmaatschap, te grote afstand tussen OR en achterban, gebrekkige vertegenwoordiging van flexwerkers, de

positie van de OR en personeelsvertegenwoordiging (PVT) in kleine bedrijven, etc." (Looise, 2014). Ook Kaar en Smit (2007), Heijink (2012) en Van den Berg (2004) geven aan dat er meer empirisch onderzoek nodig is naar de ondernemingsraad.

De centrale theorie in dit onderzoek is de participatieladder die nader wordt toegelicht in het theoretisch kader. Pröpper en Steenbeek (1999), de auteurs die dit afwegingskader hebben aangevuld, geven aan dat de concrete toepassing van deze participatieladder nog moet plaatsvinden. Ze vullen aan dat empirisch onderzoek nog moet gebeuren om vast te stellen of dit theoretische afwegingskader toepasbaar is in de praktijk.

Al met al kan gesteld worden dat het onderwerp ‘ondernemingsraad’ wetenschappelijk relevant is, ook voor wat betreft de participatieladder en zeker wanneer het empirisch onderzoek betreft. Dit is eveneens wat dit onderzoek tracht te verwezenlijken en draagt het bij aan de wetenschappelijke kennis rondom dit onderwerp.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De discussie rondom de ondernemingsraad speelt al een aantal jaren en is nog steeds actueel in overheidsland. Het is daarom van belang te onderzoeken wat werkt en wat niet, in een empirische analyse. Van den Berg (2004) stelt immers dat de OR kan bijdragen aan goed ondernemingsbestuur. Op dit moment lijkt dat voor wat betreft de OR ingewikkeld, aangezien verschillende auteurs knelpunten zien. Als aansluiting op de eerdergenoemde wetenschappelijke knelpunten van Looise (2014), constateren Kaar en Smit (2007) namelijk dat er sprake is van afnemende belangstelling, zware belasting, een grote kloof met de achterban en een plichtsmatige benadering van de OR door de bestuurder. Ten aanzien van het laatste punt geven zij aan (Kaar & Smit, 2007, p.12): “Veel bestuurders zouden medezeggenschap toch vooral als een verplichting beschouwen en het overleg zou in veel gevallen niet veel meer inhouden dan een rituele stoelendans.”

Door aanbevelingen te geven gericht op het effectiever vormgeven van de participatie in de gemeente Tilburg, wordt er getracht aan dit bestuur bij te dragen met positieve maatschappelijke gevolgen voor de stad. Zo stellen namelijk Pröpper en Steenbeek (1999, p.156) dat een beter doordachte aanpak rondom participatie leidt tot een beter resultaat. Dit wordt bevestigd door Tillaart, Heijink en Warmerdam (2016), die stellen dat de ondernemingsraad positief werkt op het economisch functioneren van de onderneming.

1.4 Leeswijzer

Inmiddels zijn de doelstelling, vraagstelling en achtergrond van het onderzoek verder toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt nu verder ingezoomd op de verschillende theorieën rondom medezeggenschap en participatie. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens verder ingezoomd op de onderzoeksstrategie en de onderliggende methoden en technieken. In hoofdstuk 4 staat de beantwoording van de deelvragen centraal en vindt de daadwerkelijke analyse plaats van de huidige situatie. In hoofdstuk 5 staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal. In hoofdstuk 6 worden aanbevelingen geformuleerd. Daarna wordt in het laatste hoofdstuk gereflecteerd op de theorie en richtingen worden aangereikt voor toekomstig onderzoek.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staan twee concepten centraal, namelijk medezeggenschap en participatie. Medezeggenschap wordt op drie niveaus beschreven, namelijk op algemeen niveau, op het niveau van de gemeente en ten slotte specifiek voor de gemeente Tilburg. Binnen participatie wordt gestart met een uiteenzetting van de verschillende perspectieven die er zijn rondom participatie, gevolgd door de verschillende participatievormen en ten slotte de verschillende theorieën rondom participatie. Er wordt een keuze gemaakt voor het perspectief, de vorm en de theorie die centraal staat in dit onderzoek. Op basis daarvan volgt het analytische kader en de operationalisering hiervan in de daaropvolgende paragrafen.

Aangezien dit een toegepast onderzoek betreft, heeft het theoretisch kader met name het doel om de huidige situatie te verbeteren (Van Thiel, 2010). Concreet voor dit onderzoek betekent dit dat dit hoofdstuk resulteert in handvatten om effectieve participatie in kaart te brengen voor de gemeente Tilburg om vervolgens aanbevelingen te kunnen doen.

2.1 Medezeggenschap

2.1.1 Medezeggenschap in het algemeen

Taalkundig betekent medezeggenschap de bevoegdheid om mede te ‘zeggen’. Volgens Van den Bergh (1924, in: van Mierlo, 2013) is dit tweeledig: enerzijds ‘medebeslissingsrecht’ vanwege de betekenis *beslissen* in het woord zeggen, en anderzijds ‘het recht gekend te worden’ vanwege de betekenis *een mening kenbaar te maken* in het woord zeggen. Anderen (oa. Houwing en Haardt, 1950 in: van Mierlo, 2013) spreken van “een recht mede te beslissen, een recht mede te spreken en een recht mede te weten”. Van Haren (1961) maakt een onderscheid tussen de medezeggenschap in enge zin, waaronder hij medeweten en medespreken verstaat, en de medezeggenschap in ruime zin, waaronder ook medebeslissen begrepen is.

Van der Heijden, Grapperhaus, Van Voss, Timmerman en Verhulp (2012) beschrijven medezeggenschap als een vorm van democratisering van de machtsverdeling tussen werkgever en werknemer. Dit is volgens hen geïnstitutionaliseerd in de personeelsvertegenwoordiging ofwel ondernemingsraad. Kaar en Smit (2007) definiëren medezeggenschap als “de collectieve stem van de werknemers als tegenwicht tegenover

de onevenwichtige machtsverdeling tussen werkgever en werknemer binnen de onderneming.”

In Nederland zijn we eraan gewend dat werknemers medezeggenschap hebben over de besluitvorming in een organisatie. Enerzijds vanuit de gedachte van een democratische samenleving waarin werknemers recht hebben mee te beslissen over besluiten die gevolgen voor hen hebben en anderzijds vanuit de overtuiging dat “invloed van werknemers goed is voor de onderneming” (Zaal, 2014). Hierbij is de veronderstelling dat besluiten dan meer draagvlak creëren wanneer er sprake is van (representatieve) betrokkenheid van de werknemers. Hierdoor kunnen deze besluiten ook sneller worden doorgevoerd.

2.1.2 Medezeggenschap binnen een gemeente

Medezeggenschap in het gemeentelijk landschap is tweeledig: enerzijds de ondernemingsraad met gekozen vertegenwoordigers en anderzijds het lokaal overleg (vóór 1 januari 2020 het georganiseerd overleg) waarvan de vertegenwoordigers worden geselecteerd uit de leden van vakorganisaties. Dit noemt Van Witteloostuijn (2016) het duale systeem. Dit onderzoek richt zich op de ondernemingsraad, maar om medezeggenschap in zijn algemeenheid te kunnen begrijpen, komen beiden aan bod in deze paragraaf.

2.1.2.1 De ondernemingsraad binnen een gemeente

Juridisch kader

De ondernemingsraad (hierna OR) is vastgelegd in de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Iedere zelfstandige organisatie, waarin 50 (of meer) mensen werken, moet volgens de WOR een ondernemingsraad instellen (A+O fonds Rijk, 2011). In artikel 2 van de WOR worden de doelstellingen van de OR beschreven, aldus Zaal (2014) en die luiden als volgt:

"De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, is in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen een ondernemingsraad in te stellen en jegens deze raad de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet, na te leven.”

Bevoegdheden en taken

De WOR verleent bepaalde rechten aan de OR, waardoor invloed uitgeoefend kan worden op het te ontwikkelen en uit te voeren beleid. Dit zijn het informatierecht, adviesrecht en -vraagplicht, het instemmingsrecht en het initiatiefrecht:

- **Informatierecht** – Artikel 31 van de WOR regelt het recht van de OR om alle informatie te ontvangen die relevant is voor de onderneming. Hierbij is de onderneming verplicht om deze informatie te verstrekken, bijvoorbeeld over het gevoerde sociale beleid. Daarnaast regelt artikel 31a van de WOR dat de bestuurder ongevraagd twee keer per jaar financieel-economische informatie moet verstrekken. Onder financieel-economische informatie vallen onder andere de jaarrekening, begroting en investeringsplannen. Artikel 31b regelt dat de onderneming eenmaal per jaar schriftelijk verantwoording aflegt over het gevoerde sociale beleid.
- **Adviesrecht en -vraagplicht** – Artikel 25 van de WOR regelt het adviesrecht van de OR bij een voorgenomen besluit tot wijziging van de organisatie van de onderneming dan wel in de verdeling van de bevoegdheden. Naast het adviesrecht van de OR wordt in artikel 25 ook de adviesvraagplicht van de bestuurder geregeld. In de WOR wordt namelijk bepaald dat een bestuurder advies moet vragen aan de OR wanneer er beleidsmatige veranderingen in de bedrijfsvoering plaatsvinden (intranetbericht Gemeente Tilburg, & WOR via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002747/2020-01-01>, d.d. 25-7-2020). Een adviesaanvraag moet volgens de WOR (art. 25, lid 3) antwoord geven op de volgende vragen: Wat is het voorgenomen besluit? Waarom wil de bestuurder dit besluit nemen? Wat zijn de gevolgen van het besluit voor de werknemers? Welke maatregelen neemt de bestuurder om deze gevolgen op te vangen? Vervolgens kan de OR vragen stellen als zij dat wenst of aangeven eerst in beraad te willen gaan. Als de OR positief advies verleent wordt dit altijd eerst kenbaar gemaakt aan de WOR bestuurder (lees: gemeentesecretaris) in de maandelijkse overleg vergadering (OV). Dit is het overleg tussen de WOR bestuurder en de OR.
- **Instemmingsrecht** – In artikel 27 van de WOR is opgenomen dat de ‘ondernemer’ instemming moet vragen als deze voornemens is een besluit rondom in de wet vastgestelde onderwerpen, zoals regelingen op het gebied van

arbeidsomstandigheden, personeelsopleiding, vakantie, et cetera, vast te stellen, te wijzigen of in te trekken.

- **Initiatiefrecht** – Naast het advies- en instemmingsrecht, regelt artikel 23, tweede en derde lid, van de WOR het initiatiefrecht van de OR. Zo stelt dit artikel: “De ondernemingsraad is ook buiten de overlegvergadering bevoegd aan de ondernemer voorstellen te doen omtrent de in het tweede lid bedoelde aangelegenheden. Een dergelijk voorstel wordt schriftelijk en voorzien van een toelichting aan de ondernemer voorgelegd.” Daarmee is de OR bevoegd om aan de ondernemer voorstellen te doen. De ondernemer beslist nog steeds, maar moet er wel op reageren en de OR mededelen met redenen of de ondernemer er mee instemt of niet en op welke manier.

2.1.2.2 Het lokaal overleg binnen een gemeente

Juridisch kader

Smits (2013) geeft aan dat de instelling van de commissie Georganiseerd Overleg (Hierna GO) geregeld is via de landelijke gemeentelijke arbeidsvoorwaarden CAR –UWO. Hij stelt dat het GO aangelegenheden bespreekt die van algemeen belang zijn voor de rechtstoestand van ambtenaren. Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) zijn de landelijke gemeentelijke voorwaarden echter niet meer vastgelegd in de CAR-UWO, maar in een gemeentelijke CAO. In art. 12.1 van de CAO Gemeenten wordt het overleg tussen de werkgever en de vakbonden geregeld. Nu spreekt men in de CAO niet meer van het Georganiseerd Overleg, maar van het Lokaal Overleg (LO). De onderwerpen waarover het gesprek gevoerd wordt (art. 12.2 CAO Gemeenten), hebben onder andere betrekking op de invoering, wijziging of intrekking van uitloopschalen, het sociaal plan, reiskostenvergoedingen, IKB (Individueel Keuzebudget), verlofregelingen en lokale regelingen met betrekking tot verlof en vakantieregelingen.

Bevoegdheden en taken

Het LO (voorheen GO) en de OR hebben hun eigen bevoegdheden en taken. Er is dus maar één orgaan dat over een bepaald onderwerp gaat. Wanneer een onderwerp overlap vertoont, wordt de bevoegdheid overgedragen naar één orgaan. Ondanks zeer verschillende belangen laat dit niet onverlet dat beide organen gebaat zouden zijn bij een goede samenwerking. Hoe en of dit in de praktijk inderdaad blijkt te werken verdient ook de aandacht, maar behoort niet tot de scope van dit onderzoek.

2.1.3 Medezeggenschap binnen de gemeente Tilburg

De Gemeente Tilburg heeft een organisatie waarin meer dan vijftig personen werkzaam zijn, waardoor de werkgever verplicht is om een ondernemingsraad in te stellen volgens artikel 2, eerste lid van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Volgens de WOR is dit “in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen” ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen.

De ondernemingsraad van de gemeente Tilburg bestaat uit 15 leden. De leden worden gekozen door werknemers van de gemeente Tilburg via een integraal kiessysteem met een lijstenstelsel. De ondernemingsraad kiest uit zijn midden een voorzitter. De voorzitter, of bij diens verhindering, de plaatsvervangende voorzitter, vertegenwoordigt de ondernemingsraad in rechte. Daarnaast fungeert deze persoon als voorzitter tijdens OR- en OV-vergaderingen. De ondernemingsraad benoemt uit haar midden ook een secretaris, dit is tevens de plaatsvervangende voorzitter. De secretaris is belast met het bijeenroepen van de ondernemingsraad, het opmaken van de agenda, alsmede met het voeren van de briefwisseling en het beheren van de voor de ondernemingsraad bestemde en van de ondernemingsraad uitgaande stukken.

"De Ondernemingsraad overlegt namens de werknemers met de directie over een aantal zaken die belangrijk zijn voor de werknemers. De Ondernemingsraad volgt het beleid van de onderneming kritisch en probeert het te beïnvloeden. Om dat te kunnen doen, heeft de OR belangrijke bevoegdheden, zoals adviesrecht en instemmingsrecht."

OR Gemeente Tilburg op het Intranet van Gemeente Tilburg

De voorzitter fungeert samen met de secretaris als het dagelijks bestuur. De ondernemingsraad en het dagelijks bestuur worden ondersteund door een ambtelijk secretaris, die functioneel wordt aangestuurd door de voorzitter. De ambtelijk secretaris, in opdracht van de voorzitter, is belast met organisatorische-, beleidsmatige- en adviserende taken. Hierbij kan gedacht worden aan het zorgdragen voor de verslaglegging van de vergadering, totstandkoming van diverse informatieve- en formele documenten, geven van toelichtingen en advisering over (het proces van) advies- en instemmingsaanvragen.

De ondernemingsraad is een gesprekspartner van de bestuurder (de gemeentesecretaris) en een vertegenwoordiging van de werknemers. Om deze taak te kunnen uitvoeren is de

ondernemer (in dit geval Gemeente Tilburg) verplicht de leden van de ondernemingsraad, gedurende een door de ondernemer en de ondernemingsraad gezamenlijk vast te stellen aantal uren per jaar, in werktijd en met behoud van loon dan wel bezoldiging de gelegenheid te bieden voor onderling beraad en overleg met andere personen over aangelegenheden waarbij zij in de uitoefening van hun taak zijn betrokken, alsmede voor kennisneming van de arbeidsomstandigheden in de onderneming. Daarnaast moeten zij ook tijdens werktijd de kans krijgen om zichzelf te scholen. Aan het begin van iedere zittingsperiode van de OR sluiten de werkgever en de (centrale) OR zodoende een convenant over deze benodigde inzet voor het OR-werk, de compensatie daarvoor en het (maximum) aantal zittingstermijnen. Voor OR werkzaamheden krijgen OR leden binnen de Gemeente Tilburg zes uren vrijstelling per week.

2.2 Participatie

2.2.1 Verschillende perspectieven voor participatie

Er zijn verschillende definities en theorieën rondom participatie beschreven in de literatuur vanuit een verschillend perspectief. Deze perspectieven zijn onder te verdelen in binnen organisaties en buiten organisaties.

- **Participatie buiten organisaties** – Wanneer auteurs spreken over participatie van burgers buiten organisatie, heeft dit vaak betrekking op de publieke besluitvorming in het licht van een participatiedemocratie. Hierbij is er sprake van directe betrokkenheid van burgers in consensus-zoekende beraadslagingen dat verder gaat dan enkel het uitbrengen van een stem (Hendriks & Karsten, 2014). Pröpper en Steenbeek (1999) noemen dit interactief beleid, waarbij de overheid in zo'n vroeg mogelijk stadium burgers, maar ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid wil betrekken. Hierbij wordt gesteld dat de verantwoordelijkheden voor de burger verder reiken dan het zijn van toeschouwer van het democratisch proces (Manin, 1997). Van de Wijdeven, Hendriks & Oude Vrielink (2010) geven aan dat dit tot uiting kan komen in een spectrum van “meebeslissen” enerzijds tot “zelf doen” anderzijds. Dit spectrum illustreert de verschillende rollen die de burger kan innemen variërend van “wijk- en casusexperts” tot “alledaagse doeners” en “projecttrekkers”.

- **Participatie binnen organisaties** – Participatie binnen organisatie, ook wel werknemersparticipatie genoemd, gebeurt wanneer werknemers onder de top van een onderneming meedoen in managementfuncties van een organisatie (Széll, 1992). Kaar en Smit (2007, p.53) omschrijven deze vorm van participatie als: “opwaartse machtsuitoefening door ondergeschikten in organisaties.” Dit houdt in dat werknemers betrokken worden en besluiten nemen over zaken die voorheen uitsluitend tot de verantwoordelijkheden behoorden van de managers. Nightingale (1982) geeft aan dat medewerkersparticipatie belangrijk is voor het succes van een organisatie, aangezien het bijdraagt aan een hogere arbeidsproductiviteit.

In deze scriptie wordt het laatstgenoemde perspectief gehanteerd, namelijk het perspectief van participatie binnen een organisatie.

2.2.2 Verschillende vormen van participatie

Zoals publieke besluitvorming, kan besluitvorming in een organisatie ook via representatie of via een directe weg plaatsvinden. Op die manier kan een frictie “tussen de dominante representatieve manier van besluitvorming en de meer directe democratische wegen die door de Nederlandse overheid bewandeld kunnen worden” (Metze, 2004) ontstaan. “Degenen die verkozen zijn, of, zoals in het bedrijfsleven, zijn aangesteld om beslissingen voor anderen te nemen, zitten lang niet altijd te wachten op tussentijds advies dat tot stand komt via directe participatieve processen” (Metze, 2004).

Door een grotere focus op het benutten van talenten en meer veranderingen in de organisatie is er bij veel organisaties een toename van verschillende vormen van directe participatie. Hierdoor kan indirecte participatie wellicht minder belangrijk worden, aangezien medewerkers al via directe vormen van participatie inspraak hebben (Buitelaar et al., 2010, p. 98).

Wanneer er gesproken wordt over participatie in dit onderzoek, gaat het over representatieve participatie door de ondernemingsraad.

2.2.3 Verschillende theorieën over participatie

Binnen de literatuur zijn er ten minste drie theorieën die toegepast kunnen worden bij de bestudering van de werking van de representatieve participatie door de ondernemingsraad, namelijk:

- De motivatietheorie voor vakbondsparticipatie (Klandermans, 1986).
- De participatieladder (Arnstein, 1969; Hurlbert & Gupta, 2015; Partners & Pröpper, 2009; Edelenbos et al., 2006; Dorcey et al., 1994).
- De medezeggenschapstredmolen (Buitelaar et al., 2010).

Alle theorieën worden hieronder afzonderlijk beschreven, waarna ze vergeleken en beoordeeld worden op basis van hun toepasbaarheid voor de doestelling van dit onderzoek.

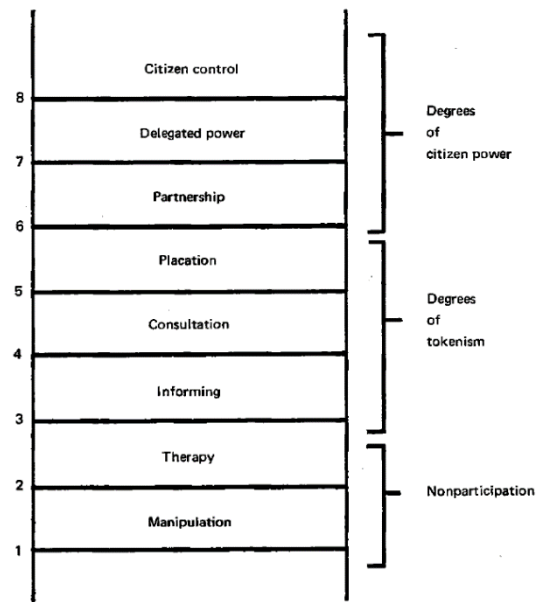
2.2.3.1 De motivatietheorie voor vakbondsparticipatie

Klandermans (1986) heeft onderzoek verricht naar de drijfveren die mensen hebben om te participeren in vakbonden. Als het gaat over de motivatie die zij hebben, maakt hij een onderscheid tussen drie theoretische benaderingen om hun motivatie te beschrijven:

- Ten eerste de frustratie-agressie-benadering, waarbij vakbondsparticipatie verklaard wordt uit "factoren als dissatisfactie of vervreemding". Klandermans (1986) geeft aan dat mensen en organisaties in evenwicht moeten zijn. Wanneer dit evenwicht dreigt te verstoren, dan vinden zij het belangrijk om dit te herstellen. Hierbij beschrijft hij een verband tussen ontevredenheid over de huidige werksituatie en vakbondsparticipatie. Dit verband wordt echter ontkracht door Kerkhof et al. (2000, p.159). Zij tonen statistisch aan dat werknemers juist niet gaan participeren in de organisatie als zij geen vertrouwen hebben in de OR, zich niet verbonden voelen met hun organisatie of niet tevreden zijn met hun werk.
- Ten tweede de rationele-keuze-benadering, waarbij participatie wordt verklaard uit "de afweging van de kosten en baten van participatie". Hierbij wordt er vanuit gegaan dat wanneer een actor de kansen op succes hoog acht, het aannemelijker is dat deze actor ook gemobiliseerd kan worden voor een vakbond.
- Ten derde de interactionistische benadering "die participatie relateert aan de interactie in netwerken en groepen binnen en/of buiten het bedrijf waarin werknemers verkeren" (Klandermans,1986). Hij geeft hierbij aan dat participatie sterk verbonden is aan groepscultuur. Wanneer een individu onderdeel is van een groep waar participatie hoog in het vaandel staat, is het aannemelijker dat dit individu zelf ook gaat participeren.

2.2.3.2 Participatieladder

De participatieladder is ontwikkeld door Sherry Arnstein in 1969, om meer vorm te geven aan de betekenis van burgerparticipatie. Volgens haar ging het bij de term burgerparticipatie vaak over de ‘wie’ (wie al dan niet participeren), maar niet over de ‘wat’ (wat burgerparticipatie precies inhoudt). Voor Arnstein staat burgerparticipatie gelijk aan invloed van burgers, ofwel ‘Citizen Power’. Ze stelt dan ook dat er een groot verschil is tussen het doorlopen van een leeg proces van participatie als een soort ritueel en echte macht die nodig is om invloed te hebben op de uitkomsten van het proces (Arnstein, 1969).



Figuur 1 Participatieladder (Arnstein, 1969)

Ze heeft daarbij acht typen van participatie ontwikkeld. Samen vormen zij de participatieladder. Elke trede staat voor een bepaalde mate van invloed van de burger in het bepalen van het eindproduct of de uitkomst, zoals in figuur 1 te zien is.

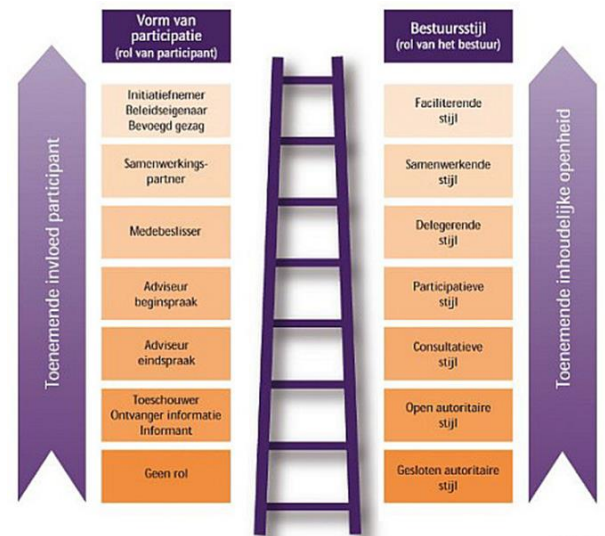
De onderste twee treden van de ladder zijn manipulatie en therapie en worden beschreven als non-participatie. In deze twee situaties is het doel niet om mensen te laten participeren. Hierbij zal het juist eerder voorkomen dat degene die de macht hebben de participanten op een bepaalde manier willen opvoeden (Arnstein, 1969).

Treden drie en vier zijn informeren en consulteren. Hierbij worden burgers wel gehoord en kunnen zij zich laten horen, maar hebben ze niet de macht om ook echt iets aan de uitkomst te doen. Bij trede vijf, bemiddeling, zijn er meer kaders en spelregels om te adviseren, maar hebben de machthebbers nog steeds het recht om helemaal zelf te beslissen (Arnstein, 1969).

Bij trede zes, partnerschap, kunnen burgers onderhandelen met de machthebbers. Bij de bovenste twee treden van de ladder van Arnstein, gedelegeerde macht en burger regie, hebben burgers de meeste invloed in het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969).

Hierbij benadrukt Arnstein (1969) nogmaals dat deze ladder met zijn acht treden weliswaar een simplificatie is, maar vooral bedoeld is om te laten zien hoe veel verschil er tussen de verschillende vormen van participatie kan zitten. Arnstein's ladder gaat uit van het idee dat de hoogste treden verkozen moeten worden boven de onderste treden (Hurlbert & Gupta, 2015).

In latere werken is de participatieladder verder uitgewerkt en zijn er ook toevoegingen of wijzigingen op gevolgd. Zo hebben onder andere Partners & Pröpper (2009)¹ deze participatieladder aangepast naar het model dat in figuur 2 is weergegeven.



Figuur 2 De participatieladder (Partners & Pröpper, 2009)

Daarnaast gaan Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove (2006) verder op de vijf gradaties van Edelenbos (2000) en voegen daar de verschillende bestuursstijlen die Pröpper en Steenbeek (1998) onderscheiden aan toe.

Volgens Hurlbert & Gupta (2015) komen de treden van de participatieladder overeen met ideeën over informatie flow, zoals die van Dorcey, Doney & Rueggeberg (1994) met hun 'levels of public involvement'. Zij voegen aan de theorie toe dat er meer participatie kan zijn, wanneer er meer vertrouwen is, en informatie ook vanuit de burgers komt.

De verschillende concepten in relatie tot de participatieladder van Edelenbos (2000), Pröpper en Steenbeek (1999), Hurlbert & Gupta (2015) en Edelenbos, et al. (2006) zijn samengevoegd en kort uitgewerkt in onderstaand schema.

¹ Zie figuur 2: de participatieladder. Geraadpleegd op: <https://www.gemeentenvandetoekomst.nl/themas/toekomstbestendig-bestuur/artikel/hattem-brengt-best-practices-samen-in-participatiecode/>

Participatieladder Edelenbos (2006)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	Informatiestroom Hurlbert & Gupta (2015)	Vertrouwen Hurlbert & Gupta (2015)	Rol participant Edelenbos, et al. (2006)	Rol bestuur Edelenbos, et al. (2006)
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	N.v.t. (namelijk geen informatie)	Hele lage mate van vertrouwen	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Eenrichtingsverkeer van de informatiestroom	Hele lage mate van vertrouwen	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Twee richtingen informatiestroom	Vertrouwen wordt opgebouwd	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	4. Participatieve stijl			Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Continue, iteratieve informatiestromen	Maatschappelijk vertrouwen in burgerparticipatie in besluiten	Medebeslisser binnen randvoorwaarden	De bestuurder geeft vooraf opgestelde randvoorwaarden mee (en draagt de beslissingsbevoegdheid over)
	6. Samenwerkende stijl			Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Informatie komt voornamelijk van burgers (participant), maar in een iteratief proces	Hoge mate van vertrouwen	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Naar: Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove (2006) en Hurlbert & Gupta (2015).

De participatieladder is dus oorspronkelijk bedoeld om aan te geven welke mate van participatie inwoners hebben en welke bestuursstijl daar het beste bij zou passen. Dit schema kan echter ook toegepast worden op de mate van invloed van een ondernemingsraad en de bijbehorende bestuursstijl van de werkgever/(WOR-)bestuurder.

De ondernemingsraad kan namelijk, zoals hierboven beschreven is, verschillende rollen aannemen. Dit is ook weer afhankelijk van de bestuursstijl. Verwacht wordt dat dit een wisselwerking is. Je kunt namelijk niet meebeslissen als het bestuur geen inhoudelijke openheid geeft en andersom geen delegerende of samenwerkende stijl toepassen als de participant geen of in mindere mate invloed wil hebben.

2.2.3.3 Medezeggenschapstredmolen

Technologische ontwikkelingen en organisatorische innovaties hebben impact op hoe werknemersparticipatie functioneert. Buitelaar en Van der Meer (2010, p.95) betogen dat werknemersparticipatie adaptief en reflexief kan inspelen op deze transformaties door zelf ook te veranderen. Buitelaar en Van der Meer (2010) vatten deze verandering samen in wat zij noemen de “medezeggenschapstredmolen”. Deze tredmolen is weergegeven in onderstaande figuur 3. Zij constateren een transformatie van medezeggenschap van ‘reactief’ naar ‘proactief’ enerzijds en van ‘operationeel’ naar ‘strategisch’ anderzijds.

	Proactief	Actief	Reactief
	←		
Strategisch	Kennismakelaar	Partner	Adviseur
Tactisch	Ondersteuner		Bewaker
Operationeel	Uitvoerder		

Figuur 3 De medezeggenschapstredmolen (Buitelaar et al., 2010)

Maar, gepaard met deze verantwoordelijkheden van werknemers die actief zijn in de medezeggenschap komen ook uitdagingen volgens Buitelaar et al. (2010). Zo moeten zij zelf mee veranderen met de organisatie als werknemer, maar worden zij ook geacht toe te zien op de uitvoering van het veranderplan als overlegpartner. Daarnaast wordt van hen verwacht kennis te delen met andere werknemers in verschillende werkkringen, zowel horizontaal als verticaal (Buitelaar et al., 2010).

Buitelaar en Van der Meer (2010) betogen daarom dat het belang van directe participatie toeneemt ten opzichte van indirecte participatie. Zij (Buitelaar en Van der Meer, 2010) stellen

dat dat dit complementair is aan elkaar: “Indirecte participatie is juist een voorwaarde voor een succesvolle directe participatie.”

2.2.3.4 Vergelijking en beoordeling theorieën

Hierboven zijn de motivatietheorie, participatieladder en medezeggenschapstredmolen beschreven. Om dit onderzoek af te bakenen, wordt één theorie gekozen die centraal staat in dit onderzoek. Deze theorie dient voldoende handvatten te bieden om de mate van effectieve participatie in kaart te brengen en aanbevelingen te kunnen doen om dit te verbeteren.

De theorie die hiervoor het meest geschikt is, betreft de participatieladder (Arnstein, 1969; Hurlbert & Gupta, 2015; Partners & Pröpper, 2009; Edelenbos et al., 2006; Dorcey et al., 1994). Aan de hand van deze participatieladder kan namelijk geanalyseerd worden in hoeverre de OR toegang heeft tot de beslissingsmacht (Arnstein, 1969) en daarmee kan bepaald worden of participatie effectief vormgegeven is. Van Witteloostuijn (2016) stelt namelijk dat er sprake is van effectieve ondernemingsraden wanneer (1) de OR door de bestuurder betrokken wordt en als (2) de OR invloed heeft gehad op besluitvorming. De participatieladder kan dit inzicht bieden.

Bovendien kent de theorie rondom de participatieladder een solide wetenschappelijke basis, aangezien verschillende auteurs hierop hebben voortgebouwd. Ook biedt deze theorie de mogelijkheid om een meer holistisch en compleet beeld te schetsen van de rol die de ondernemingsraad inneemt. Zo nemen zij ook de rol van de bestuurder in ogenschouw, dit terwijl de medezeggenschapstredmolen van Buitelaar et al. (2010) zich enkel focust op de rol van de medezeggenschap zelf. Bovendien kent hun centrale figuur (Figuur 3 in dit onderzoek) veel overlap met de kant van de participant in de participatieladder. Hun theorie heeft daarom geen extra toegevoegde waarde ten opzichte van de participatieladder.

De participatieladder is ook holistischer dan de motivatietheorie van Klandermans (1986), die zich enkel toespitst op de drijfveren om deel te nemen aan een vakbond. Dit maakt de motivatietheorie ook minder interessant om centraal te stellen bij het onderzoek naar de rol van de ondernemingsraad. Wel zou de motivatietheorie van Klandermans (1986) gebruikt kunnen worden om in kaart te brengen vanuit welke beweegredenen werknemers participeren in de OR. Dit zou bij kunnen dragen aan de verklaring van de rol die de OR in de gemeente Tilburg inneemt. De verwachting is daarbij dat wanneer de frustratie-agressie benadering gehanteerd wordt, werknemers vanuit ontevredenheid meer als een bewaker fungeren dan als partner. Bij een overwegende rationele-keuze-benadering is de verwachting dat de rol van de OR afhangt

van de baten die de OR voor ogen heeft (ziet de OR strategie als een grote vooruitgang voor de organisatie of kijkt deze enkel naar baten op een lager niveau in het hier en nu). Bij de interactionistische benadering wordt verwacht dat de rol afhangt van de groep of netwerk waartoe de meeste OR leden zich rekenen, aangezien participatie in deze benadering "onlosmakelijk is verbonden met de groeps cultuur, en de individuele beslissing om te participeren is beïnvloed door de groep waartoe een individu behoort" (Klandermans, 1986).

De theorie rondom de participatieladder van Edelenbos et al (2006) staat zodoende centraal in dit onderzoek. Hierbij wordt uitgegaan van vijf treden voor de participatieladder die de OR kan innemen, namelijk (van laag naar hoog):

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren
- Meebeslissen

En zijn er zeven bestuursstijlen te onderscheiden (van laag naar hoog):

- Gesloten autoritaire stijl
- Open autoritaire stijl
- Consultatieve stijl
- Participatieve stijl
- Delegerende stijl
- Samenwerkende stijl
- Faciliterende stijl

2.3 Analytisch kader

In de participatieladder staan twee rollen centraal:

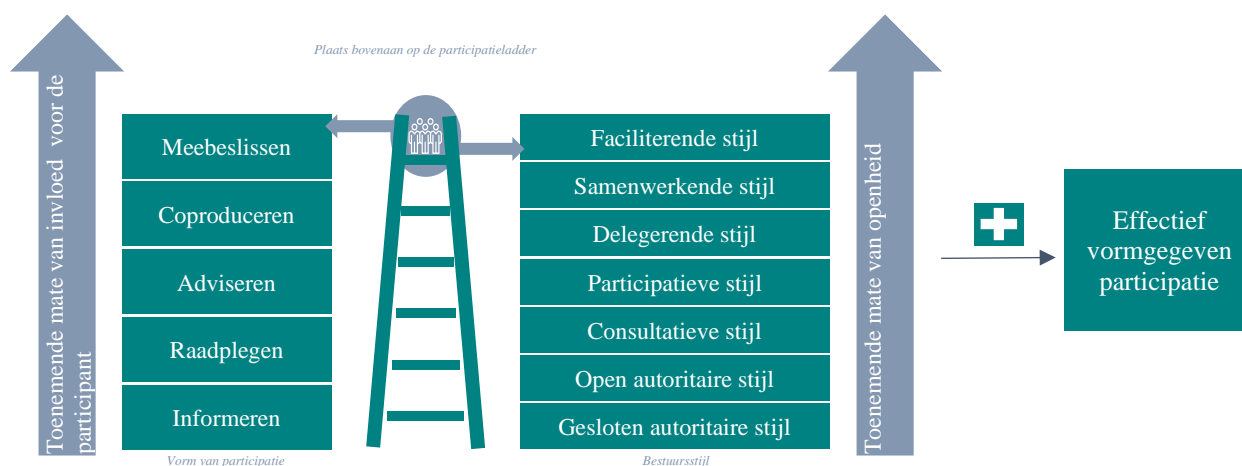
- De rol van de OR
- De rol van de bestuurder

In dit onderzoek zijn dit de onafhankelijke variabelen. Zoals eerder gesteld, wordt de plaats op de participatieladder in verband gebracht met de mate waarin sprake is van effectief vormgegeven participatie van de OR. De relatie hiertussen wordt in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Uit de literatuur komt naar voren dat de participant het meeste invloed in het besluitvormingsproces heeft bij de bovenste twee treden (Arnstein, 1969). Omdat Arnstein's ladder uitgaat van het idee dat de hoogste treden verkozen moeten worden boven de onderste treden (Hurlbert & Gupta, 2015), is het uitgangspunt dat hoe hoger de OR en het bestuur zich bevindt op de participatieladder, hoe effectiever de participatie is vormgegeven.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



2.4 Operationalisering

Voor dit onderzoek moeten er twee zaken meetbaar worden gemaakt:

- Vorm van participatie
- Bestuursstijl

Hierbij bepalen de vorm van participatie en de bestuursstijl in gezamenlijkheid de plek op de participatieladder.

2.4.1 Meten van de vorm van participatie

Er zijn vijf vormen van participatie beschreven in het theoretisch kader voor de participant gebaseerd op de participatieladder van Edelenbos et al. (2006). Daaraan wordt een zesde vorm toegevoegd, namelijk de mogelijkheid dat de participant überhaupt niet wordt betrokken.

Om te bepalen op welke participatievorm van toepassing is op de OR van de gemeente Tilburg, wordt de OR aan de hand van zes criteria die voortvloeien uit het theoretisch kader bestudeerd. Dit zijn de volgende:

- De mate waarin de OR informatie/voorlichting ontvangt van de bestuurder
- De mate waarin de OR wordt geraadpleegd door de bestuurder om input te leveren
- De mate waarin de OR advies kan leveren dat grotendeels wordt overgenomen
- De mate waarin de OR invloed heeft op de agenda
- De mate waarin de OR samen werkt met de bestuurder
- De mate waarin de OR initiatief neemt in de ontwikkeling van het beleid

De ondernemingsraad van de gemeente Tilburg wordt gescoord op een 3-puntsschaal. Een score '0' geeft aan dat iets in zeer lage mate gebeurt, een score '1' veronderstelt een gemiddelde mate en een score '2' geeft een hoge mate aan. Elke trede van de participatieladder wordt gekenmerkt door een bepaalde score (zie figuur 4). De score die de ondernemingsraad van de gemeente Tilburg krijgt, wordt vergeleken met de score die gekenmerkt wordt door een trede op de participatieladder om te bepalen op welke trede de OR staat.

	... ontvangt informatie / voorlichting	... wordt geraadpleegd om input te leveren	... kan advies leveren dat grotendeels wordt overgenomen	... heeft invloed op de agenda	... werkt samen met de bestuurder	... neemt initiatief in de ontwikkeling van het beleid
Participant wordt niet betrokken	0	0	0	0	0	0
1. Informeren	2	0	0	0	0	0
2. Raadplegen	2	2	1	0	0	0
3. Adviseren	2	2	2	1	0	0
4. Coproduceren	2	2	2	2	2	1
5. Meebeslissen	2	2	2	2	2	2
SCORE VOOR TILBURG	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2

Figuur 4 Score op kenmerken voor verschillende treden

In onderstaande tabel is weergegeven wanneer er een bepaalde score aan een bepaald kenmerk wordt toegekend.

Kenmerk	Score
De participant ontvangt informatie / voorlichting	0 = De participant ontvangt niet tot nauwelijks informatie vanuit de bestuurder.

	<p>1 = De participant ontvangt regelmatig informatie, maar moet ook overwegend zelf om extra informatie vragen aan de bestuurder.</p> <p>2 = Er is sprake van een continue, proactieve en iteratieve informatiestromen naar de participant vanuit de bestuurder.</p>
De participant wordt geraadpleegd om input te leveren	<p>0 = De participant wordt niet tot nauwelijks geraadpleegd door de bestuurder om input te leveren.</p> <p>1 = De participant wordt in gemiddelde mate door de bestuurder gevraagd om input te leveren.</p> <p>2 = De participant wordt in hoge mate geconsulteerd door de bestuurder om input te leveren voor het beleid.</p>
De participant kan advies leveren dat grotendeels wordt overgenomen	<p>0 = De participant kan niet tot nauwelijks advies geven.</p> <p>1 = De participant kan advies geven, maar wordt slechts een enkele keer overgenomen. Dit wordt dan beperkt beargumenteerd door de bestuurder.</p> <p>2 = De participant kan vaak advies geven en wordt ook in grote mate overgenomen. Wanneer dit niet gebeurt, wordt dit uitgebreid beargumenteerd door de bestuurder.</p>
De participant heeft invloed op de agenda	<p>0 = De agenda wordt volledig bepaald door de bestuurder.</p> <p>1 = De agenda wordt in principe bepaald door de bestuurder, maar de participant kan hier ook zelf kwesties aandragen.</p> <p>2 = De agenda wordt in samenspraak tussen de bestuurder en de participant opgesteld.</p>
De participant werkt samen met de bestuurder	<p>0 = De bestuurder trekt alleen op en de participant volgt.</p> <p>1 = De participant en de bestuurder zijn op enkele thema's samenwerkingspartners.</p> <p>2 = De participant en de bestuurder zijn samenwerkingspartners op veel thema's.</p>
De participant neemt initiatief in de ontwikkeling van het beleid	<p>0 = Overwegend komt het initiatief om beleid te ontwikkelen vanuit de bestuurder.</p>

	<p>1 = Het initiatief om beleid te ontwikkelen komt zowel vanuit de participant als vanuit de bestuurder.</p> <p>2 = Overwegend komt het initiatief om beleid te ontwikkelen vanuit de participant.</p>
--	---

2.4.2 Meten van de bestuursstijl

In het theoretisch kader zijn er zeven bestuursstijlen geïdentificeerd in de participatieladder van Edelenbos et al. (2006). Net als bij de participatievorm in de voorgaande paragraaf, wordt de bestuursstijl gescoord op basis kenmerken die de bestuursstijl bepalen van “0” (zeer lage mate) tot “2” (zeer hoge mate). Deze kenmerken vloeien voort uit het theoretisch kader en zijn de volgende:

- De mate waarin de bestuurder open en transparant is naar de participant
- De mate waarin de bestuurder de participant raadpleegt om input te leveren
- De mate waarin de bestuurder open staat voor ideeën
- De mate waarin de bestuurder de bevoegdheid om binnen de vooraf opgestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven, overdraagt aan de participant
- De mate waarin de bestuurder samenwerkt met de participant op basis van gelijkwaardigheid
- De mate waarin de bestuurder de participant faciliteert in beleidsontwikkeling

Ook voor wat betreft de bestuursstijl wordt elke trede van de participatieladder gekenmerkt door een bepaalde score (zie figuur 5). De score die de bestuursstijl van de gemeente Tilburg krijgt, wordt vergeleken met de score die gekenmerkt wordt door een trede op de participatieladder om te bepalen met welke trede de bestuursstijl overeenkomt.

	... is open en transparant	... raadpleegt om input te krijgen	... staat open voor ideeën	... geeft vooraf opgestelde randvoorwaarden mee	... werkt samen met de participant op basis van gelijkwaardigheid	... faciliteert de participant in beleidsontwikkeling
1. Gesloten autoritaire stijl	0	0	0	0	0	0
2. Open autoritaire stijl	2	0	0	0	0	0
3. Consultatieve stijl	2	2	1	0	0	0

4. Participatieve stijl	2	2	2	0	0	0
5. Delegerende stijl	2	2	2	2	0	0
6. Samenwerkende stijl	2	2	2	2	2	0
7. Faciliterende stijl	2	2	2	2	2	2
SCORE VOOR TILBURG	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2	0/1/2

Figuur 5 Score op kenmerken voor verschillende treden

In onderstaande tabel is weergegeven wanneer er een bepaalde score aan een bepaald kenmerk wordt toegekend.

Kenmerk	Score
De bestuurder is open en transparant	<p>0 = De bestuurder geeft geen informatie over het gevoerde beleid.</p> <p>1 = De bestuurder geeft informatie over het gevoerde beleid wanneer de participant daarom vraagt.</p> <p>2 = De bestuurder geeft proactief informatie over het gevoerde beleid.</p>
De bestuurder raadpleegt om input te krijgen	<p>0 = De bestuurder raadpleegt de participant niet tot nauwelijks om input te krijgen.</p> <p>1 = De bestuurder raadpleegt in gemiddelde mate de participant om input te krijgen.</p> <p>2 = De bestuurder consulteert in hoge mate de participant om input te krijgen.</p>
De bestuurder staat open voor ideeën	<p>0 = De bestuurder neemt de oplossingen en ideeën van de participant (bijna) nooit over.</p> <p>1 = De bestuurder neemt de oplossingen en ideeën regelmatig over. Wanneer de bestuurder dit niet doet, wordt dit echter niet tot nauwelijks beargumenteerd.</p> <p>2 = De bestuurder neemt de oplossingen en ideeën van de participant vaak over. Wanneer de bestuurder dit niet doet, wordt dit uitgebreid beargumenteerd.</p>
De bestuurder geeft vooraf opgestelde randvoorwaarden mee (en draagt de beslissingsbevoegdheid over)	<p>0 = De bestuurder besluit overwegend over het beleid (zonder de bevoegdheid beslissingen te nemen met opgestelde randvoorwaarden over te dragen aan de participant).</p>

	<p>1 = De bestuurder draagt regelmatig de beslissingsbevoegdheid over aan de participant en geeft daarbij de randvoorwaarden mee.</p> <p>2 = De participant besluit overwegend over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden (doordat de bestuurder de beslissingsbevoegdheid overdraagt).</p>
De bestuurder werkt samen met de participant op basis van gelijkwaardigheid	<p>0 = Er is in zeer beperkte mate sprake van samenwerking tussen de participant en de bestuurder.</p> <p>1 = De bestuurder werkt regelmatig samen met de participant.</p> <p>2 = De bestuurder werkt samen met de participant en nemen samen besluiten op basis van gelijkwaardigheid.</p>
De bestuurder faciliteert de participant in beleidsontwikkeling	<p>0 = De bestuurder doet beleidsvorming zelfstandig.</p> <p>1 = De bestuurder biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participant over op enkele beleidsaspecten.</p> <p>2 = De bestuurder biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participant over op veel beleidsaspecten.</p>

HOOFDSTUK 3

METHODE

3. Methode

In dit hoofdstuk wordt toegelicht en beargumenteerd welke onderzoeksstrategie, methoden en technieken centraal staan in dit onderzoek. Bovendien wordt de keuze voor de casus toegelicht en aangegeven op welke wijze er getracht is om de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek zo goed mogelijk te borgen.

3.1 Onderzoeksstrategie

Volgens Van Thiel (2010, p.69) zijn er vier onderzoeksstrategieën denkbaar, namelijk het doen van een experiment, enquête, case study en de bestudering van bestaand materiaal. Voor een onderzoek dat een ontwerpende doelstelling heeft, geeft zij aan dat er twee mogelijke strategieën van toepassing zijn, namelijk een gevalstudie (case study) of de bestudering van bestaand materiaal.

Voor dit onderzoek is gekozen om een case study te verrichten, specifiek gericht op de gemeente Tilburg. Van Thiel (2010, p.99) geeft namelijk aan dat case studies uitermate geschikt zijn om een concreet vraagstuk op te lossen, zoals het geval is voor dit onderzoek. Bovendien geeft dit de onderzoeker de ruimte om een hedendaags fenomeen in de werkelijke context te onderzoeken (Yin, 2013) wat de onderzoeker extra relevante inzichten verschaft in het daadwerkelijk functioneren van de OR. Ten slotte geeft Gerring (2006) aan dat een case study zeer geschikt is wanneer het gedrag rondom besluitvormingsprocessen moet worden bestudeerd in termen van intenties en redenen waarom bepaalde besluiten zijn genomen. Ook deze reden bevestigt dat een case study erg geschikt is voor het onderzoeksobject dat centraal staat in dit onderzoek.

3.2 Casusselectie

Van Thiel (2010, p.103) geeft aan dat er voor één casus gekozen kan worden wanneer de opdrachtgever bepaalt welke kwestie moet worden onderzocht. Dat was ook het geval voor dit onderzoek, waarbij er gekozen is om de ondernemingsraad in de gemeente Tilburg als centraal onderzoeksobject te kiezen. Hierbij lag namelijk een concreet vraagstuk om de participatie effectiever vorm te geven om antwoord te geven op verschillende uitdagingen. Uitdagingen hadden onder andere betrekking op de relatie tussen de OR, organisatie en de WOR bestuurder, de werkdruk en de mate van invloed die zij konden uitoefenen. Een extra reden om de gemeente Tilburg als concrete casus te kiezen was dat de onderzoeker de mogelijkheid had om stage te

lopen bij deze gemeente. Dit bood een optimale kans om een kijkje in de keuken te nemen en het fenomeen in de daadwerkelijke context te bestuderen om diepgaande inzichten op te doen.

3.3 Onderzoeksmethoden & technieken

Gerring (2006) en Van Thiel (2010) geven aan dat kwalitatieve onderzoeksmethoden voor het verrichten van een case study het meest geschikt zijn, zoals inhoudsanalyses, interviews en observaties. In dit onderzoek staan het doen van inhoudsanalyses, het afnemen van interviews en het doen van observaties centraal. De inhoudsanalyses geven inzicht in ‘wat’ er feitelijk gebeurd is, terwijl de interviews de achterliggende ‘waarom’ in kaart kunnen brengen. De observaties zijn bedoeld om de onderzoeker meer gevoel te geven bij het onderzochte fenomeen.

De enige onderzoeksmethode die dus niet toegepast wordt, betreft de enquête. De geeft namelijk onvoldoende extra inzicht bovenop het afnemen van interviews, zeker gezien het feit dat het aantal onderzoekseenheden behapbaar is. Bovendien kan bij een interview doorgevraagd worden waardoor de benodigde diepgang kan worden bereikt.

3.3.1 Inhoudsanalyse

De inhoudsanalyse was erop gericht om inzicht te verschaffen in wat er feitelijk gebeurd is. De bestudeerde documenten betroffen primair onderzoeksmateriaal. Dit zijn bronnen die niet primair voor onderzoek zijn geproduceerd en nog niet voor eerder onderzoek zijn gebruikt (Van Thiel, 2010, p.117). Specifiek voor dit onderzoek zijn de volgende primaire bronnen bestudeerd:

- Notulen van de OR en overlegvergaderingen in 2018, 2019 en 2020 (tot maart)
- Sociaal jaarverslagen van 2012 tot en met 2019
- Reglement Ondernemingsraad gemeente Tilburg
- Handboek ondernemingsraad Gemeente Tilburg

3.3.2 Interviews

3.3.2.1 Interviewprotocol

In dit onderzoek is gekozen voor een open interview. Dit is de verzamelnaam voor niet volledig gestructureerde interviews, zoals een vragenlijst. Hierdoor kun je meteen doorvragen wanneer dat nodig is. Bovendien zorgen open vragen ervoor dat een respondent niet in een zekere richting wordt gestuurd en waarborgt daardoor de objectiviteit van het interview (Turner, 2010).

Een open interview kan verschillende mate van gestructureerdheid bevatten. In dit onderzoek is er sprake van een halfgestructureerd interview. Dit wil zeggen dat er wel een lijst is met onderwerpen die aan bod komen, maar dat de volgorde vrij is, en dat de onderzoeker op deze onderwerpen vrij door kan vragen (Baarda & van der Hulst, 2017).

3.3.2.2 Respondenten

Voor dit onderzoek is gekozen om direct betrokkenen te interviewen, gezien de grote hoeveelheid kennis en ervaringen die zij bezitten. Dit zijn overwegend de OR leden en de adviseur van de WOR-bestuurder. In totaal hebben 10 respondenten deelgenomen aan dit onderzoek. Hun functie en respondentnummer staat in onderstaande tabel. Het respondentnummer correspondeert met het nummer dat is gebruikt bij de verwijzing in de analyse. Wegens privacy overwegingen zijn hun namen niet in dit onderzoek opgenomen, maar zijn desgewenst opvraagbaar.

Respondent nummer	Functie
1	Secretaris tot maart 2019 Voorzitter vanaf maart 2019
2	Voorzitter tot maart 2019
3	OR lid tot medio maart 2020
4	OR lid tot oktober 2019
5	OR lid
6	OR lid tot medio maart 2020
7	OR lid tot medio maart 2020
8	OR lid
9	OR lid
10	Adviseur WOR bestuurder

3.3.3 Observaties

Observaties worden gebruikt als onderzoeksmethoden om door middel van eigen waarnemingen tot onderzoeksconclusies te komen (Van Thiel, 2010, p.81). In tegenstelling tot de twee eerder genoemde methoden, zijn de uitgevoerde observaties niet bedoeld om extra informatie te vergaren. De observaties waren met name gericht om de interactie tussen de OR-leden onderling en tussen de bestuurder en de OR beter te begrijpen. De volgende vergaderingen zijn bijgewoond:

- 2 overlegvergaderingen met de OR en de bestuurder
- 1 OR-vergadering
- 1 artikel 24-overleg waarbij de bestuurder de OR bijpraat over de algemene gang van zaken.

Aangezien de overlegvergaderingen ook genotuleerd werden en daarmee ook de informatie uit de notulen te verkrijgen was, is het bij de bovengenoemde observaties gebleven.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

3.4.1 Interne en externe validiteit

Van Thiel (2010) maakt een onderscheid tussen interne en externe validiteit. Zij geeft aan dat interne validiteit betrekking heeft op of datgene wat de onderzoeker probeerde te meten ook zeker is gemeten. Met andere woorden heeft dit betrekking op de vraag of de veronderstelde verbanden wel correct zijn. Voor dit onderzoek is ten eerste dit gewaarborgd door meerdere onderzoeksmethoden toe te passen, namelijk het afnemen van interviews en het doen van een inhoudsanalyse. Ten tweede zijn vragen tijdens de interviews zo objectief mogelijk gesteld zonder de woorden van de respondent in te vullen. Ten slotte is er een groot aantal respondenten geïnterviewd, bijvoorbeeld 9 van de 15 OR-leden. Dit bood de mogelijkheid om uitspraken die respondenten hadden gedaan te toetsen bij andere respondenten. Dit leidt tot een eerlijk beeld en draagt daarmee bij aan de interne validiteit.

Van Thiel (2010) beschrijft externe validiteit als de mate waarin de uitkomsten te generaliseren zijn naar andere representatieve organen in het geval van dit onderzoek. Gerring (2006) benoemt de gebrekkige mogelijkheid om te generaliseren als een inherent probleem van case studies. Eisenhardt (1989) benoemt dat de interne en externe validiteit kan worden vergroot door de uitkomsten van het onderzoek te vergelijken met bestaand onderzoek. Daarom wordt ook uitgebreid gereflecteerd op de uitkomsten in hoofdstuk 5.

3.4.2 Betrouwbaarheid

Van Thiel (2010) geeft aan dat betrouwbaarheid betrekking heeft zowel op de consistentie als de nauwkeurigheid van het onderzoek. Haar stelling luidt dat hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek, hoe met meer zekerheid gesteld mag worden dat de uitkomsten betrouwbaar zijn. Zij benoemt dat de betrouwbaarheid kan worden gewaarborgd door triangulatie toe te passen. Dit houdt in dat er meerdere onderzoeksmethoden worden gehanteerd (Van Thiel, 2010, p.106). Dat is ook gebeurd voor dit onderzoek, namelijk drie verschillende

onderzoeksmethoden zijn toegepast. Bovendien geeft Van Thiel (2010) aan dat het opslaan van de bronnen in een database bijdraagt aan de betrouwbaarheid, aangezien de bronnen dan nog later gecontroleerd kunnen worden. Dit is eveneens gebeurd voor dit onderzoek. Zo zijn zowel de transcripten als alle opnames van de interviews opgeslagen.

HOOFDSTUK 4

RESULTATEN

4. Resultaten

Zoals in het theoretisch kader is beschreven, wordt de vorm van participatie binnen de gemeente Tilburg in kaart gebracht door middel van de participatieladder van Edelenbos, Domingo, Klok en Tatenhove (2006). Edelenbos, et al. (2006) gaan verder op de vijf gradaties van Edelenbos (2000) en voegen daar de verschillende bestuursstijlen die Pröpper en Steenbeek (1998) onderscheiden aan toe. Aan elk van deze treden zijn kenmerken toegekend in het theoretisch kader. Deze kenmerken vormen de basis voor de structuur van dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie op welke trede van de participatieladder zowel de OR als de bestuurder zich bevinden en hoe zij hoger op de ladder komen. Welke concrete zaken daarvoor gedaan kunnen worden in de praktijk, komt later aan bod in het hoofdstuk aanbevelingen.

4.1 Welke plaats neemt de ondernemingsraad in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?

4.1.1 In welke mate ontvangt de OR informatie/voorlichting van de bestuurder?

Over het algemeen zijn de respondenten zeer positief over de hoeveelheid informatie die zij ontvangen vanuit de bestuurder. Zo zegt respondent 6 (p.c.): “Marcel is heel open in zijn informatie”. De respondent vult aan: “Tegenwoordig krijgen we ook de besluitenlijst van de directie. Dus gewoon open en transparant wat daar aan de orde komt, behoudens de vertrouwelijke informatie natuurlijk. Besluitenlijsten krijgen we, dus we zien waar de directie mee bezig is en in die zin kunnen we eigenlijk overal vragen over stellen.” Respondent 8 (p.c.) stelt dat in de enkele gevallen wanneer ze onvoldoende informatie hebben, zij dit gewoon kunnen vragen en dit vervolgens ook ontvangen.

TOEGEKENDE SCORE: 2

Over het algemeen zijn de respondenten positief over de informatie die zij krijgen, daarom is ook de hoogste score toegekend. Slechts in enkele gevallen moeten zij om extra informatie vragen als dit te beperkt is.

4.1.2 In welke mate wordt de OR geraadpleegd door de bestuurder om input te leveren?

De respondenten zijn van mening dat zij in voldoende mate worden geraadpleegd door de bestuurder om input te leveren. Ook de agenda's en notulen van de OR laten niet blijken dat dit mogelijk niet het geval zou kunnen zijn. Dit komt waarschijnlijk door het feit dat de OR

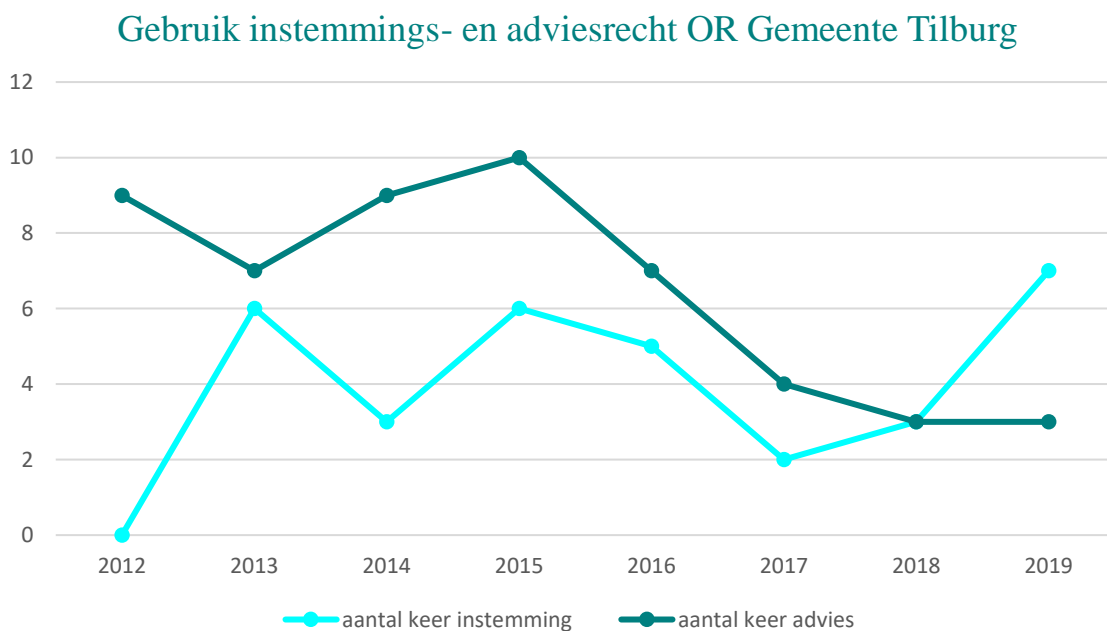
vanuit de Wet op de ondernemingsraden (WOR) het recht heeft om op bepaalde onderwerpen een advies uit te brengen. Wanneer de OR gevraagd wordt om raad, dan is dat meestal dus al in een formeel advies.

TOEGEKENE SCORE: 2

Er zijn geen indicaties dat de OR te weinig geconsulteerd wordt door de bestuurder om input te leveren voor beleid. Daarom wordt de maximale score '2' toegekend.

4.1.3 In welke mate kan de OR advies leveren dat grotendeels wordt overgenomen?

De bestuurder en managers van afdelingen komen meestal met een vraag aan de ondernemingsraad in de vorm van een advies of instemmingsaanvraag. Zoals onderstaande figuur laat zien, zijn er in 2019 7 instemmingsaanvragen en 3 adviesaanvragen ingediend.



Figuur 6 Ontwikkeling aantal advies- en instemmingsaanvragen

Bovenstaande figuur laat echter ook zien dat het aantal adviesaanvragen is afgenomen kijkend naar de periode vanaf 2015 en de periode daarna. Dit kan verklaard worden doordat er tot en met 2015 veel gesproken werd over reorganisaties, het nieuwe werken en huisvesting. Na 2015 zijn er minder reorganisaties geweest waarover de OR advies heeft moeten geven.

Het advies dat de OR formuleert wordt vaak overgenomen stellen de respondenten, maar soms volgt er ook “een gemotiveerde nee”. Dit wil zeggen dat de bestuurder laat weten wanneer er afgeweken wordt en waarom.

Respondent 7 (p.c.) geeft aan dat ze steeds beter mee kunnen met de bestuurder. Waar zij eerder meer acteerden als waakhond, groeien zij steeds meer toe richting een adviseur. Respondent 9 (p.c.) sluit zich hierbij aan: “Ik denk dat, als ik terugkijk, we in onze rollen vaak primair hebben gezeten op bewaker (...) van we horen iets en ze moeten er voor zorgen dat het wel volgens de spelregeltjes gaat, (...), maar dat we nu veel meer toegroeien naar een samenwerkende, adviserende rol.”

Respondent 7 (p.c.) merkt echter op dat advies op een reactieve wijze plaatsvindt gericht op de korte termijn. Zo stelt deze respondent: “En waar we inderdaad eerst vanuit de uitvoering en bewaking begonnen, zijn we nu langzaam meer aan het meedenken over dingen, maar dan gaat het vaak nog wat meer over de relatief korte termijn. Natuurlijk denken wij ook wel mee over de lange termijn, (...), maar of wij daar dan zo proactief adviseren, dat durf ik niet te zeggen.”

De respondenten waarderen de mate van inspraak gemiddeld met een 4, op een schaal van 1 tot 5. Ze geven aan dat zij in staat worden gesteld om advies en input te leveren voor de bestuurder.

TOEGEKENDE SCORE: 2

De respondenten zijn van mening dat zij advies kunnen geven. Wanneer hun advies niet overgenomen wordt, dan wordt dit uitgebreid beargumenteerd door de bestuurder. Deze conclusie komt overeen met de score ‘2’ in de operationalisering en wordt dan ook toegekend.

4.1.4 In welke mate kan de OR invloed uitoefenen op de agenda?

Een eerste conceptagenda voor de maandelijkse overlegvergadering wordt opgesteld tijdens het informeel agendaoverleg. Hieraan neemt het dagelijks bestuur van de OR, de ambtelijk secretaris van de OR en de adviseur van de bestuurder deel.

Vervolgens wordt de agenda formeel opgesteld door een agendacommissie. De agendacommissie bestaat uit het dagelijks bestuur, de bestuurder en zijn adviseur en de ambtelijk secretaris. De ambtelijk secretaris kan de suggesties van het dagelijks bestuur en de bestuurder verder in de agenda toevoegen (Gemeente Tilburg, 2020).

Deze structuur zorgt ervoor dat zowel de bestuurder als de OR (gerepresenteerd door het dagelijks bestuur) onderwerpen aan kunnen dragen voor de agenda.

TOEGEKENDE SCORE: 2

De agenda wordt in samenspraak tussen de bestuurder en de participant opgesteld tijdens een informeel agendaoverleg, en vastgesteld door de gezamenlijke agendacommissie. Vanwege de gezamenlijke invloed op de agenda wordt hiervoor de score '2' toegekend.

4.1.5 In welke mate werkt de OR samen met de bestuurder?

Respondenten gaven aan dat de mate van samenwerking afhangt van het onderwerp dat op de agenda staat en de manager/afdeling die hier bij betrokken is. Zo werd het sluiten van het Sociaal Akkoord als één van de onderwerpen benoemd waarin voortvarend en samen met de bestuurder een stuk werd opgesteld, als een samenwerkingspartner. De gemeente, de OR en de vakbonden sloten samen dit sociaal akkoord in 2018. In het akkoord zijn onder andere afspraken gemaakt over goede arbeidsvoorwaarden, duurzame inzetbaarheid en ontwikkeling van medewerkers. Doel van het sociaal akkoord is het stimuleren van beweging naar een meer wendbare organisatie, waarin werkplezier en talentontwikkeling een belangrijke plaats innemen (Intranet Gemeente Tilburg, 2018). Zo zegt respondent 7 (p.c.): “Bij het sociaal akkoord zijn we op zich wel proactief geweest. We hadden natuurlijk van tevoren wel bedacht wat we sowieso erin wilden hebben, maar we hebben wel gewacht tot de werkgever met het initiatief kwam om het uit te werken.”

Hoewel het woord partner vaak voor kwam in de interviews, blijkt het iets te zijn wat de OR leden nastreven en belangrijk vinden, maar wat soms ook moeilijk te verwezenlijken is. Daarbij komt indirect vaak naar voren dat de OR wel wil meepraten en samen oplossingen wil zoeken, maar door hun afwachten houding afhankelijk is van anderen. Op die manier schiet de OR soms sneller in een adviserende rol dan een samenwerkingspartner.

TOEGEKENDE SCORE: 0

Hoewel er bij het sociaal akkoord is samengewerkt, suggereren de OR leden dat zij volger zijn in plaats van dat zij sterk met elkaar optrekken. Van samenwerking op verschillende thema's lijkt geen sprake en daarom wordt de score '0' toegekend.

4.1.6 In welke mate neemt de OR initiatief in de ontwikkeling van het beleid?

Dat de OR initiatief neemt bij de ontwikkeling van beleid komt weinig voor. In de interviews komt vaak terug dat de OR wel samen iets tot stand wil laten komen, maar daarbij wel een afwachtende houding aanneemt. Het is moeilijk uit de cijfers te halen, omdat het initiatiefrecht niet apart geregistreerd wordt, maar het lijkt erop dat er vanaf 2017 slechts twee keer gebruik is gemaakt van het initiatiefrecht.

Zo zegt respondent 2 (p.c.): “Het zit nu nog tussen controle op de regels en het meedenken met beleid op de middellange termijn”. Respondent 7 (p.c.) vult aan: “Het is niet zo dat we denken ‘goh we merken hier dat er iets in de samenleving speelt, en dat moeten we ook gaan doen’, zo proactief zijn we niet.” Respondent 4 (p.c.) geeft aan dat er meestal gewoon een adviesaanvraag komt die wordt besproken tijdens de OR. Respondent 1 (p.c.) sluit zich hierbij aan en benoemt dat de OR meestal reageert op wat er van de bestuurder komt. De respondent zegt: “Vanuit onze kant kan het wel komen, maar het moet wel meer.” Respondent 10 (p.c.) geeft daarbij aan: “Als ze het initiatief nemen wordt het niet echt op een corporatieve manier veranderd. En dan zie je dat het meer dingen gericht op het proces zijn, van zo willen we werken en daarover willen we gaan, dan dat het op inhoud gaat.”

TOEGEKENDE SCORE: 0

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het initiatief om beleid te ontwikkelen overwegend vanuit de bestuurder komt. De respondenten gaven aan dat de OR met name een reactieve houding kent en als zij initiatiefvoorstellen indienen, is dat met name op het proces gericht. Dit komt overheen met de score ‘0’ uit de operationalisering en deze score wordt dan ook toegekend.

4.2 Welke plaats neemt de bestuurder in op de participatieladder in de gemeente Tilburg?

4.2.1 In welke mate is de bestuurder open en transparant naar de participant?

De respondenten geven aan dat de bestuurder open en transparant is naar de OR toe. Zo zegt respondent 1 (p.c.): “Hij is van ons informeren en hij is open.” Respondent 6 (p.c.) vult aan met: “Hij is een open gesprekspartner, waarbij hij ook wel kaders aangeeft, zo van dit verwacht ik van de OR en dit doet de directie.”

TOEGEKENDE SCORE: 2

De respondenten laten zich positief uit over de informatieverstrekking vanuit de bestuurder. Daarom wordt de maximale score aan dit kenmerk toegekend.

4.2.2 In welke mate raadpleegt de bestuurder de participant om input te leveren?

Allereerst moet geconcludeerd worden dat de bestuurder op basis van de WOR (art. 25) verplicht is om de OR om advies te vragen wanneer er beleidsmatige veranderingen in de bedrijfsvoering plaatsvinden. Dit is dus een gegeven recht, waardoor de OR door de bestuurder sowieso wordt geraadpleegd. Respondent 10 (p.c.) merkt op dat er erg veel wordt voorgelegd aan de OR: “Ik hoor vaak ‘dan kiezen we voor de Koninklijke weg’, dat je iets voorlegt wat niet advies- of instemmingsplichtig is en dat wel doet.” Daarbij wordt aangegeven dat dit juist ook als een manke gezien kan worden. Zo stelt respondent 10 (p.c.): “want dan ben je niet voldoende in gesprek (...) dan leggen we het voor en dan horen we het wel”.

Daarnaast valt in de interviews met OR leden op dat de bestuurder graag input ontvangt van de OR, naast de formele adviesvraagplicht. Zo zegt respondent 1 (p.c.): “Dat doet Marcel, die neemt gewoon de OR mee, en dat doet hij ook graag hè, dus dan zegt hij denk even mee”. Dit wordt bevestigd in de notulen van de overlegvergadering. Twee voorbeelden hiervan zijn: “Met de op handen zijnde begroting 2019 oppert de bestuurder het idee om de begroting eens samen met de OR tegen het licht te houden, zeer zeker omdat er zoveel raakvlakken zijn met diverse onderwerpen” (6 sept 2018) en “De WOR bestuurder stelt voor de OR werkgroep te laten meedenken met dit voorstel alvorens het naar de directie gaat” (21 nov 2019).

TOEGEKENDE SCORE: 2

Bovenop de formele adviesvraagplicht, consulteert de bestuurder in hoge mate de OR om input te krijgen. De maximale score van ‘2’ wordt daarom toegekend.

4.2.3 In welke mate staat de bestuurder open voor ideeën?

Bij dit onderdeel is onderzocht of de bestuurder de oplossingen en ideeën van de participant, in dit geval de OR van de gemeente Tilburg, vaak overneemt. OR-leden is gevraagd een cijfer te geven aan de invloed die de OR heeft op het beleid. Daarbij is gevraagd in welke mate zij het idee hebben dat er iets wordt gedaan met hun advies, bijvoorbeeld dat zij het terugzien in het besluit of dat er iets mee gedaan wordt in de organisatie. Zes van de negen geïnterviewde OR

leden geven hierbij het cijfer '4' op een schaal van 1 tot 5. Drie van de negen geïnterviewde OR leden geven hierbij het cijfer '3' op een schaal van 1 tot 5. De respondenten waarderen de mate van invloed zodoende gemiddeld met een 3,7, op een schaal van 1 tot 5.

Respondent 1 (p.c.) heeft er begrip voor dat een verandering niet altijd snel plaats kan vinden, maar de respondent ziet dat de bestuurder ermee bezig is en daadwerkelijk iets met de ideeën doet. Respondent 8 (p.c.) sluit zich hierbij aan en zegt: "Echt goede ideeën en adviezen vanuit de OR worden opgepakt door de gemeentesecretaris."

Dit is ook terug te zien in de notulen van de overlegvergadering. Een voorbeeld hiervan is te zien in de notulen van 24 januari 2019: "Een OR lid meldt dat het prettig is te constateren dat er n.a.v. zijn twee gestelde vragen in de vorige OV vergadering snel actie is ondernomen".

Respondent 6 (p.c.) geeft hierbij aan dat niet overal iets mee wordt gedaan, "dat kan natuurlijk ook niet altijd (...) soms komt er ook een gemotiveerde nee en dan is het ook goed. Negeren is er niet bij". Aan de andere kant geeft respondent 7 (p.c.) aan dat als de OR een keer negatief adviseert over een stuk, het stuk wel wordt aangepast.

TOEGEKENDE SCORE: 2

De bestuurder staat open voor de oplossingen en ideeën van de participant en neemt deze vaak over. Wanneer de bestuurder dit niet doet, wordt dit uitgebreid beargumenteerd. Dit komt overheen met de score '2' uit de operationalisering en deze score wordt dan ook toegekend.

4.2.4 In welke mate geeft de bestuurder aan de participant de bevoegdheid om binnen de vooraf opgestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven?

Zoals bij 4.2.3 geconcludeerd werd, staat de bestuurder open voor oplossingen en ideeën van de OR. De interviews en de stukken, zoals de agenda's en notulen van de OV, laten echter geen informatie zien die aanduiden dat de bestuurder de beslissingsbevoegdheid daadwerkelijk overdraagt aan de OR. De OR van de gemeente Tilburg neemt dus zelf geen beslissingen en gaat zelf niet aan de slag met de uitvoering van beleid met inachtneming van vooraf door de bestuurder opgestelde randvoorwaarden. Integendeel, de OR formuleert randvoorwaarden, die de bestuurder meeneemt. Respondent 1 (p.c.) zegt hierover het volgende: "Op het moment dat je samen iets gaat bedenken, dan geef je wel jouw kaders en jouw regels en je grens, dus dat is dan voor het bestuur wel duidelijk. En zo blijf je ook binnen de kaders".

TOEGEKENDE SCORE: 0

De bestuurder besluit overwegend over het beleid. In plaats van dat de bestuurder vooraf opgestelde randvoorwaarden meegeeft aan de OR, geeft de OR randvoorwaarden mee aan de bestuurder. Er is dus geen sprake van het (deels) overdragen van de bevoegdheid om beslissingen te nemen, waardoor de score '0' wordt toegekend.

4.2.5 In welke mate werkt de bestuurder samen met de participant op basis van gelijkwaardigheid?

Hoewel de respondenten aangeven dat zij gelijkwaardig zijn aan de bestuurder, refereren zij daarbij met name aan de positie in de organisatie (bijvoorbeeld op grond van wettelijke kaders), in plaats van gelijkwaardig samenwerken. Zo geeft respondent 8 (p.c.) aan: "als OR zit je op hetzelfde organisatieniveau op het moment dat je in functie bent als de zeggenschap. Dus medezeggenschap en zeggenschap zitten op hetzelfde niveau." Op het gebied van gelijkwaardigheid in de samenwerking zegt respondent 7 (p.c.) het volgende: "We zijn wel gelijkwaardig, maar we wachten wel eerst tot de werkgever met initiatief komt om het uit te werken."

Als gekeken wordt naar de notulen dan ontbreekt deze gelijkwaardigheid soms op enkele onderwerpen. Voorbeelden hiervan zijn (notulen OV 22 nov 2018):

"Voorts geeft de OR aan dat de manier waarop het voorstel is ingediend niet strookt met de afspraken die met elkaar zijn gemaakt in het sociaal akkoord. Het voorstel is een "eenzijdig" opgezet document dat tot stand had moeten komen in samenwerking (in de vorm van een werkgroep) met zeggenschap en medezeggenschap. Afgesproken wordt dat het onderliggende voorstel door een werkgroep wordt opgepakt".

"Aan de bestuurder wordt de vraag gesteld wat nu precies met het gemeentelijk Sportbedrijf gebeurt en waarom de OR hierin niet is meegenomen".

Gaandeweg de notulen in 2019 en 2020 is dit echter minder terug te zien. Dit kan duiden op een verbetering in de samenwerking. Zo is in de notulen van de overlegvergadering op 19 dec 2019 te lezen dat "De bestuurder met trots kan zeggen dat er het afgelopen jaar constructief is samengewerkt". Respondent 10 (p.c.) zegt hierover: "Zijn aanvangshouding is wel samenwerkingsgericht", maar de respondent vult aan dat de bestuurder soms wat ongeduldig is. Hierbij geeft de adviseur aan dat het ook een soort actie-reactie is. Hoe meer de OR zich toespitst

op een samenwerkingsgerichte, corporatieve en adviserende rol, des te meer de WOR-bestuurder daarin meegaat.

TOEGEKENE SCORE: 0

De respondenten geven aan dat de OR wel gelijkwaardig is aan de WOR-bestuurder, maar dat besluitvorming vanuit de bestuurder zelf komt waarbij er in zeer beperkte mate samen wordt gewerkt bij de ontwikkeling hiervan. Dit is in lijn met een score '0' zoals in de operationalisering is vermeld.

4.2.6 In welke mate faciliteert de bestuurder de participant in beleidsontwikkeling?

De bestuurder faciliteert de OR met name door informatie te geven en vervolgens de mogelijkheid om input te geven en om mee te denken. Respondent 10 (p.c.) zegt hierover: “Op zekere onderwerpen heeft de bestuurder wel een faciliterende stijl (...) en doet hij ook echt zijn best om open en transparant te zijn.” Maar als gekeken wordt naar het faciliteren en ondersteunen van de participant in beleidsontwikkeling, dan is daar geen sprake van. Respondent 7 (p.c.) zegt hierover:

“We laten het eerst over aan de HR adviseurs, die hoogstwaarschijnlijk er nog meer vanaf weten van hoe dat eruit zou moeten komen te zien en dan willen wij daar graag over meedenken, maar het is niet zo dat we zelf daar dan het voortouw in nemen. We hebben wel ideeën erbij, maar het is niet zo dat die ideeën dan eerst op tafel komen.”

Respondent 10 (p.c.) vult hierop aan dat dit ook wel te verklaren is, omdat de specialistische kennis vaak in de afdelingen zit. De adviseur van de bestuurder heeft dan ook geen inhoudelijke beleidsideeën aangeleverd gekregen vanuit de OR. De respondent geeft aan dat dit wellicht met de nieuwe werkgroepen wel kan gaan gebeuren.

TOEGEKENE SCORE: 0

De bestuurder doet beleidsvorming zelfstandig. De OR levert geen eigen beleidsinspanning. De score '0' is daarom toegekend.

4.3 Tussenconclusie

4.3.1 Plaats van de OR op de participatieladder

De ondernemingsraad scoort de maximale score op de eerste vier kenmerken, namelijk rondom informatie ontvangen, raadplegen, de mogelijkheid om advies te leveren en invloed uit te oefenen op de agenda. De minimale score is toegekend rondom samenwerking en initiatiefneming. Deze scores sluiten, zoals onderstaande figuur laat zien, het meeste aan bij de participatievorm van ‘adviseren’.

	... ontvangt informatie / voorlichting	... wordt geraadpleegd om input te leveren	... kan advies leveren dat grotendeels wordt overgenomen	... heeft invloed op de agenda	... werkt samen met de bestuurder	... neemt initiatief in de ontwikkeling van het beleid
Participant wordt niet betrokken	0	0	0	0	0	0
1. Informeren	2	0	0	0	0	0
2. Raadplegen	2	2	1	0	0	0
3. Adviseren	2	2	2	1	0	0
4. Coproduceren	2	2	2	2	2	1
5. Meebeslissen	2	2	2	2	2	2
SCORE VOOR TILBURG	2	2	2	2	0	0

Wat hierbij opvalt is dat de kenmerken waarop de OR maximaal scoort, kenmerken zijn die vastgelegd zijn in de WOR. Zo heeft de OR recht op informatie van de werkgever (art 31 WOR), adviesrecht (art. 25 WOR) en instemmingsrecht (art. 27). In artikel 23a van de WOR is bovendien vastgelegd dat zowel de bestuurder als de OR onderwerpen kunnen aanmelden voor de agenda. Hierbij kan dus gesteld worden dat er sprake is van “medezeggenschap in enge zin”, waaronder medeweten en medespreken wordt verstaan. Er is dus geen sprake van “medezeggenschap in ruime zin”, waaronder ook medebeslissen valt (Van Haren, 1961).

4.3.2 Plaats van de bestuurder op de participatieladder

De bestuurder scoort de maximale score op de eerste drie kenmerken. Hij is namelijk transparant en open, raadpleegt de OR om input te krijgen en staat open voor ideeën. De minimale score is toegekend rondom de kenmerken waarbij de bestuurder het maken van beleid (deels) overlaat aan de OR. Deze scores sluiten, zoals onderstaande figuur laat zien, het meeste aan bij de ‘participatieve stijl’. Hierbij is de inbreng van participanten beperkt tot ideeën en opvattingen (Pröpper en Steenbeek, 1999). Waar je bij de delegerende, de samenwerkende en

de faciliterende bestuursstijl een beleidsinspanning van de participant ziet, gebeurt dat bij deze bestuursstijl dus niet.

	... is open en transparent	... raadpleegt om input te krijgen	... staat open voor ideeën	... geeft de vooraf opgestelde randvoorwaarden mee	... werkt samen met de participant op basis van gelijkwaardigheid	... faciliteert de participant in beleidsontwikkeling
1. Gesloten autoritaire stijl	0	0	0	0	0	0
2. Open autoritaire stijl	2	0	0	0	0	0
3. Consultatieve stijl	2	2	1	0	0	0
4. Participatieve stijl	2	2	2	0	0	0
5. Delegerende stijl	2	2	2	2	0	0
6. Samenwerkende stijl	2	2	2	2	2	0
7. Faciliterende stijl	2	2	2	2	2	2
SCORE VOOR TILBURG	2	2	2	0	0	0

4.4 Hoe kan de ondernemingsraad een hogere plek innemen op de participatieladder?

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de ondernemingsraad is gekenmerkt als “adviseur” op de participatieladder. Dit houdt in dat er nog twee extra treden zijn om de hoogste plek op de participatieladder te behalen, namelijk “coproduceren” en “meebeslissen”. Dit houdt in dat de OR de volgende rollen zou moeten gaan vervullen (Edelenbos et al., 2006):

- Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid
- Initiatiefnemer

Zo is geconcludeerd dat de OR ‘0’ scoort op het onderdeel ‘de OR werkt samen met de bestuurder’. Dit kwam met name door de afwachtende houding van de OR. De OR in de Gemeente Tilburg is namelijk reactief van aard. Dit komt zowel terug in de interviews als in de stukken. Een OR die participatie effectief vormgeeft, en daarmee naar de trede ‘meebeslissen’ gaat, neemt vooral zelf het initiatief en is proactief.

Een voorwaarde om initiatiefrijk en proactief te kunnen zijn, is om te weten wat er speelt in de organisatie en waar behoefte aan is. Op die manier kan de OR zowel op inhoud als op proces voorstellen doen, meedenken en in de ultieme ideaalsituatie zaken zelf meebeslissen en uitvoering geven aan beleid. Op die manier kan de OR van een ‘0’ (*overwegend komt het*

initiatief om beleid te ontwikkelen vanuit de bestuurder) naar een '2' (*overwegend komt het initiatief om beleid te ontwikkelen vanuit de participant*) gaan op het gebied van initiatief nemen in het ontwikkelen van beleid.

Hiervoor zou het ook wenselijk zijn dat de OR zelf weet waar zij zich op wil richten. Op die manier kan de OR echt focus aanbrengen en invloed uitoefenen. In de documentanalyse is bijvoorbeeld geen doelstelling of jaarplan gevonden. Er bestaat wel een 'Handboek ondernemingsraad Gemeente Tilburg 2020' die de nieuwe OR leden ontvangen, maar ook daar zijn geen doelen van de OR in terug te vinden. Dit handboek is tekenend voor de OR, aangezien vooral de formele rechten vanuit de WOR behandeld worden.

In de interviews kwam dan ook naar voren dat er door de OR vaak gewacht wordt op een formele advies- of instemmingsaanvraag vanuit de bestuurder, op basis van rechten uit de WOR. Het zou voor de OR en de bestuurder een meerwaarde hebben om niet te wachten tot een officiële aanvraag, maar het gesprek te blijven voeren op de verschillende onderwerpen en samen tot beleid te komen. Op die manier kan de OR van een '0' (*de bestuurder trekt alleen op en de participant volgt*) naar een '2' (*de participant en de bestuurder zijn samenwerkingspartners op veel thema's*) gaan op het gebied van samenwerken met de bestuurder.

In hoofdstuk 7 worden aanbevelingen gedaan hoe invulling kan worden gegeven aan het bovenstaande.

4.5 Hoe kan de bestuurder een hogere plek innemen op de participatieladder?

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de bestuursstijl van de WOR-bestuurder wordt gezien als een "participatieve stijl". Dit houdt in dat er drie treden zijn om de hoogste plek op de participatieladder te behalen, namelijk de "delegerende stijl", "samenwerkende stijl" en "faciliterende stijl". De minimale score is toegekend rondom de kenmerken waarbij de bestuurder het maken van beleid (deels) overlaat aan de OR. Dit betekent dat de bestuurder de volgende zaken moet doen om de hoogste trede te bereiken (Edelenbos et al, 2006):

- Voor wat betreft de delegerende stijl, stel de randvoorwaarden op waarbinnen de OR beleid kan maken en draag beslissingsbevoegdheid over, zodat niet alleen de bestuurder overwegend besluit over het beleid.

- Voor wat betreft de samenwerkende stijl, werk samen met de participant aan beleid op basis van gelijkwaardigheid.
- Voor wat betreft de faciliterende stijl, laat beleidsvorming aan de participant over en biedt ondersteuning aan de OR.

In hoofdstuk 7 worden aanbevelingen gedaan hoe invulling kan worden gegeven aan het bovenstaande.

HOOFDSTUK 5

CONCLUSIES

5. Conclusies

De vraagstelling van dit onderzoek luidde: “Op welke wijze kan de participatie effectief vormgegeven worden van de ondernemingsraad in de gemeente Tilburg?” Deze hoofdvraag bestaat uit twee elementen, namelijk de beschrijving van de huidige vorm van participatie aan de hand van de participatieladder en het analyseren hoe een hogere trede op de participatieladder te behalen en aanbevelingen te doen over hoe deze participatie dus effectiever vormgegeven kan worden. Deze elementen worden hierna kort uiteengezet.

5.1 De plaats van de OR en de bestuurder op de participatieladder

Op basis van de verschillende kenmerken die uitgewerkt zijn in de operationalisering, is een score van 0 t/m 2 toegekend. Hierbij is geconcludeerd dat de OR laag scoort op de mate van samenwerking met de bestuurder en het initiatiefnemen in de ontwikkeling van beleid. Dit betekent dat de OR gepositioneerd wordt op de trede ‘adviseren’. Dit komt overeen met de bestuursstijl die de bestuurder binnen de gemeente Tilburg hanteert, namelijk de ‘participatieve stijl’. Daar is namelijk ook laag gescoord op de kenmerken waarbij de bestuurder het maken van beleid (deels) overlaat aan de OR, zoals het overdragen van beslissingsbevoegdheid binnen randvoorwaarden en het faciliteren van de participant in beleidsontwikkeling. De bestuurder waardeert de OR dus om ideeën en input en de OR biedt deze graag aan, maar komen niet gezamenlijk tot een bepaald beleid waarin beiden een aanzienlijke beleidsinspanning hebben geleverd.

Dat de OR en de bestuurder hierop uitkomen is niet verbazingwekkend. De OR heeft namelijk al allerlei rechten vanuit de WOR op basis waarvan zij door de werkgever om advies of instemming gevraagd moet worden. Deze rechten komen overeen met de kenmerken die behoren bij deze trede op de participatieladder. Aangezien de OR en bestuurder dus automatisch een bepaald wettelijk regime van de WOR volgen, is het logisch dat zij op deze trede uitkomen. Het is natuurlijk niet voor niets dat deze wet is ingevoerd, om een bepaalde mate van participatie te garanderen in Nederlandse organisaties. Echter, is het nu de uitdaging om daar als OR en bestuurder boven uit te stijgen, zoals dat soms ook gebeurt op gemeentelijk niveau met burgerinitiatieven.

5.2 Hoe de OR en bestuurder hoger op de participatieladder kunnen komen

Nadat geconcludeerd is op welke trede de ondernemingsraad en de bestuurder zich bevinden, is bekeken hoe de ondernemingsraad en de bestuurder een hogere plek kunnen innemen op de participatieladder, om de participatie effectief vorm te geven. Concreet betekent dit voor de ondernemingsraad dat zij een interventie moeten doen op de kenmerken ‘samenwerken met de bestuurder op basis van gelijkwaardigheid’ en ‘initiatief nemen’ om de bovenste twee treden op de participatieladder te behalen, namelijk “coproduceren” en “meebeslissen”.

Voor de bestuurder betekent dit dat een interventie gepleegd moet worden op de kenmerken “vooraf opgestelde randvoorwaarden meegeven en deels de beslissingsbevoegdheid overdragen”, “samenwerken met de participant op basis van gelijkwaardigheid” en “de participant faciliteren in beleidsontwikkeling” om de bovenste treden “delegerende stijl”, “samenwerkende stijl” en “faciliterende stijl” te behalen.

HOOFDSTUK 6

AANBEVELINGEN

6. Aanbevelingen

Hieronder worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de eerdere conclusies, wat zowel de OR als de bestuurder concreet kunnen doen om een hogere plek op de participatieladder te realiseren. Bij deze aanbevelingen voor ondernemingsraad en bestuurder wordt een wisselwerking verondersteld. Dit houdt in dat de invloed van de OR samenhangt met de rol die zij zelf inneemt, maar ook met de rol die zij toebedeeld krijgt van de bestuurder (A+O fonds Rijk, 2011). De gemeente Tilburg kan niet alleen een interventie plegen naar aanleiding van de aanbevelingen voor de ondernemingsraad en niets doen aan de bestuursstijl, en visa versa.

6.1 Hoe kan de ondernemingsraad invulling geven aan een hogere plek op de participatieladder?

Om als OR te komen tot samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid en initiatiefnemer, zijn er ten minste de volgende aanbevelingen te onderscheiden:

1. Zorg voor een strategisch plan bestaande uit (1) concrete doelen, (2) meetbare resultaten en een (3) monitormechanisme.
2. Denk als OR verder dan formele participatie en het proces.
3. Zorg ervoor dat de randvoorwaarden voor effectieve participatie geregeld zijn.

1. Zorg voor een strategisch plan bestaande uit (1) concrete doelen, (2) meetbare resultaten en een (3) monitormechanisme

Het is namelijk met name van belang dat de OR definieert waar zij zich op wil focussen tijdens de zittingsperiode. Op deze wijze kan de OR strategisch vooruit denken en is de OR minder gefocust op het hier en nu. Hierbij dienen volgens Lusk en Birks (2014) ten minste de volgende stappen te worden doorlopen:

- Ontwikkel een visie over de gewenste toekomst van in dit geval de gemeente Tilburg. Bij voorkeur is dit een activiteit waar veel stakeholders bij zijn betrokken om het draagvlak van de visie te vergroten. Hierbij kunnen de volgende methoden als input dienen:
 - Horizon scanning – In kaart brengen op basis van externe trends welke potentiële toekomst er zijn, zowel dichtbij als verder weg. Deze trends kunnen een politiek, macro-economisch, sociologisch, technologisch en juridisch karakter hebben.

- Data gedreven voorspellen – Inzicht creëren in de interne ontwikkelingen en trends van de gemeente Tilburg, bijvoorbeeld rondom financieel-economisch, sociaal en personeelsbeleid.
- Definieer op basis van deze visie de gewenste uitkomsten en resultaten die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden zijn.
- Monitor in hoeverre de resultaten worden behaald en stuur bij waar nodig.

Tot op heden zijn er namelijk geen concrete doelen geformuleerd door de OR wat zij willen bereiken. Er bestaat wel een “Handboek ondernemingsraad Gemeente Tilburg 2020”, maar dit behandelt met name de formele rechten die de WOR geeft aan de OR. In de interviews kwam dan ook naar voren dat er door de OR vaak gewacht wordt op een formele advies- of instemmingsaanvraag vanuit de bestuurder, op basis van rechten uit de WOR. Het zou voor de OR en de bestuurder een meerwaarde hebben om niet te wachten tot een officiële aanvraag, maar het gesprek te blijven voeren op de verschillende onderwerpen en samen tot beleid te komen. Hiervoor is het dus van belang wat de visie is van de OR op de gemeente Tilburg zodat zij hier proactief naar kunnen handelen.

2. Denk als OR verder dan formele participatie en het proces

Om een hogere trede op de participatieladder te betreden, is het van belang dat de OR zelf meer het initiatief neemt door gebruik te maken van hun initiatiefrecht (WOR art. 23 lid 3). Tot op heden hebben zij hiervan slechts twee keer gebruik gemaakt. Bovendien betroffen dit voorstellen die te maken hadden met het proces en geen betrekking hadden op de inhoud van beleidsterreinen. Hierbij heeft proces betrekking op de mate waarop participatie is vormgegeven en inhoud heeft betrekking op waarover participatie inhoudelijk gaat en de resultaten hiervan (De Graaf, 2007).

De OR moet dus verder kijken dan datgene wat zij minimaal krachtens de wet moeten doen. Alleen op deze wijze kunnen zij een trede hoger komen op de participatieladder. Op basis van hun visie over de organisatie die zij bij aanbeveling één ontwikkeld hebben, kunnen zij initiatiefvoorstellen indienen, bijvoorbeeld over thuiswerkbeleid, vitaliteitsbeleid en digitalisering. Dat zijn namelijk onderwerpen die nu erg actueel zijn waar de OR in een vroeg stadium invloed zou kunnen uitoefenen.

3. Zorg ervoor dat de randvoorwaarden voor effectieve participatie geregeld zijn

Om het bovenstaande te realiseren moet er aan verschillende randvoorwaarden voldaan worden. Hiervoor moet de OR in ieder geval het gesprek aan gaan met de bestuurder over het volgende:

- Er moeten continue en iteratieve informatiestromen zijn richting de OR zodat zij continu op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen (Hurlbert & Gupta, 2015).
- Er moet een grote mate van vertrouwen zijn in de prestaties van de OR (Hurlbert & Gupta, 2015; Huijgen et al., 2007).
- De werkgever moet voldoende capaciteit, externe ondersteuning en financiële middelen beschikbaar stellen voor de OR leden (Respondent 3, p.c.).

Daarnaast moet de OR waarborgen dat de democratische legitimiteit voldoende gewaarborgd is (Edelenbos, 2000; Edelenbos, Teisman & Reuding, 2001, p.22). Dit houdt in dat de OR daadwerkelijk namens de organisatie moet spreken en niet namens een individu of team. Zo wordt gesteld dat een OR die een groot draagvlak kent, waarvan wordt gevonden dat deze daadwerkelijk namens de medewerker spreekt, meer invloed heeft dan een OR die minder draagvlak heeft (A+O fonds rijk, 2011). Om dit te verwerven is een hoog opkomstpercentage van belang, maar ook moet gewaarborgd worden dat gedurende de zittingsperiode van de OR de organisatie voldoende betrokken blijft. Zo zegt ook respondent 10 (p.c.) dat het van belang is dat de OR weet wat er speelt in alle onderdelen van de organisatie om vervolgens van daaruit de vertaling te kunnen maken naar het bestuur.

6.2 Hoe kan de bestuurder invulling geven aan een hogere plek op de participatieladder?

In het voorgaande hoofdstuk is geconcludeerd dat de bestuurder de volgende zaken moet doen om de hoogste drie trede te bereiken (Edelenbos et al, 2006):

- Voor wat betreft de delegerende stijl, stel de randvoorwaarden op waarbinnen de OR beleid kan maken en draag beslissingsbevoegdheid over.
- Voor wat betreft de samenwerkende stijl, werk samen met de participant aan beleid op basis van gelijkwaardigheid.
- Voor wat betreft de faciliterende stijl, laat beleidsvorming aan de participant over en biedt daarmee ondersteuning.

Om bovenstaande stijlen te realiseren, zijn er ten minste de volgende aanbevelingen te onderscheiden:

1. Omarm de voordelen van participatie en betrek de OR niet enkel waar het moet, maar ook waar het kan
2. Faciliteer de OR-leden in het bereiken van hun doelen

1. Omarm de voordelen van participatie en betrek de OR niet enkel waar het moet, maar ook waar het kan

De gemeente Tilburg kent al diverse succesverhalen rondom burgerparticipatie. Eén van de voorbeelden is het burgerinitiatief rondom het Spoorpark, waarbij een burgerinitiatief met ambtelijke ondersteuning is uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is één van de grote voordelen het draagvlak van besluitvorming. Zo stelt wethouder De Vries (AD, 2019): “We kunnen als gemeente ook een kwalitatief goed park realiseren. Maar zoals het plan nu ontwikkeld is, heeft het maatschappelijke meerwaarde. Het draagvlak in de stad is veel groter. Ga maar na, er is geen enkel bezwaarschrift ingediend.”

Naast draagvlak kent participatie nog andere voordelen, zoals inhoudelijke verrijking, hoger ambitieniveau en een verbeterd proces (Pröpfer en Steenbeek, 1999; Edelenbos, 2000). Wanneer de bestuurder deze voordelen omarmt en dit ook daadwerkelijk uitstraalt, voelt de OR zich meer uitgenodigd om een initiërende rol te pakken. Dit wordt ook beaamd door Huijgen et al. (2007), wie aangeven dat een actieve opstelling richting de OR essentieel is voor het goed functioneren hiervan.

Hierbij is het van belang dat de bestuurder niet enkel nadenkt over waar hij verplicht is vanuit de WOR om de OR te betrekken, maar ook vooral nadenkt bij welke thema's het essentieel is dat bovengenoemde doelen worden bereikt.

Door de nut en noodzaak ook expliciet te maken in de organisatie, krijgt de OR ook meer aanzien. Dit helpt de OR bij het vinden van opvolgers en draagt bij aan het opkomstpercentage bij verkiezingen.

2. Faciliteer de OR-leden in het bereiken van hun doelen

Om dit mogelijk te maken is het van belang als bestuurder om in gesprek te gaan met de OR over wat zij belangrijk vinden en willen bereiken. Luister naar wat hun prioriteiten zijn voor de organisatie en vraag wat zij qua ondersteuning nodig hebben om dit te realiseren. In het geval van “meebeslissen” betreft dit de overdracht van bevoegdheden om beleid te ontwikkelen van de bestuurder naar de OR. In het geval van “coproduceren” kan het ook zijn dat de bestuurder enkele beleidsmedewerkers ter beschikking stelt om samen met de OR beleid te ontwikkelen

rondom de prioriteiten die de OR belangrijk vindt. In het kader van “delegeren” is het van belang transparant te zijn over de kaders waarin de OR kan en moet opereren. Bij het faciliteren van de OR is het tevens van belang om de randvoorwaarden in ogenschouw te nemen die in de vorige paragraaf zijn benoemd.

HOOFDSTUK 7

REFLECTIE

7. Reflectie op het onderzoek als richting voor toekomstig onderzoek

7.1 Theoretische reflectie

In dit onderzoek stond de participatieladder centraal. Dit bleek van zeer toegevoegde waarde om het onderzoek richting te geven. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben aangegeven dat dit model destijds nog niet empirisch toegepast is en nog moest blijken in hoeverre dit model van toepassing is in de praktijk. De empirische toepassing van dit model leert dan ook dat dit model enkele beperkingen heeft als het gaat over de specifieke toepassing op de ondernemingsraad. Deze beperkingen worden hieronder uiteengezet. De oplossing hiervan leidt tot een model dat een completer beeld kan geven over de effectieve vormgeving van de OR.

- **De participatieladder maakt geen onderscheid tussen formele participatie en informele participatie** – Voor ondernemingsraden geldt dat veel treden wettelijk zijn vastgesteld via de WOR. Zo geeft artikel 31 van de WOR aan wanneer de OR recht heeft op informatie van de werkgever, geeft artikel 25 van de WOR aan wanneer de OR advies mag geven en geeft artikel 27 van de WOR aan wanneer de OR mag instemmen. Daarentegen zou het juist interessant zijn om te bestuderen welke extra investeringen in participatie plaatsvinden bovenop het wettelijk verplichte. Dit onderscheid maakt de participatieladder niet.
- **De participatieladder sluit deels, maar niet volledig, aan op de WOR** – Wanneer op basis van het vorige punt het onderscheid strikter gemaakt wordt tussen formele en informele participatie, is het ook wenselijk om de formele participatie beter te laten aansluiten bij de WOR om de participatieladder toepasselijker te maken voor de OR. De WOR maakt zoals gesteld een onderscheid tussen informatierecht, adviesrecht en -vraagplicht en instemmingsrecht. Informatierecht sluit goed aan bij de eerste trede “informereren”. Adviesrecht, adviesvraagplicht en instemmingsrecht sluiten goed aan bij de derde trede “Adviseren”. Er zijn geen rechten die goed aansluiten bij de tweede trede “raadplegen”. Ook bij de toepassing van de participatieladder in dit onderzoek bleek het onderscheid tussen enerzijds raadplegen en anderzijds informeren en adviseren niet voldoende helder voor de OR. Hiermee kan gesteld worden dat de toevoeging van deze trede weinig zinvol bleek. Wanneer het gaat over de bestuursstijlen, worden de ‘gesloten autoritaire stijl’ en de ‘open autoritaire stijl’ eveneens uitgesloten door de WOR. De

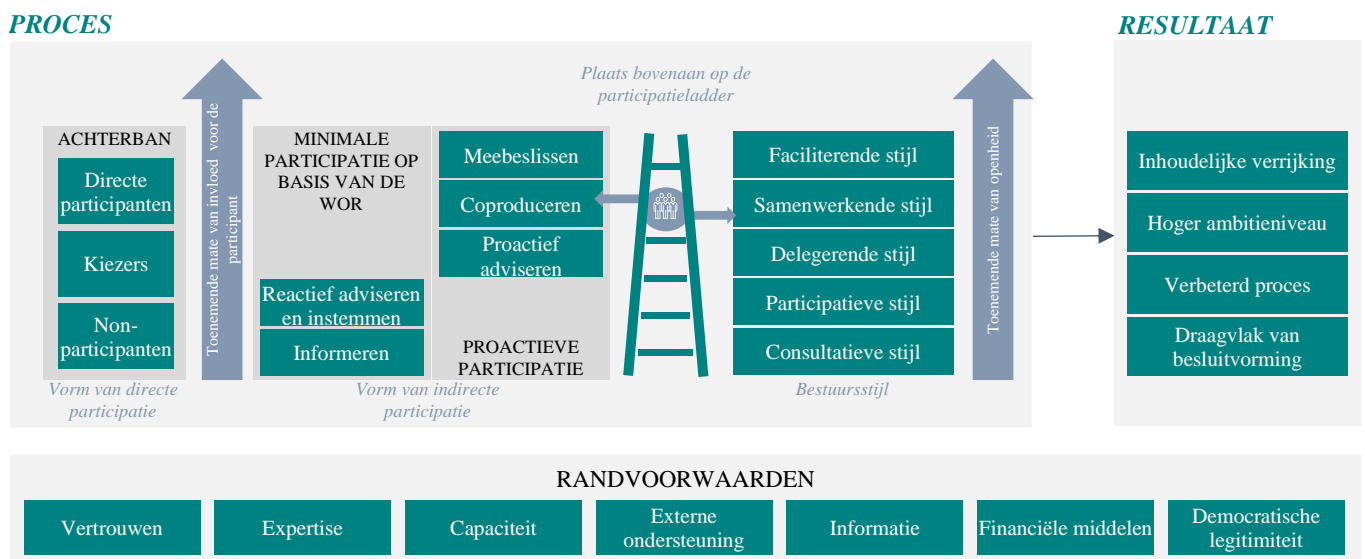
toevoeging van deze stijlen aan een participatieladder gericht op de OR is daarom eveneens weinig zinvol.

- **De trede ‘adviseren’ kent verschillende gradaties** – Adviseren kent verschillende vormen die duidelijk een andere rol vragen van de OR. Zo kan er (1) reactief geadviseerd worden tot proactief, (2) gericht op de korte termijn of lange termijn en (3) gericht op het proces en adviseren op de inhoud. Hierbij kan de koppeling gemaakt worden met de medezeggenschapstredmolen van Buitelaar et al. (2010) die in het theoretisch kader is beschreven. Een specificering van deze trede zou extra inzicht geven over hoe goed deze participatie is vormgegeven.
- **De participatieladder schenkt onvoldoende aandacht aan randvoorwaarden die in grote mate de rol bepalen van de OR op de participatieladder** – Er zijn verschillende randvoorwaarden die essentieel zijn in het bepalen van de rol die de OR op de participatieladder kan innemen. De meest genoemde, door de respondenten, is de hoeveelheid tijd die zij beschikbaar krijgen van de gemeente om te besteden aan de OR. Een andere randvoorwaarde betreft de hoeveelheid expertise die zij hebben op bepaalde beleidsonderdelen. Ook de toegang tot externe ondersteuning is als belangrijke voorwaarde benoemd die bij de gemeente Tilburg vorm heeft gekregen door de aanstelling van een ambtelijk secretaris. Deze factoren hebben grote invloed op de plek die de OR inneemt op de participatieladder.
- **De participatieladder is erg intern gericht en sluit onvoldoende aan bij de gedachte van een netwerkorganisatie zoals de gemeente Tilburg** – De participatieladder focust zich louter op interactie tussen bestuur en de OR. De relatie met andere onderdelen van de organisatie, zoals met de achterban, LO of leidinggevenden, blijft hierbij onderbelicht. Zeker wanneer het gaat over een representatieve vorm van participatie, zoals die van de ondernemersraad, is het wel van belang om de mate van effectieve vormgeving ook te bepalen op basis van de interactie tussen de OR en diegene die zij vertegenwoordigen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen (1) directe participanten, dat zijn personen die bijvoorbeeld in projectgroepen zitten, (2) kiezers die elke drie jaar stemmen en de beleidsvorming verder bij de OR laten en (3) non-participanten die op geen enkele wijze een bijdrage leveren aan indirecte of directe participatie.
- **De participatieladder is erg gericht op het proces en niet op het resultaat** – De participatieladder maakt het mogelijk om de samenwerking tussen de OR en de

bestuurder te analyseren. Dit is echter enkel mogelijk door het proces te analyseren van samenwerking waarbij er geen aandacht wordt geschonken aan het resultaat van dit proces. Een analyse van het resultaat maakt het mogelijk om te bepalen of de mogelijke doelen van participatie wel worden behaald. Zo beschrijven Pröpper en Steenbeek (1999, pp.34-35) en Edelenbos (2000, pp. 81 t/m 89) dat participatie onder andere ten doel heeft om de inhoud te verrijken, een hoger ambitieniveau te realiseren, het proces te verbeteren en het draagvlak en de legitimiteit van besluitvorming te vergroten. Een toepassing van resultaatfocus op de OR in de gemeente Tilburg had wellicht andere of extra inzichten naar boven gebracht, zoals de mogelijkheid om een partijstelsel te introduceren.

- **De participatieladder veronderstelt dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede** – De Graaf (2007) benoemt als één van de meest relevante kritieken op de participatieladder van Arnstein (1969) dat deze veronderstelt dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede. Op basis van dit onderzoek kan deze kritische kanttekening niet ontkracht worden. Het is namelijk denkbaar dat voor wat betreft de OR de meest ideale participatievorm de “coproducerende vorm” is in plaats van de hoogste trede op de participatieladder, de “medebeslissende vorm”. Eén van de doelen is bijvoorbeeld “inhoudelijke verrijking”. Er kan verondersteld worden dat beleidsvorming inhoudelijk rijker is wanneer daadwerkelijk samen beleid wordt geproduceerd in plaats van dat de OR dit alleen doet in de “meebeslissende vorm” en de bestuurder slechts faciliteert. Extra vervolgonderzoek is nodig om te bepalen wat de meest ideale participatievorm is voor de OR om de doelstellingen te behalen.

Op basis van de bovenstaande beperkingen van de gehanteerde participatieladder kan een nieuw model ontwikkeld worden. Dit model kan gebruikt worden om de participatie van een OR op een meer holistische manier te bestuderen. Het model is hieronder weergegeven. De empirische toepassing van dit model behoeft vervolgonderzoek. Hierbij dient stilgestaan te worden bij de mogelijke verbanden tussen de randvoorwaarden, de participatievorm, de bestuursstijl en het resultaat. Specifiek voor de gemeente Tilburg is de vraag in hoeverre de interventies die geformuleerd zijn bij de aanbevelingen na implementatie ook daadwerkelijk resulteren in een hogere plaats op de participatieladder en daarmee een verbeterd resultaat bewerkstelligen.



Figuur 7 Nieuw ontwikkeld model op basis van empirische ervaringen gemeente Tilburg

7.2 Reflectie op wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

7.2.1 Reflectie op wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke relevantie zijn verschillende kennisproblemen in kaart gebracht rondom werknemersparticipatie. Aan het einde van dit onderzoek kan gesteld worden dat er aan ten minste drie kennisproblemen extra kennis is bijgedragen door dit onderzoek. Het eerste kennisprobleem had betrekking op de gebrekkige hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek in de Nederlandse context over werknemersparticipatie. Het tweede kennisprobleem had betrekking op de gebrekkige hoeveelheid empirische kennis rondom werknemersparticipatie. Het derde kennisprobleem had betrekking op de praktische toepassing van de participatieladder. Door dit toegepaste onderzoek op de ondernemingsraad door middel van de participatieladder in de gemeente Tilburg is er namelijk empirische kennis verschaft in de Nederlandse context rondom werknemersparticipatie. Dit heeft zich onder andere vertaald in 84 pagina's aan uitgewerkte interviewtranscripten.

Bovendien heeft dit onderzoek tot een wetenschappelijk resultaat geleid dat een kennisprobleem op heeft gelost dat niet benoemd was in de wetenschappelijke relevantie. Zo heeft dit onderzoek geresulteerd in een holistisch model waarmee in principe elke ondernemingsraad in Nederland geanalyseerd zou kunnen worden. Zoals de reflectie op de gekozen theorie in de voorgaande paragraaf heeft laten zien, bleek de huidige theorie rondom de participatieladder in verschillende aspecten onvoldoende specifiek of compleet.

Er zijn echter ook verschillende kennisproblemen benoemd in de wetenschappelijke relevantie waar dit onderzoek geen antwoord op heeft kunnen formuleren, zoals:

- De gebrekkige interesse van jongeren en vrouwen in het OR-lidmaatschap
- De grote afstand tussen OR en achterban
- Gebrekkige vertegenwoordiging van flexwerkers
- De positie van de OR in kleine bedrijven

Bovengenoemde punten verdienen daarom nog vervolgonderzoek.

7.2.1 Reflectie op maatschappelijke relevantie

In de maatschappelijke relevantie is aangegeven dat door aanbevelingen te geven hoe de participatie effectief vormgegeven kan worden, er bijgedragen wordt aan de positieve gevolgen voor de stad. Uiteraard is dit geschetste verband indirect. Een goede en constructieve ondernemingsraad draagt bij aan een gezonde organisatie die vervolgens veel goeds kan doen voor de stad. Vanzelfsprekend hebben de resultaten van dit onderzoek dan ook niet op zeer korte termijn positieve gevolgen voor de stad. Desalniettemin wordt er na de onderzoeksperiode getracht om zo goed mogelijk bij te dragen aan een gezonde organisatie, onder andere door de hoofdbevindingen voor de OR en de bestuurder uit te werken en terug te koppelen. Hierbij dient gemonitord te worden wat de effecten zijn van de aanbevelingen, ook als mogelijke les voor andere ondernemingsraden in gemeenten. Het effect van de interventies verdient tevens vervolgonderzoek.

7.3 Conclusie: Richtingen voor toekomstig onderzoek

Dit onderzoek heeft niet geleid tot de oplossing van alle kennisproblemen die in de wetenschappelijke relevantie zijn benoemd. Bovendien zijn er op basis van dit onderzoek nieuwe interessante kennisproblemen ontstaan die vervolgonderzoek behoeven. Deze zijn in de reflectie beschreven en de openstaande vragen worden hieronder samengevat:

- Wat is de meest ideale participatievorm voor de OR om de doelstellingen te verwezenlijken?
- Hoe werkt de empirische toepassing van het nieuw ontwikkelde model op basis van de ervaringen van dit onderzoek (figuur 7)? Zijn er andere randvoorwaarden en resultaten van toepassing voor een ander onderzoeksobject dan de gemeente Tilburg?
- Hoe beïnvloeden de randvoorwaarden, participatievorm, de bestuursstijl en het resultaat elkaar precies?

- In hoeverre zijn de geformuleerde interventies succesvol voor de gemeente Tilburg?
- Hoe kan de OR een antwoord formuleren op de door onderzoekers geformuleerde knelpunten zoals (1) de gebrekkige interesse van jongeren en vrouwen in het OR-lidmaatschap, (2) de grote afstand tussen OR en achterban, (3) de gebrekkige vertegenwoordiging van flexwerkers en (4) de positie van de OR in kleine bedrijven.

LITERATUUR

Literatuur

- A+O fonds rijk. (2011). Medezeggenschap bij de overheid. Onderzoeksrapport geraadpleegd op:https://www.aofondsrijk.nl/fileadmin/ao_data/Downloads/Nieuws/Medezeggenschap_bij_de_overheid.pdf
- Algemeen Dagblad. (2019). Hoe Tilburgers hun eigen 'Central Park' uit de grond stampten. Geraadpleegd op <https://www.ad.nl/binnenland/hoer-tilburgers-hun-eigen-central-park-uit-de-grond-stampten~ae617aeb/>
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Baarda, D. B., & Van der Hulst, M. (2017). *Basisboek interviewen. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten (Vierde druk).
- Buitelaar, W., & Van der Meer, M. (2010). *De tredmolen van participatie en kennisontwikkeling*. In M. van der Meer, & E. Smit (editors), *Medezeggenschap en organisatieontwikkeling: Vier scenario's in de praktijk* (blz. 92-100). Assen: Van Gorcum. Geraadpleegd op: https://pure.uva.nl/ws/files/987852/109337_327264.pdf
- De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid*. Eburon Uitgeverij BV.
- Dorcey, A., Doney, L., Rueggeberg, H. (1994). Public Involvement in Government Decision-Making: Choosing the Right Model. *Victoria, Round Table on the Environment and the Economy*.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J., & Van Tatenhove, J. P. M. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.

- Gemeente Tilburg. (2020). Handboek Ondernemingsraad Gemeente Tilburg 2020
- Gerring, J. (2006). Case study research: Principles and practices. Cambridge University Press.
- Goodijk, R. (2005). *Maatwerk in overleg*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Heijink, J. (2012). De Ondernemingsraad en zijn netwerk Een samenwerkingsproject van FNV Bouw en ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hendriks, F. & Karsten, N. (2014). Theory of democratic leadership. P. 't Hart & R. Rhodes (Eds.), *Oxford handbook of political leadership*, 41-56.
- Huijgen, F., de Bruin, E. A., Heijink, J. Z., & Heijink, J. Z. (2007). De bestuurder stuurt met de ondernemingsraad: Succes en faalfactoren in de rol van de bestuurder bij het benutten van medezeggenschap in de besturing van een organisatie-*www* publicatie.
- Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Elsevier, Environmental Science & Policy*. Volume 50, June 2015, pagina's 100-113. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.01.011>
- Kaar, R. van het & Smit, E. (2007). *Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap*, Delft: Uitgeverij Eburon. Geraadpleegd op: http://www.zeggenschap.info/download/-medezeggenschap/vierscenario_%27svoordetoeekomstvandemedezeggenschap.pdf
- Kerkhof, P., Winder, A., Tamis, C., Bracke, E. T., & Klandermans, B. (2000). Arbeidsplaatsonzekerheid en participatie in de ondernemingsraad. Een onderzoek onder werknemers in de collectieve sector. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 16(2), 150-163. Geraadpleegd op: <http://ugp.rug.nl/arbeidsvraagstukken/article/download/-27922/25317>
- Klandermans, B. (1986). Participatie in de vakbond. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2(4), 14-29. geraadpleegd op: <http://rjh.ub.rug.nl/arbeidsvraagstukken/article-/download/26215/23657>
- Looise, J. K. (2014). Veel verandert, veel blijft gelijk. Reflecties over medezeggenschap, HRM,(sociale) innovatie en bedrijfskunde. *Tijdschrift voor HRM 10 2014*; geraadpleegd op: <https://tijdschriftvoorhrm.nl/newhrm/downloaddocument.php?document=521>

- Lusk, S., & Birks, N. (2014). *Rethinking public strategy*. Macmillan International Higher Education.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- Metze, T. A. P. (2004). 6 Besturen, participatie en organisatie. *Vijfentwintig jaar later*, 55. Geraadpleegd op: [http://wffoundation.com/includes/editor/databank/File/downloads/-6_besturen_participatie_en_organisatie_wrr\[1\].pdf](http://wffoundation.com/includes/editor/databank/File/downloads/-6_besturen_participatie_en_organisatie_wrr[1].pdf)
- Mierlo, van, J.J.M. (2013). Medezeggenschap en spanning tussen WOR en Ondernemingsrecht (VDHI nr. 117) 2013/ Inleiding
- Nightingale, D., V., 1982. *Workplace Democracy : An Inquiry into Employee Participation in Canadian Work Organizations*, University of Toronto Press. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uvtilburg-ebooks/detail.action?docID=4670149>.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1998), 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's', in: Bestuurskunde. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming' (onder redactie van I. Pröpper en J. Berveling), nr.7, pp. 292-301.
- Smaling, A. (2006). De probleemstelling bij kennisgericht en praktijkgericht onderzoek. KWALON, 11(1), 2. Geraadpleegd op: https://www.researchgate.net/profile/-A_Smaling/publication/46681916_De_probleemstelling_bij_kennisgericht_en_praktijkgericht_onderzoek/links/02e7e5358bd0b22e32000000.pdf
- Smulders, P., & Pot, F. (2016). Aanwezigheid en effecten van medezeggenschap in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2), 115-132. Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Tillaart, van den, H., Heijink, J. & Warmerdam, J. (2016). Langs lijnen van geleidelijkheid Ontwikkeling van medezeggenschap via de ondernemingsraad. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (32) 2, p. 102. Geraadpleegd op: <http://szwweb.adlibhosting.com/PDF/200087865.pdf>
- Turner, D. W. (2010). Qualitative interview design: A practical guide for novice investigators. *The qualitative report*, 15(3), 754.
- Van den Berg, A. (2004). Ondernemingsraad en goed bestuur: een institutioneel-economische benadering.

- Van der Heijden, P. F., Grapperhaus, F. B. J., Heerma van Voss, G. J. J., Timmerman, L., & Verhulp, E. (2012). Medezeggenschap: ontwikkelingen in de 21e eeuw. Notitie.
- Van Haren, I. A. (1961). Personeelsbeleid en ondernemingsstructuur (Vol. 4). Van Gorcum.
- van Witteloostuijn, A. (2016). Gebruik van invloedtactieken door de OR: Duitsland en Nederland vergeleken. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2).
- Vos, K., & Looise, J. C. (2016). Is er toekomst voor medezeggenschap?. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 2, 89-92.
- Wijdeven, T. van de, Hendriks, F., & Oude Vrielink, M. (2010). Burgerschap in de doe-democratie. Nicis Institute.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications
- Zaal, I. (2014). De reikwijdte van medezeggenschap, hoofdstuk 7.1 Inleiding: 'medezeggenschap volgt zeggenschap'. *Monografieën Sociaal Recht* (MSR nr. 63) 2014/7.1