

Programma Politie en wetenschap

Politievakbonden: onzichtbaar, maar niet machteloos

Bob Hoogenboom

September 2006

Inleiding

De centrale centrale vraag van de ze verkennende notitie is of politiebonden in de toekomst onderwerp van wetenschappelijk onderzoek door Politie en Wetenschap zouden kunnen zijn, en zo ja: wat dan relevante onderzoeksvragen zijn?

Deze notitie is gemaakt op basis van interviews met functionarissen van BZK (directie politie), de voorzitters van drie politiebonden, vertegenwoordigers van het politieveld (korpschefs), een literatuur- en internet onderzoek en interviews met enkele sociaal -wetenschappers met inzicht en ervaring in het bondswezen algemeen (zie bijlage 1). Een deel van de kaartkennis over de bonden en de juridische inbedding (zie bijlage 2) is gebaseerd op Holtackers (2006).

Conclusies 1-4

De **eerste conclusie** is dat de rol en functie van politiebonden in het politieonderzoek onderbelicht zijn. Er bestaat (inter)nationaal weinig tot geen fundamenteel en/of toegepast onderzoek. Er is een wetenschappelijk nut om deze witte vlekken in het politieonderzoek in te kleuren. Er is ook een praktisch meer toegepast beleidsnut om aspecten van de politiebonden te onderzoeken. In de eerste plaats hebben politiebonden weliswaar weinig tot geen formele macht en invloed op het politiewerk, maar zijn ‘vriend en vijand’ van de bonden het eens over de informele invloed. Maar dit aspect is niet systematisch onderzocht. In de tweede plaats verandert de rol van vakbonden in zijn algemeenheid. Belangenbehartiging neemt door maatschappelijke en wettelijke veranderingen andere gedaanten aan. De vraag is relevant of dit ook geldt voor politiebonden?

Conclusies twee en drie gaan respectievelijk over deze informele macht en de belangenbehartiging nieuwe stijl.

De **tweede conclusie** is dat de informele rol en functie van politiebonden in besteldiscussies, in het algemene en specifieke regionale politiebeleid maar ook in de dagelijkse praktijk van regionale korpsen groter is dan de formele rol en functie veronderstellen. Er bestaan naast formele machtsbronnen een zevental informele machtsbronnen die wijzen op een verdergaande, meer informele, rol en functie van politiebonden. Op grond hiervan kan door Politie en Wetenschap worden overwogen om onderzoek te entameren naar de huidige rol van politiebonden.

De **derde conclusie** is dat door een aantal respondenten wordt verondersteld dat de formele rol en functie van politiebonden geleidelijk aan (nog) minder is geworden omdat belangenbehartiging langs andere manieren tot ontwikkeling is gekomen. Impliciet lijkt men hierbij ook aan te nemen dat de informele rol en functie van politiebonden minder wordt.

(Politie)vakbonden zijn in dit perspectief organisatievormen van een tijdperk dat aan sterke veranderingen onderhevig is. Op grond hiervan kan Politie en Wetenschap onderzoek entameren naar de toekomst van belangenbehartiging . Door een aantal respondenten wordt gepleit om onderzoek te laten uitvoeren naar wat ‘belangenbehartiging nieuwe stijl’ wordt genoemd. Niet de politiebonden zouden hierin centraal moeten staan, maar andere wijzen van belangenbehartiging, bijvoorbeeld via de ondernemingsraden.

Deze derde conclusie staat haaks op de tweede conclusie.

Tenslotte is de **vierde conclusie** dat naast deze twee hoofdvragen ook ander onderzoek kan worden gedaan naar aspecten van de politiebonden. Deels zijn dit

geheel andere vragen, deels komen zij voort – of zijn variaties op – de twee hoofdvragen.

In de volgende paragrafen worden deze conclusies onderbouwd. Maar eerst wat kaartkennis.

Enige kengetallen

Nederland heeft kent 9 politievakorganisaties. De meest bekend zijn de organisaties die zijn toegelaten tot het landelijke arbeidsvoorwaardenoverleg: de Nederlandse Politiebond, politievakorganisatie ACP, de Algemene Nederlandse Politievereniging en de Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren. Het gezamenlijke ledental van deze organisaties bedraagt bijna 50000. Naar schatting is tussen de 5% en 10% van het ledenbestand postactief. Dit zijn ex-politieambtenaren die zijn gepensioneerd, of afgekeurd, dan wel anderszins niet meer in actieve dienst zijn.

Vier politieregio's hebben eigen vakorganisaties. De grootste van de vier, de Amsterdamse Politie Vereniging heeft ongeveer 1300 leden en is daarmee groter dan de kleinste landelijke vakorganisatie. Politiebond Gelderland -Zuid is de kleinste van de regionale bonden, zij heeft 150 leden. Politievakvereniging Haaglanden en Politievakorganisatie Rotterdam -Rijnmond hebben elk ongeveer 1000 leden.

De landelijke bonden staan ambivalent ten opzichte van de regionale bonden. Lokale bonden zijn collega's en partners bij het regionale overleg met een korpsbeheerder. In die zin is er wederzijds respect en wordt er ook wel echt samengewerkt met resultaat. Maar er is ook een andere kant. Lokale bonden komen gedeeltelijk voort uit (onvrede met) de landelijke bonden (Holtackers, 2006).

Conclusie1: Witte vlekken

In de hernieuwde besteldiscussie wordt volop aandacht besteed aan gezag- en beheersvragen, schaalgrootte en visies op de toekomst van de politiefunctie (basispolitiezorg - opsporing/preventie - repressie etc.) In dit politiek-bestuurlijke krachtenveld is de rol van politievakbonden (historisch) onderbelicht. De politiebonden spelen niet alleen een rol in de besteldiscussies, maar ook in regionale korpsen waar zij inhoud geven aan de belangenbehartiging van de leden. Ook zijn de politiebonden maatschappelijk actief in uiteenlopende incidentele dossiers (van cold cases tot de Schiedammer parkmoord, van besteldiscussies tot het kabinetsbeleid etc.).

Er bestaan ondanks de lange geschiedenis van de politiebonden weinig historische, theoretische en/of empirische studies. In de eerste uitgave van *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (Fijnaut, Muller en Rosenthal, 1999) wordt geconcludeerd: ‘Als er een relatie zou zijn tussen het aantal publicaties over een onderwerp en het maatschappelijke belang ervan, dan is het uitermate slecht gesteld met de positie van de politievakbonden. Publicaties over de politiebonden en de rol die zij binnen het politiestel en de politieorganisatie spelen, zijn er vrijwel niet, zeker niet in het Nederlandse taalgebied. De politiebonden mogen onzichtbaar zijn, machteloos zijn ze zeker niet’ (Cachet en van der Ven, 1999).

In een binnenkort te verschijnen 2 uitgave van het *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (Fijnaut, Rosenthal en Muller, 2006) schrijft Holtackers: ‘In de eerste uitgave van dit handboek, openden de auteurs hun bijdrage over politievakbonden met de constatering dat er, zeker in het Nederlandse

taalgebied, vrijwel geen publicaties zijn over de rol van de politievakorganisaties binnen de sector politie(1) In de bijna 8 jaar die sindsdien is verstreken, is die situatie niet veranderd.'

Conclusie 2: 'Onzichtbaar, machteloos zijn ze zeker niet'

Een intrigerende vraag is waarom politiebonden 'niet machteloos' zijn, zoals Cachet en van der Ven (1999) stellen. Een begin van een antwoord ligt in het onderscheid tussen formele en informele werkelijkheid.

In de bestuurs- en bedrijfskunde en bijvoorbeeld de rechtssociologie wordt veelvuldig dit onderscheid gemaakt. Goffman (1959) schrijft in *De dramaturgie van het dagelijks leven. Schijn en werkelijkheid in sociale interacties* over formele rollen die mensen in sociale systemen spelen. Binnen dit officiële rollenspel is (soms) sprake van een geheel andere informele werkelijkheid. Hier bestaan andere spelregels en liggen macht- en invloedrelaties vaak complexer en meer diffuus. Goffman ziet parallellen met toneelspelen. Spelers worden niet 's morgens wakker als korpschef, vakbondsbestuurder of ambtenaar van BZK die de minister vertegenwoordigt in zijn rol van werkgever. Neen, zij spelen bijvoorbeeld tijdens een CAO-overleg, de rol die zij van elkaar verwachten. Er bestaan percepties over en weer en de spelers voldoen daaraan. Maar dit wil niet zeggen, aldus Goffman, dat beslissingen ook worden genomen in een dergelijke formele setting. Of, als ze worden genomen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Een ander klassiek werk over de informele werkelijkheid van organisaties is van Dalton (1959). Hij schrijft een 'insider account' over de dagelijkse werkelijkheid en ziet mensen op twee niveaus werken. Op het eerste niveau functioneren mensen omdat het zo hoort ('for the record') en voor de schone schijn. En, vlak daaronder is sprake van een andere werkelijkheid waarin informele relaties bestaan. Deze kenmerken zich door wederzijdse

afhankelijkheden en lopen dwars door officiële verhoudingen en hiërarchische structuren. Het is hier, aldus Dalton, dat de ‘echte’ organisatie bestaat. En, het is hier dat ‘simply getting things done’ zich afspeelt.

Sociale interacties kenmerken zich ‘impression management’. Er is een sociale façade in de vorm van wettelijke taken en bevoegdheden, organogrammen en officiële verslaglegging en er is een ‘schaduwsysteem’ waarin redelijke verfijnde, vaak subtiele en zorgvuldig geconstrueerde alternatieve strategieën worden ingezet om belangen te behartigen (Bowles, 1991).

Een interessant begrip wordt gebruik in studies over de (in)formele werkelijkheid en dat is het begrip ‘*negotiated order*’. Dit verwijst naar het gegeven dat besluitvorming lang niet altijd tot stand komt op grond van formele bevoegdheden en vereisten, maar dat partijen daarbinnen onderhandelen over wat voor allen op een bepaald moment een acceptabele situatie. Men onderhandelt over de orde van dingen. Goffman en Dalton en bijvoorbeeld dit begrip ‘negotiated order’ staan haaks op de veelal formele – en vaak abstract juridische – beschrijvingen en analyses. Dit geldt volgens de schaarse literatuur en een aantal respondenten ook voor de (in)formele positie van politiebonden.

Formeel hebben de politiebonden een betrekkelijke rol en functie in het politiestel, politiebeleid en dagelijks functioneren van regionale politiekorpsen. Maar zo leren de sociale wetenschappen ons: correspondeert de formele werkelijkheid met de praktijk van alledag? Of is er een parallel te trekken tussen klassieke inzichten over ‘front- and backstage’ van de politiecultuur en de ‘front- and backstage’ van politiebonden?

Of spelen de politiebonden een steeds geringere rol? Een aantal respondenten (BZK en korpschefs) is van mening dat de traditionele belangenbehartiging van politiebonden in het afgelopen decennium feitelijk is veranderd door wet- en regelgeving. De formele rol en invloed van politiebonden zou hierdoor

geleidelijk (nog) minder zijn geworden. In feite volgt de ontwikkeling van de politiebonden meer algemene maatschappelijke processen van belangenbehartiging door vakbonden.

Of de formele rol en invloed van politiebonden nu wel of niet inhoudelijk is veranderd het blijft een feit dat het begrip ‘belangenbehartiging’ in de context van politievakbonden veel breder – en van meer invloed – is dan op grond van formele taken wordt verondersteld. En zelfs op BZK worden de bonden nog altijd als ‘een factor van betekenis’ gezien (zie verder).

Een onderzoeksvraag zou dan ook kunnen zijn wat de feitelijke invloed van politiebonden is, of deze veranderingen ondergaat en als er (in)formele invloed zou zijn waar deze dan op is gebaseerd. Dit is geen louter academische vraag. Politiebonden zijn actief op verschillende terreinen. Hierover gaat de volgende paragraaf.

Actualiteit

In deze paragraaf worden kort enkele recente voorbeelden gegeven van werk van politiebonden. Deze opsomming is bij lange niet uitputtend en dient slechts als illustratie van het feit dat de grens tussen belangenbehartiging in enge zin (arbeidsvoorwaarden) en brede zin (bestel- en andere actuele beleidsdiscussies) niet altijd makkelijk te trekken is.

Actievoeren. De landelijke politiebonden hebben de handen ineengeslagen en informeren hun leden over actuele ontwikkelingen (<http://www.politieacties.nl/>). Hierop vinden we slogans als ‘De politie verdient beter’, ‘Politiebonden in actie tegen kabinetsplannen’ en ‘Remkes aan het roer. Honderden euro’s minder per maand’.

CAO-onderhandelingen. In de late zomer van 2005 organiseren de politiebonden acties om onderhandelingen met de werkgever kracht bij te zetten.

De acties vormen een illustratie van enkele later te benoemen informele machtsbronnen (o.a. mobilisatiemacht)

In juni 2005 vond de “blauwe belegering” plaats. Gedurende 11 dagen hebben in totaal 15.000 politiemensen rond het ministerie van Binnenlandse Zaken gedemonstreerd.

Op 19 september 2005 zijn minister Remkes en de politiebonden NPB, ACP en VMHP het informeel eens geworden over een pakket arbeidsvoorwaarden tot 2008. In dit pakket zijn afspraken gemaakt over vroegpensioen, levensloop, 1e en 2e ziektejaar, zekerheid bij schade en dienstongeval, gevolgen WAO/WIA en WW, ziektekosten, reiskosten, inconvenientenvergoeding, reorganisatieregels, ontbureaucratisering, fit en gezond, arbeidscapaciteit, arbeidsmodaliteiten, loon en nog veel meer. Minister en politiebonden hebben een tijdlang tegenover elkaar gestaan. In de maand juni uitmondend in acties van de bonden. Beide partijen hebben hun verantwoordelijkheid genomen om langs de weg van geven en nemen een balans te vinden tussen de belangen van werkgever en werknemer. Daarmee is de arbeidsrust voor een langere periode verzekerd. De belangen van de samenleving zijn in hun afwegingen door beide partijen betrokken. Naast het bevorderen van de veiligheid, een belangrijk thema van dit kabinet, stond voor de politiebonden NPB, ACP en VMHP en de minister zekerheid, vertrouwen en waardering van het personeel voorop. De uitkomst sluit op onderdelen aan bij de plannen van het kabinet over de toekomst van de politieorganisatie en heeft sector-specifieke kenmerken.

Beleidsmeningen. Op donderdag 13 juli heeft de NPB in NOVA zijn zorgen en kritiek geuit op de strijd die gaande is tussen de politietop en de militaire top over de operationele leiding van Dienst Speciale Interventies (en ook de daar in bijzondere gevallen onder vallende andere politiediensten). De NPB vindt dat de

burgelijke politietaak, juist ook in het hoge geweldsspectrum, operationeel geleid moet worden door zeer ervaren politieambtenaren. De gedachte dat die leiding zonder consequenties ook simpel kan worden overgenomen door een militair getrainde leider is een ernstige misvatting en een miskennen van de grote verschillen tussen het politie- en militaire apparaat

(<http://www.politiebond.nl/index.php>).

Meningen en invloed op regionaal niveau. Deze zomer zeggen korpsbeheerder Pauline Krikke en fungerend hoofdofficier Remco van Tooren van het regiokorps Gelderland-Midden geen vertrouwen meer te hebben in de maatregelen waarmee korpschef Van Deursen de onrust binnen zijn korps weg wil nemen. De ondernemingsraad (OR) heeft kort daarvoor het vertrouwen in hem opgezegd. Dat leidde volgens Van Deursen tot een onwerkbaar situatie. Volgens de voorzitter van de Algemene Politiebond is een zeer ongebruikelijke situatie ontstaan. 'Er is sprake van een zeer ernstig conflict. Dat is niet goed voor het korps, de mensen die er werken en de burgers in de regio', aldus Van Duijn'. De vakbondsbestuurder verbaast zich over het moment waarop Van Deursen vertrekt. De onderzoekscommissie die korpsbeheerder Krikke heeft ingesteld komt immers over enkele weken met een rapport. Uit zijn verklaring wordt niet duidelijk waarom Van Deursen de conclusies van het onderzoek niet heeft afgewacht. De politie wil verder geen mededelingen doen. Ook de OR was niet bereikbaar voor commentaar (<http://www.nrc.nl/binnenland/article420575.ece>)

Meningen. 'Agenten furieus op hoofdofficier. De agenten van het Amsterdamse politiekorps zijn, evenals de politiebonden, woedend op hoofdofficier van justitie mr. Leo de Wit. Die vindt dat de politie actiever moet worden in de opsporing. "Wij werken ons het leplazarus", zegt voorzitter Gerard Keurentjes van de Nederlandse Politiebond afdeling Amsterdam. 'Laat De Wit eerst eens naar zichzelf kijken. Als je al een taakstraf kunt krijgen voor de handel in verdovende middelen, dan is er daar echt iets mis. Ik denk dat er weer problemen zijn binnen de driehoek burgemeester, hoofdofficier en politie, en

dan krijgen wij het weer op ons bordje. Het is natuurlijk lekker praten van achter een bureautje. Laat die man maar eens veertien dagen met ons meelopen.’ (<http://www.tegengeweld.nl/ADS01/justitie.asp>).

Wat is de (in)formele machtsbasis?

De bonden spelen een rol in het politievraagstuk (bestel, organisatie, beleid en incidenten). Of, zoals een van de bondsbestuurders dit omschrijft: ‘De minister dwingt ons om in actie te komen om hem tot andere inzichten te brengen’.

Een onderscheid bestaat, zoals gezegd, tussen formele macht- en invloedrelaties en een diversiteit aan informele relaties.

De formele rol van politiebonden is nauwkeurig omschreven en beperkt zich tot belangenbehartiging. De feitelijke politieke invloed is historisch gezien en tot op de dag van vandaag groter geweest. Een zinsnede als ‘de minister dwingt ons om in actie te komen om hem tot andere inzichten te brengen’ werpt een geheel ander licht op de formele beschrijving en analyse.

Maar van enig macht- of invloedonderzoek – anders dan algemeenheden – is nauwelijks voorhanden. In de literatuur wordt hierover in algemeenheden en platitudes gesproken. Met uitzondering van Holtackers die verder aan bod komt.

Politiebonden onderscheiden zich van andere vakbonden door het welhaast aan vanzelf in elkaar schuiven van meer algemene belangenbehartiging en een bredere betrokkenheid bij het politievak, het politiebeleid en het politiebestedel. Formeel kan en wordt invloed uitgeoefend op onderwerpen als rechtspositie en arbeidsvoorwaarden voor de veiligheid- en gezondheid van agenten. Veel van deze onderwerpen kunnen echter raken aan politieke, beleidsmatige en operationele beslissingen en processen. Zo kan bijvoorbeeld een discussie over toelagen voor infiltratieteams of observatie- en arrestatieteams direct operationele gevolgen hebben. Maar bondsbestuurders doen ook uitspraken over

de besteldiscussie, het terrorismebeleid en concrete zaken (cold cases, opsporingsonderzoeken etc.).

Op BZK worden de bonden als ‘een factor van betekenis’ gezien, maar er lijkt sprake van een zekere ambivalentie in deze duiding. Ook wordt de positie van de bonden in zeker opzicht als ‘ouderwets’ bestempeld. De wijze waarop belangenbehartiging zich binnen de rijksoverheid – en binnen de politie in het bijzonder – ontwikkelt (zie verder) geeft aanleiding te veronderstellen dat de (in)formele invloed van politiebonden in een aantal opzichten terugloopt. Maar de ambivalentie blijft bestaan: de bonden zijn nog altijd een ‘een factor van betekenis’. De redenen die door respondenten worden gegeven zijn: de hoge organisatiegraad (80%) waardoor ‘grote steun bestaat in het veld’; de kwaliteit van de bondsbestuurders, dit in combinatie met de lange ervaring die zij hebben; het feit dat de bonden goed geïnformeerd zijn (via de leden) over wat zich in korpsen afspeelt en het gegeven dat bondsbestuurders een ‘goed collectief geheugen’ hebben.

Informatieasymmetrie. Er lijkt sprake te zijn van informatieasymmetrie: de vertegenwoordigers van de werkgever komen en gaan en dienen zich steeds weer in te lezen in het bondsdossier. De bestuurders vormen een meer constante factor en kennen zowel de inhoud van de dossiers als de wijze waarop het ‘onderhandelingspel’ dient te worden gespeeld. Er wordt kortom ‘rekening gehouden’ op BZK met de bonden.

Desondanks bestaat zowel op BZK als in het politieveld van tijd tot tijd ‘irritatie’ over in het bijzonder de wijze waarop bondsbestuurders zich roeren in de media en de gevolgen daarvan voor het imago van de politie. Uitspraken als ‘publiciteitsgeil’ en ‘zodoende halen ze het vak naar beneden’ worden in interviews gebruikt.

Respondenten hebben uiteenlopende verklaringen hiervoor:

- inhoud geven aan onze rol als belangenbehartigers van de Nederlandse politie (bonden);
- inhoud geven aan hun rol als belangendragers, maar op onderdelen schiet men door (BZK, politieveld);
- het gebruik maken van hun rol als belangenbehartigers voor een oneigenlijk doel te weten: onderling tegen elkaar opboksen om zich te profileren naar zowel de eigen achterban als andere bonden;

Het laatste verwijst naar de onderhuidse ‘concurrentie’ tussen bonden. Er is weliswaar sprake van onderlinge solidariteit tussen de bonden – althans de meeste – maar subjectieve percepties (forse uitspraken en media aandacht) en objectieve factoren als ledenaantallen en ledenverloop spelen voor betrokkenen een zekere rol. Deze onderhuidse ‘concurrentie’ wordt beaamd door alle respondenten, maar het is onduidelijk in hoeverre dit mechanisme daadwerkelijk speelt, hoe vaak en wat de mogelijke invloed zou kunnen zijn op onderlinge samenwerking, overleg met werkgevers en/of de perceptie van de leden. Deze ‘irritatie’ geeft aan dat op enigerlei wijze het optreden van bonden of bondsbestuurders op enigerlei wijze toch invloed heeft. Maar hoe deze precies wordt uitgeoefend is niet echt onderwerp van onderzoek geweest. Ook weten we weinig of de daadwerkelijke effecten.

In de volgende paragraaf wordt een aanzet gegeven tot operationalisering van (in)formele machtsbronnen.

Machtsbronnen.

Holtackers onderscheid tien machtsbronnen. Met het onderscheid tussen formele en informele werkelijkheid verdwijnen de eerste drie machtsbronnen uit beeld (*formele macht*, *procedurele macht* en *sanctiemacht*). De andere machtsbronnen kunnen we beschouwen als een operationalisering van Goffman’s en Dalton’s

informele rollenspel. Als politiebonden geen formele macht hebben waaraan ontlenen zij dan mogelijk(er) invloed?

referentiemacht komt tot stand door relaties. Holtackers wijst bijvoorbeeld op de relaties met de grote vakcentrales, maar vraagt zich af of deze in actie zouden komen voor specifieke politievraagstukken; *morele macht* kan worden uitgeoefend door een beroep te doen ‘aan goed en kwaad en gebeurt veelvuldig’. Het gevaar hier dreigt in het overspelen van de eigen hand. Dit gaat waarschijnlijk op in het overleg, maar morele macht kan wel weer worden ingezet richting eigen achterban. Of, wellicht het grote publiek.

persoonlijke macht heeft betrekking op aanzien van individuen en heeft raakvlakken met Weber’s charismatische persoonlijkheden;

hulpbronnenmacht verwijst naar de beschikbare mensen en middelen en dan in het bijzonder de financiële middelen. Deze kunnen een randvoorwaarde vormen voor (de duur) van acties. Een van de belangrijkste machtsbronnen is informatie die wordt verstrekt door leden. In alle interviews wordt hierop gewezen;

mobilisatiemacht. Een voorbeeld van mobilisation power is bijvoorbeeld ‘de blauwe muur’ tijdens de CAO –onderhandelingen in 2005. Op korte termijn werd voor een langere tijd een groot aantal politiemensen (in totaal 16.000 man) gemobiliseerd om bij BZK te staan. Een ander voorbeeld is de mobilisatie van kamerleden en/of de publieke opinie door informatie te verstrekken, al dan niet via de media.

status quo macht. Status-quo macht betekent dat bonden een lange adem kunnen hebben in bijvoorbeeld een overlegsituatie. Door de status quo kan een korpschef, of de minister, op den duur op ‘achterstand’ komen te staan omdat de politiek en/of de publieke opinie niet accepteren dat de politie zich niet 100% bezighoudt met veiligheid;

irritatienmacht. Acties, zeker grootschalige acties, maar ook meer gerichte publicitaire acties kunnen in bepaalde dossiers zorgen voor publieke verontwaardiging, Kamervragen of een korpsbeheerder of korpschef in verlegenheid brengen.

Deze machtsbronnen kunnen een theoretisch kader vormen voor toekomstig onderzoek naar de rol en invloed van politiebonden. Holtackers geeft een aantal illustraties van de verschillende soorten van macht en deze zouden per onderscheiden machtsbron verder kunnen worden uitgediept. Dit kan gebeuren door een inhoudsanalyse van media (hoe vaak en waarover uiten bonden zich), Kamervragen (hoe vaak leiden handelingen van bonden tot vragen en wat is het resultaat), dossieronderzoek (van een reeks van dossiers waarin de bonden actief zijn geweest), analyses van websites van bonden om te bepalen aan welke onderwerpen ze aandacht besteden), macht- en onderzoek op nationaal, regionaal en districtonderzoek (op basis van geschetst kader), participerende observatie (bij bonden, bij overlegstructuren, op het departement).

Relatie bonden en politiek. Macht- en invloedrelaties raken ook aan verhoudingen met de politiek. Een ondergeschoven kindje in politieonderzoek in zijn algemeenheid. Zo bestaan sinds jaar en dag binnen de grote politieke partijen zogenaamde politiecommissies waarmee de partijen relaties onderhouden met het veld. In alle politiecommissies zitten politiefunctionarissen.

Er is weinig bekend over de relatie politie en politiek en daarbinnen over de relatie politiebonden en politiek met uitzondering van de boven genoemde ideologische oriëntatie van bonden richting algemene vakbonden en de klassieke zuilenstructuur waarin deze functioneren.

In bondsinterviews wordt kort geraakt aan de relatie met de politiek, maar dan vooral in een historisch perspectief. 'In 1993-1994 bestonden veel contacten met de Kamer, maar nu is sprake van verjonging in de politiek en is de kennis over de politie niet groot en zijn de contacten steeds minder geworden'.

Conclusie 3. Naar een belangenbehartiging 'nieuwe stijl'

Een deel van de respondenten (vertegenwoordigers van BZK, twee korpschefs) brengen andere accenten aan in de beantwoording van de vraag of en zo ja wat voor onderzoek kan worden gedaan naar politiebonden. De informele dimensie die hiervoor zijn behandeld worden niet of nauwelijks genoemd. En, als zij toch ter sprake worden gebracht is dat in de verleden tijd. Er is sprake van een 'spanning' tussen conclusie 2 en 3. Deze 'spanning' spreekt ook uit de aangehaalde uitspraak over de bonden als 'factor van betekenis'.

Het grote verschil is het tijdsperspectief. Daar waar in de (schaarse) literatuur wordt gewezen op de informele rol en functie in het verleden en het heden wordt in dit perspectief gepleit voor onderzoek naar de (nabije) toekomst. De argumentatie hiervoor ligt in de perceptie op de betekenis van belangenbehartiging. Op velerlei terreinen waar de (politie)vakbonden van oudsher actief waren zijn andere mechanismen en processen in de plaats gekomen. Overigens wordt een deel van de ontwikkelingen ook gezien door de bondsrespondenten.

Enkele ontwikkelingen.

Kwaliteit/opleidingen. Direct na WO II neemt de overheid rol van de bonden over op het terrein van kwaliteit en opleidingen. De bonden hebben altijd veel invloed gehad op het onderwijs, maar deze wordt gaandeweg minder. Bij de reorganisatie van het politieonderwijs en de oprichting van het LSOP aan het

einde van de 20^e eeuw zijn de bonden formeel wel vertegenwoordigd. ‘De inhoudelijke betrokkenheid was echter gering’, aldus een bondsvoorzitter. De modernisering van het politieonderwijs vindt plaats door onderwijskundigen en politiefunctionarissen en de kwaliteit van het onderwijs wordt meer en meer bepaald door horizontale invloeden. De belangrijkste lijkt de aansluiting tot HBO -instellingen te zijn. Door de aanstelling van lectoren en de intrede van onderwijskundige concepten als (kern)competenties, vaardigheden en eindtermen ‘verburgerlijkt’ het politieonderwijs.

Formalisering. In het afgelopen decennium zijn de onderwerpen waarover politiebonden met de werkgever onderhandelen sterk geformaliseerd. Meer en meer worden op basis van wet- en regelgeving landelijke regelingen vastgesteld. De speelruimte voor bonden is feitelijk kleiner geworden. Voorbeelden zijn: de landelijke CAO en de RTPG -toets.

In bondskringen wordt gesproken over ‘een verzakelijking van de arbeidsvoorwaarden’ en ‘vroeger was het meer een spel met onderhandelingen etc.’

Centralisering. Deze formalisering gaat hand in hand met een geleidelijke centralisering van het politiebestel. Na de reorganisatie van 1993 wordt weliswaar een regionaal overleg geïnstitutionaliseerd, maar door de toenemende formalisering wordt het landelijke niveau de belangrijkste beleidsarena.

Bondsfuncties worden overgenomen. Traditioneel vervullen de bonden een brede belangenbehartigingrol, maar onderdelen daarvan worden overgenomen door andere procedures en/of instanties:

- onafhankelijke klachtenprocedures en commissies nemen een deel van de bondsrol over;

- centrale vertrouwenspersonen en maatschappelijk werkfunctionarissen nemen een deel van de bondsrol over en
- medische diensten en HRM- afdelingen nemen een deel van de bondsrol over.

Ambivalenties tussen bonden, regionaal overleg en OR. Er is een complex geheel van belangenvertegenwoordigingen ontstaan. De politiebonden spelen een rol op nationaal niveau, maar deze neemt geleidelijk aan af, zo luidt de redenatie. Op regionaal niveau wordt aan belangenbehartiging gedaan door het regionaal georganiseerd overleg. Maar ook is wettelijk verplicht een ondernemingsraad gaan functioneren binnen de regio's.

De traditionele belangenbehartiging is gefragmenteerd en deelnemers spelen op verschillende schaakborden. Deelnemers aan het regionaal overleg en OR -leden zijn en lid van een politievakbond en vertegenwoordigen korpsfunctionarissen. Respondenten spreken over het bestaan van 'ambivalenties' in deze verschillende rollen en verantwoordelijkheden. De invloed van het regionaal georganiseerd overleg wordt minder, maar dit geldt niet voor de OR. Er doen zich invloedverschuivingen voor. Er bestaat bij de korpschefs onvrede over het regionaal georganiseerd overleg dat volgens een respondent 'een farce is geworden, er wordt over steeds minder onderwerpen gepraat en er zijn minder 'erupties' en er is minder kader van de bonden'.

Dalende organisatiegraad. De traditionele hoge organisatiegraad van de politie daalt geleidelijk. De politiebonden volgen daarin, zij het met een vertraging, maatschappelijke trends binnen het vakbondswezen.

Van visie naar incidenten. In bondskringen wordt gewezen op 'de snelheid van veranderingen'. Keer op keer dient op korte termijn een standpunt te worden ingenomen over steeds weer nieuwe onderwerpen in beleid of de actualiteit.

Hierdoor zou een cultuur zijn ontstaan ‘van snelheid, waardoor minder tijd is voor reflectie op wat nu precies de rol van de bonden is (..) bonden en partners hebben geen visie voor 3-5 jaar, laat staan over 10 jaar’.

Dit zou iets te maken kunnen hebben met het op het naar de achtergrond verdwijnen van de grote bondsverhalen zoals die tijdens de verzuiling een dominante rol speelden. Deze waren gebaseerd op uitgesproken maatschappijvisies en speelden (on)bewust een rol in de politiebonden. Tegen de achtergrond van de bovengeschetste fragmentering van de belangenbehartiging verdwijnen de grote richtinggevende verhalen. Ervoor in de plaats zouden dan een veel meer ad hoc achtig en incident gestuurde belangenbehartiging plaats vinden. Of dit zo is valt moeilijk te bepalen.

Verjonging en verzakelijking. De politiebondkaders waren en zijn tot op de dag van vandaag belangenvertegenwoordigers, maar ook inhoudelijk sterk bij het vak en alles wat dat raakt betrokken. Dit verklaart de aangestipte grensvervaging tussen belangenbehartiging in formele zin en een inhoudelijke betrokkenheid bij vrijwel alles wat het vak raakt. Het functioneren van bonden is altijd sterk bepaald door het karakter van de voorzitters. Deze voorzitters komen voort uit de *rank and file* van de politie en waren en zijn sterk emotioneel verbonden met het ‘vak’ en ‘de dienders’. In interviews wordt gewezen op de combinatie van ratio en emotie in het functioneren van voorzitters en dus van bonden.

In de interviews met bondsbestuurders zelf valt dit ook op. Met een zekere gepassioneertheid wordt gesproken over de rol van bonden toen en nu. Zij zijn betrokken bij het vak, en hebben een – zo lijkt het – meer dan gemiddeld rechtvaardigheidsgevoel. In de politie(bond) carrières hebben zich een of meer bepalende incidenten en/of (betrokkenheid bij) affaires voorgedaan die hen hebben gevormd. In de kern draaiden die om gepercipieerd onrecht van de zijde van de werkgever.

Dit is aan het veranderen. ‘Het rood -blauwe hart’ van de ‘oude’ bondsbestuurder gaat plaatsmaken voor jongere en naar verwachting meer zakelijke bondsvertegenwoordigers.

Belangenbehartiging ‘nieuwe stijl

Klassieke bondsfuncties worden, zo luidt de redenering van een aantal respondenten, overgenomen door procedures en uitgevoerd door functionarissen en afdelingen buiten de bonden. Het begrip ‘belangenbehartiging’ is daardoor midden in een proces van herdefiniëring. In de interviews wordt een aantal hypothesen geformuleerd over belangenbehartiging nieuwe stijl.

Wantrouwen/vertrouwen

‘De organisatiegraad was vroeger bijna 100%. Dat is niet goed, omdat het was gebaseerd op wantrouwen. Wantrouwen jegens de werkgever. Men was verzekerd tegen onzekerheid. Lidmaatschap was een vorm van ‘rechtsbijstand’, aldus een korpschef. De *mindset* van bondsbestuurders komt helder tot uitdrukking in de wijze waarop jarenlang – min of meer gegroeid als een grap – na een schorsing van de onderhandeling met de werkgevers voor beraad in eigen kring op enig moment onderling de vraag werd gesteld ‘mag het schorum (de werkgever) binnenkomen?’ Dit grapje komt waarschijnlijk rechtstreeks uit de wortels van de vakbeweging en is daaruit verklaarbaar doch is volgens anderen niet meer van deze tijd.

In de context van veranderende context – die wordt verondersteld - van belangenbehartiging wordt in verschillende interviews gesproken over een andere invulling van het begrip ‘belangenbehartiging’. De bonden spelen daarin natuurlijk hun rol, maar een grotere rol wordt toegekend aan nieuwe procedures, andere functionarissen maar in het bijzonder aan de OR.

Het politiemanagement dient in deze nieuwe visie veel meer vanuit een kwalitatieve zorgvraag in samenspraak met verschillende geledingen van een korps een nieuwe stijl van leidinggeven te ontwikkelen.

Kernwoord hiervan dient i.t.t. de traditionele – historisch gegroeide rol van de bonden – meer gebaseerd te zijn op ‘vertrouwen’ dan op wantrouwen.

In deze visie wordt de medewerker meer integraal onderdeel van beleidsprocessen in de organisatie doordat sprake is van een min of meer actieve(re) participatie.

Een dergelijk proces zou kunnen passen in een ontwikkeling die het Programma *Politie en Wetenschap* in het drieluik Prestatiesturing heeft beschreven: de grotere operationele betrokkenheid van verschillende lagen in de organisatie en de dus een geleidelijke vermindering van de traditionele kloof tussen management en uitvoering.

‘Wantrouwen’ maakt in deze nieuwe visie plaats voor begrippen als ‘partnership’, ombuiging of herdefiniëring van relaties’ en het komen tot ‘andere omgangsvormen en conversaties’ binnen korpsen.

In deze visie zijn individuele medewerkers en de georganiseerde vertegenwoordiging van het personeel in de OR/MR change agents die meer dan tot nu toe dienen te worden betrokken bij de organisatie.

Politie en Wetenschap kan onderzoek laten doen naar de vraag of dit zo is en indien het antwoord bevestigend zou zijn: hoe verhoudt deze ‘nieuwe stijl’ zich tot de veronderstelde informele macht en invloed die langs andere kanalen nog altijd lijkt te worden uitgevoerd.

Het functioneren van de OR

Indien de keuze zou worden gemaakt om belangenbehartiging nieuwe stijl als onderzoeksthema te benoemen is theoretisch en empirisch onderzoek noodzakelijk naar het functioneren van de OR in de afgelopen tien jaar dit om

sterke en zwakke punten in de organisatie, het functioneren en de effectiviteit te beschrijven en te verklaren. Daar bovenop kan een inventarisatie worden gemaakt van denkbeelden over de mogelijke inrichting en stimulering van belangenbehartiging nieuwe stijl.

Dergelijk onderzoek zou in alle regio's kunnen worden uitgevoerd – of een in een relevant aantal regio's – en zou kunnen bestaan uit een combinatie van bronnenonderzoek (verslagen), (half-)gestructureerde interviews, participerende observatie en case studies. Dergelijk kwalitatief onderzoek kan worden aangevuld met een schriftelijke vragenlijst om landelijk inzicht te verkrijgen.

Conclusie 4: Andere onderzoeksvragen

Historisch onderzoek

De Nederlandse politievakbonden hebben een geschiedenis die teruggaat tot het einde van de 19^e eeuw. De geschiedenis van de politiebonden is nauw verweven met de geschiedenis van de professionalisering van de politie. Kort na 1900 gaan de bonden zich opwerpen als belangenbehartigers van politiemensen. De strategie was om via vorming en opleiding de arbeidsomstandigheden en salariëring te verbeteren. De bonden hebben betekenis gehad voor de kwaliteit van het politievak, maar hoe dit proces precies is verlopen en wie of wat daarin een (grote) rol heeft gespeeld blijft nog een onbeschreven blad.

Er bestaat (grijze) literatuur in de vorm van gedenkboeken, memoires van politiemensen en kronieken van verschillende bonden. Er is een beperkte inventarisatie voorhanden noch is sprake van systematisch empirisch onderzoek. De Bibliografie van de Politie in Nederland 1813-1988 (Fijnaut en Vos 1992) is een goed begin voor verder onderzoek. Naast actualisering van de bibliografie is ook behoefte aan duiding van de rol en functie van de bonden.

In de literatuur zijn geen theoretische modellen ontwikkeld over de rol en functie van politiebonden anders dan meer algemene verwijzingen naar

belangenbehartiging, al dan niet in relatie tot onderwijs. Er is geen inventarisatie van interne bronnen bij bonden, noch plaatselijke politiebonden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam).

Er zijn weinig tot geen kronieken over historische cases waarin de bonden een rol hebben gespeeld (demonstraties, stakingen, parlementaire enquête van Traa etc.). Een uitzondering vormt de reconstructies van de casus Peper.

Politiebonden en vakbondswezen algemeen

De politiebonden hebben ruim honderd jaar een rol vervuld in het politiebestedel. Zij hebben traditioneel inhoudelijk en bestuurlijke raakvlakken met het bondswezen in het algemeen. Over deze raakvlakken is niets of zeer weinig bekend. In hoeverre overkoepelende vakbonden een rol hebben gespeeld in het functioneren van politiebonden en andersom is niet bekend (zie ook verder)

Wel wordt gewezen op het 'eigene' van politiebonden. Deze hebben in vergelijking met algemene bonden een grote achterban. Vrijwel de gehele Nederlandse politie is lid van een bond: de organisatiegraad is hoog.

Niet alleen is de organisatiegraad hoog, maar ook de 'tanende invloed' van vakbonden in de samenleving in het algemeen lijkt minder snel door te werken in de politiewereld.

De hoge organisatiegraad wordt stevast genoemd doch dit dient wel in de context te worden gezien van de ledenwerving direct bij aanvang van de politie - opleiding. Vrijwel iedereen wordt min of meer automatisch lid, maar in hoeverre dit lidmaatschap als actief dan wel passief kan worden geduid is niet bekend.

Een onderzoeksthema kan de relatie leden en bonden zijn (zie ook verder).

Internationaal vergelijkend onderzoek

De internationale politieliteratuur vertoont dezelfde witte vlekken in zowel historisch als contemporain onderzoek. Van enig systematisch onderzoek naar overeenkomsten en verschillen tussen landen wat betreft de rollen en functies

van politievakbonden is geen sprake. Voor de genoemde en nog te benoemen uiteenlopende onderzoeksvragen verdient het aanbeveling om (op onderdelen) vergelijkende vragen te benoemen.

Onderzoek verschillen en overeenkomsten bonden

Er zijn verschillende politiebonden. Zij doen allemaal vanuit een verschillende achtergrond aan belangenbehartiging maar er bestaan onderling verschillen:

- alle bonden met uitzondering van de VHMP vertegenwoordigen uitvoerende politiefunctionarissen;
- oude zuilen werken (on)bewust door in het beleid en de standpunten van de grootste bonden (ACP/CDACNV; NPB/PvdA/FNV);
- de culturen van de grootste bonden verschillen: de NPB zou een hardere onderhandelingsinstelling hebben ('gaan tot het gaatje') en de andere bonden zijn meer samenwerkingsgericht;
- er zou sprake zijn van een zekere ruimte tussen bestuurders en kaderleden c.q. ander bondspersoneel waarbij het onderscheidend criterium 'betrokkenheid' zou zijn. De betrokkenheid en gedrevenheid van bestuurders wordt niet in twijfel getrokken – al gaan zij soms te ver – wel worden voorzichtig vraagtekens gezet bij de kwaliteit van de back office van bonden. Het personeel blijft lang zitten; er is weinig roulatie; de salariëring is redelijk en er is een grote mate van vrijheid in het werk. Deze opmerkingen worden dan gekoppeld aan ene pleidooi voor een zekere mate van verzakelijking van het bondswezen.

Onderzoek leden

Ondanks de hoge organisatiegraad is weinig bekend over de betrokkenheid van de leden noch de perceptie van leden over het functioneren van de bonden. Al kan de opkomst tijdens publieke manifestaties waarschijnlijk wel degelijk als indicator dienen. In de bondsinterviews is gevraagd naar een typologie van de

achterban. Van een van de grootste bonden wordt geschat dat 60 a 70% 'wars is van enig historisch besef van de rol en het belang van bonden, men is daar eigenlijk niet in geïnteresseerd'. De overige 30 a 40% is 'gestaald kader' en 'meer principieel' bij de bond betrokken. Een onderscheidend criterium voor de indeling bij de een of de andere categorie is leeftijd: naarmate de leeftijd lager is loopt de mate van 'gestaaldheid' af (zie ook verder). De oudere generatie kreeg van huis uit, of vroeg in de loopbaan, met 'de paplepel een dosis bondswezen mee'. Dit is veranderd, aldus een bondsbestuurder.

De achterban(nen) lijken nu een meer diffuus geheel te gaan vormen en is niet meer precies te duiden. Wat precies de (emotionele) verbindingen zijn tussen leden, bondskader en de de bonden als geheel is onbekend.

Perceptie- en imago onderzoek

In interviews wordt gewezen op de vraag naar de perceptie of imago van bonden bij leden, stakeholders, departement, politieleiders en burgers. Welke beelden bestaan over het functioneren en de toegevoegde waarde van bonden?

Over percepties van leden kan weinig zinnigs worden gezegd. Er is weliswaar sprake van licht dalende ledentallen, maar of hier een causaal verband bestaat met het functioneren valt niet te zeggen.

Op het departement en binnen het veld bestaat 'irritatie'. Men spreekt van 'manifestatiedrang die nergens toe leidt'. Kanttekeningen worden gezet bij de 'brede' belangenbehartiging door uitspraken te doen over beleid, rapporten en incidenten. Hierdoor zouden elementen uit een groter verband worden gelicht en bovenmatig en onevenredig veel (negatieve) aandacht krijgen. En, dit zou weer ten koste gaan van het imago van de Nederlandse politie.

Strategisch onderzoek

In een van de interviews wordt de suggestie gedaan om beleidsonderzoek te doen naar de strategie die de werkgever kan hanteren richting bonden. Het idee

is om een aantal beleidsscenario's en bijbehorende onderhandelingswijzen te ontwikkelen.

Prognostisch onderzoek

Op de eerste vraag aan een van de respondenten over nut en noodzaak van wetenschappelijk onderzoek naar politiebonden wordt geantwoord: 'Dat had men tien jaar geleden moeten doen'. Dit is ingegeven door het gevoel/inzicht, dan wel de wens, om te komen tot geheel andere vormen van belangenbehartiging dan zoals die traditioneel door de bonden wordt gedaan. Kort gezegd komt dit neer op denkbeelden over de tanende invloed van de bonden oude stijl en de (wens te komen tot) nieuwe vormen van belangenbehartiging.

De (historische) rol van de politiebonden ondergaat, zo luidt de redenering, veranderingen. Een aantal veranderingen worden aangegeven op grond waarvan wordt geconcludeerd dat de traditionele rol aan een herdefiniëring toe is. Er is sprake van een afnemende belangenbehartiging door de bonden. Dit betekent dat naar de toekomst toe niet zozeer de rol en invloed van bonden een belangrijke onderzoeksvraag is, maar wel hoe een belangenbehartiging 'nieuwe stijl' kan worden vormgegeven en wat de rol daarvan is in het richting geven van de politieorganisatie?

Vergelijkend onderzoek bedrijfsleven

Een volgende stap zou kunnen zijn om een vergelijkend onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de OR in een aantal grote bedrijven:

- Welke taken en bevoegdheden heeft de OR?
- Hoe is de OR gepositioneerd?
- Op welk moment wordt de OR betrokken bij veranderingen en/of andere strategische vragen?
- Welke rol speelt de OR in de implementatie van beleid?

- Kunnen lessen worden getrokken voor de politieorganisatie?

Achterliggend idee is dat strategieën en processen van grote organisaties, met betrekking tot de wijze waarop werkgever en werknemers onderdeel van een geheel vormen en er dus baat bij hebben gezamenlijk aan de kwaliteit van de organisatie te werken, in de publieke en de private sector niet wezenlijk anders is.

Het onderzoek kan zich richten op het functioneren van de OR in een aantal bedrijven, en kan worden aangevuld met een verkennend onderzoek op het niveau van bestuursvoorzitters. Dit laatste om strategische noties in kaart te brengen over wat men ziet als de rol en functie van de OR, op welke wijze men omgaat met de OR en wat *lessons learned* zijn.

Bijlage 1 Juridisch kader

De Ambtenarenwet.

Nederland kent 8 ambtelijke sectoren. Naast de sector Politie zijn dat de sectoren; Rijk, Provincies, Gemeenten, Onderwijs, Waterschappen, Rechterlijke Macht, en Defensie. De grondwet schrijft voor dat de rechtspositie van ambtenaren bij wet geregeld wordt (16). Dit voorschrift is uitgevoerd in de Ambtenarenwet (17). Op haar beurt schrijft de Ambtenarenwet in artikel 125 voor dat talrijke, met name genoemde, aspecten van de rechtspositie, onder andere de wijze waarop het overleg met vakverenigingen wordt gevoerd (18) geregeld worden bij Algemene Maatregel van Bestuur. Gelet op de veelheid van sectoren bestaan er in Nederland dus meerdere ambtelijke rechtsposities, die ondanks sectorspecifieke verschillen vanwege artikel 125 van de Ambtenarenwet ook veel overeenkomsten vertonen.

De Politiewet

De relatie tussen de Ambtenarenwet en de rechtspositie van de sector politie ligt in artikel 50 lid 1 van de Politiewet (19). Dit artikel is uitgewerkt in meerdere AMVB's en daarop gebaseerde besluiten. Meest bekend zijn het Besluit Algemene Rechtspositie Politie(20) en het Besluit Bezoldiging Politie (21). In het kader van deze bijdrage is het Besluit Overleg en Medezeggenschap(22) van belang. Dit besluit regelt de wijze geregeld waarop overleg wordt gevoerd tussen de politievakorganisaties en de werkgever.

Het Besluit Overleg en Medezeggenschap Politie

Hoofdstuk beschrijft welke verenigingen tot het landelijke, respectievelijk, regionale overleg zijn toegelaten, waarover wordt overlegd, hoe besluitvorming plaatsvindt, en wat er dient te gebeuren als er zich een geschil voordoet.

Politievakorganisaties kunnen tot het landelijke overleg worden toegelaten als zij aangesloten zijn bij een vakcentrale. Bovendien moet een vakorganisatie representatief zijn voor de doelgroep die men vertegenwoordigt. Lokale bonden hoeven niet bij een vakcentrale aangesloten te zijn om te worden toegelaten tot het regionale overleg. De Minister, of diens vertegenwoordiger, zit het landelijke overleg voor. Het besluit kent de politievakorganisaties twee soorten bevoegdheden toe, het recht van overleg en het recht van instemming. Welk recht van toepassing is, is afhankelijk van de aard van het gespreksonderwerp. Betreft het een agendapunt over “aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaar met inbegrip van de regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd”(23) dan wordt pas beslist nadat de voorzitter heeft overlegd met de commissie. Voorbeelden van onderwerpen waarvoor het recht van overleg geldt zijn; herijking van een functiewaarderingssysteem, invoering van een nieuw dienstwapen, wijziging van de geweldsinstructie, invoering van actieprogramma om geweld tegen de politie tegen te gaan, invoering van een nieuw onderwijsstelsel etc. Het tweede recht, het recht van instemming gaat verder dan het recht van overleg.

Vakbonden en werkgever kunnen door het onthouden van instemming een verandering blokkeren. Het recht van instemming is van toepassing op “een voorstel strekkende tot invoering of wijziging van individuele rechten of plichten van de ambtenaar”. Besluitvorming in het kader van CAO-overleg is aan instemming onderhevig. Het gaat dan om loonsverhogingen, verandering in toelagen, gevolgen van het niet halen van een vaardigheidstest etc. Andere onderwerpen zijn wijziging van aanstellingseisen of wijziging van ontslagronden, uitbreiding of beperking van rechtsbijstand indien de ambtenaar uit hoofde van zijn functie ergens voor aansprakelijk wordt gesteld etc.

Voor het regionale overleg gelden dezelfde regels met dien verstande dat zij niet treden in wat landelijk wordt geregeld.

Het BOM voorziet ook in de situatie dat partijen niet tot overeenstemming komen. In hoofdstuk 2, afdeling V, is een arbitrage- en adviesregeling opgenomen. Het verschil tussen arbitrage en advies is, dat in het eerste geval het oordeel van de geschillencommissie bindend is voor partijen. In geval van advies kunnen partijen het oordeel van de commissie naast zich neerleggen. Partijen beslissen zelf of ze arbitrage of advies vragen. Een adviesaanvraag kan gezamenlijk geschieden, maar ook door werkgever of politievakorganisaties afzonderlijk worden ingediend.

Zowel het landelijke als het regionale overleg kennen een formele en een informele variant. In het informele overleg komen in feite de standpuntbepalingen en besluitvorming tot stand. Het formele overleg dient er uitsluitend toe om de besluiten rechtsgeldig te kunnen nemen. Het informele overleg wordt in de korpsen meestal voorgezeten door de korpschef. Zowel het landelijke formele als onformele overleg wordt, uitzonderingen daargelaten, geleid door een vertegenwoordiger van de minister. In de regio zit de persoon van de Korpsbeheerder zelf wel het formele overleg voor. In de laatste jaren vinden er steeds meer gesprekken plaats tussen overlegpartners buiten de kaders van het BOM. Men noemt deze gesprekken beleidsoverleg, ofschoon de term overleg eigenlijk niet juist is. Het zijn meer opiniërende gedachtewisselingen over strategische onderwerpen.

Wet op de Ondernemingsraden

Als gevolg van de Wet op de Ondernemingsraden zijn politieorganisaties verplicht om een ondernemingsraad in te stellen. Het werk van een ondernemingsraad moet worden onderscheiden van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een Ondernemingsraad in de sector politie houdt

zich uitsluitend bezig met de bedrijfsvoering van een organisatie en niet met arbeidsvoorwaardenoverleg. Niettemin blijkt er in de praktijk enige overlap met het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze complicatie blijkt in de praktijk werkbaar, zij het soms moeizaam en tegen de hoge prijs van afstemmingsoverleg. Een belangrijk verschil tussen beide overlegvormen is dat het overleg van ondernemingsraad met de bestuurder van de onderneming wordt gevoerd door werknemers van die onderneming zelf. Bij (regionaal) arbeidsvoorwaardenoverleg wordt het overleg gevoerd door vakbondsbestuurders die niet afkomstig zijn, of hoeven te zijn uit de eigen organisatie. Vakorganisaties zorgen er voor dat bij OR-verkiezingen lijsten worden opgesteld met vertegenwoordigers van hun eigen organisatie. In die zin is er grote invloed van (leden van) vakorganisaties op de ondernemingsraad. Niettemin kunnen ook niet-leden van vakorganisaties in de ondernemingsraad worden gekozen. Men kan namelijk een zogenoemde vrije lijst opstellen. Bij voldoende stemmen verkrijgt men een of meer zetels. Ook daarin verschilt het arbeidsvoorwaardenoverleg, waar uitsluitend vakorganisaties vertegenwoordigd zijn en waar van verkiezingen geen sprake is, met de ondernemingsraad.