

Medewerkersparticipatie bij de politie

MEDEWERKERSPARTICIPATIE BIJ DE POLITIE

IVO VAN DUIJNEVELDT EN FLEUR HILHORST

Boom criminologie
Den Haag
2020

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2020 I. van Duijneveldt en F. Hilhorst | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-157-7

ISBN 978-90-5931-461-0 (e-book)

NUR 741

www.boomcriminologie.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksopzet	11
1.4 Introductie casestudy's	13
1.5 Leeswijzer	16
2 Medewerkersparticipatie: een verkenning van het begrip	19
2.1 Een begrip met een lange traditie	19
2.2 Definities en classificaties	22
2.3 Opbrengsten van medewerkersparticipatie	24
2.4 Medewerkersparticipatie bij de Nederlandse politie	26
2.5 Beleidscontext	29
3 De betekenis van medewerkersparticipatie	35
3.1 Begrip	35
3.2 Waardering	37
3.3 Belang	40
3.4 Inhoud	42
3.5 Conclusie	46
4 Verschijningsvormen van medewerkersparticipatie	49
4.1 Participatieoverleg	49
4.2 Werkoverleg en briefingsmomenten	54
4.3 Verbeteren en innoveren	56
4.4 Betrokkenheid	59
4.5 Beleid rond medewerkersparticipatie	62
4.6 Conclusie	64
5 Ruimte binnen kaders	65
5.1 Knellende kaders	66
5.2 Managersparticipatie	70
5.3 De toon van de muziek	71

5.4	Professionele ruimte en operationeel leiderschap	74
5.5	Conclusie	78
6	Helpende en belemmerende factoren	79
6.1	Leiderschap	79
6.2	Volgerschap	83
6.3	Contextuele factoren	87
6.4	Conclusie	91
7	Medewerkersparticipatie versterken	93
7.1	De aanpak van politiechefs	93
7.2	De rol van de medezeggenschap	100
7.3	Gelijkgerichte bewegingen	104
8	Conclusies en aanbevelingen	111
8.1	Conclusies	111
8.2	Aanbevelingen	116
	Dankwoord	119
	Literatuur	121

VOORWOORD

Het begrip medewerkersparticipatie kent een lange traditie in de wereld van organisatiekunde en hrm. Ook binnen de politie is het idee van actieve participatie van medewerkers bij beslissingen in en over het werk geen onbekende: al in de jaren zeventig van de vorige eeuw pleitten vooruitstrevende politiechefs voor een nieuwe oriëntatie op de tot dan toe sterk hiërarchische arbeidsverhoudingen. Bij de start van één nationaal politiekorps in 2013 is medewerkersparticipatie als uitgangspunt geformuleerd. Achterliggende gedachte: om in de huidige maatschappelijke dynamiek en complexiteit goed invulling te kunnen geven aan de politiefunctie is het essentieel dat medewerkers maximaal de ruimte krijgen om hun eigen kennis en kunde in te brengen. Daarnaast past actieve participatie van medewerkers ook goed bij de visie van modern werkgeverschap.

Vanuit het besef dat medewerkersparticipatie soms heel intuïtief, maar soms ook heel moeizaam invulling krijgt, gaven de korpsleiding en de centrale ondernemingsraad van de nationale politie in het najaar van 2018 opdracht voor een verdiepend onderzoek naar medewerkersparticipatie binnen het korps. Opzet van het onderzoek was om op teamniveau te onderzoeken hoe het uitgangspunt van medewerkersparticipatie in de praktijk – al dan niet – ingevuld wordt. En om, in het verlengde daarvan, te onderzoeken hoe medewerkersparticipatie verder kan worden versterkt. Dit boek vormt de weerslag van dit onderzoek.

De auteurs beschrijven hoe medewerkersparticipatie in de dagelijkse praktijk begrepen wordt, welk belang politiemensen eraan hechten, hoe het invulling krijgt en wat helpende en belemmerende factoren zijn voor participatie van medewerkers. *Medewerkersparticipatie bij de politie* laat zien hoe de ambitie om medewerkersparticipatie in alle teams te realiseren al breed invulling krijgt, maar ook dat het geen vanzelfsprekendheid is. En dat medewerkersparticipatie vele verschijningsvormen kent – vaak ook zonder dat het bewust zo genoemd wordt.

Daar ligt wat ons betreft ook de sleutel tot verdere ontwikkeling: medewerkersparticipatie niet als losstaand onderwerp benaderen, maar in samenhang gezien met gelijkgerichte bewegingen binnen de politieorganisatie, samen een politie in beweging.

Liesbeth Huyzer
namens de korpsleiding

Rob den Besten
namens de centrale ondernemingsraad

1 | INLEIDING

Dit boek gaat over medewerkersparticipatie bij de Nederlandse politie. Het doet verslag van een onderzoek naar de manier waarop medewerkers van de politie kunnen participeren bij beslissingen die raken aan hun werk. De vraag wat medewerkersparticipatie is, hoe het begrepen kan worden en wat het in de dagelijkse praktijk betekent, loopt als een rode draad door dit boek. Het onderzoek laat zien dat deze vragen zich niet eenduidig laten beantwoorden. Voor de een betekent medewerkersparticipatie iets anders dan voor de ander. En de een kent er een andere waarde en een ander belang aan toe dan de ander.

In dit boek beschrijven we hoe het idee van medewerkersparticipatie begrepen wordt en hoe het in de dagelijkse praktijk invulling krijgt. Ook staan we stil bij de betekenis van medewerkersparticipatie voor de politie. Wat levert het op? En is het mogelijk en wenselijk medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling te brengen?

1.1 AANLEIDING

Bij de vorming van één nationaal politiekorps in 2013 is medewerkersparticipatie als uitgangspunt geformuleerd. Het idee is dat medewerkers gevraagd en ongevraagd hun kennis en ervaring naar voren kunnen brengen bij het ontwikkelen van beleid en bij de uitvoering ervan. Inhoudelijk richt de participatie van medewerkers zich op beslissingen die raken aan de kwaliteit van het werk en aan de werkomstandigheden (KNP, 2012).

Medewerkersparticipatie heeft een formele plaats in het medezeggenschapsmodel van de politie, naast de dertien decentrale ondernemingsraden en een centrale ondernemingsraad. Tot de vorming van de nationale politie kenden de korpsen op districts-niveau en bij diensten onderdeelcommissies (OC's), die net als de OR'en periodiek via verkiezingen werden samengesteld. Met de vorming van de nationale politie zijn deze OC's afgeschaft. Het uitgangspunt van medewerkersparticipatie op alle teams is daarvoor in de plaats gekomen.

Alhoewel medewerkersparticipatie als uitgangspunt is vastgesteld voor de gehele politieorganisatie, zijn er duidelijke verschillen tussen teams in de mate waarin en de wijze waarop medewerkersparticipatie invulling krijgt (AEF, 2017). Medewerkersparticipatie kent meerdere gezichten.

In sommige teams komt medewerkersparticipatie op heel vanzelfsprekende wijze tot stand. Medewerkers en hun leidinggevenden kunnen zich maar moeilijk voorstellen hoe je in een team waar je op elkaar aangewezen bent en met elkaar werkt aan je opdracht beslissingen kunt nemen zonder daar eerst met elkaar over te spreken. Er zijn ook vele voorbeelden van verbetermaatregelen, oplossingen en innovaties die vanuit het dagelijks werk ontstaan. Medewerkers die zelf het initiatief nemen om het werk te verbeteren en om de manier waarop zaken georganiseerd zijn kritisch tegen het licht te houden. De voorbeelden zijn overal door de organisatie terug te vinden. Bekend zijn de voorbeelden van zelfsturende en 'regelvrije' teams. Ook zijn er teams waar medewerkers zelf de roostering ter hand hebben genomen. In de opsporing springen de teams die werken aan de innovatie van het vak (zoals de Q-teams) in het oog, maar bijvoorbeeld ook de teams die met scrum en agile-principes plankzaken hebben weggewerkt en meer grip op hun eigen werkproces hebben gekregen. En ook in de ondersteuning en bij staffuncties is sprake van verbetering die gedreven wordt vanuit het werk, zoals de vernieuwingsbeweging PDC Next Level. Voor deze voorbeelden geldt veelal dat het om initiatieven en ontwikkelingen gaat die medewerkers zelf op gang hebben gebracht. Voorbeelden die laten zien hoe medewerkers zelf met hun kennis en kunde eigenaarschap nemen over hun werk. Veelal overigens zonder dat het begrip medewerkersparticipatie daarbij expliciet wordt gebruikt.

Maar er zijn ook teams waar medewerkersparticipatie minder vanzelfsprekend tot stand komt. Bij deze teams is het zoeken naar een geschikte vorm om participatie van medewerkers invulling te geven. Medewerkersparticipatie dreigt dan te verworden tot een verplicht nummer, waar medewerkers noch leiding plezier aan beleven. Waar leidinggevenden een zeker ongemak ervaren om medewerkers te vragen om input voor bijvoorbeeld het jaarlijkse teamplan. En waar medewerkers sceptisch zijn. Hoe weten zij dat de uitkomst niet op voorhand al vast staat? Ook bestaat het gevoel dat de ruimte om mee te praten zich beperkt tot triviale zaken, terwijl over de onderwerpen die medewerkers echt aan het hart gaan, nog steeds voor hen besloten worden.

Deze constatering dat het per team verschilt hoe medewerkersparticipatie vorm krijgt, vormde de directe aanleiding voor het onderzoek waar dit boek op is gebaseerd. Wat maakt dat medewerkersparticipatie soms zo vanzelfsprekend is dat betrokkenen niet eens aan de term denken? En wat maakt dat in andere situaties juist scepsis domineert? Wat betekenen de verschillen tussen en binnen teams voor het uitgangspunt van 'medewerkersparticipatie op alle teams', zoals dit bij de vorming van de nationale politie is gesteld? En in hoeverre is het mogelijk om medewerkersparticipatie te versterken?

1.2 VRAAGSTELLING

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de korpsleiding en de centrale ondernemingsraad van de nationale politie. Het doel van het onderzoek was om aan de hand van een aantal casestudy's een dieper inzicht te krijgen in de wijze waarop medewerkersparticipatie bij de politie feitelijk invulling krijgt én welke lessen daaruit getrokken kunnen worden in verband met de ambitie om medewerkersparticipatie verder te versterken.

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat verstaan medewerkers en hun leidinggevenden onder medewerkersparticipatie?
2. Welk belang kennen medewerkers en hun leidinggevenden toe aan participatie van medewerkers?
3. Over welke onderwerpen willen medewerkers betrokken worden?
4. Wat zijn verschijningsvormen van medewerkersparticipatie?
5. Wat zijn de ervaringen met participatie op teamniveau?
6. Wat zijn helpende en belemmerende factoren voor medewerkersparticipatie?

De bevindingen uit het onderzoek op teamniveau worden gepresenteerd in hoofdstuk 3 tot en met 6. De betekenis, het belang en de inhoud van medewerkersparticipatie komt aan bod in hoofdstuk 3 (onderzoeksvragen 1, 2 en 3). Hoofdstuk 4 beschrijft de verschillende verschijningsvormen van medewerkersparticipatie (onderzoeksvraag 4). In hoofdstuk 5 komt de vraag aan bod naar de ervaringen met participatie op teamniveau (onderzoeksvraag 5), waarbij specifiek ingegaan wordt op het thema van ruimte binnen kaders. In hoofdstuk 6 staat de vraag naar helpende en belemmerende factoren voor medewerkersparticipatie centraal (onderzoeksvraag 6). In de volgende paragraaf volgt een nadere toelichting op de opzet van het onderzoek op teamniveau.

Aanvullend aan de onderzoeksopdracht om door middel van casestudy-onderzoek dieper inzicht te krijgen in medewerkersparticipatie, hebben de korpsleiding en de centrale ondernemingsraad een tweede opdracht verstrekt. Het doel van deze tweede opdracht was om medewerkersparticipatie binnen het korps verder te versterken. Alhoewel het hier geen onderzoek betrof, heeft deze tweede opdracht ook waardevolle inzichten opgeleverd, die relevant zijn voor de beantwoording van met name de vraag hoe medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling kan worden gebracht binnen de politie. De bevindingen uit deze tweede opdracht worden beschreven in hoofdstuk 7.

1.3 ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek op teamniveau is uitgevoerd door middel van vier casestudy's bij teams binnen de nationale politie. Er zijn twee blauwe teams geselecteerd: één basisteam en één blauw team van de Landelijke Eenheid. Daarnaast zijn een rechteam (zedes) en een team van het Politie Diensten Centrum (PDC) geselecteerd. In de volgende paragraaf volgt een nadere kennismaking met de teams.

De selectie van de teams is zodanig gekozen dat verschillende onderdelen van de organisatie in het onderzoek betrokken worden, met name om recht te doen aan de aard van het werk, die per taak en specialisme sterk verschilt. Het onderzoek wijst overigens uit dat er, naast contextuele verschillen, vooral ook generieke inzichten geformuleerd kunnen worden met betrekking tot de factoren die medewerkersparticipatie bevorderen of juist belemmeren. Er is bewust niet gekozen voor een opzet waarbij vier gelijksoortige teams met elkaar vergeleken zouden worden, maar voor een opzet om vier teams die duidelijk van elkaar verschillen naar taakopdracht en

aard van de werkzaamheden naast elkaar te kunnen zetten. Deze opzet maakt het mogelijk om bij de duiding van de bevindingen ook de vraag te betrekken in hoeverre taakkenmerken mede bepalend zijn voor participatie van medewerkers. De achterliggende gedachte daarbij was dat een keuze voor variatie in de selectie van de teams een rijkere opbrengst zou hebben uit oogpunt van de doelstelling van het onderzoek om inzicht te krijgen in zowel de feitelijke verschijningsvormen van medewerkersparticipatie als inzicht in de helpende en belemmerende factoren voor medewerkersparticipatie.

Het onderzoek is bedoeld om een kwalitatieve verdieping te bieden op de betekenis en werking van medewerkersparticipatie in het dagelijks werk in verschillende teams binnen de politie. Het onderzoek is nadrukkelijk niet bedoeld als een monitor om de landelijke stand van zaken rond medewerkersparticipatie in kaart te brengen. De gekozen onderzoeksoepzet (casestudy's in vier teams) leent zich daar ook niet voor. Het onderzoek biedt wel zicht op onderliggende patronen, die naar voren komen uit één of meerdere cases. Patronen die inzicht geven in de invulling die medewerkersparticipatie kan krijgen en wat het betekent voor de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsverhoudingen binnen de politie. Patronen die zichtbaar maken waarom medewerkersparticipatie soms wel tot stand komt of juist niet.

Het veldwerk is uitgevoerd in de periode oktober 2018 tot en met oktober 2019. In het kader van het veldwerk zijn op elk van de teams interviews afgenomen met medewerkers en leidinggevenden. Daarbij is bewust gekozen voor een brede afspiegeling van functies uit het team, zodat zoveel mogelijk perspectieven in het onderzoek konden worden betrokken. Per team zijn voorts uiteenlopende overlegmomenten bijgewoond, variërend van MT-vergaderingen, vakoverleggen tot formele overleggen gericht op participatie van medewerkers. Aanvullend zijn relevante beleidsdocumenten geraadpleegd. Bij de blauwe teams zijn in het kader van het onderzoek meerdere diensten meedraaid. Operationeel meedraaien was, vanwege het vertrouwelijke en gevoelige karakter van het werk binnen het zedenteam, niet mogelijk. Bij het PDC-team is gekozen voor observaties op de werkvloer, in plaats het meedraaien gedurende een hele dienst met één of meerdere medewerkers.

Bij aanvang van het onderzoek hebben wij stilgestaan bij de vraag wat medewerkersparticipatie is. Een initiële definitie en een eerste afbakening leek wenselijk in de voorbereiding op het veldwerk. Gekozen is voor een definitie die nauw aansluit bij de invulling die in het Inrichtingsplan Nationale Politie (2012) gegeven wordt aan het begrip medewerkersparticipatie. De werkdefinitie voor het onderzoek luidt als volgt:

Medewerkersparticipatie is het betrekken van medewerkers bij beslissingen in het werk en bij de voorbereiding van beleid over hoe het werk uitgevoerd of georganiseerd wordt. Doel is de kennis, kunde en ervaring van medewerkers bij deze beslissingen te betrekken.

Met beslissingen 'in het werk' worden beslissingen bedoeld die betrekking hebben op situaties of vraagstukken die zich voordoen tijdens de uitvoering van het werk. Medewerkersparticipatie kan dan bijvoorbeeld invulling krijgen in de vorm van een (operationeel) werkoverleg. Met beslissingen 'over het werk' worden beslissingen bedoeld die een meer beleidsmatig karakter hebben. Kenmerkend voor dit type beslissingen

is dat deze niet ad hoc ‘in het werk’ tot stand komen, maar een langere voorbereiding kennen.

Met deze werkdefinitie als vertrekpunt is vervolgens een uitgebreide topiclijst opgesteld. Deze heeft als basis gediend voor zowel de observaties als de interviews tijdens het veldwerk. In de topiclijst is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- (structuur)kenmerken van het team
- werkzaamheden van het team
- overlegvormen op het team
- cultuuraspecten en omgangsvormen
- rolopvatting en gedrag van medewerkers
- rolopvatting en gedrag van leidinggevenden
- beslissingen in het werk
- beslissingen over het werk
- beleid met betrekking tot medewerkersparticipatie.

Het veldwerk is uitgevoerd door Ivo van Duijneveldt en Fleur Hilhorst. Bij de analyse van de bevindingen uit het veldwerk is samengewerkt met Hidde de Blouw.

1.4 INTRODUCTIE CASESTUDY'S

Hieronder volgt een nadere introductie van de vier teams waar in het kader van het onderzoek veldwerk is verricht. De bevindingen uit het veldwerk zijn anoniem verwerkt. Wij presenteren de bevindingen op zodanige wijze dat deze niet tot individuele personen te herleiden zijn.

Een team van de Landelijke Eenheid

Het eerste team waar het veldwerk is uitgevoerd, is een team van de Landelijke Eenheid. Het betreft een blauw team, dat zich richt op criminaliteitsbestrijding op de ‘stromen’ (snelwegen, waterwegen, spoorverbindingen). Dit omvat onder meer de aanpak van mobiel banditisme en transportcriminaliteit. De medewerkers van het team werken regelmatig in burgerkleding en in onopvallende voertuigen. Het team is niet belast met het rijden van meldingen, maar de medewerkers luisteren wel mee met de meldkamer. Daardoor kunnen zij in hoge mate zelf bepalen hoe zij hun dienst invullen. Kenmerkend voor het werk is dat de medewerkers in kleine groepen (van een man of zes, verdeeld over meerdere voertuigen) zelf de invulling van hun dienst oppakken. Daarbij vervult één van hen de rol van ‘actieleider’. Deze rol wisselt per dienst. Iedere medewerker wordt geacht deze rol op te kunnen pakken. De actieleider is degene die bijvoorbeeld bepaalt wanneer besloten wordt een voertuig aan de kant te zetten voor een controle. Het is ook degene die bepaalt of een actie afgebroken wordt, als er zich een situatie voordoet die meer urgentie heeft. Ten tijde van het onderzoek werken er zo’n 80 fte’s bij het team. De medewerkers van het team werken vanuit vijf locaties, verspreid over het land. De dagelijkse operationele leiding op de locaties is de verantwoordelijkheid van Operationeel Experts. De teamleiding wordt gevormd door de teamchef en twee Operationeel Specialisten. Het team kent geen

aparte overlegvorm om medewerkers te laten participeren. In plaats daarvan kunnen medewerkers uit de vijf locaties aansluiten bij het tweewekelijkse sturingsoverleg van de teamleiding en de Operationeel Experts. Ook vindt op elk van de locaties periodiek werkoverleg plaats. Daarnaast kent het team een periodiek innovatieoverleg, waarbij medewerkers en leidinggevendenden zich buigen over mogelijkheden om de effectiviteit van het werk te verbeteren en nieuwe operationele tactieken te bespreken.

Een team van het Politie Diensten Centrum

Het tweede team is een team van het Politie Diensten Centrum (PDC). Op het team werken medewerkers die tot voor de vorming van de nationale politie in staffuncties werkten bij de 26 oude politiekorpsen. Als gevolg van de vorming van de nationale politie zijn de taken van het team op één locatie gebundeld. Voor de teamleden betekent dit in veel gevallen een langere reistijd ten opzichte van de situatie voor de vorming van de nationale politie. Daarnaast geldt dat een deel van de medewerkers in de oude situatie een breder takenpakket had, variërend van voorraadbeheer, het afstorten van geld, het uitreiken van kleding tot het verrichten van administratieve handelingen. Het werk bij het team waar het veldwerk is uitgevoerd behelst administratieve werkzaamheden. Het team kent een formatie van zo'n 72 fte's. Bij de vorming van de nationale politie lag de feitelijke bezetting boven de beoogde formatie. In de achterliggende jaren zijn formatie en bezetting, mede door natuurlijk verloop en het niet opvullen van vacatures, steeds meer in balans gekomen. Het werk binnen het team heeft een sterk productiegericht karakter. Het team verricht een grote hoeveelheid repeterende administratieve handelingen. Door digitalisering en optimalisering van werkprocessen zal naar verwachting binnen een aantal jaar een aanzienlijk deel van de werkzaamheden die nu nog handmatig worden verricht, gedeeltelijk of geheel komen te vervallen. Om die reden werkt het team met een flexibele schil van uitzendkrachten. In het kader van het onderzoek is alleen gesproken met medewerkers in dienst bij de politie. Het team is onderverdeeld in verschillende clusters. Elk cluster is belast met een specifiek aspect van het administratieve proces. Daarnaast is er een cluster dat zich richt op de verbetering en het herontwerp van werkprocessen. De medewerkers van dit cluster richten zich zowel op verbeteringen binnen de processen van het eigen team, als op de samenhang met de processen van andere teams binnen dezelfde dienst van het PDC. Het team heeft een teamchef. Daarnaast zijn er voor elk van de clusters coördinatoren. Het team kent meerdere overlegvormen. Per cluster is er een periodiek clusteroverleg, waarbij de coördinator met de medewerkers het werk bespreekt. Daarnaast kent het team een MT-overleg, waarin de teamchef en de coördinatoren deelnemen. Maandelijks is er ten slotte een Groot Teamoverleg, waarbij de teamchef de medewerkers informeert over inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen. Sinds 2016 kent het team een participatieoverleg. Deelname aan dit overleg staat open voor alle medewerkers die in dienst zijn van de politie. Een medewerker van het innovatiecluster treedt op als voorzitter van het overleg. Het doel en de invulling van het overleg wordt, in lijn met het idee van medewerkersparticipatie, aan de deelnemers in het overleg overgelaten.

Een zedenteam

Het derde team is een zedenteam, dat onderdeel uitmaakt van de regionale recherche (DRR) van één van de tien eenheden van de politie. Binnen de DRR neemt het werk van het team zeden een eigenstandige plek in. Het team heeft, met het uitvoeren van zedenonderzoeken, een heel specifieke taak. Het werk mag alleen door speciaal opgeleide zedenrechercheurs gedaan worden. Deze draaien de onderzoeken geheel zelfstandig, dit in tegenstelling tot rechercheurs in andere opsporingsteams, waar het gebruikelijker is dat taken worden opgesplitst en verdeeld. Het team werkt verspreid over verschillende locaties. De eenheid waar het onderzoek is uitgevoerd, is gevormd door een samenvoegen van meerdere oude politieregio's. Per regio verschilde de wijze waarop de zedenrecherche georganiseerd was. In de huidige situatie is er per oude regio (de huidige districten van de eenheid) in één locatie voorzien. Bij elke locatie is een Operationeel Expert belast met de sturing op het dagelijkse werk. Op meerdere locaties zijn tijdelijk extra Operationeel Experts toegevoegd, omdat de werkzaamheden te omvangrijk waren voor één functionaris. Het team heeft één teamchef en telt ruim 100 fte's. Het team kent verschillende overlegvormen. Op elke locatie vindt één à twee maal per week een briefing plaats. Tijdens dit overleg worden lopende onderzoeken besproken. De briefings worden veelal geleid door een coördinerend zedenrechercheur. Op teamniveau is er een maandelijks MT-overleg, waarbij de teamchef, de Operationeel Experts en de Operationeel Specialisten met elkaar in gesprek gaan over de operationele sturing en de personele zorg (dit laatste thema wordt alleen besproken door de teamchef en de OE's). Het is ook de plek waar landelijke ontwikkelingen besproken worden. Het team kent geen specifiek overleg gericht op medewerkersparticipatie. Wel vinden regelmatig gesprekken plaats tussen de teamchef en de medewerkers van de locaties. De teamchef en een Operationeel Specialist bezoeken daarvoor wekelijks een locatie. Twee maal per jaar worden themadagen georganiseerd, waar alle medewerkers kunnen meedenken over nieuwe plannen en de invulling daarvan. De teamchef organiseert ten slotte periodiek een informeel gesprek met nieuwe medewerkers.

Een basisteam

Het vierde team ten slotte is een basisteam. Het team telt een formatie van zo'n 140 fte's. Het takenpakket omvat al het politiewerk dat aan de basisteams is toebedeeld: toezicht en handhaving, incidentenafhandeling en hulpverlening, het opnemen van aangiftes en opsporingstaken rond veel voorkomende criminaliteit. Het team is in haar huidige vorm ontstaan uit een samenvoeging van twee voormalige basisteams, met elk een eigen karakter. Het ene team was het basisteam in de centrumgemeente van de voormalige politieregio. Het andere team kent een uitgestrekt, landelijk werkgebied met meerdere dorpskernen. De aanrijtijden zijn relatief lang, zeker in vergelijking met de centrumgemeente. Het werkgebied heeft veel open water. In de zomermaanden is er veel recreatie. Juist dan is er behoefte aan extra toezicht. Het werkgebied van het basisteam valt samen met dat van twee gemeentes. Het team heeft dus met twee burgemeesters te maken, die beiden aandacht vragen voor de problematiek in hun gemeente. Met de vorming van de nationale politie is besloten alleen het bureau in de centrumgemeente in stand te houden. Mede onder druk van de burgemeester van de andere gemeente is er gekozen voor een politiepost bij het gemeentehuis in die

gemeente. Binnen het basisteam bestaat een indeling naar clusters. Deze zijn, voor de basispolitiezorg (bpz), geografisch ingericht. Binnen de centrumgemeente vallen vier clusters. Een vijfde cluster beslaat het werkgebied van de andere, landelijke gemeente. Daarnaast zijn er clusters voor de vvc (veel voorkomende criminaliteit) en voor de service en intake. Aan elk cluster is een Operationeel Expert toebedeeld, die belast is met de personeelszorg voor de medewerkers in dat cluster. Aan elk (geografisch) cluster is een aantal wijkagenten en bpz'ers toebedeeld. Op papier is het de bedoeling dat zij zich vooral richten op het gebied van hun cluster, maar in de praktijk blijkt dit onder de meldingendruk en door beperkte capaciteit lastig. De medewerkers die zijn toebedeeld aan het 'landelijke' cluster vormen hierop een uitzondering: zij richten zich primair op dat gebied. Vanwege de uitgestrektheid van hun werkgebied zijn enkele voertuigen specifiek voor dit cluster gelabeld. Ook dit team kent verschillende overlegvormen. Naast de dagelijkse operationele briefing, bij aanvang van de dienst, kent het team MT-overleggen en overleggen voor specifieke functies, zoals het wijkagentenoverleg of het overleg van de medewerkers binnen de clusters vvc en service en intake. De gebiedsgebonden clusters kennen geen vast overleg. De Operationeel Experts proberen wel periodiek werkoverleg te voeren, maar dit gebeurt vaak tussen de bedrijven door. Bovendien komt het maar weinig voor dat alle medewerkers uit een cluster tegelijkertijd in dienst zijn. Wel vindt twee maal per jaar een clusterdag plaats, waarvoor alle medewerkers uit het cluster dan gelijktijdig ingeroosterd worden. In de praktijk blijken de Operationeel Experts maar beperkt ruimte te vinden voor individuele gesprekken met de medewerkers uit het cluster waar zij verantwoordelijk voor zijn. Alhoewel zij dit graag zouden willen, leidt de roosterdruk er toe dat zij veelal ingedeeld worden in diensten als Officier van Dienst (OvD-P) of hulpofficier (hovj), of ingepland worden als Operationeel Coördinator (OpCo). Het team kent ten slotte een periodiek participatieoverleg, waarbij medewerkers in gesprek kunnen gaan met de teamleiding. Dit overleg staat open voor alle medewerkers, waarbij het de bedoeling is dat bij ieder overleg elk cluster met minimaal één persoon vertegenwoordigd is.

1.5 LEESWIJZER

De opbouw van dit boek is als volgt. Na dit inleidende hoofdstuk volgt een hoofdstuk waarin het begrip medewerkersparticipatie nader wordt verkend aan de hand van een historisch perspectief en verschillende definities en classificaties van vormen van participatie. Ook wordt beschreven hoe medewerkersparticipatie bij de Nederlandse politie een lange traditie kent, die terug gaat tot het midden van de zestiger jaren van de vorige eeuw. Het tweede hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de beleidscontext voor medewerkersparticipatie binnen de nationale politie.

De bevindingen uit het veldwerk bij de vier teams waar onderzoek is verricht naar medewerkersparticipatie volgen in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe het begrip medewerkersparticipatie gepercipieerd wordt en welk belang respondenten eraan toekennen. Ook komt de vraag naar de inhoud van participatie aan bod: over welke onderwerpen zouden medewerkers betrokken willen worden?

In hoofdstuk 4 komen de verschillende verschijningsvormen van medewerkersparticipatie aan bod. Naast formele, expliciete verschijningsvormen, zoals overleg-

vormen die speciaal op participatie van medewerkers zijn gericht, staan we ook stil bij participatie van medewerkers in vormen van werkoverleg en bij verbeterprojecten. Vervolgens beschrijven we hoe medewerkersparticipatie blijkt uit (operationele) betrokkenheid van medewerkers bij hun werk en uit de dagelijkse samenwerking binnen de teams. Ook komt de vraag aan bod in hoeverre er binnen de teams beleid is speciaal gericht op medewerkersparticipatie.

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de ervaringen met participatie binnen de teams. Daarbij staan we uitgebreid stil bij het thema 'ruimte binnen kaders'. Het veldwerk wijst uit dat er in het politiewerk veel ruimte is voor medewerkers om zelf invulling te geven aan hun werk. Tegelijkertijd ervaren respondenten soms knellende kaders, wat het gevoel voedt dat de ruimte voor participatie over zaken die er voor medewerkers echt toe doen, beperkt is. De manier waarop er over kaders en beslissingen wordt gecommuniceerd, blijkt hierbij een belangrijke factor.

In hoofdstuk 6 komen vervolgens een aantal factoren aan bod die medewerkersparticipatie kunnen versterken, of juist belemmerend werken. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij leiderschap en 'volgerschap' en op gedrags- en cultuuraspecten. Ook biedt het hoofdstuk inzicht in de bevindingen over contextuele factoren die van invloed zijn op de (ervaren) ruimte voor participatie.

Na deze presentatie van de bevindingen uit het veldwerk bij de vier teams, volgt een hoofdstuk waarin gereflecteerd wordt op de mogelijkheden om medewerkersparticipatie te versterken. Hierbij wordt beschreven hoe politiechefs hier invulling aan geven. Ook komt de rol van de medezeggenschap binnen de politie aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een inventarisatie van gelijkgerichte bewegingen binnen het korps, die door hun werking bijdragen aan de ruimte voor en invulling van medewerkersparticipatie.

Het boek sluit af met overkoepelende conclusies en aanbevelingen op basis van de inzichten uit het veldwerk bij de vier teams en de opdracht om medewerkersparticipatie te versterken. Daarbij staan wij stil bij de vraag wat de betekenis is van medewerkersparticipatie voor de politie en voor het politiewerk. Ook komt de vraag aan de orde hoe, op basis van de inzichten uit deze studie, de politie verder vorm kan geven aan medewerkersparticipatie.

2 MEDEWERKERSPARTICIPATIE: EEN VERKENNING VAN HET BEGRIP

Dit hoofdstuk biedt vanuit verschillende invalshoeken een nadere kennismaking met het begrip medewerkersparticipatie. Het hoofdstuk begint met een beknopt historisch overzicht waaruit blijkt dat het idee van medewerkersparticipatie al een lange traditie kent. Daarbij staan we ook stil bij een meer theoretische reflectie op de spanning tussen individu en organisatie.

Vervolgens komt de vraag aan bod wat precies onder medewerkersparticipatie wordt verstaan. Daarbij komen verschillende definities en classificaties aan de orde. Daarna komt de rationale van medewerkersparticipatie aan bod: waarom zou een organisatie ervoor kiezen om medewerkers te laten participeren? Wat levert medewerkersparticipatie op?

Het hoofdstuk sluit af met twee paragrafen waarin de ontwikkeling van (het denken over) medewerkersparticipatie binnen de Nederlandse politie wordt beschreven. Daarbij komt eerst de geschiedenis van medewerkersparticipatie binnen de politie aan bod. Vervolgens gaan we uitgebreid in op de wijze waarop medewerkersparticipatie een plaats heeft gekregen in het medezeggenschapsmodel voor de nationale politie.

2.1 EEN BEGRIP MET EEN LANGE TRADITIE

Medewerkersparticipatie kent een lange traditie. Looise (2016) beschrijft verschillende vroege vormen van medezeggenschap, zoals de scheepsraad, die teruggaat tot de tijd van de VOC: 'In tegenstelling tot het bekende gezegde dat alleen de schipper (naast God) bepaalde wat er met een schip gebeurde, was er blijkbaar al vroeg behoefte aan een vorm van overleg en gedeelde verantwoordelijkheid op een schip.' Aanvankelijk was het overleg voorbehouden aan meereizende kooplieden, maar al snel werden ook medewerkers betrokken, veelal vertegenwoordigers van de officieren, maar soms ook andere bemanningsleden. Looise noemt naast de scheepsraden ook de middeleeuwse gezellen- en knechts-gilden als voorbeeld van vroege verschijningsvormen van medezeggenschap. Motieven voor medezeggenschap 'lagen in het corrigeren van ongelijke machtsverhoudingen, het benutten van beschikbare expertise en het reguleren van onderlinge verhoudingen.'

In het industriële tijdperk kwamen bredere vormen van werknemersparticipatie op. Fisscher e.a. (1994) beschrijven hoe in Nederland ondernemers als Van Marken en Stork al in het laatste kwart van de negentiende eeuw vormen van werknemersvertegenwoordiging mogelijk maakten, in de vorm van fabrieksraden. Deze hadden een

raadgevend karakter. De initiatieven van deze ondernemers worden wel als 'paternalistisch' aangeduid, omdat het om voor die tijd 'werknemersvriendelijke' initiatieven ging, waarbij expliciet aandacht bestond voor 'werk- en leefomstandigheden, voor beloning en andere voorzieningen'.

Een volgende ontwikkelfase hangt samen met de *human relations*-benadering in de organisatiekunde. Als tegenhanger van het tot die tijd dominante *scientific management*, vraagt deze benadering juist aandacht voor niet-rationele aspecten en sociale interactie. Als gevolg van de toenemende inbreng van sociale wetenschappen ontstaat geleidelijk aandacht voor informele participatievormen als werkoverleg. Ook externe ontwikkelingen zijn van invloed op de mogelijkheid voor medewerkers om te participeren, waarvan de Wet op de Ondernemingsraden en de Arbowet duidelijke voorbeelden zijn.

Deze korte historische schets laat zien dat medewerkersparticipatie een lange traditie kent. Bovendien blijkt dat medewerkersparticipatie niet alleen binnen organisaties invulling krijgt, maar ook beschouwd kan worden in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de democratiseringsbeweging in de zeventiger jaren, en dat het samenhangt met wettelijke kaders rond medezeggenschap en arbeidsomstandigheden.

Participatie en organisatieontwikkeling

Aanvullend op dit historisch perspectief is het zinvol stil te staan bij de groeiende noodzaak voor medewerkersparticipatie. Looise e.a. (1998) beschrijven hoe de ontwikkeling van organisaties heeft geleid tot meer ruimte voor directe participatie van medewerkers en hoe het karakter van werkoverleg daarmee is veranderd. Zij maken daarbij onderscheid naar drie generaties organisaties. De eerste generatie organisaties (tot halverwege de jaren '70) worden gekenmerkt door een bureaucratisch regime. De nadruk ligt op efficiency en standaardisatie van werkprocessen. De tweede generatie organisaties omschrijven zij als 'kwaliteitsorganisaties' (1975-1990). Kenmerkend is de nadruk op kwaliteit, met veel hooggeschoolde specialisten en de groei van staffuncties. Het is de tijd van 'management by objectives' en kwaliteitscirkels en taskforces. Vanaf 1990 signaleren zij de opkomst van een derde generatie organisatie: de flexibele organisatie. Zij relateren dit aan kenmerken als 'lean and mean', zelfregulering, informatie als grondstof, teamoriëntatie, cellenorganisatie en de opkomst van het idee van de lerende organisatie.

Dit perspectief op de ontwikkeling van generaties is relevant uit oogpunt van participatie, omdat het zichtbaar maakt dat de ruimte voor en de noodzaak tot participatie steeds verder toenam. In het bureaucratische regime was de noodzaak voor participatie beperkt. Werkoverleg had een paternalistisch karakter en stond in het teken van controle. Met de komst van de 'kwaliteitsorganisatie' ontstond meer ruimte voor directe participatie van medewerkers. Werkoverleg had echter nog vooral een 'smeeroliefunctie', omdat het de communicatie en samenwerking binnen de organisatie tussen leiding en medewerkers bevorderde, zonder dat de ruimte voor medewerkers om mee te beslissen echt veranderde. Looise e.a. betogen dat pas met de flexibele organisatie medewerkers in werkoverleg echt de ruimte krijgen invloed uit te oefenen op besluitvorming. Werkoverleg is dan namelijk meer dan een communicatiekanaal.

Het is noodzakelijk omdat decentralisatie en verplating alleen mogelijk is als op decentraal niveau ook adequate overlegvormen bestaan.

Dit perspectief op de ontwikkeling van organisaties en werkoverleg kan als referentiekader worden gehanteerd om de ontwikkeling van medewerkersparticipatie binnen de politie te duiden. Later in dit hoofdstuk gaan wij hier uitgebreider op in. Op deze plaats is de constatering relevant dat het belang van een flexibele organisatie ook door de politie wordt onderkend. Om adequaat in te spelen op de veranderlijke maatschappelijke context is het van belang dat politiemensen professionele ruimte krijgen én nemen. De visie op medewerkersparticipatie kan dan ook niet los worden gezien van het idee van professionele ruimte en de wens de wendbaarheid en flexibiliteit van de organisatie te vergroten.

De spanning tussen individu en organisatie

Naast het perspectief van participatie in relatie tot de ontwikkeling van organisaties, kan participatie ook worden geduid vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de mens, als individu en als werknemer. Een klassiek artikel in dit verband is dat van Argyris (1957) over de spanning tussen het individu en de organisatie. Argyris beschrijft hoe de mens zich ontwikkelt van afhankelijkheid in de kinderjaren naar zelfstandigheid als volwassene. Een gezonde ontwikkeling stelt een volwassene in staat om op eigen benen te staan en 'gezonde afhankelijkheden' aan te gaan. Het opent de weg naar zelfactualisatie, door creatief in te spelen op constant nieuwe uitdagingen. Tegenover dit ontwikkelpad, ontleend aan de ontwikkelingspsychologie van Eriksson, plaatst Argyris de logica van formele organisaties, die mensen juist afhankelijk en passief maakt:

'If one uses the traditional formal principles of organization (i.e., chain of command, task specialization and so on) to create a social organization, and if one uses as an input agents who tend toward mature psychological development (i.e. who are predisposed toward relative independence, activeness, use of important abilities and so on), then one creates a disturbance, because the needs of healthy individuals listed above are not congruent with the requirements of formal organization, which tends to require the agents to work in situations where they are dependent, passive, use few and unimportant abilities and so forth.'

Deze spanning leidt volgens Argyris tot gefrustreerde medewerkers, tot fouten en een fixatie op de korte termijn en tot conflicten met de werkgever. In reactie vervallen managers in een extra sturende leiderschapsstijl, met een sterke nadruk op controle. Dat werkt contraproductief, betoogt Argyris, net zoals het bieden van vormen van 'pseudoparticipatie' en communicatieprogramma's. Wat is dan wel de oplossing? Volgens Argyris moeten we die vinden door de onderliggende spanning te durven benoemen en op te lossen. Dat kan door de mate van afhankelijkheid en ongeschiktheid van medewerkers te verminderen, door taakverrijking en door democratisch of participatief leiderschap waarbij medewerkers centraal staan.

In een artikel uit 1971 komt de Amerikaanse politieonderzoeker Angell tot soortgelijke conclusies, maar dan toegespitst op de politie. Het pleidooi van Angell past in de democratiseringsbeweging van de zestiger en zeventiger jaren. Interessant is dat

Angell in zijn bijdrage ook wijst op de noodzaak om medewerkers meer te betrekken bij besluitvorming, vanwege het stijgende opleidingsniveau:

'Low morale among police employees is also caused by feelings about their inability to affect their own working conditions. As the educational level of police employees rises, they insist that they have a right to be involved in decision-making processes of the police organization. Educated officers believe that they have the ability to make decisions about their jobs. [...] ... the trend toward employee involvement is not likely to cease. The continued utilization of classic autocratic managerial techniques by traditional managers only increases employee hostility and dissatisfaction.'

Maar deze vrijheid komt wat Angell betreft wel met verantwoordelijkheden. Medewerkers zijn er zelf mede verantwoordelijk voor om hun vakmanschap en samenwerkingsvaardigheden te ontwikkelen:

'Team members should also attend intraorganizational communications and training programs and meetings. These activities will be designed to eliminate organizational conflicts and to improve the abilities of team members. In addition, study and supervision groups that include team members may be established, ad hoc or permanently.'

In het denken over medewerkersparticipatie bij de Nederlandse politie klinken soortgelijke overwegingen door, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken.

Op basis van dit historische overzicht concluderen we dat medewerkersparticipatie een lange geschiedenis kent én dat het belang van en de ruimte voor medewerkersparticipatie alleen maar toe lijken te nemen. Organisaties hebben behoefte aan wendbaarheid en flexibiliteit, terwijl medewerkers verwachten dat zij serieus worden genomen op het werk. De belangen en verwachtingen van organisatie en individu komen in de praktijk niet altijd als vanzelf samen, wat kan leiden tot spanningen tussen medewerkers en hun leidinggevenden.

2.2 DEFINITIES EN CLASSIFICATIES

In deze paragraaf staan wij kort stil bij definities van medewerkersparticipatie en bij veel gebruikte manieren om vormen van participatie te classificeren.

Definities

Er bestaan uiteenlopende definities van medewerkersparticipatie. Fisscher e.a. (1994) spreken over *participatie* en definiëren dit als 'het geheel van formele en informele overlegvormen, waarbij 'ondergeschikten' de besluitvorming kunnen beïnvloeden'. Heller e.a. (1998) hanteren de term *organizational participation*. Zij omschrijven het als een 'process which allows employees some influence over their work and the conditions under which they work'. Cummings en Worley (2005) gebruiken de term *employee involvement*, maar wijzen erop dat dit een breed begrip is, dat raakvlakken heeft met begrippen als 'empowerment', 'participative management', 'industrial democracy' en 'quality of

work life'. In hun definitie is employee involvement erop gericht 'to increase members' input into decisions that affect organization performance and employee well-being'. Terwijl in de twee eerste definities de invloed van medewerkers op besluitvorming en arbeidsomstandigheden wordt benadrukt, betrekken Cummings en Worley in hun definitie ook het functioneren van de organisatie. Deze bredere definitie sluit duidelijk aan bij de invulling die binnen de politie aan het concept medewerkersparticipatie wordt gegeven, omdat ook daar de perspectieven van medewerker én organisatie op elkaar worden betrokken.

Classificaties

Medewerkersparticipatie kent uiteenlopende verschijningsvormen. Een veel voorkomend onderscheid is dat tussen formele of indirecte participatie enerzijds en informele of directe participatie anderzijds (zie bijvoorbeeld Pot e.a., 2012 en Heller e.a., 1998). Bij formele of indirecte vormen van participatie is sprake van vertegenwoordiging van medewerkers, bijvoorbeeld in een gekozen medezeggenschapsorgaan. Bij informele of directe participatie is er sprake van rechtstreekse participatie van medewerkers. Fisscher e.a. (1994) reserveren het onderscheid tussen formele en informele participatie om onderscheid te maken naar vormen van participatie waarbij sprake is van organisatorische afspraken (formeel) of het ontbreken daarvan (informeel). Met name in de Angelsaksische literatuur wordt daarnaast ook wel onderscheid gemaakt naar financiële participatie, waarbij medewerkers een financieel belang verwerven in hun organisatie (*employee ownership*, in: Heller e.a., 1998). Omdat dit voor de context van de Nederlandse politieorganisatie niet aan de orde is, laten wij dit aspect hier verder buiten beschouwing.

Participatie van medewerkers kan vervolgens ook geclassificeerd worden naar de verschijningsvorm ervan. In de literatuur worden uiteenlopende verschijningsvormen van medewerkersparticipatie beschreven. Genoemd worden bijvoorbeeld werkoverleg, taakgroepen, zelfsturende teams, kwaliteitskringen, verbeterteams (Fisscher e.a., 1994). Met name in de Angelsaksische literatuur wordt het perspectief verbreed naar een organisatiebreed perspectief, als gesproken wordt over 'high involvement organizations' (Cummings en Worley, 2005) of total quality management en lean management (Cummings en Worley, 2005 en Heller e.a., 1998). Alhoewel bij deze laatste concepten een belangrijke rol is weggelegd voor medewerkers, merken critici wel op dat het om veranderingsprocessen gaat die veelal top-down in worden gezet (Heller e.a., 1998).

Classificatie naar mate van invloed

Een volgend perspectief om participatie te classificeren, grijpt aan op de mate waarin medewerkers kunnen participeren. Heller (2003) hanteert een 'influence-power'-continuüm met betrekking tot de invloed van medewerkers. Dit continuüm omvat zes niveaus, in volgorde van oplopende mate van invloed, van niets weten tot zelf doen. Dit continuüm wordt ook wel omschreven als een participatieladder. De verschillende participatieniveaus kunnen vervolgens nader uitgewerkt worden in termen van de betrokkenheid van medewerkers, zoals het werk van Quirke (1996) laat zien. Deze kunnen eenvoudig gerelateerd worden aan niveau 2 tot en met 6 van Heller. Onder-

staande tabel toont de participatieniveaus van Heller, een Nederlandse duiding daarvan en de treden op de 'trap van Quirke':

	Participatieniveau (Heller)	Duiding	Betrokkenheid (Quirke)
1	I am not involved at all	'niet weten'	
2	I am informed about the matter beforehand	'meeweten'	awareness
3	I can give my opinion	'meedenken'	understanding
4	My opinion is taken into account	'meedoen'	support
5	I can take part with equal weight	'meebeslissen'	involvement
6	I decide on my own	'zelf doen'	commitment

2.3 OPBRENGSTEN VAN MEDEWERKERSPARTICIPATIE

Waarom zou een organisatie ervoor kiezen om medewerkers te laten participeren bij beslissingen? In de literatuur worden hiervoor verschillende motieven genoemd. Daarbij gaan we in op motivatie en betrokkenheid, op arbeidssatisfactie en verzuim en op productiviteit en resultaten.

Motivatie en betrokkenheid

Een eerste belangrijk motief voor medewerkersparticipatie is dat het bijdraagt aan de motivatie en betrokkenheid van medewerkers, aan de kwaliteit van de arbeid en aan de tevredenheid van medewerkers met hun werk. Heller e.a. (1998) benadrukken het belang van het humanistische perspectief: door ruimte te bieden voor participatie komt een organisatie tegemoet aan de niet-materiële behoeften van werknemers: erkenning en de ruimte voor creativiteit en voor zelfontplooiing. Medewerkers zijn gemotiveerder voor hun werk als zij zelf invloed kunnen hebben op hun werk. Dit verband wordt ondersteund door onderzoek naar zogenaamde 'high involvement organizations' organisaties met een hoog niveau van medewerkersparticipatie (Cummings en Worley, 2005). Deze organisaties laten betere resultaten zien op het gebied van de kwaliteit van de arbeid, de kwaliteit van producten en diensten, de productiviteit en het aantal klachten van klanten. Ook lag het verloop lager.

Hogere arbeidssatisfactie, lager verzuim

Een grotere motivatie en een hogere betrokkenheid hangen nauw samen met de ruimte voor medewerkers om zelf beslissingen te kunnen nemen in het werk. In dit verband wordt medewerkersparticipatie wel in verband gebracht met regelruimte: het vermogen van medewerkers om zelf invloed uit te oefenen op de manier en het moment waarop zij hun werk doen. Onderzoek naar werkstress wijst uit dat regelruimte een belangrijke modererende variabele is (Karasek, 1979). Medewerkers kunnen prima een zware belasting aan, zowel in omvang als complexiteit, mits zij maar voldoende mogelijkheid hebben om zelf te sturen op de uitvoering. Dit pleit ervoor om het werk te organiseren in complete taken en taken niet nodeloos op te knippen. Ook pleit het ervoor om de beslissingen over het werk zo dicht mogelijk bij de uitvoering te organiseren.

Recent onderzoek bij drie teams van de politie naar het voorkomen van ziekteverzuim en herstel wijst uit dat participatie nog om een andere reden van belang is (Huijs, 2019). Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de aanpak van ‘mentaal pensioen’: het verschijnsel dat medewerkers fysiek wel op het werk zijn, maar mentaal afscheid lijken te hebben genomen. Huijs laat zien dat er bij deze medewerkers minder bereidheid is om te leren en te ontwikkelen en dat deze medewerkers minder gemotiveerd zijn en zich minder verbonden voelen met het werk. Ook kennen deze medewerkers zichzelf minder waarde toe en voelen zij zich minder gewaardeerd door anderen. Verhoging van self-efficacy (het vertrouwen van een persoon om met succes invloed uit te oefenen op zijn of haar omgeving) blijkt een belangrijk aangrijpingspunt te zijn bij het proces van werkhervatting. Daarbij wordt gepleit voor een participatief proces omdat dat eigenaarschap vergroot. Een aanpak waarbij medewerkers zelf actief participeren en eigenaarschap nemen voor hun situatie blijkt effectief, omdat het medewerkers een gevoel van controle geeft en ertoe bijdraagt dat het proces rond ziekte en herstel als eerlijk wordt ervaren. Een participatieve benadering draagt er bovendien toe bij dat interventies beter aansluiting vinden bij de behoeften van medewerkers.

Productiviteit en resultaten

Medewerkersparticipatie wordt ook in verband gebracht met productiviteit en organisatieresultaten, onder meer doordat kennis van medewerkers beter wordt benut en omdat medewerkers meer gemotiveerd zullen zijn om beslissingen uit te voeren waar ze zelf bij betrokken zijn geweest. Heller (1998) waarschuwt echter voor overdreven verwachtingen:

‘Several reasons are generally put forward in support of participative practices. They are supposed to induce job satisfaction, increase employee loyalty, lead to higher productivity, and reduce resistance to change. Except for job satisfaction, the evidence in support of these contentions is not very strong.’

Cummings en Worley (2005) stellen dat het bewijs voor een positief verband tussen participatie en productiviteit lange tijd vooral anekdotisch was, maar dat er sprake is van een groeiend aantal onderzoeksbevindingen die het verband onderschrijven. Het positieve verband tussen participatie van medewerkers bij beslissingen en betere organisatieresultaten (in termen van productiviteit of financiële resultaten) is terug te voeren op drie variabelen. Ten eerste is dat een verbetering van de communicatie en coördinatie binnen een organisatie, waardoor taken beter op elkaar worden afgestemd. Participatie van medewerkers draagt ertoe bij dat de integratie van taken goed verloopt. Een tweede verklaring vormt de motivatie van medewerkers. Deze ligt hoger als zij betrokken worden bij beslissingen over hun werk, in het bijzonder als daarbij tegemoet gekomen wordt aan hun behoeften. De derde variabele die Cummings en Worley onderscheiden heeft betrekking op de vaardigheden van medewerkers. Actieve betrokkenheid van medewerkers bij het oplossen van problemen en vraagstukken in het werk gaat vaak gepaard met vormen van training of (al dan niet formeel) leren. Naast deze drie variabelen is er ook een secundair effect denkbaar dat positief bijdraagt aan productiviteit. Deze loopt via een hogere arbeidssatisfactie. Als medewerkers gemiddeld meer tevreden zijn met hun werk, kan dat in positieve

zin bijdragen aan de aantrekkelijkheid van een organisatie als werkgever, waardoor goede mensen geworven en behouden kunnen worden.

2.4 MEDEWERKERSPARTICIPATIE BIJ DE NEDERLANDSE POLITIE

Ook bij de politie kent medewerkersparticipatie een lange traditie, die terug gaat tot de zeventiger jaren van de twintigste eeuw. We staan stil bij de ideeën van de Haagse hoofdcommissaris Peijster en van de Projectgroep Organisatie Structuren. Het democratiseringsideaal uit de zeventiger jaren betrof niet alleen de verhouding tussen politie en maatschappij, maar werkte ook nadrukkelijk door in het denken over de verhoudingen binnen de politie. Vervolgens draait ons perspectief van democratisering van arbeidsverhouding naar ruimte voor professionaliteit. De paragraaf besluit met een korte reflectie op ontwikkelingen in het denken over leiderschap.

Democratisering van arbeidsverhoudingen: het appel van Kees Peijster

De Haagse hoofdcommissaris Kees Peijster kan beschouwd worden als één van de pioniers op het gebied van medewerkersparticipatie. Hij formuleerde zijn ideeën hierover als antwoord op de gezags- en legitimiteitscrisis van de jaren zestig en zeventig. Peijster wilde niet alleen in de relatie tussen politie en bevolking, maar ook binnen zijn eigen korps tot een eigentijdse gezagsuitoefening komen. Medewerkers moesten als het ware participeren in de leiding, zodat de groep als geheel verantwoordelijk zou worden voor de resultaten. In 1975 schreef Peijster in een nota aan alle korpsleden dat verdere democratisering van de interne verhoudingen een 'eis van betekenis' was. Deze democratisering moest leiden tot 'maximale participatie in beleidsontwikkeling en uitvoering'.

Peijster moest aanvankelijk een moeizame strijd voeren met zittende commissarissen om zijn ideeën gerealiseerd te zien. Meershoek (2012) beschrijft hoe Peijster de commissarissen omzeilde en, daartoe gestimuleerd door een groep gedreven agenten en hoofdagenten, zelf zijn oor te luister ging leggen op de werkvloer. Elke twee weken bezocht hij één van de bureaus van het Haagse korps om met medewerkers te spreken:

'Daar werd hij geconfronteerd met agenten en brigadiers die vrijmoedig hun gal spuwden. [...] Wat in de moeizaam geïntroduceerde medezeggenschap niet naar voren was gekomen, kwam bij zulke bijeenkomsten wel op tafel. Door de commissarissen werd het initiatief echter niet gewaardeerd: zij spraken van 'ondermijnend gedrag' van 'een stelletje branie-schoppers'. Toch was het een begin van een andere stijl van leidinggeven.'

In 1982, in de slotfase van zijn hoofdcommissariaat, publiceert Peijster een beschouwing over de politiefunctie in de democratie (Peijster, 1982). Hierin brengt hij de bijdrage van de politie in de democratische rechtsorde en de noodzaak van interne democratisering nadrukkelijk met elkaar in verband:

'Nodig is de bevordering van een sociaal beleid dat uitgaat van de gelijkwaardigheid van organisatie en persoonlijke belangen en van het belang van volledige ontplooiing der individuele, zich mondig wetende ambtenaren. Dit impliceert een democratisering der arbeids-

verhoudingen in de politiekorpsen welke de politiefunctionarissen de mogelijkheid geeft hun bijdrage aan het beleid te leveren.'

Politie in verandering: pleidooi voor beleidsparticipatie

Soortgelijke ideeën weerklinken in het rapport 'Politie in verandering' (POS, 1977). Dit rapport, opgesteld door de Projectgroep Organisatie Structuren, was het werk van een groep jonge inspecteurs van politie. Zij kregen de opdracht om het vraagstuk van sterkteverdeling binnen de politie te beschouwen vanuit structuurperspectief. Deze opdracht grepen zij echter aan om de functie van de politie in de maatschappij fundamenteel te doordenken. Dit resulteerde in een nieuwe visie op de politiefunctie, waarbij een legalistische rolopvatting plaats maakte voor een invulling waarbij de verbinding met de bevolking en dienstbaarheid aan de noden van de lokale gemeenschap centraal stond. Het rapport is in de daarop volgende decennia van grote invloed geweest op de Nederlandse politie. Dat gold zowel voor de organisatorische vertaling in bijvoorbeeld het concept van wijkteams, als voor de vorming van generaties politiemedewerkers en politieleiders.

Eén van de onderdelen van Politie in verandering richt zich op de beleidsfunctie. Daarbij is een belangrijke plaats ingeruimd voor de inbreng van medewerkers. De auteurs schrijven hierover het volgende:

[Het is] voor iedere organisatie van groot belang om de medewerkers zoveel mogelijk in het proces van de beleidsvorming te betrekken. Deze stelling is zo plausibel, dat men zich licht zou kunnen afvragen, of de huidige communicatieprocedures binnen politieorganisaties, in het algemeen niet reeds de garanties daarvoor scheppen. Men dient echter wel te bedenken dat het hier niet slechts gaat om de formele procedures. Het komt aan op zowel de wil van de leiding als van de overige medewerkers van de organisatie, om zich gezamenlijk in te spannen voor de totale beleidsvorming.'

Om medewerkersparticipatie concreet invulling te geven, pleitten de auteurs van Politie in verandering voor het instellen van beleidsadviesraden:

'Het betrekken van medewerkers in het beleid van een politieorganisatie, vraagt vanuit een gewijzigde structuur (minder niveaus in de organisatie) een stelsel van beleidsdeelname, dat meer inhoudt dan het vrijwillig luisteren naar en geïnformeerd worden over beleidsbeslissingen die op het hoogste niveau van de politieorganisatie genomen zijn. Het veronderstelt de instelling van één of meerdere beleidsadviesorganen, die gebaseerd op een representatieve samenstelling vanuit de totale organisatie (een diversiteit naar rang, functie en organisatieonderdeel) verantwoordelijk worden gesteld voor de beleidsadvisering met betrekking tot de totale organisatie.'

Deze beleidsadviesorganen doen niets af aan de verantwoordelijkheid van de korpsleiding om de organisatie te richten. Deze 'doelvinding' vergt een 'continue oriëntatie op de omgeving'. Maar daarbij is de inbreng van medewerkers dus van groot belang. De auteurs sluiten hun beschouwing over beleidsparticipatie af met de voorspelling dat het realiseren van hun ideeën niet gemakkelijk zal zijn, maar dat het ertoe zal

bijdragen dat de politie beter in staat zou zijn de uitdagingen waarvoor zij zich in de maatschappij gesteld weet het hoofd te bieden.

Politie in verandering is wel omschreven als gedateerd (Meershoek, 2014). Alhoewel dat voor het taalgebruik zeker geldt, zijn de ideeën over participatie van medewerkers nog steeds relevant. Niet alleen omdat de Projectgroep Organisatie Structuren een uitgewerkt organisatiemodel beschrijft waarbij de inbreng van medewerkers een vaste plaats heeft in de beleidsvorming, maar vooral ook door de koppeling met de maatschappelijke opdracht van de politie. Een politie die in wil spelen op de actuele behoeften van en ontwikkelingen in de maatschappij moet met de maatschappij in verbinding staan. Beleidsvorming, niet alleen over de eigen organisatie, maar ook over de uitvoering van het politiewerk en de keuzes die daarin gemaakt worden, wint aan kwaliteit als deze niet voor maar met medewerkers tot stand komt.

Eigenaarschap, vakmanschap en beroepstrots

De notie dat medewerkers in staat moeten worden gesteld om hun ideeën over het werk en de organisatie daarvan naar voren te brengen, klinkt ook door in het werk van de Amsterdamse politiepsycholoog Frans Denkers. In een studie naar zelfredzaamheid van burgers concludeert hij niet alleen dat de politie bescheidenheid past, omdat burgers in belangrijke mate zelf in staat zijn hun problemen op te lossen, maar dat dit idee van zelfredzaamheid evenzeer van toepassing zou moeten zijn op de arbeidsverhoudingen binnen de politieorganisatie (Denkers, 1993):

‘Leidinggevend dienen agenten aan te sporen hun eigen wetenschap te verzamelen, hen daarmee hun gang te laten gaan en dienen ook zichzelf daardoor te laten voeden. Omdat de ondersteuning van de zelfredzaamheid van burgers primair op de (hoofd)agenten neerkomt, is dit een onmisbare voorwaarde. Agenten die binnen klein worden gehouden en daar niet serieus worden genomen, kunnen nooit naar behoren hun functie naar buiten vervullen. Omgekeerd mag van agenten worden verlangd dat zij, als de eigenaren van unieke wetenschap, zich er niet bij neerleggen wanneer zij buitenspel worden gezet.’

Vijftien jaar later weerklinkt het pleidooi van Denkers in publicaties over beroepszeker en beroepstrots (Jansen e.a., 2006), waarin ook uitgebreid gerefereerd wordt aan de politie. Ook in deze publicaties klinkt de roep om een andere bestuursfilosofie door, een roep die hand in hand gaat met een oproep aan professionals in de publieke sector om te staan voor de kwaliteit van hun werk en voor de tijd en ruimte die nodig is voor goed vakmanschap. Deze oproep resoneert in de daarop volgende jaren binnen de politie, waarvan bijvoorbeeld het werk van Nap rond goed politiewerk (2012) getuigt. Een voorbeeld van recenter datum is de oproep van Van Hoorn en Jansen (2017) om niet blind te staren op de spelregels rond het functiehuis van de nationale politie. Zij pleiten voor ‘nieuw leiderschap’, dat erop gericht is de medewerker als professional in zijn of haar kracht te zetten en om binnen het team beroepszeker als leidend beginsel te laten gelden.

Ontwikkelingen in het denken over politieleiderschap

Tot besluit van deze paragraaf over de ontwikkeling van het denken over medewerkersparticipatie binnen de politie staan we ook kort stil bij de ontwikkeling van het

denken over politieleiderschap. Aangrijpingspunt daarbij is het werk van werkgroep Welten in het traject rond operationeel leiderschap binnen de nationale politie. Welten (2013) concludeert dat de politie voor de opgave staat vijf transities te realiseren. Deze transities zijn:

1. van beheersmatig management naar operationele betrokkenheid;
2. van regelgestuurd naar waardengedreven;
3. van positiemacht naar doelgerichte interactie;
4. van vrijblijvende reflectie naar bewust gedrag en
5. van (interne) organisatiedoelen naar maatschappelijke bijdrage.

Het is aan het (operationeel) politieleiderschap deze transities te helpen realiseren. Daarbij reikt de werkgroep Welten een aantal uitgangspunten aan, die beschouwd kunnen worden als wegbereiders voor medewerkersparticipatie. Voorbeelden zijn de nadruk op leren in het werk ('school maken in de praktijk'), de combinatie van mensgerichtheid en doelgerichtheid, het 'waardengedreven verbinden van mensen aan resultaten', de notie dat leiderschap invulling krijgt in de interactie met dienders en de aandacht voor de ontwikkeling van mensen en teams.

Het werk van de werkgroep Welten voor operationeel leiderschap heeft in 2019 uitwerking gekregen in een grondtoon voor het leiderschap binnen de gehele politieorganisatie. Deze grondtoon markeert modern leiderschap aan de hand van vier oriëntaties:

1. een professionele oriëntatie, gericht op het vak en de maatschappelijke bijdrage van de politie);
2. een veranderkundige oriëntatie, gericht op de wendbaarheid van de organisatie, op het begeleiden van verandering en op de ontwikkeling van mensen en het vak;
3. een bedrijfskundige oriëntatie, gericht op het beheren en besturen van de organisatie en
4. een mensgerichte oriëntatie, gericht op persoonlijke en vakmatige ontwikkeling, op inzetbaarheid, inclusiviteit en ruimte voor diversiteit.

Deze ontwikkelingen in het denken over leiderschap kunnen niet los worden gezien van het denken over de ideeën rond 'volgerschap': over professionele ruimte, over vakmanschap en over de mogelijkheid voor medewerkers om te participeren bij beslissingen in en over het werk. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

2.5 BELEIDSCONTEXT

Met de vorming van één nationaal politiekorps in 2013 is ook een nieuw medezeggenschapsmodel van kracht geworden. Dit model bestaat uit één centrale ondernemingsraad en uit dertien ondernemingsraden. Elk van de tien regionale eenheden heeft een ondernemingsraad. Daarnaast hebben de Landelijke Eenheid, het Politie Diensten Centrum en de Politieacademie elk ook een ondernemingsraad. Naast deze vormen van *formele* medezeggenschap omvat het model ook een *informele* medezeggenschap: elk team dient ruimte te bieden voor medewerkersparticipatie.

Vergeleken met de situatie van voor de vorming van de nationale politie is de *formele* medezeggenschap flink ingekrompen. Voor de vorming van het nationale korps waren er bij de 26 politiekorpsen in totaal 1.721 medewerkers gekozen in een formeel medezeggenschapsorgaan, hetzij in een ondernemingsraad, hetzij in een onderdeelcommissie of een equivalent daarvan. Met de vorming van het nationale politiekorps is dit aantal teruggebracht naar 307 personen, wat neerkomt op een afname van 1.414 medewerkers in een formele medezeggenschapsrol. Uitgedrukt in beschikbaar gestelde tijd gaat het om een afname van 281 naar 181 fte's (AEF, 2017).

Terwijl de formele medezeggenschap dus aanzienlijk is ingekrompen, heeft medewerkersparticipatie een expliciete plaats gekregen in de beleidsvoorstellen voor de nationale politie. Wat binnen de nationale politie precies verstaan wordt onder medewerkersparticipatie en wat er met participatie van medewerkers wordt beoogd, lichten we hieronder toe aan de hand van passages uit relevante beleidsstukken.

2011: Medewerkersparticipatie in het ontwerpplan voor de nationale politie

In het ontwerpplan voor de nationale politie (2011) wordt het belang van medewerkersparticipatie als volgt omschreven:

‘De politie is een organisatie die drijft op haar medewerkers. [...] Daarom is het van groot belang dat medewerkers ook kunnen participeren in de beleidsvorming en beleidsevaluatie. Het gaat onder meer om het vormgeven van de professionele dialoog tussen medewerker en leidinggevende (werkoverleg), waarbij de kennis en kunde van de medewerker een plek krijgt in de sturing van de politie. Ook kan gebruik gemaakt worden van nieuwe media om de medewerkers te laten participeren. Medezeggenschap is in deze context te beschouwen als de geïnstitutionaliseerde vorm van medewerkersparticipatie.’

Januari 2012: Overeenstemming kwartiermaker en COR over medewerkersparticipatie

In januari 2012 spraken de kwartiermaker nationale politie en de centrale ondernemingsraad in oprichting elkaar over de vraag over de wijze waarop medewerkersparticipatie en medezeggenschap vorm zouden kunnen krijgen in het nationale bestel. Het overleg resulteerde in overeenstemming over een nieuwe medezeggenschapsmodel, waarbij de formele medezeggenschap verkleind werd, maar tegelijkertijd medewerkersparticipatie als basis voor het medezeggenschapsmodel werd geïntroduceerd:

‘De basis voor het model ligt in de participatie van de medewerker. In aanvulling op een breed vormgegeven medewerkersparticipatie wordt op het niveau van de eenheden een ondernemingsraad ingericht. Op landelijk niveau komt een centrale ondernemingsraad. De medezeggenschap op lokaal niveau in de organisatie wordt vormgegeven met medewerkersparticipatie en dus niet geïnstitutionaliseerd met bijvoorbeeld onderdeelcommissies.’

In het statement spreken de kwartiermaker en de centrale ondernemingsraad i.o. over een ‘grote stap in de modernisering van de medezeggenschap’. Zij beschouwen medewerkersparticipatie niet als doel op zich, maar als een manier om tot betere resultaten én meer tevreden medewerkers te komen. Medewerkersparticipatie zou ertoe bij moeten dragen dat medewerkers meer invloed krijgen op het eigen werk en de werkomstandigheden, wat in positieve zin bij zou dragen aan de ‘arbeidsvreugde’. Ook moet

het leiden tot meer draagvlak onder medewerkers en tot betere prestaties. Medewerkers moeten daarbij voldoende professionele ruimte krijgen. Ook wordt operationeel leiderschap genoemd als een succesfactor om medewerkersparticipatie te realiseren.

December 2012: Medewerkersparticipatie in het inrichtingsplan voor de nationale politie

De minister van Veiligheid en Justitie stelt in december 2012 het Inrichtingsplan vast voor de nationale politie. Hierin is een apart hoofdstuk gewijd aan medezeggenschap en medewerkersparticipatie. Medewerkersparticipatie wordt omschreven als 'het actief betrekken van medewerkers in het vormgeven van hun eigen werk en werkomstandigheden'. Het gaat om participatie van medewerkers bij het vak én bij de organisatie. Ook in het inrichtingsplan wordt medewerkersparticipatie geduid als een ontwikkeling die zowel voor medewerkers als de organisatie van belang is. Het draagt bij aan werkplezier én aan beter operationele resultaten. Ook wordt medewerkersparticipatie expliciet in verband gebracht met vernieuwing van het vak en met de ontwikkeling van de politie als lerende organisatie. Over de reikwijdte van medewerkersparticipatie meldt het Inrichtingsplan:

'Binnen de politie wordt de komende jaren gewerkt aan een stevige medewerkerparticipatie aan de basis van de organisatie. Collega's worden voor medewerkerparticipatie zowel bij de ideeënvorming, bij de mogelijke oplossingen en de beleidsvoorstellen als bij de uitvoer en het beheer van een project betrokken. Ieder vanuit eigen rol en niveau. Het gaat hier om actieve deelname, gevraagd en ongevraagd. Dit betekent dat collega's mede verantwoordelijk zijn voor het behalen van resultaten van organisatie-doelstellingen.'

En:

'De participatie van medewerkers richt zich op de kwaliteit van het werk en de werkomstandigheden. Daarnaast wordt het als onderdeel van de veranderstrategie ingezet, met name voor die veranderdoelen waarvoor een ontwikkelbenadering geldt. Medewerkerparticipatie wordt in elk geval ingezet om mede invulling te geven aan de concretisering van begrippen zoals operationeel leiderschap en professionele ruimte.'

In het Inrichtingsplan wordt niet voorgeschreven hoe medewerkersparticipatie invulling zou moeten krijgen. De eenheden krijgen de ruimte dit zelf uit te werken. Er wordt bewust voor gekozen om medewerkersparticipatie niet centraal uit te werken, maar tot stand te laten komen in de dialoog tussen medewerkers en hun leidinggevenden:

'Het fundament ligt in de dialoog tussen medewerker en leidinggevende. Deze professionele dialoog kan vele vormen hebben. Van werkoverleg tot werkgroepen, klankbordgroepen en experimenten. Van enquêtes en themabijeenkomsten tot het gebruik van sociale media om medewerkers rond bepaalde onderwerpen te mobiliseren.'

Alhoewel er dus ruimte geboden wordt om decentraal invulling te geven aan medewerkersparticipatie, is de vraag *of* er medewerkersparticipatie moet zijn niet aan de orde. Het Inrichtingsplan wijst er bovendien op dat medewerkersparticipatie niet vrijblijvend is.

‘Niet voor de organisatie, die ontvankelijk moet zijn voor de input van medewerkers en hier ook op een verantwoorde manier mee om moet gaan, maar ook niet voor de medewerker. Betrokkenheid bij het vormgeven van het eigen werk, bij beleidsvorming en besluitvorming maakt tot op zekere hoogte ook medeverantwoordelijk. Medewerkers worden daarom ook uitgedaagd om verder te gaan dan het aandragen van ideeën aan de leiding. In voorkomende gevallen krijgen medewerkers de kans om bepaalde zaken zelf concreet ter hand te nemen en nader uit te werken.’

2012 en verder: De hark voorbij

In de eerste jaren na de start van de nationale politie heeft de medezeggenschap een actieve rol gespeeld om medewerkersparticipatie te stimuleren. De ondernemingsraden hebben de ontwikkeling van medewerkersparticipatie binnen hun eigen eenheid of onderdeel met publicaties, commissies en bijeenkomsten en in gesprekken met de zeggenschap begeleid. Op nationaal niveau is, onder verantwoordelijkheid van de centrale ondernemingsraad en gefinancierd door de korpsleiding, het project ‘De hark voorbij’ gestart. Met dit project wilde de centrale ondernemingsraad medewerkers stimuleren zelf initiatieven te nemen en invloed uit te oefenen. In het kader van dit project zijn door het hele land onder meer ‘veldproeven’ gestart waarbij medewerkers uitgedaagd werden om zelf, vanuit hun vakmanschap, invulling te geven aan het werk en de samenwerking binnen de basisteams. Trots op het vak en aandacht voor het maatschappelijk effect waren daarbij belangrijke principes. Het lectoraat Lerende politieorganisatie van de Politieacademie heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de werking van De hark voorbij (Sprenger, 2014). Het Rijnlands denken (met aandacht voor de menselijke maat, vakmanschap en maatschappelijke meerwaarde) wordt hierbij als inspiratiebron genoemd. Deelnemers aan De hark voorbij beschrijven dat de bijeenkomsten soms zoekend waren, maar ook heel betekenisvol, met name omdat er meer ruimte was voor organiseren vanuit de bedoeling dan vanuit de stapels papier die met de reorganisatie van de politieorganisatie gepaard gingen. Het onderzoek wees verder uit dat leidinggevendenden maar beperkt betrokken waren en dat zij, als ze betrokken waren, het lastig vonden om positie te kiezen. In 2015 wordt het project De hark voorbij formeel afgerond.

2016: Visie COR op medewerkersparticipatie

De centrale ondernemingsraad heeft in de daarop volgende jaren haar ideeën over medewerkersparticipatie verder uitgewerkt. Dit heeft in 2016 geresulteerd in een visiedocument, waarin de COR het belang van medewerkersparticipatie duidt in termen van het welbevinden van medewerkers en het welslagen van de organisatie als werkgemeenschap. De COR ziet voor zichzelf een taak weggelegd om ervoor te zorgen dat medewerkers worden betrokken bij het ‘vormgeven en het regelen van de arbeid in het eigen onderdeel’. Ook ziet de COR voor zichzelf een taak weggelegd om te monitoren in hoeverre medewerkersparticipatie plaatsvindt bij de totstandkoming van beleid. De COR concludeert:

‘Medewerkersparticipatie heeft te maken met en is gericht op het verder ontwikkelen van het meedoen binnen de eigen werkorganisatie. Belangrijk is de inbreng van medewerkers, omdat zij uiteindelijk, voor een groot deel, de kwaliteit van het product en/of dienst bepa-

len. Het bereik van medewerkersparticipatie is dan ook tweeledig: optimalisering van het eigen werk en deelnemen in de planvorming binnen de eigen werkomgeving.'

2017: Evaluatie medezeggenschapsmodel

Ruim vier jaar na de start van de nationale politie vindt een evaluatie plaats van het medezeggenschapsmodel (AEF, 2017). Centraal staat de vraag in hoeverre het nieuwe medezeggenschapsmodel passend en toereikend is. Op basis van interviews met vertegenwoordigers van zeggenschap en medezeggenschap over de volle breedte van de organisatie wordt geconcludeerd dat het model passend is, in de zin dat medezeggenschap de zeggenschap volgt. Waar een bestuurder is aangesteld in de zin van de WOR, is ook voorzien in formele medezeggenschap. Niet alle respondenten ervaren het model echter als toereikend, met name omdat medewerkersparticipatie als basis van het medezeggenschapsmodel niet overal tot ontwikkeling komt. Verschillende respondenten pleiten daarom voor het in ere herstellen van de oude onderdeelcommissies. In het evaluatierapport komt naar voren dat de medezeggenschap nadrukkelijk eigenaarschap heeft getoond voor het verder tot ontwikkeling brengen van medewerkersparticipatie, maar dat dit er onbedoeld toe heeft bijgedragen dat niet alle leidinggevenden zich verantwoordelijk en aangesproken voelen om medewerkersparticipatie invulling te geven. Medewerkersparticipatie wordt wel als project van de medezeggenschap beschouwd, terwijl het in de lijnorganisatie en vooral in het samenspel tussen medewerkers en leidinggevenden in de teams invulling moet krijgen.

2018: Medewerkersparticipatie in alle teams

In vervolg op deze evaluatie besluit de korpsleiding om medewerkersparticipatie verder te versterken. Dat doet de korpsleiding enerzijds door het onderwerp te betrekken bij de periodieke managementgesprekken met politiechefs. Daarnaast vraagt de korpsleiding een expliciet commitment van de politiechefs aan het uitgangspunt dat in alle teams medewerkersparticipatie invulling krijgt. Hoe teams dat doen, mogen zij nog steeds zelf bepalen. Wel wordt afgesproken dat medewerkersparticipatie in ieder geval plaatsvindt bij het opstellen van de teamplannen. Ook verwacht de korpsleiding dat de resultaten van het periodieke medewerkersonderzoek (de medewerkersmonitor, afgekort 'MeMo') met medewerkers worden besproken en dat vervolgacties ook met participatie van medewerkers tot stand komen.

Tot besluit geeft de korpsleiding, samen met de centrale ondernemingsraad, opdracht tot het uitvoeren van een verdiepend onderzoek naar de werking van medewerkersparticipatie op teamniveau en naar mogelijkheden om medewerkersparticipatie te versterken door het onderwerp te verbinden met gelijkgerichte bewegingen in de organisatie. De bevindingen uit dit onderzoek hebben hun weerslag gevonden in dit boek.

Bij de vorming van de nationale politie is medewerkersparticipatie als één van de uitgangspunten geformuleerd. Teams kregen de ruimte om daar zelf een passende vorm voor te kiezen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de verschillende verschijningsvormen van medewerkersparticipatie in de vier teams. In dit hoofdstuk staan wij eerst stil bij de vraag wat het begrip betekent voor de medewerkers en leidinggevenden. Hierbij gaat het enerzijds om hoe het begrip wordt uitgelegd, maar ook om de waardering voor het idee van medewerkersparticipatie en om het belang dat zij eraan toekennen. Het blijkt dat medewerkersparticipatie als begrip wisselende reacties oproept. Verder blijkt dat medewerkers veel belang hechten aan de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op beslissingen over hun werk en dat leidinggevenden betrokkenheid van medewerkers waarderen. Het hoofdstuk sluit af met een inventarisatie van onderwerpen waarover medewerkers betrokken zouden willen worden.

3.1 BEGRIP

Aan medewerkers is gevraagd wat zij verstaan onder medewerkersparticipatie. Deze vraag roept uiteenlopende reacties op, waarbij enkele respondenten opmerken eigenlijk niet zo goed te weten wat het begrip behelst. Op de vraag wat medewerkersparticipatie betekent, antwoordt een medewerker van één van de clusters van het PDC-team het volgende:

‘Participeren... ik denk dat het te maken heeft met serieus genomen worden. Dat als jij iets wilt dat er naar je geluisterd wordt. En het hoeft niet te gebeuren, maar dat in ieder geval wordt gezegd, dat idee van jou slaat nergens op. En als we het toch anders doen, waarom dat dan is.’

Dit antwoord geeft in kort bestek aan wat veel medewerkers verstaan onder medewerkersparticipatie: de mogelijkheid zich uit te spreken en de verwachting dat er naar hen geluisterd wordt, dat hun mening ertoe doet. Daar hoort realiteitszin bij van de kant van de medewerker die zich uitspreekt: je mening geven wil nog niet zeggen dat je je zin krijgt. Tegelijkertijd wekt de ruimte om te participeren de verwachting dat er ook echt geluisterd wordt naar de argumenten van medewerkers. En dat als een besluit anders uitpakt, daar een duidelijke argumentatie bij geboden wordt.

Uit de interviews blijkt dat vele medewerkers sceptisch staan tegenover medewerkersparticipatie, omdat zij de ervaring hebben dat als puntje bij paaltje komt hun mening er toch niet echt toe doet. In de volgende paragraaf komen we hier uitgebreid op terug. Op deze plaats is de constatering van belang dat sommige respondenten medewerkersparticipatie niet neutraal percipiëren. Een medewerker van het zedenteam omschrijft medewerkersparticipatie bijvoorbeeld als ‘fictieve democratie’. Andersom zijn er ook leidinggevend en bij wie het begrip medewerkersparticipatie stellige reacties oproept. Zo vertelt een leidinggevende het begrip te associëren met situaties waarin medewerkers kritisch zijn over keuzes die de leiding maakt: ‘Medewerkersparticipatie wordt genoemd als er iets mis is en dan wordt gedreigd de OR erbij te halen.’

De meeste leidinggevend en blijken echter neutraal tot positief te staan tegenover medewerkersparticipatie. Dit klinkt door in hun uitleg van het begrip. Medewerkersparticipatie geeft leidinggevend en inzicht in wat medewerkers willen en nodig hebben. Leidinggevend en, onder meer van het zedenteam en van het team van de Landelijke Eenheid, benadrukken daarnaast het belang dat medewerkers zelf eigenaarschap voor hun werk kunnen nemen. Dat draagt bij aan betrokkenheid en gedrevenheid, ‘omdat medewerkers er zelf over gaan’. Een leidinggevende van het team van de Landelijke Eenheid vertelt:

‘Voor mij betekent medewerkersparticipatie dat ze echt de kans krijgen hun stem in te brengen. Het mooiste is als ze met een idee komen en dat zelf helemaal uitwerken. Dat ze het bespreken, binnen de kaders. En het vervolgens ook uitvoeren.’

Ook in de antwoorden van sommige medewerkers klinkt dit idee van eigenaarschap voor het werk door. Deze medewerkers benadrukken dat medewerkers die zich uitspreken, betrokkenheid tonen bij het werk. Participatie is een teken van betrokkenheid. En medewerkers die zich betrokken tonen, voelen zich verantwoordelijk voor hun werk. Participatie impliceert dan ook de ruimte om verantwoordelijkheid voor je eigen werk te kunnen nemen, en in bredere zin bij te dragen aan het goed functioneren van het team.

De vraag wat medewerkersparticipatie betekent, wordt door de meeste medewerkers en leidinggevend en uitgelegd met een omschrijving van de werking van participatie. Het gaat dan om je uitspreken, gehoord worden, dat er naar je geluisterd wordt. En het gaat om betrokkenheid bij het werk en het team en om de bereidheid daar mede verantwoordelijkheid voor te nemen.

Er is echter ook een groep respondenten die de vraag op een heel andere manier beantwoordt. Zij verwijzen naar de wijze waarop medewerkersparticipatie bij hen op het team is georganiseerd. Zo associëren verschillende respondenten van het PDC-team het begrip met de ‘mpg’, zoals de medewerkersparticipatiegroep van het team ook wel wordt afgekort. Ook bij het basisteam verwijzen enkele respondenten naar de ‘participatiegroep’ die het team kent. Eén respondent heeft nog een heel andere associatie. Medewerkersparticipatie is voor hem gelijk aan de medewerkersmonitor, de MeMo, het periodieke onderzoek dat de politie onder haar medewerkers laat uitvoeren naar de beleving van onder meer het werk en de arbeidsverhoudingen. Deze

respondent vertelt hoe hij de laatste keer dat de enquête werd uitgezet heeft gearzeld of hij mee zou doen:

‘Ik heb ik weet niet hoe vaak zo’n medewerkersmonitor ingevuld in de achttien jaar dat ik hier nu werk. Het lijkt wel een soort van cirkeltje. Een soort van terugkerend ritueel. Het is goed dat je mensen mee laat denken en dat je vraagt om hun mening. En daar maak je een soort van medewerkersmonitor van. Daar komt weer een uitslag van. Daar gaat weer iemand naar kijken. Die gaat kijken wat er beter kan. Maar als je dat een paar keer meemaakt, dan denk je van hé, die punten heb ik één versie terug ook al gezien. En nog een versie terug ook al gezien. En op een gegeven moment denk je dan heel sceptisch: hoe vaak gaan we dit nog doen? En hoe vaak gaan we over dezelfde punten om tafel zitten om te zeggen dat dat allemaal beter moet. Dus in die zin kijk ik daar wel sceptisch naar. En zelfs zo dat ik bij de laatste versie dacht: ik ga ‘m niet weer invullen. Maar uiteindelijk toch maar wel, dan denk ik: je mening wordt gevraagd, dat vind ik wel belangrijk. Ik ben sowieso wel iemand die gevraagd of ongevraagd zijn mening klaar heeft.’

Deze medewerker hinkt op twee gedachten. Enerzijds klinkt in zijn antwoord een zekere gelatenheid door. Heeft het wel zin je mening te geven? Is participatie niet vaak een rituele dans? Aan de andere kant voelt deze medewerker ook de plicht zijn stem te laten horen. In de volgende paragrafen zullen wij beide invalshoeken nader onderzoeken.

3.2 WAARDERING

De waardering van medewerkers en leidinggevendenden voor medewerkersparticipatie wordt gekleurd door de ervaringen die zij er zelf mee hebben. Bij elk van de teams ontmoeten wij uitgesproken voorstanders, maar ook vele sceptici. Deze laatste groep lijkt het vertrouwen te zijn verloren dat hun mening ertoe doet. Zij laten de mogelijkheid om zich uit te spreken aan zich voorbij gaan, omdat zij ervan overtuigd zijn dat hun stem toch niet gehoord wordt: de leiding heeft al lang een keuze gemaakt, de besluiten zijn al genomen, het plan is al bepaald: ‘We overleggen wel, maar eigenlijk staat het besluit al vast,’ verzucht een medewerker. Een andere respondent: ‘Medewerkersparticipatie? Dat er wordt gedaan alsof je er wat over te zeggen hebt.’ Weer een ander: ‘Hier heeft de leiding het plan al in hun hoofd. Wat wij vervolgens nog bedenken, wordt een map in de kast.’ Een volgende: ‘De stemming hier is bij heel veel collega’s dat het schijn is. Je kunt het participatie noemen, maar de algemene tendens is dat het niets oplevert.’ Antwoorden van deze strekking zijn op elk van de vier teams te beluisteren. De scepsis over medewerkersparticipatie keert zich bij één van de teams zelfs tegen de onderzoekers: ‘Weer een onderzoek waar niets mee gedaan wordt.’

Deze antwoorden wijzen uit dat de verwachtingen die medewerkers en leidinggevendenden hebben over participatieprocessen niet altijd gelijk oplopen. Medewerkers realiseren zich dat zij niet altijd hun zin zullen krijgen, als zij hun mening kenbaar maken. Maar zij verwachten wel dat de leiding hen niet alleen aanhoort, maar ook echt naar hen luistert. Het onderscheid tussen horen en luisteren is subtiel maar voor de respon-

denten heel betekenisvol. Het gaat er voor hen om dat zij serieus genomen worden. Dat stelt hoge eisen aan het proces. De stem van medewerkers moet ertoe kunnen doen, anders verwordt de medewerkersparticipatie tot een rituele dans. Dit veronderstelt een open proces, waarbij er nog keuzes gemaakt kunnen worden en waarbij de leiding bereid is de argumenten van medewerkers daarbij een plaats te geven. In de beleving van medewerkers lukt dit lang niet altijd, wat ertoe leidt dat medewerkers sceptisch worden over de ruimte voor echte participatie. Deze bevinding sluit aan bij het onderzoek van Heller (1998), die erop wijst dat in participatieprocessen soms een 'zero sum game' verondersteld wordt: als de leiding ruimte aan medewerkers biedt, gaat dit ten koste van de eigen invloed. Als de leiding het lastig vindt daadwerkelijk macht over te dragen, ligt het risico van 'pseudoparticipatie' op de loer: de gesuggereerde ruimte voor participatie blijkt in de praktijk toch beperkt.

Een andere reden voor scepsis rond medewerkersparticipatie is de constatering dat de teamleiding zelf soms ook gebonden is aan besluiten die op een hoger niveau in de organisatie zijn gemaakt. Een medewerker van het zedenteam merkt hierover spottend op dat de hogere leiding moeite heeft om ruimte te bieden. Een agent van het basisteam verwoordt hetzelfde gevoel als volgt:

'Ik heb in het verleden ook wel in werkgroepjes gezeten. Uiteindelijk heeft het voor mijn gevoel niet echt meerwaarde gehad. Omdat er landelijk wat besloten wordt. En zo moet het dan. En die kleine dingetjes, de couleur locale zoals ze dat dan zo mooi noemen, die vallen daarbij dan toch in het niet.'

Medewerkers kunnen zich voorstellen dat de teamleiding soms ook geconfronteerd wordt met keuzes die elders in de organisatie zijn gemaakt. Maar als er eigenlijk geen ruimte meer is om aan een besluit te tornen, heeft participatie wat hen betreft geen zin.

De scepsis over medewerkersparticipatie wordt nog verder versterkt als een duidelijke argumentatie voor keuzes in de ogen van medewerkers ontbreekt. Of als verwachtingen worden gewekt die niet worden waargemaakt. Een agent van het team van de Landelijke Eenheid vertelt:

'Ik ben het niet altijd eens met de keuzes die gemaakt worden. Ik vraag dan een toelichting, maar daar komt niet altijd een antwoord op. Verkering is liefde van twee kanten, toch? Maar ik heb hier soms het gevoel dat het maar van één kant komt. Er wordt dan geroepen: je draait dezelfde plaat af. Maar luisteren ze dan ook? [...] Er kwam een keer iemand van de leiding, van de eenheidsleiding zelf, bij ons langs. We moesten alles laten vallen wat we op dat moment in handen hadden. Maar we hebben er nooit meer wat over teruggehoord. Voor mij is een slecht bericht ook een bericht. Maar totaal geen bericht, dat kan niet.'

Van hun kant staan ook sommige leidinggevendenden gereserveerd tegenover medewerkersparticipatie. Een leidinggevende merkt op dat medewerkersparticipatie soms verstaan wordt als: wij willen beslissen. Een ander stelt dat medewerkersparticipatie alleen zin heeft als het medewerkers helpt te begrijpen dat er kaders zijn, maar dat daarbinnen 'professionele ruimte genomen kan worden'. Deze leidinggevendenden tonen zich bewust van de noodzaak om zorgvuldig met participatieruimte om te gaan, juist om geen verkeerde verwachtingen te wekken. Tegelijkertijd spreekt er uit hun ant-

woorden ook een zoektocht hoe medewerkersparticipatie invulling te geven. Per saldo leidt het tot een gereserveerde opstelling.

Een laatste oorzaak voor scepsis bij zowel medewerkers als leidinggevendenden heeft betrekking op het verloop van participatieprocessen. Het gaat dan niet om de uitkomst van zo'n proces, maar om de investering die ermee gemoeid is. Respondenten zijn kritisch over de tijd die collega's besteden in werkgroepjes, of in formele overleggen waar medewerkers kunnen participeren, zoals die bij het basisteam of bij het PDC-team. Zij werpen de vraag op of al die vergadertijd wel echt nodig is. En zij tonen zich vooral kritisch over de, in hun ogen gebrekkige, terugkoppeling die zij ontvangen uit die overleggen.

Naast deze sceptische reacties, zijn er ook respondenten die het begrip medewerkersparticipatie positief beleven. Het zijn vooral medewerkers die zelf actief betrokken zijn bij op participatie gerichte overlegvormen die het begrip medewerkersparticipatie positief waarderen. In tegenstelling tot de groep sceptici, die het vertrouwen zeggen te hebben verloren dat er echt naar hen geluisterd wordt, hebben deze medewerkers een heel andere beleving. Een medewerker van het basisteam vertelt over de periode toen het participatieoverleg op het team net van start ging:

'Dat was in het begin wel raar. Dan krijg je geluiden van waarom krijgen we ineens een ingang. We roepen al zoveel, maar negen van de tien keer hebben we over de beslissing uiteindelijk niets te vertellen. En met dat overleg merkten we ineens: hé van die gesprekken daar wordt verslaglegging gedaan. Het werd groots gedeeld met ons wijkteam. We konden aanvullingen geven. Er werden werkgroepjes gemaakt. Vanuit mijn cluster schoof ik aan. En dan had je echt wel inbreng. Dan werd er echt wel naar je geluisterd.'

Een andere medewerker van het basisteam vertelt dat het participatieoverleg in haar ogen ook echt een factor van belang is op het team. Ze beschrijft dat er een plan was opgesteld om het ziekteverzuim terug te dringen. Dat leidde tot kritiek in het participatieoverleg, omdat het plan te weinig gedeeld was en omdat medewerkers zich niet konden vinden in de voorgestelde oplossingen. Ook bij het team van het PDC zijn medewerkers die deelnemen in de medewerkersparticipatiegroep van het team positief over de ruimte die hen geboden wordt om mee te denken. Een medewerker vertelt dat deelnemers onderwerpen in kunnen brengen, maar dat de medewerkersparticipatiegroep ook een plek is waar de leiding ideeën in een vroeg stadium kan toetsen bij medewerkers. Bij het team van de Landelijke Eenheid biedt de teamleiding medewerkers de mogelijkheid aan te schuiven bij het MT. Dit wordt door medewerkers over het algemeen gewaardeerd. Het is voor hen een mogelijkheid om zelf eens te zien hoe zo'n MT-overleg verloopt. Daarnaast kent het team een innovatieoverleg, waar medewerkers en leidinggevendenden met elkaar ideeën uitwisselen over nieuwe politieke tactieken, of over verbeteringen in het werk. Voor elk van deze voorbeelden geldt dat medewerkers de ruimte die hen geboden wordt waarderen. De ervaringen van medewerkers die in deze overleggen betrokken zijn, zijn over het algemeen positief. Zij geven aan dat er echt naar hun mening en ideeën geluisterd wordt. Als een idee niet haalbaar is, wordt ook uitgelegd wat daarvoor de reden is. Deelname in de hiervoor beschreven overleggen biedt medewerkers de mogelijkheid een actieve bijdrage

te leveren aan de ontwikkeling van het team. Het biedt medewerkers de mogelijkheid tot zelfactualisatie in het werk, door vanuit een andere rol, in een andere setting dan het reguliere werk deel te nemen in het team.

Niet iedere medewerker voelt zich overigens geroepen om zelf van deze mogelijkheid gebruik te maken. We spreken op alle teams wel mensen die zichzelf omschrijven als minder extrovert. Die aangeven het prettiger te vinden om binnen de groep van collega's met wie ze dagelijks werken hun mening te geven, dan in een overleg voor het hele team. Deelname in zo'n overleg is meer iets voor de mondige collega's, is de teneur onder deze respondenten. Om vervolgens te concluderen: laat mij maar gewoon mijn werk doen.

3.3 BELANG

Terwijl het begrip medewerkersparticipatie wisselende reacties oproept, blijken medewerkers juist heel eenduidig als hun gevraagd wordt of zij het van belang vinden om invloed te kunnen hebben op hun werk. Op die vraag antwoorden vrijwel alle respondenten instemmend. Bovendien geven veel respondenten aan ook daadwerkelijk veel ruimte te ervaren in het werk. Zo kunnen de zedenrechercheurs op de meeste locaties zelf voor elk onderzoek een plan van aanpak opstellen, dat zij vervolgens ook zelf van a tot z kunnen uitvoeren. Zij hebben ook de mogelijkheid zelf met de Officier van Justitie te overleggen over de zaak waaraan zij werken. Hier ervaren de rechercheurs professionele ruimte. Zij geven aan dat er bij de bespreking van zaken echt naar hen geluisterd wordt. Ook rechercheassistenten geven aan dat zij de mogelijkheid hebben om zelf hun werk vorm te geven en in te delen. Ook zij geven aan dat zij kunnen meedenken en meepraten over onderzoeken.

Bij het vvc-cluster op het basisteam horen we eenzelfde geluid. Ook daar worden zaken over de medewerkers verdeeld en zijn medewerkers van begin tot eind verantwoordelijk voor hun zaak. Een medewerker legt uit dat dit voor hem een plezierige werkwijze is. Hij legt er eer in om het dossier goed af te ronden. Voor hem moet een dossier niet alleen juridisch kloppen, maar ook prettig leesbaar zijn: 'Het wordt echt mijn dossier. En het moet aan mijn standaard voldoen.' Bij een naburig basisteam werkt het vvc-cluster anders. Daar werken de medewerkers gezamenlijk aan zaken. De respondent is blij dat zijn team een ander model hanteert en dat het team daar zelf een keuze in kan maken. Het gezamenlijk werken aan zaken zou voor hem een deel van het plezier in het werk wegnemen. Dat gezamenlijk werken aan zaken ook de kwaliteit van de teamprestatie kan verbeteren, doordat medewerkers van elkaar leren en met elkaar in gesprek zijn over het werk, blijft in dit interview buiten beschouwing.

Alhoewel het werk bij het team van het PDC een sterk productiegericht en repetitief karakter heeft, vertellen medewerkers van dit team ook dat zij ruimte ervaren in hun werk. Een medewerker vertelt hoe zij en haar collega's van haar cluster dagelijks het werk verdelen. Zo kunnen de medewerkers binnen het totale werkaanbod invloed uitoefenen op de taken die zij oppakken. Bij een ander cluster vertelt een medewerker hoe de groep medewerkers zo goed op elkaar ingespeeld is dat toen de coördinator vanwege privéomstandigheden een week niet aanwezig was, de groep als zelfsturend team verder ging.

Ook bij het team van de Landelijke Eenheid ervaren medewerkers veel ruimte in het werk. Zij kunnen zelf ideeën aandragen voor acties, mits die passen bij de opdrachten van het team, zoals de aanpak van mobiel banditisme of transportcriminaliteit. Medewerkers kunnen een actie van begin tot eind voorbereiden en kunnen de actie zelf ook aansturen. Bij een actie zijn meestal zes of meer agenten betrokken. Eén van hen treedt op als actie leider. Dit is een wisselende rol. Elke agent wordt geacht die rol uit te kunnen voeren. Tijdens de actie voegen de agenten die deelnemen aan de actie zich in de operationele keuzes die hun collega maakt die op dat moment de rol van actie leider vervult. Na afloop van een actie evalueren de agenten samen het verloop van de actie. De teamleiding stimuleert medewerkers om hun aanpak voortdurend te blijven ontwikkelen. Het team kent daarvoor een speciaal innovatieoverleg. Alhoewel er veel ruimte is voor medewerkers om zelf invulling te geven aan het werk en alhoewel medewerkers expliciet worden uitgedaagd om mee te denken over innovaties in hun werk, blijft het team gehouden aan enkele kaders. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat het team zaken oppakt die eigenlijk tot het takenpakket van een regionale eenheid behoren. Sommige medewerkers ervaren dit echter als een inperking van hun professionele ruimte. Zij wijzen erop dat er ook rustige diensten zijn en dat de scheiding tussen landelijke taken en regionale werkzaamheden voor hen gekunsteld overkomt.

Alhoewel de meeste respondenten aangeven ruimte te ervaren in hun werk en invloed te kunnen uitoefenen op hoe zij hun werk doen, zijn er ook respondenten voor wie dit niet het geval is. Het gaat hier om medewerkers die door roosterdruk op andere taken en rollen worden ingezet dan die waarvoor zij eigenlijk zijn aangesteld. Voor de betrokken medewerkers wringt dit. Op het zedenteam geldt dit voor recherchekundigen, die zijn aangesteld om te werken aan kwaliteitsverbetering, maar die in de praktijk vooral worden ingezet als coördinatoren en voor het draaien van diensten als hulpofficier. Op het basisteam zijn het de wijkagenten die druk ervaren op hun werk. Het komt regelmatig voor dat wijkagenten worden ingeroosterd voor de incidentenafhandeling, waardoor zij niet beschikbaar zijn voor het wijkwerk. Bij de Operationeel Experts, die belast zijn met de personele zorg voor de medewerkers uit hun cluster, geldt dat zij aan deze taak maar zeer beperkt toekomen, omdat zij vooral ingezet worden als Operationeel Coördinator, Officier van Dienst en als hulpofficier.

Uit deze bevindingen volgt dat de ervaren ruimte en invloed meer betrekking heeft op beslissingen die medewerkers kunnen nemen *in* hun werk, dan op beslissingen die betrekking hebben *over* hun werk. Juist bij beslissingen *over* het werk blijken de belangen van medewerkers en de organisatie niet altijd gelijk op te lopen, zoals de voorbeelden van de recherchekundigen, de Operationeel Experts en de wijkagenten laten zien. De positieve beleving van professionele ruimte en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen blijkt vooral betrekking te hebben op de keuzes die medewerkers kunnen maken tijdens de uitvoering van hun werk. Dit biedt ook een verklaring voor de instemmende reacties op de vraag of medewerkers invloed willen op hun werk, versus de wisselende reacties op het begrip medewerkersparticipatie. De scepsis over medewerkersparticipatie hangt vooral samen met de veronderstelde ruimte om invloed te kunnen uitoefenen bij beslissingen *over* het werk.

3.4 INHOUD

In alle teams is aan medewerkers de vraag voorgelegd bij welke onderwerpen zij in ieder geval betrokken zouden willen worden. Sommige respondenten hoefden niet na te denken over deze vraag. Een coördinator van het vvc-cluster op het basisteam gaf prompt als antwoord dat hij meer betrokken zou willen worden bij de wijze waarop prioriteiten worden gesteld. Volgens de coördinator is dat heel lastig bij de politie, omdat de prioriteiten vaak niet door de politie, maar door de politiek worden bepaald: 'Nu is het bijvoorbeeld cybercrime en ondermijning. Maar ze zeggen bijvoorbeeld niet: nu gaan we bijvoorbeeld hennep afschalen of we gaan minder aandacht besteden aan iets anders.'

Terwijl deze vvc-coördinator zijn antwoord meteen paraat had, moesten veel andere respondenten eerst even nadenken over de vraag bij welke onderwerpen zij betrokken willen worden. De antwoorden kunnen in verschillende categorieën worden onderverdeeld. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod: roostering, werkdruk en capaciteit, parkeergelegenheid en huisvesting, uitrusting, voertuigen en middelen, de selectie van teamleden en beslissingen over de inhoud en inrichting van het werk.

Roostering

Veelvuldig geven respondenten aan dat ze betrokken willen worden bij het opstellen van de dienstroosters. Dit thema speelt vooral bij teams waarbij sprake is van volcontinudiensten. Medewerkers willen meer invloed op de roostering, om hun rooster beter aan te laten sluiten op hun privésituatie. Wat vooral wrevel wekt, zijn situaties waarbij een medewerker een dienst zou willen draaien op momenten waarop het team krap zit. Zo vertelt een agent dat zijn vriendin een winkel heeft en elke zaterdag werkt. Laat hem dan ook maar zaterdag werken. Dan kan hij op maandag met zijn vriendin zijn. Een andere agent vertelt niet goed te snappen waarom er niet beter naar de wensen van de medewerkers wordt geluisterd. Deze agent werkt graag 's avonds en 's nachts. Hij is geen ochtendmens. En op het team is het altijd puzzelen om de nachtdiensten gevuld te krijgen, ook door vrijstellingen van nachtdiensten voor de oudere teamleden. Deze agent vertelt geen ruimte te hebben ervaren om zijn verhaal te doen:

'Ik kan wel naar de planning lopen en af en toe een dienstje wisselen. Maar structureel mijn rooster zo aanpassen zodat het én voor de baas beter is én voor mij beter is, daar heb ik geen invloed op. Ik ben vrij kritisch. Ik zeg tegen een leidinggevende: ik wil heel graag meer late diensten en meer nachtdiensten draaien. Ik draaide er eerst altijd acht, nu draai ik er zes per maand. Geef mij maar weer die acht. En meer laat, daar kom je ook veel tekort. Er zijn meer collega's die vroeg willen draaien dan laat of nacht. Die zijn er gewoon meer. Dus laat die collega's dat maar doen en laat mij dat maar doen. Maar dan krijg ik het antwoord: dan ben je lastig in te plannen. En verder niet. Ik wil graag argumenten horen. Waarom kan het niet?'

Mede vanwege dit soort ervaringen heeft de teamleiding het team aangemeld voor een pilot waarbij medewerkers kunnen zelfroosteren. Het team heeft geruime tijd moeten wachten op groen licht. Kort na afronding van het veldwerk is de pilot van

start gegaan. De eerste ervaringen stemmen hoopvol: de roosters voor de late diensten en de nachtdiensten zijn zelfs overtekend.

Werkdruk en capaciteit

Bij het basisteam en het zedenteam geven meerdere respondenten aan betrokken te willen worden bij de verdeling van capaciteit, vaak in relatie met werkdruk. Zo geven wijkagenten bij het basisteam aan regelmatig bij te moeten springen in de incidentenafhandeling en daardoor niet toe te komen aan het werk in hun wijk. Zij ervaren geen ruimte om een andere keuze te maken. Daarnaast is de verdeling van de capaciteit over het werkgebied een thema waar de medewerkers zich over uit willen spreken: krijgen beide gemeenten in het werkgebied naar rato politiezorg? Ook bij het zedenteam geven respondenten aan dat zij betrokken zouden willen worden bij beslissingen over capaciteit. Er is sprake van een flinke toename in het aantal zaken, zonder dat dit leidt tot extra capaciteit. Dit leidt bij sommige respondenten tot het gevoel dat het belang van hun werk niet wordt onderkend. Los van elkaar komen twee respondenten tot de verzoeking dat de hogere leiding zelf eens te maken zou moeten krijgen met een zedenmisdrijf – dan zouden ze pas snappen wat het werk vraagt en wat de onderzoekers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen.

Parkeergelegenheid en huisvesting

Een volgende groep antwoorden heeft betrekking op parkeergelegenheid en de kwaliteit van de huisvesting. Met name bij het team van het PDC is parkeergelegenheid een belangrijk thema. Of beter gezegd: het gebrek daaraan. Omdat het werk vanwege de vorming van de nationale politie op één plaats is gebundeld, zijn veel medewerkers aangewezen op de auto om naar het werk te komen. Het aantal parkeerplaatsen bij het PDC-kantoor is echter beperkt. Het team beschikt over een beperkt aantal parkeerpassen waar medewerkers bij toerbeurt gebruik van kunnen maken. Ook bij het basisteam is sprake van beperkte parkeergelegenheid bij het bureau. Bij beide teams geven respondenten aan dat zij wel betrokken zouden willen worden bij beslissingen over parkeergelegenheid. Bij het PDC-team en bij het zedenteam komt ook de huisvesting naar voren als een thema waar medewerkers zich over uit willen kunnen spreken. Bij het PDC, waar de meeste medewerkers in een grote kantoortuin werken, zijn de klimaatbeheersing en de rumoerigheid terugkerende aandachtspunten. Bij het zedenteam blijkt de huisvesting vooral een punt van aandacht op enkele locaties, waar de omstandigheden suboptimaal zijn voor de aard van het werk. Op één locatie is de zedenrecherche op de begane grond gehuisvest, waardoor bezoekers van het bureau langs de ramen lopen waar de onderzoekers hun verhoren voeren. Omdat dit uit oogpunt van privacy niet acceptabel is, hebben zij zelf het initiatief genomen om de ramen met folie te blinderen. Daarnaast speelt op sommige locaties de klimaatbeheersing een rol. In de zomer kan de temperatuur oplopen tot temperaturen die voor de onderzoekers niet werkbaar zijn. Ook hier is privacy tijdens verhoren en telefoongesprekken een reden om geen ramen te openen, zeker niet in het pand waar de afdeling op de begane grond gehuisvest is. Zowel voor de onderzoekers als voor de slachtoffers zijn dit onwenselijke omstandigheden. Juist als de huisvesting te wensen overlaat blijkt dit voor de medewerkers een continue bron van zorg en irritatie. Respondenten vertellen dat zij hun zorgen kenbaar hebben gemaakt toen de plannen voor de huisvesting

werden uitgewerkt, maar dat er niet naar is geluisterd. Bij het basisteam ten slotte staat het team aan de vooravond van sloop- en nieuwbouw van het huidige bureau. Medewerkers kunnen hun ideeën en aandachtspunten kenbaar maken in een werkgroep die zich bezighoudt met zowel de tijdelijke huisvesting als met de invulling van de nieuwbouw.

Uitrusting, voertuigen en middelen

Respondenten uit met name de blauwe teams geven aan betrokken te willen worden bij keuzes over de uitrusting en de middelen waarmee zij hun werk moeten doen. In de periode waarin het onderzoek werd uitgevoerd, werden nieuwe dienstvoertuigen geïntroduceerd. Meerdere agenten beklagen zich over de beperkte ruimte. Een medewerker van het basisteam vertelt hierover het volgende:

‘Ik pas er niet eens in, in die nieuwe Mercedes. Ik zit altijd scheef door die stoelen. Je moet gewoon een beetje een Spartaanse auto hebben. En onze eigen mensen worden dan wel meegenomen in die aanbestedingen, maar dan laten ze alleen van die kabouters erin rijden. Kijk, je hebt altijd het vest om. Je hebt helemaal geen zachte Citroën-stoelen nodig. Je zit toch altijd hard. Als je maar een beetje breed kan zitten. Maar hierin kun je je gordel niet eens omdoen. Gaat je porto weer af.’

Als het aan deze agent had gelegen, was de keuze op een ander voertuig gevallen.

Net als over de voertuigen, blijken respondenten ook expliciete opvattingen te hebben over hun uitrusting en de middelen waarmee ze moeten werken. Een agent van het team van de Landelijke Eenheid vertelt dat hij vaak in burger werkt en voor eigen rekening voor geschikte kleding moet zorgen. Maar de kleding die hij voor het werk nodig heeft moet hij groter kopen dan hij voor zichzelf zou doen, omdat er een veiligheidsvest onder moet passen. En de bon kan hij nergens kwijt. De ICT-systemen komen in de gesprekken op de blauwe teams niet direct ter sprake. Bij het zedenteam is dat wel het geval. Meerdere respondenten laten zich daar kritisch uit over de functionaliteit van de systemen waarmee ze moeten werken.

Overigens zijn er ook respondenten die de kritiek op middelen en voertuigen relativeren. Een agent van het team van de Landelijke Eenheid vindt dat agenten soms onnodig kritisch zijn. Er wordt makkelijk geklaagd, in plaats van gezocht naar een oplossing. Hij vertelt over een locatie binnen zijn team waar te weinig voertuigen beschikbaar waren om acties te kunnen draaien. De groep had zich al neergelegd bij het feit dat er de eerstkomende weken geen controles gepland konden worden. Want de onopvallende auto beschikte niet over een zwaailicht en kon dus niet ingezet worden en de garage had een lange wachttijd. Dan koop je zelf toch een pit en lever je het bonnetje in bij de leiding?

Selectie van teamleden

Op het basisteam komt ter sprake dat respondenten het van belang vinden betrokken te worden bij de selectie van nieuwe collega's. Het is op dit team gebruikelijk dat medewerkers deel kunnen nemen in de selectiecommissie bij de invulling van een vacature. Dat geldt zowel bij vacatures voor leidinggevenden als voor niet-leidinggevende functies. Medewerkers zijn positief over de mogelijkheid om te participeren

bij de selectie van teamgenoten, met name omdat de stem van de medewerkers er echt toe doet: de commissie wordt geacht tot een unaniem oordeel te komen. Bij een vacature wordt op dit team eerst geïnventariseerd welke medewerkers belangstelling hebben om deel te nemen in de selectiecommissie. Als er meerdere belangstellenden zijn, wordt via een stemming bepaald op wie de keuze valt. Alhoewel op het team bij vacatures consequent aan medewerkers de mogelijkheid geboden wordt om te participeren, blijkt dit niet het geval te zijn bij functies die tijdelijk vrijvallen. Een respondent vertelt dat binnen het cluster tijdelijk een plek vrij kwam voor een coördinator. Deze respondent had daar zelf wel belangstelling voor en was dan ook onaangenaam verrast toen de plek ingevuld was zonder dat de medewerkers van het cluster daarin gekend waren. De gang van zaken was voor deze medewerker een voorbeeld van hoe het juist niet zou moeten gaan.

Beslissingen over de inhoud en inrichting van het werk

Deze paragraaf begon met de wens van een vvc-coördinator om betrokken te worden bij beslissingen over prioriteiten in het werk. Dit gevoel leeft ook bij het team van de Landelijke Eenheid. Tijdens een debriefing op één van de locaties vertelt één van de agenten dat de wereld van de 'leiding en de minister' naar beneden doorsijpelt, maar dat het praktische politiewerk toch anders is. De kunst is om je invloed te zoeken binnen de kaders. Een andere agent spreekt over het 'slim verpakken' van wat je als team op wilt pakken binnen de thema's die van bovenaf zijn vastgesteld, zoals mobiel banditisme of synthetische drugs. Thema's die zo ruim zijn, dat daar veel onder te scharen valt. Overigens is het niet voor alle agenten die om tafel zitten even belangrijk aan welke taak zij werken: één van hen merkt op dat het hem niet uitmaakt of hij nu gele of groene boeven vangt.

Ook op het zedenteam komt de behoefte naar voren om invloed te kunnen hebben over keuzes die over het werk worden gemaakt. Rechercheurs laten zich kritisch uit over een aantal keuzes die in het recente verleden zijn gemaakt en die direct van invloed zijn op hoe zij hun werk doen. Sommige respondenten wijzen op keuzes over de inrichting van de organisatie waar zij zich niet in kunnen vinden, zoals het instellen van een centrale frontoffice voor de hele eenheid. Ook de keuze om de zedenrecherche onder te brengen bij de Dienst Regionale Recherche stuit bij respondenten op onbegrip. Het werk van de zedenrechercheurs zou juist dicht tegen de basisteams aan georganiseerd moeten worden, zoals het geval was voor de vorming van de nationale politie. Het gaat in het werk om zaken die veelal heel lokaal spelen en waarvan de impact ook juist op de lokale gemeenschap betrekking heeft.

Zedenrechercheurs staan ook kritisch tegenover keuzes die landelijk worden gemaakt over hun vak, zoals het beleid rond specialismen. Daarover worden landelijk afspraken gemaakt, waar de individuele rechercheurs zich niet altijd in herkennen. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat bij vakinhoudelijke beslissingen een belangrijke rol is weggelegd voor landelijke professionele netwerken, waar de professionals zelf in deelnemen.

Ten slotte bestaat er onbegrip over de wijze waarop de psychologische zorg voor zedenrechercheurs is geregeld. Zedenrechercheurs zijn verplicht een jaarlijkse mentale check te doen bij een door de politie gecontracteerde psycholoog. Door de gehanteerde inkoopprocedure is er echter geen continuïteit in deze dienstverlening. Het

gevolg is dat de zedenrechercheurs telkens met nieuwe psychologen te maken krijgen, die lang niet altijd weten wat het politiewerk behelst. Waarom kunnen de zedenrechercheurs zelf niet kiezen bij welke psycholoog ze hun mental check willen doen?

3.5 CONCLUSIE

Medewerkersparticipatie is een begrip dat uiteenlopende reacties oproept, van uitgesproken sceptisch tot juist heel positief. Het is ook een begrip dat op verschillende manieren wordt verstaan. Veel respondenten wijzen op de beoogde werking, waarbij het erom gaat dat medewerkers hun stem kunnen laten horen en invloed kunnen hebben op beslissingen die raken aan hun werk. Leidinggevenden wijzen erop dat participatie de betrokkenheid bij en eigenaarschap voor het werk kan vergroten. Daarnaast zijn er respondenten voor wie het begrip medewerkersparticipatie gelijk lijkt te staan aan de vorm waarop het op de teams gestalte krijgt, zoals 'de mpg', de medewerkersparticipatiegroep bij het team van het PDC.

De wisselende reacties die het begrip medewerkersparticipatie oproept, hangen samen met ervaringen van medewerkers en leidinggevenden. Sceptische reacties blijken terug te voeren op negatieve ervaringen, waarbij medewerkers teleurgesteld zijn geraakt in de ruimte om echt invloed uit te kunnen oefenen. Er zijn ook leidinggevenden die zich gereserveerd uitlaten over medewerkersparticipatie, soms door ervaringen waarbij medewerkers wijzen op een gebrek aan participatiemogelijkheden bij besluiten waar zij kritisch over zijn. Daarnaast bestaat de zorg verwachtingen te wekken die niet ingelost kunnen worden, als ruimte om te participeren impliciet wordt begrepen als ruimte om mee te beslissen.

Alhoewel het begrip medewerkersparticipatie uiteenlopende reacties oproept, vinden medewerkers het van groot belang om invloed te kunnen hebben op hun werk. Veel respondenten blijken bovendien positief over de ruimte die ervaren wordt om invloed te hebben op hun werk. Nader beschouwd gaat het hierbij om ruimte voor beslissingen tijdens de uitvoering van het werk. De ruimte om invloed uit te oefenen bij beslissingen over het werk blijkt beperkter – vandaar ook de sceptische reacties bij de term medewerkersparticipatie.

Inhoudelijk blijken medewerkers het begrip medewerkersparticipatie vooral te koppelen aan onderwerpen die betrekking hebben op de interne organisatie van de politie. Onderwerpen waarover medewerkers betrokken willen worden zijn bijvoorbeeld de roostering, de uitrusting en voertuigen, de selectie van nieuwe medewerkers en leidinggevenden en beslissingen rond huisvesting. Ook bij vakinhoudelijke ontwikkelingen, zoals landelijke werkafspraken en bij keuzes over de verdeling van capaciteit willen medewerkers betrokken kunnen worden. Een externe oriëntatie is er maar zijdelings, met name als medewerkers zich uitspreken over de wijze waarop prioriteiten worden gesteld in de politiezorg.

Teams hebben zelf de ruimte om te bepalen hoe zij medewerkersparticipatie invulling willen geven. De korpsleiding heeft daarbij aangegeven dat zij in ieder geval verwacht dat de jaarlijkse teamplannen op basis van medewerkersparticipatie tot stand komen. Ook bij de bespreking van de resultaten van de periodieke medewerkersmonitor verwacht de korpsleiding dat medewerkers betrokken worden. Bij de vier

teams is er echter geen één medewerker die zelf actief aan heeft gegeven een stem te willen hebben bij het opstellen van het teamplan, of bij de bespreking van de 'MeMo'. Hieruit volgt dat de systeemwereld van de bestuurders en beleidsmakers en de praktijk van de respondenten op de teams niet op elkaar aansluiten. Dit thema komt later nog uitgebreid aan bod.

4 | VERSCHIJNINGSVORMEN VAN MEDEWERKERS- PARTICIPATIE

Medewerkersparticipatie kent talloze verschijningsvormen. In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze medewerkersparticipatie bij de vier teams invulling krijgt. Daarbij valt allereerst op dat twee teams overlegvormen kennen die specifiek bedoeld zijn voor medewerkersparticipatie, terwijl bij de twee andere teams een dergelijk geformaliseerd overleg ontbreekt. Overigens blijkt een formeel overleg geen noodzakelijke voorwaarde te zijn voor medewerkersparticipatie. Bij elk van de vier teams blijkt sprake te zijn van medewerkersparticipatie, vaak zonder dat deze term daar bewust aan wordt gekoppeld.

Voorbeelden zijn vormen van werkoverleg en briefingsmomenten. Ook zijn er voorbeelden van initiatieven van medewerkers om het werk te verbeteren. In dit hoofdstuk komen zowel deze impliciete en informele verschijningsvormen aan bod, als de expliciete en formele verschijningsvormen van medewerkersparticipatie. De bevindingen laten zien dat medewerkersparticipatie bij beslissingen *in* het werk makkelijker tot stand komt dan participatie bij beslissingen *over* het werk. Uit de bevindingen blijkt verder dat formele en informele vormen van participatie geen garantie bieden voor een inclusief proces, waarin de stem van alle medewerkers wordt gehoord.

4.1 PARTICIPATIEOVERLEG

Twee van de vier teams hebben een formele overlegvorm die specifiek bedoeld is voor medewerkersparticipatie. Bij het PDC-team is een medewerkersparticipatiegroep ingesteld, afgekort tot 'de mpg'. Het basisteam kent een periodiek participatieoverleg. De twee andere teams hebben geen overlegvorm speciaal bedoeld voor medewerkersparticipatie. Deze teams kennen echter wel andere vormen waarbij medewerkers met elkaar en met leidinggevenden in gesprek gaan over hun werk. Zo kent het team van de Landelijke Eenheid een innovatieoverleg en kent het zedenteam themabijeenkomsten rond vakinhoudelijke thema's. Deze voorbeelden komen later in dit hoofdstuk uitgebreider aan bod. We staan nu eerst stil bij de twee teams die een formele overlegvorm hebben ingericht voor medewerkersparticipatie.

De medewerkersparticipatiegroep bij het PDC-team

Het team van het PDC kent een medewerkersparticipatiegroep, afgekort tot 'de mpg'. Deelname in de mpg staat open voor alle medewerkers, met uitzondering van de groep uitzendkrachten. De bedoeling is dat vanuit elk cluster één of meerdere mede-

werkers in de mpg deelnemen. De teamleiding zelf neemt niet deel in de mpg. Een senior medewerker van het cluster dat zich bezighoudt met procesherontwerp en innovatie treedt op als voorzitter van de mpg. De mpg kan een advies uitbrengen, kan commentaar geven of kan zelf een voorstel doen. De voorzitter houdt een lijst bij met uitgebrachte adviezen, commentaren en voorstellen en hoe daar vervolgens mee om is gegaan. Uit dit logboek blijkt dat de adviezen, commentaren en voorstellen van de mpg veelal overgenomen worden, soms in gewijzigde vorm. De mpg komt zo'n zes maal per jaar bijeen. Alhoewel de mpg primair bedoeld is om de kennis en expertise van medewerkers te benutten bij voorgenomen beleid, is de mpg ook een plek waar medewerkers zich uit kunnen spreken over de werkomstandigheden. In de vergaderingen van de mpg komen bijvoorbeeld ook zaken als de klimaatbeheersing op de werkvloer, het beleid rond parkeerpassen, de opvang van nieuwe medewerkers, of de rumoerigheid van de kantoortuin aan de orde. De mpg blijkt daarnaast ook een functie te vervullen om medewerkers te informeren over wat er speelt binnen het team en over de achtergronden bij voorgenomen beleid. De voorzitter vervult daarbij, mede vanwege diens kennis vanuit het cluster voor procesherontwerp en innovatie, een intermediaire rol.

De teamchef heeft met de mpg invulling willen geven aan de paragraaf over medezeggenschap en medewerkersparticipatie uit het Inrichtingsplan voor de nationale politie. In het voorjaar van 2016 introduceert de teamchef het idee van een participatieoverleg in een mail aan de vaste medewerkers van het team, in eerste instantie nog onder de term 'klankbordgroep'. In deze groep kunnen medewerkers zich verdiepen in en uitspreken over voorstellen die door het cluster voor procesherontwerp en innovatie zijn voorbereid. In de mail verwijst de teamchef naar passages uit het Inrichtingsplan, om het idee van medewerkersparticipatie toe te lichten. Hierbij komen zowel de beoogde opbrengst als de spelregels aan bod. Het geeft medewerkers meer beïnvloedingsmogelijkheden en draagt daarmee bij aan zowel werkplezier als aan draagvlak voor beslissingen. Het is bovendien een manier om de kennis van medewerkers te benutten bij de vernieuwing van het vak. Dit veronderstelt dat medewerkersparticipatie niet vrijblijvend is. Niet voor de organisatie, die ontvankelijk moet zijn voor ideeën van medewerkers. Maar ook niet voor medewerkers zelf, van wie verwacht wordt dat zij professioneel omgaan met de geboden ruimte.

In haar eerste jaar richt de mpg zich vooral op een richtlijn voor een belangrijk werkproces op het team, dat de bulk van het werk raakt. De noodzaak om werkprocessen opnieuw te beschrijven en om duidelijke werkafspraken te maken kan begrepen worden tegen de achtergrond van de vorming van de nationale politie en de vorming van één Politie Diensten Centrum. De deelnemers in de mpg kunnen het concept voor deze richtlijn becommentariëren. De opmerkingen van de mpg worden grotendeels verwerkt. Het resultaat is een document met werkafspraken, waarin de inbreng van de medewerkers die met die afspraken moeten werken is verwerkt. Het gaat hier dus om een vorm van medewerkersparticipatie bij beleidsvorming, over beslissingen die betrekking hebben op de wijze waarop het werk georganiseerd wordt.

In het voorjaar van 2017 stuurt de teamchef een volgende mail om de mpg opnieuw onder de aandacht te brengen. Daarin verwijst de chef naar de inbreng die de mpg heeft gehad bij de eerdergenoemde richtlijn. De vaste medewerkers worden opnieuw

uitgenodigd hun belangstelling voor de mpg kenbaar te maken. In deze mail licht de chef de werkwijze van de mpg wat nader toe:

‘Wat wordt van je verwacht? Dat je op grond van je kennis en ervaring zowel reageert op onvolkomenheden in bestaande werkwijzen, maar ook op voorgestelde veranderingen dan wel voorziene nieuwe werkwijzen. Je legt de besproken zaken binnen het overleg ook voor aan je team. De uitkomsten daarvan koppel je weer terug in het medewerkersparticipatieoverleg en die worden samengevoegd tot één reactie. Het eindresultaat zal naar je worden teruggekoppeld voordat het wordt verspreid. Verder speel je een actieve rol (uitleg en vraagbaak) bij de uiteindelijke invoering van de nieuwe of gewijzigde werkwijze binnen je team.’

Met de term ‘team’ doelt de chef op de verschillende clusters binnen het team. Uit de mail blijkt dat deelname in de mpg niet vrijblijvend is: van deelnemers wordt verwacht dat zij hun collega’s binnen hun clusters consulteren én dat zij bij vastgesteld beleid, waarbij de mpg betrokken is, bijdragen aan de invoering door collega’s uitleg te geven en vragen te beantwoorden.

Binnen het team lopen de meningen over de mpg uiteen. De medewerkers die deelnemen in de mpg zijn positief. Zij waarderen het dat zij gekend worden in ontwikkelingen en zich daarover uit kunnen spreken. Een enkeling ontleent er ook een zekere status aan, met name door eerder en breder geïnformeerd te zijn over wat er speelt binnen het team dan de overige medewerkers. Bij medewerkers die niet deelnemen in de mpg varieert de beleving van positief tot indifferent. Zo merkt een medewerker op de handen vol te hebben met al het normale werk. Het overleg binnen het eigen cluster is voor deze medewerker wel genoeg. Er is één cluster waarvan de medewerkers niet in de mpg participeren. Het werkaanbod van dit cluster wijkt sterk af van het werk in de overige uitvoerende clusters. Binnen dit cluster geven de medewerkers aan er onderling wel uit te komen en daardoor geen behoefte te hebben om deel te nemen in de mpg, die naar hun beleving vooral onderwerpen bespreekt die voor de collega’s in andere clusters relevant zijn.

Alhoewel het de bedoeling is dat de deelnemers in de mpg hun collega’s in de clusters zowel consulteren ten behoeve van de meningsvorming in de mpg als hen informeren over wat in de mpg besproken is, komt dit er in de praktijk niet altijd van. Daardoor zijn medewerkers die geen zitting hebben in de mpg maar beperkt op de hoogte van wat er besproken wordt. Dat geldt ook voor de coördinatoren van de clusters. Enkele coördinatoren hebben daarom gemengde gevoelens bij de mpg, mede vanwege het tijdsbeslag dat de mpg vergt. Omdat deelname in de mpg openstaat voor alle vaste medewerkers, kan het gebeuren dat van een cluster meerdere medewerkers aan de vergaderingen deelnemen.

Een coördinator van één van de clusters merkt op dat de mpg een tafel biedt aan de medewerkers ‘die hun stem toch al laten horen’. Dat laat onverlet dat deelname in de mpg openstaat voor alle medewerkers uit het team met een dienstverband bij de politie. Het is aan medewerkers zelf om naar voren te stappen. Niet iedere medewerker voelt zich daartoe geroepen. Een medewerker legt uit dat je er ook ‘het type’ voor moet zijn. Daarmee doelt deze medewerker op de collega’s die graag van zich laten

horen en niet bang zijn hun mening te geven. Voor meer introverte medewerkers lijkt de drempel om te participeren hoger te liggen. Meerdere respondenten geven de voorkeur aan het overleg binnen het eigen cluster om zich uit te spreken. De teamleiding is zich bewust van het feit dat juist mondige medewerkers hun weg vinden naar de mpg. Dat is voor de leiding ook van waarde: de mpg is een manier om voorgenomen beleid in een vroeg stadium te bespreken met een groep kritische medewerkers. Kennis en kunde wordt daarmee benut én het draagt bij aan het draagvlak voor het beleid.

Binnen het PDC-team blijkt de mpg ook als een soort van kweekvijver voor talent te functioneren. Binnen de clusters is de rol van 'mentor' ingevoerd. Mentoren vormen een schakel tussen de medewerkers en de coördinatoren van de clusters. Het inwerken van nieuwe medewerkers is één van de taken die mentoren op zich nemen. Ook treden zij op als vraagbaak voor hun collega's. Toen de rol van mentoren aan de orde kwam, zijn drie medewerkers gekozen die eerder al ervaring in de mpg hadden opgedaan.

Het participatieoverleg bij het basisteam

Ook het basisteam kent een formele overlegvorm om invulling te geven aan medewerkersparticipatie. Dit overleg vindt eens per zes tot acht weken plaats. Het idee is dat er vanuit elk van de clusters één of twee medewerkers aansluiten. Van hen wordt verwacht dat zij input ophalen bij de collega's in hun cluster, om die vervolgens te bespreken in het participatieoverleg. De teamchef neemt deel aan het participatieoverleg. Van de bijeenkomsten wordt een verslag gemaakt, dat wordt gedeeld op intranet.

In de praktijk blijkt het participatieoverleg geen geoliede machine te zijn. Als we tijdens het veldwerk een overleg bijwonen, lijkt de opkomst zo beperkt dat de vraag rijst of het wel zin heeft het overleg door te laten gaan. Als, ruim na aanvang, toch nog enkele medewerkers aansluiten, kan het overleg alsnog van start. Het functioneren van het participatieoverleg blijkt in eerder overleg onderwerp van gesprek te zijn geweest. In het verslag van dat overleg is hierover het volgende opgenomen:

'Het is jammer dat er weinig input komt vanuit het basisteam. Aangegeven wordt dat vervanging vanuit de clusters moeilijk te vinden is. Hier komt weinig respons op. Hoe kunnen we dit verbeteren?'

Deze notie ondersteunt het relaas van een medewerker die enige tijd deel heeft genomen in het participatieoverleg:

'Ik heb een jaar in het participatieoverleg gezeten. En dan was het altijd wel zoeken naar dingen. Naar onderwerpen. Terwijl ik dan ook denk: als er geen onderwerpen zijn, dan moet je zo'n overleg misschien gewoon schrappen en aan het werk gaan. Want dat is wel waar heel veel mensen over klagen, dat we heel veel overleggen. Overal is wel een overleg voor.'

Alhoewel de agenda voor de participatieoverleggen dus maar beperkt voorbereid wordt en het per vergadering afwachten is welke medewerkers zich melden, blijkt de inhoud van de overleggen voor zowel medewerkers als leiding relevant. Tijdens de overleggen komen uiteenlopende onderwerpen met een beleidsmatig karakter ter

sprake. Zo is het verdelen van beschikbare (blauwe) capaciteit een terugkerend thema. De discussie draait om de balans tussen het bewaken van de minimale bezetting om de aanrijtijden bij spoedmeldingen te waarborgen enerzijds en de druk die dat legt op (wijk)agenten anderzijds. Bij het invullen van nacht- en weekenddiensten zijn het (vanwege vrijstellingen voor oudere medewerkers) de jonge agenten die frequent ingeroosterd worden. Ook wordt regelmatig een beroep gedaan op wijkagenten om bij te springen in de noodhulp om de 'waterlijn' voor de aanrijtijden te halen. Tijdens het participatieoverleg komt de vraag naar voren of de waterlijn niet eens ter discussie kan worden gesteld. Een evaluatie van nachtdiensten wordt besproken. Er wordt vooruitgeblikt op een pilot waarbij medewerkers zelf kunnen roosteren. Mogelijk brengt dat een oplossing? Parallel aan deze discussie over de verdeling van schaarse capaciteit loopt de wens om de 'ggp-gedachte' verder invulling te geven. Het idee is daarbij om medewerkers in de basispolitiezorg toe te delen aan een geografisch cluster, om te bevorderen dat teamleden ook fijnmazige kennis van hun gebied hebben.

Een ander thema dat tijdens het participatieoverleg naar voren komt, heeft betrekking op de ambities van de teamleiding om het ziekteverzuim op het team terug te dringen. Het basisteam kent één van de hoogste verzuimcijfers in de eenheid. Een idee van de teamleiding om bij ziekmeldingen meer door te vragen op het de oorzaak van een ziekmelding, stuit op weerstand in het participatieoverleg. Een medewerker vertelt dat het plan ervaren is als een maatregel om de drempel voor medewerkers om zich ziek te melden hoger te leggen. Niet zonder tevredenheid constateert deze medewerker dat het plan uiteindelijk van tafel is gegaan.

Naast deze voorbeelden met een sterk beleidsmatig karakter (hoe verdelen we capaciteit en hoe gaan we om met ziekmeldingen) komen er in het participatieoverleg ook heel praktische vragen naar voren. Over de bel bij de voorkeur van het bureau. Over het gebruik van toegangspasjes binnen het bureau. Sommige praktische vragen raken aan de arbeidsvoorwaarden van medewerkers. Zo kent het team een aantal agenten die op de recreatieplassen in het werkgebied per boot surveilleren. Waarom moeten deze schippers een onbetaalde pauze nemen tijdens hun dienst?

Het participatieoverleg in het basisteam heeft geen besluitvormend karakter. Het is wel een overleg waar medewerkers zich kunnen informeren over beleidsvoorstellen én daar hun visie op kunnen geven. Het is ook een overlegvorm waarbij medewerkers kleinere, praktische aandachtspunten en ideeën aan de teamleiding kenbaar kunnen maken. Het overleg heeft daardoor ook wel de vorm van een werkoverleg, waarbij niet zozeer de beslissingen in het werk, als wel de beslissingen over het werk de aandacht hebben.

Medewerkers oordelen wisselend over de mogelijkheid die hen geboden wordt om te participeren. Er is een groep medewerkers die het positief vindt dat er ruimte wordt geboden aan medewerkers om mee te denken en die daar ook actief gebruik van willen maken.

Daarnaast zijn er medewerkers die neutraal staan tegenover het idee van medewerkersparticipatie: ze vinden het principe positief, maar zien daarin niet direct een rol voor zichzelf weggelegd. Zij richten zich liever op hun werk, dan op allerlei beleidsmatige discussies. En dan is er een substantiële groep medewerkers die kritisch of zelfs ronduit sceptisch staat tegenover het idee van medewerkersparticipatie. Of, meer

precies: die het idee van participatie waarderen, maar geen vertrouwen hebben dat er echt naar de stem van medewerkers geluisterd wordt. Een medewerker toont zich teleurgesteld over het participatieoverleg:

‘Ik heb er één keer bij gezeten. Maar nee, ik ben weer weggegaan. De leidinggevende zit erbij. Die zegt: we gaan het zo en zo doen. Iedereen zegt wat, maar aan het einde van de rit wordt het toch weer zo gedaan. [...] In zo’n participatieoverleg zijn er altijd mensen die het beter weten. Ik ga er ook niet meer tegenin. Ik ga mijn standpunt ook niet meer verdedigen.’

Deze respondent is het vertrouwen kwijt dat de stem van medewerkers er toe doet. Deze opvatting leeft bij meer respondenten, in alle teams waar veldwerk is verricht. In hoofdstuk 3 zijn we hier uitgebreid op ingegaan. Op deze plaats is de constatering van belang dat ook teams waar sprake is van een specifiek op medewerkersparticipatie gericht overleg daarmee niet alle medewerkers bereiken. Bijvoorbeeld omdat niet iedere medewerker zich groepen voelt om zijn of haar mening naar voren te brengen, of dat liever niet in een grotere groep doet. Maar ook wel omdat, zoals het laatste voorbeeld laat zien, medewerkers niet overtuigd zijn dat er in de beleids- en besluitvorming echt ruimte is voor hun inbreng. Zij beperken zich tot de uitoefening van hun taak en houden zich afzijdig als het om onderwerpen gaat die verder dan de directe taakuitoefening reiken.

4.2 WERKOVERLEG EN BRIEFINGSMOMENTEN

Een tweede verschijningsvorm van medewerkersparticipatie is het werkoverleg. Fisscher e.a. (1994) omschrijven het begrip werkoverleg als een ‘regelmatige en geregelde vorm van overleg tussen een chef en zijn medewerkers als groep, waarbij het gaat om het deelnemen aan en het uitoefenen van invloed op de besluitvorming over met name het werk en de werkomstandigheden’. Werkoverleg kenmerkt zich volgens deze definitie door een zekere structuur en regelmaat én doordat medewerkers en de leiding met elkaar in gesprek gaan. Daarmee verschilt werkoverleg van vormen van overleg in het werk tussen medewerkers onderling.

De voorbeelden uit de vorige paragraaf van formele overlegvormen gericht op medewerkersparticipatie voldoen aan deze definitie van werkoverleg. Maar ook bij de andere teams zijn er momenten waarop leiding en medewerkers met elkaar spreken, die als werkoverleg beschouwd kunnen worden. Bij het team van de Landelijke Eenheid zijn medewerkers welkom bij het tweewekelijkse sturingsoverleg, een soort uitgebreid MT. De bedoeling is dat bij elk overleg vanuit elk van de locaties niet alleen de Operationeel Experts, maar ook één of meerdere medewerkers deelnemen. De teamleiding wil medewerkers de ruimte bieden zich uit te spreken, maar hen ook kennis laten maken met de onderwerpen die in het sturingsoverleg op tafel komen. Achterliggend idee is dat dit ertoe bijdraagt dat medewerkers meer inzicht hebben in de wijze waarop beslissingen tot stand komen en de afwegingen die daarbij worden gemaakt.

Bij het zedenteam bezoeken de teamchef en een Operationeel Specialist wekelijks één van de locaties, waar zij met de Operationeel Experts van die locatie spreken over

resultaten en doorlooptijden, maar ook over actualiteiten en de sfeer op de locatie. De gesprekken worden als helpend ervaren, omdat de teamleiding echt geïnteresseerd is in wat er speelt op de locatie. De zedenrechercheurs nemen niet deel aan deze gesprekken. Strikt genomen is dan ook geen sprake van werkoverleg zoals bedoeld in de eerder genoemde definitie. Het zedenteam kent verder een periodiek overleg waarbij de teamchef in gesprek gaat met nieuwe medewerkers, waar zij hun eerste indrukken met de leiding kunnen delen en waardoor zij elkaar beter leren kennen.

Het team van het PDC kent naast de medewerkersparticipatiegroep nog andere vormen van werkoverleg. Elk cluster heeft periodiek een werkoverleg waarbij alle medewerkers met hun coördinator de lopende zaken bespreken: van werkvoorraad tot werkverdeling en werkomstandigheden. Meerdere respondenten geven aan dat de geborgenheid van de eigen groep voor hen de ruimte schept om zich uit te spreken. Deze respondenten voelen zich niet geroepen actief deel te nemen in de mpg of het Groot Teamoverleg, waar de teamchef alle teamleden informeert over zaken die spelen op het team. Zij laten hun stem liever horen in het overleg van het eigen cluster.

Briefingsmomenten

De definitie van werkoverleg verwijst naar besluitvorming over het werk. Binnen de politie vervullen briefingsmomenten daarbij een belangrijke rol. Het basisteam en het team van de Landelijke Eenheid kennen een operationele briefing, bij aanvang van elke dienst. Bij het zedenteam vindt op elke locatie één of tweemaal per week een gezamenlijke briefing plaats van alle zedenrechercheurs, onder leiding van één van de coördinatoren. Alhoewel de inhoud van deze briefingsmomenten per team verschilt, vanwege verschillen in de aard van het werk en de veiligheidsthema's waar de teams aan werken, valt op dat de briefings vanuit het perspectief van participatie van medewerkers veel overeenkomsten hebben. Op alle drie de teams brengen medewerkers actief informatie in tijdens briefings. Er is ruimte om vragen te stellen, niet alleen bij onduidelijkheden, maar ook als operationele keuzes vragen oproepen, zowel bij de aanpak van zaken als bij de keuzes die worden gemaakt bij het aanwenden van (veelal schaarse) capaciteit.

Naast deze overeenkomsten, zijn er ook duidelijke verschillen tussen de teams. Bij het zedenteam, waar de zedenrechercheurs individueel werken aan de zaken die aan hen zijn toebedeeld, is de briefing vooral een afstemmingsmoment, om elkaar overzicht te bieden in stand van zaken in de verschillende lopende dossiers. Bij het team van de Landelijke Eenheid staat de operationele briefing veelal in het teken van de actie die voor die dienst door één van de teamleden is voorbereid. Zo'n actie geeft invulling aan één van de thema's waar het team aan werkt, zoals transportcriminaliteit of mobiel banditisme. Bij het basisteam heeft de briefing een breed karakter, waarbij een terugblik op belangrijke gebeurtenissen en incidenten uit de voorgaande dienst(en) naadloos overgaat in een vooruitblik op de komende dienst en een bespreking van aandachtsvestigingen. Uit oogpunt van participatie zou de operationele briefing bij uitstek een moment kunnen zijn waar wijkagenten hun collega's uit de basispolitiezorg betrekken bij problematiek op wijkniveau. In de praktijk gebeurt dit maar beperkt. Dit is te verklaren door de druk op de bpz om 'meldingen te rijden', maar ook wel doordat wijkagenten zaken 'in eigen hand' willen houden, zoals een respondent het omschrijft.

Alhoewel er zowel bij de briefings als bij andere vormen van werkoverleg sprake is van ruimte voor medewerkers om hun kennis en kunde in te brengen en hun stem te laten horen, is er ook een duidelijk verschil tussen beide vormen van medewerkersparticipatie, namelijk met betrekking tot de inhoud. Terwijl de briefingsmomenten vooral gericht zijn op het werk en de keuzes die in het werk gemaakt kunnen worden, staan de werkoverleggen vooral in het teken van beslissingen *over* het werk, over beleidskeuzes en over de wijze waarop het werk georganiseerd wordt.

4.3 VERBETEREN EN INNOVEREN

Bij elk team waar veldwerk is verricht, vinden activiteiten plaats, gericht op verbetering en innovatie van het werk. Hierbij hebben medewerkers een belangrijke inbreng. De term medewerkersparticipatie wordt niet expliciet gebruikt, maar deze blijkt wel van toepassing. Medewerkers delen hun kennis en kunde, hun creativiteit en hun netwerk met teamgenoten. De voorbeelden laten zien hoe medewerkers ruimte krijgen en nemen om mee te denken hoe het werk anders – beter – kan worden ingericht. Hieronder komen de verschillende voorbeelden aan bod.

Het innovatieoverleg bij het team van de Landelijke Eenheid

Het team van de Landelijke Eenheid kent een periodiek innovatieoverleg. Dit overleg staat open voor alle medewerkers van het team. Eén van de teamleden bereidt het overleg voor. De teamchef en de Operationeel Experts sluiten regelmatig uit belangstelling aan. Terwijl het overleg bij aanvang nog het karakter heeft van een reguliere vergadering, compleet met agenda en verslag, duurt het niet lang voor de ideeënstroom op gang komt. Soms in de vorm van een brainstorm, soms meer gestructureerd doordat een thema eerst is ingeleid door een teamlid dat een presentatie verzorgt. De inzichten uit het overleg worden gedeeld met de rest van het team. Inhoudelijk richt het overleg zich op mogelijke verbeteringen van operationele tactieken. Terwijl medewerkers in de operatie veel ruimte hebben om zelf acties voor te bereiden en als actie leider op te treden, biedt het innovatieoverleg hen een platform om de geest te scherpen over de effectiviteit van hun werkwijzen en over mogelijke verbeteringen daarin.

Het team heeft als opdracht om 'op de stromen', zoals snelwegen, het spoor of waterwegen, criminaliteit tegen te gaan. Het team richt zich bijvoorbeeld op mobiel banditisme en transportcriminaliteit. Hoe de teamleden dat doen, staat hen vrij. Tijdens het innovatieoverleg delen teamleden hun kennis over ontwikkelingen in het repertoire van criminelen. Het gaat dan enerzijds om heel praktische trucs van criminelen, bijvoorbeeld over manieren om verdovende middelen slim te verstoppert. Anderzijds gaat het om ontwikkelingen en trends die teamleden signaleren in de criminale 'markt' en het verdienmodel. Verplaatst de handel zich? Komen nieuwe vormen van criminaliteit op? Dit soort vragen komt tijdens het innovatieoverleg ook op tafel. Vervolgens bespreken de deelnemers wat het team daar als antwoord tegenover kan plaatsen. De teamleden zijn zich ervan bewust dat zij niet alles zelf hoeven te bedenken, maar dat ze ook gebruik kunnen maken van de kennis van andere teams of van andere partijen dan de politie.

Verbeteren en innoveren bij het team van het PDC

Bij het team van het PDC is een apart cluster ingericht dat zich bezighoudt met de verbetering en het herontwerp van werkprocessen. Binnen dit cluster werken bedrijfsvoeringsspecialisten, dit in tegenstelling tot de uitvoerende teams, waar medewerkers veelal zijn aangesteld als administratief-secretarieel en gespecialiseerd medewerker. De keuze om innovatie in een apart cluster te organiseren hangt enerzijds samen met het feit dat het werk andere competenties vraagt dan die aan de orde zijn in de uitvoerende clusters. Bovendien kent het werk in de uitvoerende clusters een wezenlijk ander karakter: het draaien van productie staat centraal, niet de analyse daarvan.

De medewerkers van het innovatiecluster zoeken bij de uitvoering van hun werk verbinding met de uitvoerende clusters. Zij vertellen dat ze altijd eerst zelf aansluiten in het werk om goed te begrijpen hoe het werk nu georganiseerd is en wat de overwegingen zijn die voor hun collega's in de uitvoerende clusters van belang zijn. Dit leidt bij sommige medewerkers in de uitvoerende clusters tot het gevoel dat zij eerst zelf moeten vertellen wat het werk inhoudt, waarna een ander in een veel hogere schaal dat vervolgens opschrijft. Waarom krijgen zij zelf niet de ruimte om het werk te verbeteren? Daarbij blijft overigens buiten beschouwing dat de medewerkers van het innovatiecluster juist ook tot taak hebben om de bestaande werkprocessen in een groter verband te zien, waarbij de samenhang met andere teams én de mogelijkheden van verdere automatisering van delen van het werk worden betrokken. Hun opdracht reikt dus verder dan het incrementeel verbeteren van bestaande werkwijzen. Voor de medewerkers in de uitvoerende clusters is dit perspectief niet altijd tastbaar.

Uit het veldwerk blijkt echter dat ook binnen de uitvoerende clusters ruimte bestaat om het werk te verbeteren of te vernieuwen. Een groep medewerkers van één van de clusters vertelt hoe ze recent nog met elkaar nieuwe afspraken hebben gemaakt over de begrippen die zij in het werk hanteren. Daarbij stelden zij het perspectief van de 'klant' centraal. Begrijpt die wat wij bedoelen? Hoe kunnen we dat duidelijker formuleren? Bij deze exercitie namen de medewerkers zelf het voortouw. De coördinator van het cluster stelde zich bewust faciliterend op.

Bij een ander cluster nam de coördinator zelf het initiatief om de kwaliteit van het werk te verbeteren. Omdat het herstelwerk op productie die niet in één keer goed liep bij een ander cluster was belegd, miste deze coördinator het zicht op wat er binnen het cluster beter kon. Door de medewerkers van het cluster te vragen bij afronding van elk product een letter in het systeem toe te voegen, kon de coördinator eenvoudig een query draaien, op basis waarvan inzicht ontstond in de zaken die in één keer goed waren afgehandeld en die waar sprake was van fouten. Dit stelde de coördinator in staat gericht met de medewerkers van het cluster te spreken over veel voorkomende fouten of onvolkomenheden. De coördinator vertelt dat deze aanpak wel leidde tot discussie met het cluster dat belast is met herstel van fouten én met de medewerkersparticipatiegroep. De casus illustreert hoe een klein initiatief gericht op kwaliteitsverbetering en gedreven vanuit de wens het eigen werk goed te doen kan schuren met de perspectieven van aanpalende processen en belangen.

De teamchef en de coördinatoren van het PDC-team waren ten tijde van het veldwerk druk bezig met acties die voortvloeiden uit het jaarplan van het team. Daarbij wilden zij medewerkers in staat stellen hun ideeën kenbaar te maken en van elkaars ideeën te leren en erop te reageren. Op een centrale plaats in de kantoortuin werd

daarvoor een groot prikbord opgesteld waar medewerkers geeltjes konden plakken. Tijdens een vergadering van de teamchef en de coördinatoren werd geconstateerd dat medewerkers de mogelijkheid input te geven maar zeer beperkt benutten. Uit interviews met medewerkers kwamen meerdere redenen voor terughoudendheid naar voren. Sommigen hebben geen concrete ideeën. Anderen merken op dat ze het druk genoeg hebben met het reguliere werk. Uitgebreid te gaan lezen wat er op de borden staat, is dan niet gepast. Weer anderen voelen een zekere schroom om ter overstaan van al hun collega's een geeltje op te prikken. Dit laatste argument sluit aan op de eerdere bevinding over de medewerkersparticipatiegroep: niet alle medewerkers voelen zich op hun gemak als zij voor hun gevoel vol in de schijnwerpers komen te staan. Dat laat onverlet dat zij mogelijk wel waardevolle observaties hebben over verbetermogelijkheden in het werk. Het zoeken is naar passende vormen om deze ideeën aan te boren.

Verbeteren en innoveren bij het zedenteam

Bij het zedenteam krijgen medewerkers de mogelijkheid om, al dan niet in groepsverband, ideeën aan te reiken over verbeteringen in het werk. Inhoudelijk gaat het dan zowel om de werkwijzen als om organisatorische aspecten, zoals de inrichting van de gezamenlijke frontoffice van de verschillende locaties en de invulling van piketdiensten. Deze mogelijkheid om mee te denken laat onverlet dat er onder medewerkers kritiek is op inrichtingskeuzes die op landelijk niveau zijn gemaakt, zoals de keuze om per eenheid een centrale frontoffice in te richten. Ook het onderbrengen van de zedenrecherche bij de DRR (en daardoor op grotere afstand van de basisteams) stuit op onbegrip. In het volgende hoofdstuk komt het thema van knellende kaders uitgebreider aan bod. Alhoewel de speelruimte voor het team soms door landelijke afspraken wordt ingeperkt, blijkt het landelijke niveau ook een podium te zijn waar medewerkers bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van het vak. De zedenrecherche kent landelijke expertisenetwerken die hier speciaal voor zijn ingericht. In deze netwerken nemen vooral Operationeel Specialisten, maar ook wel zedenrechercheurs deel. Kennisdeling vindt ook plaats binnen het team. Zo is er op één van de locaties een Operationeel Specialist gestart met het organiseren van themabijeenkomsten, om inhoudelijke onderwerpen binnen het team uit te diepen, zoals de kwaliteit van de einddossiers. Hierbij worden ook externen uitgenodigd, zoals een Officier van Justitie, of een expert in digitaal recherchen. Overigens verschilt het per locatie in hoeverre medewerkers de ruimte nemen voor dit soort vakinhoudelijke reflectiemomenten. De ervaren werkdruk, maar ook de mate waarin de Operationeel Experts reflectiemomenten stimuleren of niet speelt hierbij een rol.

Een verbetertraject bij het basisteam

Bij het basisteam draait ten tijde van het veldwerk een verbeterproject voor de intake van aangiftes en vragen van burgers. Hierbij maken teamleden gebruik van scrum, een manier om in een serie korte cycli stapsgewijs te werken aan verbeteringen. Op een prominente plaats op de werkvloer staat een scrumbord opgesteld, waar taken zijn onderverdeeld in de rubrieken 'to do', 'doing' en 'done'. Eén van de meest zichtbare opbrengsten van het verbetertraject is al opgeleverd. Het betreft de verbouwing van één van de drie spreekkamers van het bureau. Medewerkers van het cluster Service

& Intake wilden de steriele sfeer van de spreekkamers doorbreken. Zij kregen een bescheiden budget om een spreekkamer opnieuw in te richten. De medewerkers hebben dit budget aangewend om de kamer een schilderbeurt te geven en om bij de kringloop meubels te kopen om de ruimte anders in te richten. Er staan luie stoelen, een bijzettafeltje, een staande lamp. Aan de muur een schilderijtje van een kind met een traan. De politiecomputer is opgeborgen in een antieke secretaire die tegen één van de muren is geplaatst. Gevolg is dat de medewerker die een aangifte opneemt niet tegenover, maar naast de aangever zit. Over het resultaat van de verbouwing zijn de meningen verdeeld. Naast enthousiaste reacties roept de verbouwing ook weerstand op. Een intakemedewerker vertelt bij een aangifte altijd te kiezen voor één van de twee normale spreekkamers en de verbouwde kamer links te laten liggen. Als politie moet je toch een zekere professionaliteit uitstralen, is de overweging van deze medewerker. In andere interviews blijkt dat het verbetertraject rond het intakeproces door een groep enthousiaste medewerkers gedragen wordt, maar dat er ook medewerkers zijn voor wie het allemaal niet zo nodig hoeft. Zij tonen zich weinig betrokken bij het verbeterproject, houden zich afzijdig en weten ook niet goed aan te geven wat de bedoeling van het project is. Deze casus laat zien dat projectmatig werken aan verbeteringen en innovaties in het werk geen garantie biedt voor een inclusief proces. Dat geldt overigens ook voor de andere voorbeelden die in deze paragraaf naar voren zijn gekomen.

4.4 BETROKKENHEID

Bij medewerkersparticipatie gaat het om de mogelijkheid voor medewerkers om te kunnen participeren bij beslissingen in en over het werk. Deze omschrijving heeft iets formeels. De indruk zou kunnen ontstaan dat het bij medewerkersparticipatie altijd om duidelijk afgebakende en duidelijk omschreven beslissingen gaat, om onderwerpen die expliciet voor een overleg zijn geagendeerd, waar medewerkers wel of niet bij aan tafel zitten. Of in de context van een verbeterproject, waarbij een duidelijke inhoudelijke afbakening bestaat. Medewerkersparticipatie krijgt echter ook op heel andere manieren vorm en inhoud. Als we participeren in letterlijke zin opvatten als deelnemen, blijkt het dagelijks werk in de politieorganisatie een voortdurende stroom aan voorbeelden op te leveren. Voorbeelden waarbij medewerkers hun betrokkenheid tonen. Betrokkenheid bij het werk en betrokkenheid op elkaar. Waarbij zij hun kennis en kunde inbrengen en daarmee, vaak zonder dat er sprake is van een formeel besluitvormingsmoment, vormgeven aan het werk. Participatie blijkt dan heel vanzelfsprekend in een werkgemeenschap waar mensen samen tot resultaten moeten komen. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

Operationele betrokkenheid

Bij het basisteam rijden we mee met een hoofdagent en een wijkagent. De wijkagent draait mee in de noodhulp, vanwege de krapte om de roosters gevuld te krijgen. Op een zeker moment vraagt de wijkagent haar collega de auto even te stoppen bij een rafelrandje van de stad, waar enkele volkstuinten overlopen in een hangplek voor de jeugd. Er staat een groepje jongens. De wijkagent kent ze vanuit het gebied waar zij

verantwoordelijk is. Enkele van de jongens zijn die week eerder bij haar in beeld gekomen doordat ze stennis schopten op een kermis in één van de omliggende dorpen. Wat was daar nou precies aan de hand? Was dat nou echt nodig? De jongens blijken het antwoord op die vragen ook niet echt te weten. Ze beloven plechtig geen rotzooi op de hangplek achter te zullen laten. Terug in de auto reikt de wijkagent haar collega nog wat meer informatie over de groep aan.

Tijdens een andere dienst rijden we mee met twee agenten die het taakaccent jeugd hebben. Zij stoppen hun auto bij een park aan de rand van het centrum van de stad. Op een stuk asfalt staat een groep jongens te oefenen met hun skateboard. De agenten spreken één van hen aan, een jongen van een jaar of vijftien. Het blijkt een bekende van één van de agenten. Hij heeft de jongen geholpen toen die verslaafd was geraakt aan Ritalin, het adhd-medicijn dat wel misbruikt wordt als partydrug. De agent heeft de jongen in een hulpverleningstraject gekregen. De jongen vertelt dat hij weer clean is en een opleiding volgt. Rustig aan hè, wenst de agent hem toe. Als de agenten weer verder gaan, besluiten ze kort daarna te stoppen. Ze nemen de tijd om met hun dienst-telefoon een foto te maken van zichzelf, die ze op Instagram zetten. Daarmee willen ze hun bekendheid als jeugdagent onder jongeren vergroten.

Beide voorbeelden zijn misschien niet spectaculair, maar wel betekenisvol. De agenten maken zelf de keuze om naar voren te stappen. Aan de beide gesprekjes ging geen melding vooraf. Het zijn voorbeelden waaruit betrokkenheid spreekt voor het werk. En passant delen de agenten hun informatie met de collega met wie zij op pad zijn. Het delen van kennis en kunde krijgt op vanzelfsprekende manier vorm in het werk. Uit de voorbeelden spreken impliciete opvattingen over wat goed politiewerk is: verbinding maken, aanspreken, grenzen stellen, hulp organiseren. Impliciete opvattingen die zichtbaar worden in de uitvoering van het werk. Daarmee laten de voorbeelden zien dat participatie een (al dan niet bewuste) set van professionele waarden en opvattingen veronderstelt.

Samenwerking met partners

De operationele betrokkenheid van politiemensen zien we ook terug bij het zeden-team. De zedenrechercheurs tonen zich, juist vanwege de aard van de zaken, vaak zeer betrokken bij hun werk. Er is een hoge mate van eigenaarschap. Alhoewel de zedenrechercheurs individueel aan zaken werken, is ook hier sprake van samenwerking, namelijk met de Officier van Justitie. De zedenrechercheurs voeren zelf het overleg met het OM over de zaken die aan hen zijn toebedeeld. Als wij tijdens het veldwerk zo'n afstemmingsmoment bijwonen, valt de gelijkwaardigheid op in de relatie tussen politie en OM. Het professionele oordeel van de rechercheur krijgt de ruimte. Omgekeerd toont de rechercheur zich bewust van de positie en afwegingen die het OM moet maken. Van een hiërarchische relatie of van wij/zij-denken is geen sprake. Dit voorbeeld laat zien dat participatie ook begrepen kan worden als het vertegenwoordigen van de politie in een samenwerkingsverband met partners.

Samen evalueren en leren in het werk

Bij het team van de Landelijke Eenheid werken de teamleden in groepsverband samen tijdens acties. Gemiddeld zijn zes medewerkers gelijktijdig met elkaar op pad. Hierdoor bestaat als vanzelf een sterke betrokkenheid op elkaar, op de uitoefening van de

taak en op de mogelijkheid om daarbij van elkaar te leren. Soms begint dit al voor de actie, als de actieleider een whatsapp-groep vormt. Daardoor kunnen de actieleider en de betrokken teamleden in de aanloop naar de actie al ideeën en kennis uitwisselen.

Bij de uitvoering van een actie is sprake van een duidelijke rolverdeling, waarbij één medewerker de rol van actieleider invult. Maar zodra de actie is afgelopen, komen de teamleden bij elkaar voor een gezamenlijke terugblik, veelal in de vorm van een motorkapoverleg. Elk teamlid krijgt de gelegenheid zijn of haar aandachtspunten in te brengen. Critiek wordt daarbij niet geschuwd. Bijvoorbeeld over communicatie, die niet helder was. Of over de beslissingen van de actieleider. Tijdens het veldwerk ervaren wij deze evaluatiemomenten als kritisch maar opbouwend. De actieleiders stellen zich open op. Als beslissingen ter discussie worden gesteld, motiveren zij hun keuzes veelal nader, zonder daarbij te vervallen in defensieve reacties.

Dit voorbeeld laat zien hoe participatie van medewerkers in het werk bijdraagt aan een gezamenlijk leerproces. Het leerproces is van de medewerkers zelf, die zich reflectief opstellen. Het feit dat de teamleden in kleine groepen intensief samenwerken op basis van gelijkwaardigheid lijkt hiervoor een belangrijke conditie.

Burgerschap

Naast betrokkenheid bij het werk, tonen medewerkers zich ook betrokken op elkaar. Het gaat hier niet zozeer om vriendschappen, maar om altruïsme en hoffelijkheid op het werk. Aspecten die gerelateerd worden aan wat ook wel *organizational citizenship behavior* wordt genoemd. Organ e.a. (2006) gebruiken deze term voor gedrag waarmee medewerkers de organisatie helpen, zonder dat zij daartoe door hun functie of aanstelling toe verplicht zijn. Het gaat om belangeloze inzet voor het werk en voor collega's. Een medewerker van het PDC-team vertelt hoe zij de tijd neemt om te praten met een collega die niet lekker in zijn vel zit. Ook bij de andere teams zien wij voorbeelden van collega's die elkaar steunen door een luisterend oor te bieden, door werk over te nemen of te schuiven in roosters. Ook heel eenvoudige hulpvragen van de ene naar de andere medewerker kunnen begrepen worden als vormen van werkgerelateerd burgerschap. Alhoewel medewerkersparticipatie en *organizational citizenship behavior* verschillende concepten zijn, is het perspectief van burgerschap van waarde om het begrip van medewerkersparticipatie verder te verdiepen. Participatie veronderstelt betrokkenheid, zowel bij het werk, als bij de mensen op het werk.

Non-participatie

Tot besluit van deze paragraaf is het zinvol ook kort stil te staan bij situaties waarbij juist geen sprake is van betrokkenheid van medewerkers. Een medewerker van één van de clusters van het PDC-team legt uit hoe de medewerkers van dat cluster elke dag het werk verdelen. Ieder kan dan zijn of haar voorkeur uitspreken voor bepaalde taken. Het komt dan wel voor dat een medewerker bewust voorsorteert op de makkelijke taken. Alhoewel een dergelijke vorm van *cherry picking* wrevel oproept, blijken de medewerkers het niet makkelijk te vinden hun collega op dit gedrag aan te spreken.

Een andere vorm van non-participatie blijkt uit het gedrag van medewerkers die zich min of meer van het team hebben afgekeerd. Zij kiezen ervoor hun taak te vervullen – niet meer, niet minder. Tijdens het veldwerk hebben wij meerdere medewerkers gesproken die ervoor kiezen om zich min of meer afzijdig te houden. Soms spelen er

heel persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld als iemand in een re-integratietraject bewust de luwte opzoekt om te veel prikkels te voorkomen. Maar vaker gaat het om medewerkers die zich niet erkend voelen door de organisatie, die zich niet gehoord voelen, of die om uiteenlopende redenen teleurgesteld zijn geraakt. Vaak is de betrokkenheid bij het werk nog springlevend. Mensen zijn bij de politie gegaan om anderen te helpen. Maar betrokkenheid bij het werk is niet hetzelfde als betrokkenheid bij de organisatie.

4.5 BELEID ROND MEDEWERKERSPARTICIPATIE

Tot besluit van dit hoofdstuk over de verschijningsvormen van medewerkersparticipatie, komt de vraag aan bod in hoeverre er binnen de vier teams sprake is van beleid dat specifiek gericht is op medewerkersparticipatie. In het Inrichtingsplan voor de nationale politie hebben teams hierin de vrije hand gekregen. Twee van de vier teams waar veldwerk is verricht hebben een formeel overleg ingesteld om medewerkersparticipatie te faciliteren (zie paragraaf 4.1). Dit kan beschouwd worden als een heel concrete invulling van beleid rond medewerkersparticipatie. Alhoewel bij de twee andere teams zo'n expliciete invulling ontbreekt, wil dat niet zeggen dat er geen (beleidsmatige) aandacht is voor medewerkersparticipatie. Bij het team van de Landelijke Eenheid krijgt dit vorm door medewerkers aan te laten sluiten bij sturingsoverleggen en door het innovatieoverleg. Daarnaast gaat de teamleiding uit van een visie op teamontwikkeling gebaseerd op faciliterend leiderschap. Ook bij het zedenteam hebben medewerkers de mogelijkheid om in verschillende overlegmomenten met de leiding in gesprek te gaan over het werk en de organisatie van het werk.

In dit verband mag de rol van medewerkers in sollicitatiecommissies niet onvermeld blijven (zie ook paragraaf 3.4). Bij de vier teams is het een goed gebruik dat medewerkers deel kunnen nemen in een sollicitatiecommissie als er een vacature is binnen hun cluster of team. Door medewerkers een plaats te geven in zo'n commissie, krijgt de kennis van medewerkers over hun vak een expliciete plaats in het selectieproces.

Teamplannen en Medewerkersmonitor

Alhoewel teams de vrije hand hebben om zelf een invulling te kiezen voor medewerkersparticipatie, bestaat vanuit de korpsleiding de verwachting dat medewerkers in ieder geval door de teamleiding betrokken worden bij het opstellen van het teamplan en bij het bespreken van de resultaten van het periodieke medewerkersonderzoek, de medewerkersmonitor (MeMo). De teams blijken hier heel verschillend mee om te gaan.

Bij het basisteam dateert het laatste teamplan uit oktober 2015. Ook bij het zedenteam wordt er niet gewerkt met een actueel teamplan. In beide teams vindt echter wel degelijk planvorming plaats. Bij het basisteam hebben de teamchef en de Operationeel Experts met elkaar vier interne en externe prioriteiten geselecteerd, waar het team dat jaar aan gaat werken. Interne prioriteiten zijn onder meer de duurzame inzetbaarheid van medewerkers en de wijze waarop prioriteiten worden gesteld gegeven de schaarse capaciteit. Externe prioriteiten hebben onder meer betrekking op ondermijning en

cybercrime, maar ook op de zichtbare aanwezigheid van de politie in de wijk en op de communicatie met burgers. De prioriteiten sluiten aan op thema's die de eenheidsleiding en het lokaal gezag van belang vinden, maar raken ook aan thema's die op de werkvloer spelen. De prioriteiten zijn in het participatieoverleg besproken.

Ook bij het zedenteam wordt de inbreng van medewerkers bij beleidsvorming betrokken. Soms gebeurt dit doordat medewerkers afgevaardigd worden om met de leiding mee te praten over beleidsontwikkelingen. Soms verloopt de inbreng van medewerkers ook indirect, door tussenkomst van de Operationeel Experts en de Operationeel Specialisten. Voorbeelden van onderwerpen waarbij medewerkers zijn betrokken zijn de uitwerking van de gezamenlijke frontoffice, het afstemmen van de werkwijzen, die per locatie nog verschillen en de samenvoeging van locaties.

Op de twee andere teams wordt het teamplan jaarlijks geactualiseerd. Bij het team van het PDC wordt gewerkt met een 'A3-jaarplan', waaraan een flinke lijst met acties is gekoppeld. Medewerkers worden betrokken bij de uitwerking van de onderwerpen uit het jaarplan. Daartoe heeft de leiding een zuil ingericht waar medewerkers hun ideeën op kunnen plakken, al levert dat maar beperkte respons op. Op deze plaats is echter de constatering van belang dat medewerkers de ruimte hebben om op de thema's uit het jaarplan mee te denken.

Bij het team van de Landelijke Eenheid komt het 'afdelingsplan' tot stand in een proces waarbij medewerkers nadrukkelijk worden betrokken, onder meer doordat elk van de locaties specifiek aan bod komt. Naast aandacht voor inhoudelijke thema's, komt de ontwikkeling van het team als samenwerkingsverband expliciet aan de orde. Het team wil een 'goed functionerend systeem' zijn. Het plan gaat daarom in op structuur en sturing, maar ook op gedrag- en cultuuraspecten. Van alle teamleden, leiding én medewerkers, wordt verwacht dat ze aanspreekbaar zijn op de invulling van hun rol en taak, dat ze eigenaarschap nemen voor het werk en voor het functioneren van de groep en dat ze verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van hun eigen vakmanschap.

Ook met betrekking tot de MeMo, het periodieke medewerkersonderzoek, verschilt het beeld per team. Op het basisteam worden de resultaten van de MeMo niet breed verspreid binnen het team. Bij het zedenteam bespreken de Operationeel Experts de resultaten op hun locatie met medewerkers. Per locatie is, samen met medewerkers, een plan van aanpak opgesteld. Bij het team van het PDC worden de inzichten uit de MeMo betrokken bij het A3-jaarplan. Bij het team van de Landelijke Eenheid is in de achterliggende jaren geen MeMo geweest. De teamchef geeft echter aan de resultaten zeker te willen delen met het team. De teamchef heeft daarmee in een vorig team goede ervaring opgedaan. De chef heeft medewerkers toen niet alleen de resultaten gegeven, maar hen ook gevraagd aan te geven met welke onderwerpen uit de MeMo medewerkers aan de slag zouden willen gaan en waarom. Ook werd medewerkers gevraagd aan te geven hoe zij zouden willen dat onderwerpen binnen het team opgepakt zouden worden. In deze aanpak klinkt een visie door waarbij de MeMo een spiegel kan zijn voor het hele team, waar leiding en medewerkers samen betekenis aan geven en samen afspraken maken over vervolgstappen.

4.6 CONCLUSIE

Medewerkersparticipatie kent vele verschijningsvormen. Soms heel expliciet, in een speciaal op participatie gericht overleg. Meer algemeen krijgt medewerkersparticipatie invulling in vormen van werkoverleg en tijdens briefingsmomenten en vakinhoudelijk overleg. Ook in de bijdrage van medewerkers aan verbeter- en innovatieprojecten is sprake van medewerkersparticipatie.

De bevindingen uit dit hoofdstuk wijzen uit dat deze expliciete vormen van medewerkersparticipatie kunnen rekenen op waardering en betrokkenheid van de medewerkers die actief deelnemen. Tegelijkertijd blijkt ook dat een geformaliseerd overleg of een tijdelijke verbetergroep, ondanks het feit dat er geen restricties gelden voor deelname, geen garantie biedt voor een inclusief proces, waarin alle medewerkers zich gehoord voelen. Niet alle medewerkers voelen zich geroepen op de voorgrond te treden. Maar dat wil niet zeggen dat hun kennis en ideeën niet van waarde zijn.

Medewerkersparticipatie kent ook minder expliciete verschijningsvormen. In dit hoofdstuk is beschreven hoe medewerkersparticipatie zich ook uit in de (operationele) betrokkenheid van medewerkers en in de dagelijkse samenwerking tussen medewerkers binnen een team. Deelname in een samenwerkingsverband veronderstelt participatie. Probeer maar eens niet te participeren, als je met anderen samen moet werken om tot resultaten te komen. Juist doordat dit zo vanzelfsprekend is, raakt de notie dat samenwerking in het werk ook een verschijningsvorm is van medewerkersparticipatie makkelijk buiten beeld.

Inhoudelijk blijkt medewerkersparticipatie bij beslissingen *over* het werk tot stand te komen in de meer formele verschijningsvormen, zoals participatieoverleg en werkoverleg. Participatie van medewerker bij beslissingen *in* het werk krijgt invulling tijdens de uitvoering van het werk. Daarbij ervaren medewerkers over het algemeen veel ruimte – tot zij stuiten op kaders die hun professionele ruimte begrenzen. Dit thema, van kaders die knellen of juist ruimte geven, vormt het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

5 | RUIMTE BINNEN KADERS

In hoofdstuk 3 is beschreven dat medewerkers het van belang vinden om invloed uit te kunnen oefenen op hun werk. Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gevoerd blijkt dat medewerkers in veel gevallen daar ook de ruimte toe ervaren. Uitzonderingen zijn de situaties waarbij medewerkers op andere rollen of taken worden ingezet dan die waarvoor zij eigenlijk zijn aangesteld, zoals een wijkagent die bij moet springen in de incidentenafhandeling of een Operationeel Specialist die door de noodzaak hovj-diensten te draaien niet toekomt aan het werken aan kwaliteitsverbetering.

De ervaren ruimte heeft vooral betrekking op de keuzes die medewerkers kunnen maken tijdens de uitvoering van hun werk. Het gaat om beslissingen die zij maken *in* het werk en de ruimte die medewerkers ervaren binnen gestelde kaders. Het zijn echter juist die kaders waarover medewerkers zich in de interviews regelmatig kritisch uitlaten. Het hoe en waarom van die kaders wordt niet altijd begrepen. Ook komt het voor dat medewerkers de kaders kennen en begrijpen, maar zich niet kunnen verenigen met de keuzes die daarbij gemaakt zijn. In beide gevallen voedt dit de beleving dat de ruimte voor participatie bij beslissingen *over* het werk veel beperkter is dan de ruimte voor beslissingen *in* het werk.

Het thema van ruimte binnen kaders staat centraal in dit hoofdstuk. Daarbij komen eerst verschillende voorbeelden aan bod van wat medewerkers als knellende kaders ervaren. Ook leidinggevendenden blijken op hun beurt ervaring te hebben met kaders die zij als inperking van hun ruimte ervaren. Niet alle respondenten zijn overigens even kritisch. Er zijn ook respondenten die de kaders als een gegeven beschouwen, of die er juist plezier aan beleven te spelen met de ruimte binnen kaders. De beleving van kaders blijkt vervolgens vooral samen te hangen met de wijze waarop deze worden geïntroduceerd en toegelicht. Het is de toon die de muziek maakt.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de begrippen professionele ruimte en operationeel leiderschap. Deze begrippen zijn in het Inrichtingsplan voor de nationale politie expliciet benoemd als thema's die door middel van medewerkersparticipatie verder invulling zouden moeten krijgen. Beide begrippen lijken een betrokkenheid op het werk en het team te veronderstellen die verder reikt dan de individuele taak van medewerkers.

5.1 KNELLENDEN KADERS

Hieronder komen enkele voorbeelden aan bod van de door medewerkers ervaren knellende kaders. De voorbeelden zijn divers. In het eerste voorbeeld staat het gesprek tussen medewerkers en leiding over de taakopvatting van het team centraal. In het tweede voorbeeld gaat het om de keuze voor een specifieke werkwijze. Het derde voorbeeld gaat over prioriteiten die van hoger hand worden gesteld. En een vierde voorbeeld gaat over landelijke en regionale inrichtingskeuzes. Voor elk van deze voorbeelden geldt echter dat medewerkers ze in interviews naar voren hebben gebracht als illustratie van keuzes die door anderen dan zichzelf gemaakt zijn. Keuzes die direct van invloed zijn op hoe zij hun werk doen. En keuzes waarbij zij zelf tot andere afwegingen zouden zijn gekomen.

Een zaak voor de regio

Tijdens een nachtdienst rijden we mee met twee agenten van het team van de Landelijke Eenheid. De dienst staat in het teken van een dynamische controle op snelwegen en het observeren van criminele ontmoetingsplaatsen langs de snelweg. Het is een rustige dienst. Op een gegeven moment, als we al geruime tijd geparkeerd staan op een parkeerplaats, werpt één van de beide agenten de vraag op wat nou eigenlijk de waarde is van medewerkersparticipatie. Hijzelf toont zich sceptisch: de ruimte die hij ervaart om zelf keuzes te maken is als het puntje bij paaltje komt beperkt. Gevraagd naar een voorbeeld vertelt de agent dat een rustige dienst zoals deze geen uitzondering is, zeker niet in de nacht. Als zich dan een verdachte situatie aandient, wil je daar als agent op inspringen. Maar dat is lang niet altijd wat de leiding verwacht. Het team moet zich richten op criminaliteitsbestrijding op de stromen, niet op verdachte situaties die door de regionale eenheid zouden moeten worden opgepakt. Maar ook 'op de stromen' kan het koppel niet elke situatie zomaar oppakken. Bij mobiel banditisme gaat het om groepen criminelen uit het buitenland, die in Nederland strafbare feiten begaan. Als de agenten een verdacht voertuig zien, waarvan de verdenking bestaat dat het om woninginbrekers zou kunnen gaan die vanuit een ander deel van het land zijn afgereisd om in het gebied van de agenten hun slag te slaan, valt dit niet onder de noemer mobiel banditisme. Het is een zaak voor de regio. Dit stoort de agent, die vertelt dat zijn handen in zo'n geval jeuken. Op de vraag of de agent zijn onvrede over deze kaders met de leiding heeft gedeeld, antwoordt hij bevestigend. Maar dat loste niets op: 'Je krijgt te verstaan dat ze je hebben gehoord, maar er wordt niet naar je geluisterd.' De agent blijkt zich echter wel bewust van de overwegingen die aan de inkadering van het werk ten grondslag liggen. Op de vraag hoe hij zou handelen als hij zelf in de schoenen van de leiding stond antwoordt hij: 'Ja, dan snap ik het wel.' Het team moet haar meerwaarde bewijzen door werk op te pakken dat aanvullend is op wat de regio kan doen. Niet door werk over te nemen van de regio. Alhoewel de agent de context snapt, doet dat niet af aan zijn onvrede met het feit dat hij op een rustige nacht een verdacht voertuig moet laten gaan. Ook op een andere locatie komt dit thema naar voren. Een agent van deze locatie vertelt:

'Ik heb voorgesteld om tijdens nachtdiensten de landelijke thema's los te laten. Want wat doen we op die lege snelwegen? Geef anders de werkvoorbereider wat vrije ruimte. Dat die

10% zelf in kan vullen. Dat hebben we voorgesteld. Maar daar kwam geen reactie op. Weet je wat het probleem is? Qua werk is er veel vrijheid. Wat je op straat doet. Maar qua besluitvorming ligt het heel lastig. Dan is het heel hiërarchisch. Bijvoorbeeld een verzoek uit de regio. Om ondersteuning van de regio bij een actie. Bijvoorbeeld over een camping. Dat mag de Operationeel Expert niet zelf beslissen, dat moet naar het MT. Je moet leuren en sleuren om samen te mogen werken met een regio.'

Van hun kant vertellen leidinggevendenden dat medewerkers soms te makkelijk voorbij gaan aan de specifieke opdracht die het team heeft. Een Operationeel Expert vertelt:

'De mensen bij ons team kennen een enorme vrijheid. Veel meer dan bij andere teams bij de Landelijke Eenheid. Maar je moet wel binnen de kaders blijven. Een idee om een wijk dicht te leggen en in camouflagekleden in de bosjes te gaan liggen, dat past echt niet in de kaders. Maar dat wil niet zeggen dat niets kan. We hebben zelfs wel eens een instap in een bejaardenhuis gehad. Maar daar was wel een reden voor waardoor het paste. Maar als iemand de lijst met personen die gesignaleerd staan af wil gaan, dan kan dat dus niet. Dat is een makkelijke aanhouding, maar die is niet voor ons. We zijn geen parketpolitie. Daar zijn we het gesprek over aangegaan. De emoties kunnen dan oplopen.'

Eén van de Operationeel Specialisten omschrijft de noodzaak van kaders als volgt:

'Als je geen kaders stelt word je een duizend-dingendoekje. Dan ben je overal van. Als je je op thema's concentreert, word je daarop de specialist. Het gaat om regio-overstijgende punten. Ook in de nationale politie hebben we nog regionale groepen. Die gaan echt niet verder dan de grenzen van hun gebied. Dat zie je zelfs binnen districten. Op het moment dat je je binnen de nationale politie positioneert door de regio-overstijgende criminaliteit aan te pakken ben je ook van meerwaarde. Daarom is die beperking van belang. Op de verkeersstromen, op de nodale punten. Daarbinnen ervaar je de ruimte. Je kunt je eigen actie inrichten. Maar wij vinden het niet goed als je zakkenrollers aan gaat pakken in het centrum van Amsterdam. Het wordt anders als je op de trein een zakkenroller ziet die vervolgens het centrum van Amsterdam in loopt. Snap je het verschil?'

De teamchef vertelt hoe medewerkers op één van de locaties naar voren brachten dat het team veel dienstbaarder zou kunnen zijn aan de regio, door acties van de regio te ondersteunen. Eén van hen vertelde ook geen snelweg meer te kunnen zien. De teamchef constateerde dat de medewerkers het concept van het team niet leken te omarmen: 'Toen heb ik gezegd: wij hebben voor jullie gekozen. Jullie mogen bij ons werken. Maar dan werk je wel binnen het concept en de kaders die wij met elkaar hebben.' De teamchef vertelt dat het nodig blijft om de kaders steeds opnieuw te benoemen en toe te lichten, om te voorkomen dat medewerkers werkzaamheden oppakken die niet passen binnen de opdracht van het team én die zouden kunnen interfereren met de taak van andere teams. De teamchef benadrukt dat medewerkers binnen de kaders alle ruimte krijgen om tot een invulling van het werk te komen. Ze kunnen zelf bedenken welke acties ze willen draaien. De praktijk wijst uit dat medewerkers er vaak in slagen hun ideeën zo uit te werken dat ze binnen de kaders passen. De teamchef ervaart echter ook dat niet alle medewerkers het makkelijk vinden om zelf tot een invulling van

het werk te komen. Het is dan verleidelijk te klagen over de kaders, terwijl er eigenlijk iets anders speelt: namelijk de verantwoordelijkheid om zelf invulling te geven aan professionele ruimte.

Leren van fouten

Het werk bij het PDC-team behelst een omvangrijk administratief proces, waarbij de medewerkers dagelijks een groot aantal mutaties verwerken. Geregeld komt het voor dat de klant daarbij een fout maakt, doordat de informatie die voor de administratieve afhandeling noodzakelijk is ontbreekt of onjuist of onvolledig is opgenomen. In veel gevallen is voor medewerkers echter wel duidelijk wat bedoeld wordt. Zij leggen er eer in om de foute of ontbrekende gegevens te corrigeren of aan te vullen. Dan loopt de administratieve afhandeling geen vertraging op. De teamleiding hanteert echter het beleid dat fouten niet hersteld moeten worden en dat de klant geattendeerd moet worden op de fout, zodat hij die zelf kan herstellen. De gedachte is dat dat er – op langere termijn – toe bijdraagt dat klanten bewuster stilstaan bij de administratieve eisen die de politie stelt. Bovendien speelt een rol dat één van de belangrijkste prestatie-indicatoren voor het team de behandelingsduur is. Het herstellen van fouten die de klant zelf heeft gemaakt belast het werk in het team nodeloos. Als een aanvraag terug gaat naar de klant, kan deze bij constatering van de fout direct worden geretourneerd en lopen de doorlooptijden niet verder op.

Tijdens het veldwerk komen deze twee perspectieven, van medewerkers die het hun eer te na vinden om een fout niet te herstellen enerzijds en van de teamleiding die klanten bewust wil maken van de eigen verantwoordelijkheid om zaken goed aan te leveren, regelmatig in gesprekken naar voren. Medewerkers blijken zich bewust van de overwegingen van de teamleiding, met name van het idee dat de klant niets leert als deze niet weet dat er een fout is gemaakt. Toch blijft het gevoel knagen dat zij door fouten niet te herstellen zelf toch ook iets laten liggen.

Prioriteiten van hoger hand

Bij het basisteam spreken we een medewerker van het vvc-cluster. Uit zijn verhaal blijkt dat de leiding en coördinatoren op het team soms geconfronteerd worden met beslissingen die op een hoger niveau gemaakt worden, maar die van grote invloed zijn op het werk binnen de afdeling:

‘Aan het eind van het jaar is het altijd het zelfde liedje. Of we nog een cybercrimezaak op willen pakken. Want we moeten de cijfers halen en dat moet van het OM en daar krijgen we geld voor en dat is allemaal contractueel vastgelegd. Dat begrijpen we allemaal. Maar wij moeten dan wel ergens een paar rechercheurs losweken om nog gauw even een cybercrimezaak te draaien. En daar gaat ontzettend veel tijd in zitten. En dan moet je je nog maar afvragen of daar een veroordeling uit komt. We hebben hier misschien wel twintig zaken voor aan de kant moeten leggen, zodat we er bij eentje aan de cijfers kunnen voldoen.’

Het draaien van een cyberzaak is intensief omdat er veel lijntjes uit te lopen zijn en er voor de bewijsvoering allerlei vorderingen nodig zijn, om toegang te krijgen tot accounts. Vergeleken met een eenvoudige mishandeling op een horecanacht is dat veel meer werk. Deze medewerker vertelt hoe zaakscoördinatoren (zaco's) bij de een-

heidsleiding aandacht hebben gevraagd voor de consequenties van de prioriteiten die van hogerhand worden gesteld. Dat veel zaken niet konden worden opgepakt, omdat het draaien van de cyberzaak zoveel inzet vergde. Daar is de leiding volgens hem wel van geschrokken. Het heeft geleid tot een discussie over de vraag of cyberzaken wel door de vvc afgehandeld moeten worden. Mede op basis van deze ervaring vraagt deze medewerker zich af of hogere leidinggevendenden wel voldoende zicht hebben op de impact van de beslissingen die zij maken voor de afdelingen die het werk moeten doen:

‘Ik denk dat zij zich soms onvoldoende beseffen wat het betekent. Net als van die zaken die media-aandacht krijgen, die moeten dan opeens met de grootst mogelijke spoed opgepakt worden. Maar of dan ook wel voldoende beseft wordt wat de consequenties zijn voor de rest van zo’n afdeling vraag ik me af. Andere zaken waar mensen op een afdoening wachten blijven dan liggen. Zaken waar mensen gewoon aangifte voor hebben gedaan... Ik weet niet of die afweging echt wordt gemaakt. Ik ervaar dat er makkelijk wordt beslist: jullie gaan het doen en we willen dat je het voor die tijd doet. Ik zou willen dat ze meer naar de zaco zouden luisteren. En dan niet te snel zeggen: nou dat is dan maar zo. Dat is wel echt een kreet, die horen we steeds vaker. Dat is dan maar zo. Dat is wel makkelijk gezegd. Kijk, zo’n zaco heeft echt wel heel goed voor ogen hoe de rechercheurs erbij zitten. Qua workload en aantallen dossiers. Maar het balletje rolt van bovenaf en het eindigt ergens beneden. Op een afdeling en die mag het gaan doen.’

Landelijke en regionale inrichtingskeuzes

In de interviews met medewerkers van het zedenteam komt regelmatig kritiek naar voren over de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de inrichting en huisvesting van het team. Met de invoering van de nationale politie is besloten om de zedenrecherche onder te brengen bij de Dienst Regionale Recherche. De rechercheurs werken gedeconcentreerd op verschillende locaties. Het eindbeeld is dat er op elk district één locatie komt. Per district verschilt de uitgangssituatie. Soms waren de zedenrechercheurs al vanuit één locatie werkzaam, maar soms ook niet. De reorganisatie betekent voor hen dat zij verder van de basisteams af komen te staan. In veel gevallen betekent het ook extra reistijd. In de interviews klinkt door dat medewerkers zich bij deze keuzes niet gehoord voelen. Dat geldt ook bij de keuzes die landelijk zijn gemaakt voor de organisatie van het werk, zoals het werken met een centrale frontoffice voor de hele eenheid. Verder is er kritiek op de huisvesting van de zedenrecherche, zoals al beschreven is in hoofdstuk 3. De ruimtes die aan de zedenrecherche zijn toegewezen lenen zich niet altijd voor het gevoelige karakter van het werk. Een spreek- of verhoorkamer op de begane grond van een pand, zichtbaar vanaf de stoep, is uit oogpunt van privacy niet wenselijk. Alhoewel de rechercheurs hierover in de planfase hun zorgen hebben uitgesproken, heeft dat niet geleid tot aanpassing van de plannen. De rechercheurs ervaren het als keuzes die voor hen zijn gemaakt, niet met hen. Dat geldt overigens niet voor alle landelijke ontwikkelingen. De zedenrecherche kent landelijke vakgroepen waarin de rechercheurs zelf keuzes maken over werkwijze en over ontwikkelingen in hun vak. Vanuit het zedenteam nemen daar vooral Operationeel Specialisten, maar ook wel zedenrechercheurs aan deel. Alhoewel dit juist een voorbeeld is waarbij de professionals zelf tot keuzes komen over de invulling van hun vak,

klinkt ook hier wel kritiek op van individuele rechercheurs. Mogelijk speelt hierbij een rol dat een expertnetwerk op afstand van het team toch als minder eigen wordt beleefd – ook al zijn het de vakgenoten zelf die daar aan tafel zitten.

5.2 MANAGERSPARTICIPATIE

Uit interviews met leidinggevendenden blijkt dat zij zich niet altijd gekend voelen in beslissingen die van invloed zijn op hun team. Zij krijgen soms opdrachten of kaders mee waaraan zij geacht worden invulling te geven, terwijl zij zelf andere keuzes zouden maken. Dit beperkt hun ruimte. Naar analogie van het begrip medewerkersparticipatie gaat het hier om de ervaren ruimte voor managers om te participeren in beslissingen die raken aan hun verantwoordelijkheid om leiding te geven aan hun team. Kunnen zij daar zelf keuzes in maken? Of hebben zij maar te zorgen dat de keuzes die voor hen gemaakt zijn, uitgevoerd worden? We bespreken drie voorbeelden die laten zien hoe leidinggevendenden dit ervaren.

Bij het basisteam vertelt de teamchef het van belang te vinden zelf richting te kunnen geven aan de ontwikkeling van het team:

‘Als ik beperkt word, word ik minder gelukkig. Ik moet wel ergens voor kunnen gaan. In de vorige eenheid waar ik werkte als teamchef, kreeg ik maar het gevoel zetbaas te zijn. Daar was de cultuur nogal top-down.’

Toch zijn er ook voorbeelden waarbij de teamchef zich niet gekend voelt in beslissingen. Een voorbeeld was het verzoek van de korpsleiding om op het team het gesprek aan te gaan over discriminatie op de werkvloer en over de ruimte voor diversiteit. Dit thema kwam ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoek nadrukkelijk op de landelijke beleidsagenda te staan, mede door publicaties in landelijke dagbladen. De korpsleiding heeft daarop gevraagd om het thema binnen alle teams, door heel het land, te bespreken. De teamchef voelde zich hierin tekort gedaan door de korpsleiding:

‘Of het hier niet speelde kan ik natuurlijk niet zeggen. Maar voor mijn gevoel was het op dat moment niet wat lokaal erg urgent voelde. Bovendien is dit is in mijn beleving een onderwerp dat doorlopend aandacht zou moeten hebben. Het voelt dan heel krampachtig om dan aan TC’s te vragen om dit onderwerp nu ineens bespreekbaar te maken. Dan doe je ons als TC’s echt tekort.’

In plaats daarvan vroeg de teamontwikkeling om andersoortige gesprekken, bijvoorbeeld over het aanspreken op resultaten. De chef heeft de opdracht van de korpsleiding ervaren als een beslissing die van bovenaf opgelegd is en waarbij de teamleiding zelf geen ruimte had om keuzes te maken.

Een tweede voorbeeld ontleen we aan het zedenteam. In de vorige paragraaf is beschreven hoe medewerkers de keuzes die landelijk en regionaal zijn gemaakt ten aanzien van de inrichting en huisvesting van hun team wel als knellend ervaren. Bovendien voelen zij zich niet gehoord bij deze keuzes. De teamchef vertelt hoe binnen één district de samenvoeging van de zedenrechercheurs, die nog vanuit meer-

dere locaties werkten, op veel weerstand stuitte. Medewerkers brachten naar voren dat zij zich niet gekend en gehoord voelden, dat er geen medewerkersparticipatie was geweest en dat zij naar de OR wilden stappen. Terwijl de chef zelf ook geen invloed uit heeft kunnen oefenen op de keuzes die over de inrichting van het team zijn gemaakt. De keuze om de zedenrecherche op het districtelijke niveau te bundelen was al lang en breed gemaakt voor deze chef op het team startte. Er was geen ruimte daar als chef nog wat van te vinden.

Bij het basisteam vertelt een Operationeel Expert vooral druk te ervaren door de keuzes die op hoog niveau worden gemaakt:

‘Als je het hebt over eenheidsniveau of sector of teamniveau, daar heb ik niet zoveel last van. Ik heb vooral last van dingen die moeten vanuit Den Haag. Vanuit de politiek, maar ook de korpsleiding. Ik vind het nogal wat. Wij hebben zes collega’s in de bewakingseenheid. Die worden continu ingezet voor de bewaking van die rechters, officieren, advocaten. Normaal is dat een venturaak. Dat je één keer per maand of zo wordt ingezet. Maar nu hebben we ze allemaal uit het normale rooster moeten halen. Die zijn alleen maar met de bewakingseenheid op pad. Ik heb wel eens de indruk dat er niet aan het welzijn van de collega’s wordt gedacht. Eén collega heeft al meer dan 170 overuren gedraaid. Dat kan gewoon niet gezond zijn.’

Toch ervaart deze Operationeel Expert het overwegend als een uitdaging om te spelen met kaders:

‘Ik zeg wel eens: als OE ben je een beetje een broodje hamburger. Van beneden wordt er tegen je gedrukt en ook van boven. Die dilemma’s, dat is ook wel waarom ik deze functie heb, want ik vind het ook wel leuk om met boven en onder te spelen. En dan een beetje iedereen tevreden houden.’

5.3 DE TOON VAN DE MUZIEK

De beleving van medewerkers (en leidinggevenden) van kaders die door anderen worden gesteld, hangt samen met de wijze waarop de keuzes worden toegelicht en gemotiveerd. Op het basisteam oppert een leidinggevende dat het goed zou zijn als het sectorhoofd eens naar de briefing zou komen, om besluiten van de eenheidsleiding toe te lichten:

‘Ik denk ook echt dat gewoon uitgelegd moet worden waarom bepaalde keuzes gemaakt worden. En dan niet even snel in een mailtje. Kom gewoon langs bij de mensen. Dat biedt zoveel meer. Ons sectorhoofd heb ik nog nooit bij de briefing gezien. Dat vind ik echt zo jammer. Hij heeft ook besluiten die hij opgelegd krijgt. Maar hij kan ze wel uitleggen omdat hij ze vanuit de eenheidsleiding krijgt. Ik denk dan: joh, kom gewoon een keer bij de briefing en leg het uit. Ze hoeven het er niet mee eens te zijn. Maar dan is dat wat het is en dan hebben ze er uitleg over gehad en dan hoeven ze er niet meer over te morren. Ik denk dat communicatie zoveel uit kan maken. We hoeven elkaar echt niet allemaal aardig te vinden,

maar als jij gewoon je gezicht laat zien, en we krijgen er discussie van, dat is ook gewoon goed. Want uit die discussies ontstaan ook weer nieuwe ideeën.'

De teamchef van het PDC-team vertelt dat dit ook in de praktijk zo werkt. In de medewerkersparticipatiegroep van het PDC-team komen allerlei ideeën op tafel. Niet alles kan uitgevoerd worden. Maar als de leiding goed kan uitleggen waarom sommige ideeën niet haalbaar zijn, dan wordt dat geaccepteerd.

Dit vereist wel dat leidinggevend en medewerkers de tijd nemen om met elkaar het gesprek te voeren over keuzes die voorliggen. Dat kost tijd. Het leidt bovendien lang niet altijd tot wederzijds begrip. Uit interviews met medewerkers van het team van de Landelijke Eenheid komt naar voren dat zij zich niet altijd gehoord voelen door de leiding. Een medewerker antwoordt op de vraag of hij voldoende ruimte ervaart: 'Soms wel, als de leiding het met mij eens is. Soms niet, als iemand anders alle ruimte krijgt.'

Leidinggevend van het team zijn zich ervan bewust dat medewerkers zich soms niet gehoord voelen, als ze niet hun zin krijgen. Een leidinggevende vertelt: 'Als je niet terugkrijgt wat je verwacht of hoopt, kun je dat niet vertalen als niets terugkrijgen. Dan sluit je je een klein beetje af voor het antwoord.' Er zijn overigens ook medewerkers die er geen moeite mee hebben dat de leiding knopen doorhakt, zonder daarbij altijd expliciet medewerkers te betrekken. Een medewerker van het basisteam vertelt:

'Je kunt als teamleiding niet over iedere beslissing die je neemt de mening van je personeel vragen. Want dat wordt een lijdensweg. Dat duurt veel te lang. Soms moet je knopen doorhakken. En moet je dat ook gewoon brengen: dit is besloten. En nee, er is niet naar jullie mening gevraagd. So be it. Daar moeten wij als personeel niet te moeilijk over doen. Dat weet je.'

Deze opvatting klinkt in wel meer gesprekken door. Zo vertelt een medewerker van het team van de Landelijke Eenheid dat hij eerder bij defensie gewerkt heeft. Daar was een besluit een besluit en was er geen discussie. Bij de politie moet je dat vaak nog maar afwachten wat er met een besluit gebeurt. 'Er zijn meer eigenwijze collega's,' merkt deze respondent op. 'Dat heeft goede kanten, maar is soms ook lastig.' De reacties van medewerkers die het prima vinden als de leiding knopen doorhakt, getuigen weliswaar van een zeker pragmatisme, maar gaan voorbij aan het feit dat medewerkersparticipatie ook bedoeld is om tot betere en meer gedragen beslissingen te komen. Het blijkt nog niet zo makkelijk om medewerkersparticipatie zo vorm te geven dat ieder zich gehoord weet, dat kaders gerespecteerd worden én dat er draagvlak is voor het uiteindelijke besluit. Hoe lastig dit in de praktijk kan zijn, lichten we hieronder nader toe aan de hand van een casus, die we ontleen aan het veldwerk bij het basisteam.

Over het schrijven van bonnen

De casus heeft betrekking op de wijze waarop de leiding kan sturen op het schrijven van bonnen door agenten. Alhoewel toenmalig minister Opstelten in 2010 formeel verklaarde dat de politie niet langer een bonnenquotum zou hanteren, is daarmee de noodzaak om te sturen op 'bonnen' niet verdwenen.

Het onderwerp komt ter sprake tijdens één van de MT-overleggen in het basisteam. De teamchef leidt het onderwerp kort in en staat daarbij stil bij de prestaties van het team in relatie tot andere teams in de eenheid. Die laten te wensen over: vrijwel alle teams laten betere resultaten zien dan het eigen team. De vraag is wat de leiding en de Operationeel Experts hier aan kunnen doen. Daarop volgt een levendige discussie. Enkele deelnemers in het MT vragen aandacht voor de cijfers: kloppen die wel? Kan het zijn dat de cijfers misschien wat naijlen en dat de werkelijke prestaties van het team veel beter zijn? Een ander brengt in dat agenten ook wel een zekere schroom hebben om een bekeuring uit te schrijven: de boetebedragen zijn tegenwoordig zo hoog dat ze niet in verhouding staan tot vaak kleinere overtredingen.

Andere MT-leden maakt dat niet zoveel uit, zij wijzen erop dat er op het team een vrijblijvende sfeer hangt. Van een Operationeel Expert mag je best vragen dat die de medewerkers aanspreekt op resultaten. Maar hoe dan? Moet iedere agent een target krijgen? Of mogen er individuele verschillen zijn? De discussie die hierop volgt eindigt met de conclusie dat er weliswaar ruimte moet zijn voor individuele verschillen tussen agenten, maar dat van iedere agent verwacht mag worden dat hij of zij een substantieel aantal bonnen schrijft. Wie er in een half jaar tijd maar twee schrijft, heeft toch wat uit te leggen, is de gedachte. De Operationeel Experts spreken af in het cluster waarvoor zij verantwoordelijk zijn, gericht te gaan sturen op dit thema.

Het schrijven van bonnen heeft ook de aandacht van de korpsleiding, die zoekt naar manieren om aandacht te vragen voor de handhavingstaak van de politie, zonder te vervallen in platte cijfermatige sturing en het bonnenquotum van weleer. Onder de noemer 'handhaven vanuit de bedoeling' staat de korpsleiding een situatie voor ogen waarbij medewerkers met elkaar het gesprek aangaan over de doelstellingen van hun team en de problemen in hun werkgebied. Medewerkers kunnen dan hun kennis over wat er in het gebied speelt met elkaar delen en op basis daarvan bepalen waar handhaving gewenst is. Wie als agent zijn of haar bevoegdheden gebruikt, zal ook bonnen schrijven, is de gedachte.

Op het basisteam blijkt deze visie maar beperkt invulling te krijgen. De Operationeel Experts hebben weinig tijd voor gesprekken met hun medewerkers, doordat zij frequent ingeroosterd worden voor hovj-diensten of als Officier van Dienst. Een gesprek met clusterleden over de problematiek en de invulling van de handhavingstaak schiet er daardoor bij in. Tijdens een late dienst informeren we bij een medewerker naar de stand van zaken rond het schrijven van bonnen. De medewerker herinnert zich daarover een mailtje van zijn Operationeel Expert te hebben ontvangen. We mogen het mailtje wel even zien. Het is een korte oproep om meer bonnen te schrijven, met daaronder een lijstje met het aantal prenten dat iedere medewerkers van het cluster tot dan toe geschreven heeft.

In een gesprek vertelt één van de Operationeel Experts wel tijd te kunnen vinden voor gesprekken met clusterleden. Maar dat is vooral te danken aan het feit dat deze Operationeel Expert nog niet bevoegd is om als hovj of Officier van Dienst te worden ingezet. De gesprekken met de medewerkers zijn volgens deze Operationeel Expert wel heel zinvol. Je kunt de bedoeling beter onder het voetlicht brengen én je krijgt een beter inzicht in de drijfveren van medewerkers én van de redenen waarom sommige medewerkers maar heel weinig bonnen schrijven:

‘Ik heb één collega in mijn cluster, die heeft nu twee bonnen geschreven in een heel jaar. En die is motorrijder. Hij doet zijn werk verder hartstikke goed. Alleen hij schrijft niet zoveel bonnen. Hij rijdt alle meldingen mee. En hij doet veel met de motorpool. Dus heel veel evenementen, wielertochten. En hij spreekt wel mensen aan. Alleen geeft hij dus geen bon. Wat was er nou aan de hand? Het is een collega op leeftijd, die volgend jaar met pensioen gaat. We hebben een hele mooie telefoon van de baas gekregen met het systeem erin, en dat begrijpt hij niet. En daarover ga ik dan in gesprek. Hij voelt een hele hoge drempel om hulp te vragen. Want is hij is nog echt van die oude cultuur, van die extreem hiërarchische cultuur. Dus de hulpvraag stellen, dat is veel minder aanwezig dan bij de jongere collega’s. Dus daarover ga ik in gesprek. Wat kan ik nou voor je doen, om ervoor te zorgen dat het wel goed komt en dat je er wel mee kan werken. Ik heb gezegd: anders schrijf je het even in je notitieboekje op en dan ga je het maar op het bureau verwerken. En dan moet je maar iemand om hulp vragen. Ja, zo gaan die gesprekken.’

5.4 PROFESSIONELE RUIMTE EN OPERATIONEEL LEIDERSCHAP

Medewerkersparticipatie veronderstelt ruimte voor medewerkers om zelf invloed uit te kunnen oefenen op hun werk. In het Inrichtingsplan voor de nationale politie wordt medewerkersparticipatie expliciet in verband gebracht met de begrippen ‘professionele ruimte’ en ‘operationeel leiderschap’. Concretisering van deze begrippen zou met medewerkersparticipatie plaats kunnen vinden. Het Inrichtingsplan geeft al wel een aanzet:

‘Van leidinggevendenden wordt operationeel leiderschap gevraagd. Dit betekent onder meer dat zij hun mensen goed kennen, dat ze pal voor de eigen medewerkers staan en dat zij op professionele wijze de dialoog over het werk voeren. Van de medewerkers vraagt het dat zij zich realiseren dat participatie onderdeel is van hun eigen professionaliteit. Van hen wordt verwacht dat zij de professionele ruimte die ontstaat omarmen en daar invulling aan geven. Dit alles moeten leidinggevendenden en medewerkers kunnen doen in een veilige omgeving waarin vertrouwen de norm is.’

In deze paragraaf staan wij stil bij de bevindingen uit het veldwerk met betrekking tot professionele ruimte en operationeel leiderschap.

Professionele ruimte

Uit de interviews met medewerkers blijkt dat zij er belang aan hechten om zelf invloed uit te kunnen oefenen op hun werk. In veel gevallen is daar ook de ruimte voor, zeker waar het keuzes betreft over hoe zij het werk uitvoeren. Medewerkers benadrukken dat zij het van belang vinden dat hun leidinggevende zich niet teveel bemoeit met hoe zij hun werk doen.

Een medewerker van het basisteam met een lange staat van dienst vertelt hierover het volgende:

‘Vroeger was het veel strikter geregeld dan nu. Ik pak nu een auto en ik ga weg. Als ik geen noodhulpdienst heb, dan weten ze niet eens waar ik ben. Ik doe van alles wat. Vergeleken

met vroeger ben ik relaxter in mijn handelen als ik de straat op ga. Ik hoef me niet meer te bewijzen. Dat doe ik ook niet. Ik doe gewoon mijn werk en ik doe mijn werk goed. En dat weet ik gewoon van mezelf. De chef hoeft niet meer tegen mij te vertellen wat ik moet doen.'

Een senior-ggp op het basisteam is dezelfde mening toegedaan. De leiding moet medewerkers niet teveel op de huid zitten:

'Ik wil best mijn best doen. Hoe moet ik dat zeggen. Gewoon doen wat nodig is. Daar wil ik bij helpen. Ook met bekeuringen. Als er te hard gereden wordt, of ze rijden altijd door rood licht. Natuurlijk, dan ga ik daar gewoon staan. Maar ze moeten niet tegen me zeggen: je schrijft te weinig bekeuringen van dat en dat. Dat maak ik zelf uit.'

Een medewerker van het PDC-team is positief over de ruimte die zijn coördinator biedt:

'De grote lijnen zijn uitgezet. Ik kijk waar de hoogste workload ligt. Daar heb je best een verantwoordelijkheid. Mijn coördinator geeft veel ruimte. Dat vind ik best modern. Ik heb ook wel gehad dat het anders was. Coördinatoren die je het gevoel geven dat ze je niet vertrouwen. Die willen zo in control zijn. Die moeten zich nog zo bewijzen. Terwijl ik het gevoel heb bij mijn huidige coördinator, die heeft voor hetere vuren gestaan, die vertrouwt wel op de mensen, het is geen kleuterklasje bij hem.'

Uit deze reacties blijkt dat medewerkers wars zijn van leidinggevendenden die hen te dicht op de huid zitten. Leidinggevendenden moeten hun medewerkers het vertrouwen geven dat zij de ruimte in het werk op een professionele manier benutten. Professionele ruimte krijgt in deze reacties vooral een invulling als vrije, autonome ruimte. Er lijkt zowel sprake van vrijheid in negatieve zin als van vrijheid in positieve zin. Van vrijheid in negatieve zin is sprake omdat de respondenten verwijzen naar de afwezigheid van bemoeienis van hun directe leidinggevende. En van vrijheid in positieve zin, doordat medewerkers zich bewust tonen van hun verantwoordelijkheid. De PDC-medewerker toont zich bewust van de workload, de senior-ggp van de verkeersproblematiek.

Uit de interviews blijkt tegelijkertijd dat medewerkers hun professionele ruimte vooral op zichzelf betrekken en in veel mindere mate op de bijdrage aan het team. Een medewerker van het innovatiecluster van het PDC-team constateert dat medewerkers verantwoordelijkheid nemen 'voor het microdeel', maar concludeert dat samenwerken en het delen van kennis om samen beter te worden minder makkelijk verloopt. Bij het team van de Landelijke Eenheid analyseert een medewerker dat er veel gepraat wordt, maar slecht geluisterd: 'We komen in overleggen steeds op dezelfde zaken terug, maar we komen geen stap verder.'

Het bieden van ruimte aan professionals leidt dus niet vanzelfsprekend tot betere samenwerking of gezamenlijk eigenaarschap voor de opgaven of ontwikkeling van het team. Zeker als het aanspreken op ieders bijdrage niet vanzelfsprekend is, kan de nadruk op professionele ruimte bestaande patronen van non-interventie eerder versterken dan verminderen. In dit verband is het zinvol nog eens stil te staan bij een bevinding uit hoofdstuk 3. Daar vertelde een medewerker van het vvc-cluster van het

basisteam het fijn te vinden om van a tot z eigenaar te kunnen zijn van een dossier. Hij legde er eer in en kon eigenaarschap nemen voor de zaken waar bij aan werkte. De werkwijze bij een aanpalend team, waar de vvc-medewerkers met elkaar aan dossiers werkten, zou daar afbreuk aan doen. Vanuit het perspectief van regelruimte en het kunnen werken aan hele taken is het pleidooi van deze respondent begrijpelijk. Toch betekent dit niet dat een werkwijze waarbij medewerkers samen aan dossiers werken per definitie afbreuk doet aan de kwaliteit van arbeid. Ervaringen in teams waar medewerkers samen de verantwoordelijkheid voor het totale zaaksaanbod op hebben gepakt, laten zien hoe medewerkers over en weer kunnen leren, met positieve effecten op het totale functioneren van het team als resultaat. De vvc-afdeling van het basisteam Arnhem-Zuid is een bekende referentie, waarbij teamleden met elkaar met agile-technieken niet alleen de plankzaken hebben weten weg te werken, maar ook tot een scherper en gedeeld inzicht zijn gekomen over wat een goede zaaksbehandeling vergt (Ferwerda, 2019). Alhoewel er op het basisteam waar voor dit onderzoek veldwerk is verricht sprake is van een hoge mate van eigenaarschap voor afzonderlijke zaken, lijkt de ruimte om van en met elkaar te leren in het werk minder te worden benut.

De mogelijkheid om invloed uit te kunnen oefenen op beslissingen over het werk is een aspect van medewerkersparticipatie, maar de begrippen invloed en participatie zijn niet synoniem. Participatie veronderstelt niet alleen betrokkenheid op de eigen taak en functie, maar vooral ook betrokkenheid op de groep, op het team. Betrokkenheid impliceert wederkerigheid. Door de eigen kennis en kunde te delen met die van teamgenoten. Of door actief deel te nemen in de meningsvorming rond beslissingen over het werk, zodat standpunten scherper worden en meerdere perspectieven in de besluitvorming kunnen worden betrokken.

Operationeel leiderschap

Operationeel leiderschap en professionele ruimte worden in het Inrichtingsplan in samenhang genoemd. Dat is logisch, omdat beide concepten elkaar veronderstellen. Ruimte voor professionals veronderstelt leiderschap dat die ruimte respecteert en medewerkers in staat stelt zich daarin te ontwikkelen. In dit verband wordt ook wel gesproken over faciliterend leiderschap. Daarmee wordt onder meer bedoeld op een leiderschapsstijl waarbij de leiding inspeelt op de behoeften van het team en het team daarmee verder tot ontwikkeling brengt. In het veldwerk zien wij bij elk van de vier teams vormen van dergelijk faciliterend leiderschap terug.

Bij het zedenteam vertelt een Operationeel Expert hoe medewerkers op de locatie waar deze OE verantwoordelijk voor was heel zelfstandig en hard werkten, maar dat teamontwikkelbijeekkomsten beladen waren. Medewerkers leken het als een verplicht nummer te ervaren. De Operationeel Expert is gaan verkennen wat daarvoor de oorzaak was. Het bleek dat voorgaande leidinggevenden een meer autoritaire en hiërarchische stijl hadden gehanteerd, met weinig oog voor de mens achter de medewerker. De medewerkers moesten dan ook wennen aan de stijl van leidinggeven van de Operationeel Expert, die meer stuurde vanuit inhoud dan vanuit positiemacht. De Operationeel Expert vertelt dat er wel ontwikkeling zichtbaar is, maar dat er nog steeds wel sprake is van een afwachtende tot ronduit sceptische houding als medewerkers gevraagd wordt zich uit te spreken in teamoverleg. Dit wordt met name mani-

fest als vernieuwingen of veranderingen ter sprake komen. De Operationeel Expert staat dan voor de lastige opgave om medewerkers mede eigenaar te maken van het ontwikkelingsproces op het team, terwijl zij daar niet altijd direct open voor staan.

Bij het team van de Landelijke Eenheid vertellen respondenten dat zij duidelijke verschillen in sturingsstijl ervaren tussen de Operationeel Experts op de verschillende locaties. Deze varieert van heel horizontaal tot meer verticaal. Op één locatie vertellen medewerkers trots hoe een teamcoach die bij hen op bezoek was verbaasd was over het samenspel tussen de medewerkers. Zoiets had de coach nog nooit gezien: 'Het hoogste niveau van samenwerking, tegen flow aan.' De medewerkers ervaren de Operationeel Expert niet als sturend en begrenzend, maar als ondersteunend aan de behoeften van de groep.

Bij het team van het PDC vertellen de medewerkers hoe zij het werk onderling verdelen en met elkaar het cluster draaiende houden, eigenlijk als een soort zelfsturend team. De coördinator staat hen daarbij met veel betrokkenheid terzijde, maar zonder de ruimte van medewerkers onnodig in te perken. Zelf vertelt deze coördinator hierover het volgende:

'Ik vind het van belang dat ze gewoon hun eigen inbreng kunnen hebben, binnen de lijnen die uitgestippeld zijn om tot het product te komen. Het moet goed gebeuren. Efficiënt gebeuren. Maar als zij zeggen: ik vind het linksom makkelijker om te doen terwijl ik denk rechtsom, en het botst niet tegen de richtlijnen en het past in het plaatje, dan doen we het linksom. Want je moet het met elkaar doen. De meeste inbreng die mensen hebben bij mijn club, dat is tijdens het werkoverleg. Maandelijks is dat. Ook binnen de club heb je meningsverschillen. Op die manier komen we tot een gezamenlijk product. Als er ergens meningen zijn, de één vindt links en de ander rechts, dan hak ik op gegeven moment de knoop door. Soms is er een richtlijn en dan kan je er eigenlijk niet vanaf wijken. Hoe vervelend het ook is. Dat leg ik dan uit. En daar is dan begrip voor.'

Bij het basisteam tenslotte valt het accent op dat enkele leidinggevenden leggen op personeelszorg. Een coördinator van het vvc-cluster vertelt bijvoorbeeld bij het verdelen van zaken er vooral op te letten dat medewerkers niet teveel werk op hun bord krijgen. Bovendien verdeelt hij de zaken zo dat de individuele kwaliteiten en voorkeuren van medewerkers zoveel mogelijk tot hun recht komen. Een Operationeel Expert vertelt de zorg voor medewerkers als leukste en belangrijkste onderdeel van het werk te beschouwen. Deze Operationeel Expert bevraagt medewerkers ook op de manier waarop zij hun rol invullen.

Naast deze voorbeelden van operationeel leiderschap gericht op de ontwikkeling van en zorg voor medewerkers en het team, zijn er ook voorbeelden van meer hiërarchisch leiderschap. Bij het team van de Landelijke Eenheid vertellen enkele respondenten over de nadruk die hun directe leidinggevende op cijfers legt:

'Alles draait om cijfers. Aan het eind van de week gaan ze rekenen. Ze moeten cijfers draaien. Onze OE wil liever dat we de snelweg op gaan. In plaats van een mooie actie te draaien. We krijgen wel de vraag wat voor soort acties we willen draaien. Daar is dus wel vrijheid in. Maar op een gegeven moment liepen we achter met de cijfers. Toen moesten we veel blauwe diensten draaien, bekeuringen schrijven.'

Dit voorbeeld laat zien hoe binnen één team verschillen kunnen bestaan in invulling van het operationeel leiderschap. Deze verschillen werken door in de beleving van medewerkers van de ruimte die zij hebben om zelf keuzes te kunnen maken. Ook blijkt dat leidinggevendenden bij de invulling van hun operationeel leiderschap moeten balanceren tussen de wensen en behoeften van medewerkers enerzijds en de kaders en eisen die de organisatie hen stelt. Het blijkt lang niet altijd makkelijk daarbij de goede vorm en toon te vinden. Dit leidt soms tot een niet productieve wisselwerking tussen leidinggevendenden en medewerkers, waarbij zij tegenover elkaar komen te staan in plaats van elkaar te vinden. In het volgende hoofdstuk komen deze disfunctionele gedrags- en cultuuraspecten uitgebreider aan bod.

5.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben wij medewerkersparticipatie belicht vanuit het perspectief van ruimte binnen kaders. De bevindingen die in het hoofdstuk zijn besproken laten vooral zien hoe medewerkers én leidinggevendenden kaders als knellend kunnen ervaren. De waarde van duidelijke kaderstelling zou daardoor mogelijk onderbelicht kunnen blijven. Daarom past op deze plaats de constatering dat kaders onvermijdelijk beperkingen met zich meebrengen, maar tegelijkertijd ook ruimte bieden. Kaders geven focus en richting aan het werk. Een kader kan bovendien beschouwd worden als een venster op de wereld, dat je in staat stelt jouw bijdrage in een groter geheel te plaatsen. Kaders bieden bovendien een hanteerbare context, waarbinnen professionals zich tot elkaar kunnen verhouden.

De bevindingen uit dit hoofdstuk laten verder zien dat medewerkers en leidinggevendenden kaderstelling op zich niet afwijzen, maar dat de toon van de muziek van groot belang is. Daarbij vinden respondenten het allereerst van belang dat er, binnen de gegeven kaders, ruimte is om daadwerkelijk te participeren, dat wil zeggen: een bijdrage te kunnen leveren zonder dat de uitkomst op voorhand vast staat. Vervolgens vinden respondenten het van belang dat beslissingen over het werk goed worden gemotiveerd en beargumenteerd. De uitspraak 'en zo gaan we het doen' schiet dan tekort.

Medewerkersparticipatie wordt wel in verband gebracht met de begrippen professionele ruimte en operationeel leiderschap. Medewerkersparticipatie veronderstelt ruimte voor medewerkers om zelf invulling te geven aan hun vak. En dat impliceert vervolgens weer een leiderschapsstijl die dat mogelijk maakt en die medewerkers in hun professionele ontwikkeling ondersteunt. Uit het veldwerk komt een gemengd beeld naar voren. Naast goede voorbeelden zijn er ook voorbeelden waaruit spreekt dat verdere ontwikkeling nodig is. Dat geldt in het bijzonder ook voor samenwerkingsprocessen binnen teams. Het actief delen van kennis en het leveren van een bijdrage aan verbetering en vernieuwing van het werk én aan de ontwikkeling van het team zijn ook onderdeel van goed professioneel handelen, van medewerkers én hun leidinggevendenden.

Wanneer komt medewerkersparticipatie wel van de grond en wanneer niet? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk. We beschrijven factoren die medewerkersparticipatie kunnen bevorderen of juist remmend werken. Daarbij komt de wisselwerking tussen medewerkers en leidinggevendenden uitgebreid aan bod. Allereerst staan we stil bij de rol van leiderschap in relatie tot medewerkersparticipatie. Daarna verschuift het perspectief naar de bijdrage van medewerkers en de rol van ‘volgerschap’. In beide gevallen staat de vraag centraal wat de bijdrage kan zijn aan het realiseren van medewerkersparticipatie. De wisselwerking tussen medewerkers en leidinggevendenden kan echter ook een rem zetten op medewerkersparticipatie. We staan daarom ook stil bij situaties waarin deze wisselwerking improductief blijkt. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf waarin enkele andere factoren aan bod komen die medewerkersparticipatie kunnen versterken of remmen, zoals de tijd en ruimte voor participatie en de schaalgrootte van organisatie, groepen en teams. Ook komt de impact van de recente reorganisatie van de politieorganisatie aan bod.

6.1 LEIDERSCHAP

Hiërarchisch versus faciliterend leiderschap

Leidinggevendenden kunnen met hun handelen en rolinvulling medewerkersparticipatie bevorderen – of juist remmen. In publicaties over medewerkersparticipatie wordt wel gesproken over faciliterend leiderschap, als tegenhanger van een meer hiërarchische leiderschapsstijl. Kenmerkend voor faciliterend leiderschap is dat een leidinggevende de behoeften van medewerkers en van het team centraal staat, hen begeleidt in hun ontwikkeling en de condities creëert waarbinnen medewerkers goed kunnen functioneren. Maar vooral gaat het erom dat de leidinggevende medewerkers de ruimte biedt om individueel of in groepsverband invulling te geven aan het werk en daarbij hun ideeën en kennis, maar ook voorkeuren en behoeften naar voren te brengen. Hierin onderscheidt faciliterend leiderschap zich van hiërarchisch leiderschap, waarbij deze ruimte voor participatie niet of beperkter aanwezig is.

Alhoewel participatie van medewerkers in verband wordt gebracht met positieve effecten, zoals betere resultaten en hogere arbeidssatisfactie (zie hoofdstuk 2), wil dit niet zeggen dat een op participatie gerichte leiderschapsstijl in alle gevallen de voorkeur geniet. In een crisissituatie verdient een heldere commandostructuur de voorkeur

boven een uitgebreid participatief proces. De vraag wat een passende leiderschapsstijl is, is dus contextueel bepaald.

Uit het veldwerk blijkt dat beide leiderschapsstijlen, de faciliterende en de hiërarchische, als ideaaltypen kunnen worden beschouwd. We hebben geen leidinggevende ontmoet die strikt hiërarchisch handelt en louter vanuit positiemacht orders afvaardigt. Net zomin zijn we een leidinggevende tegengekomen die zich in alle gevallen louter faciliterend opstelt. Dat kan ook eigenlijk niet, want er zullen, ook als een beslissing met medewerkersparticipatie is voorbereid, onderwerpen zijn waar een leidinggevende een knoop moet doorhakken. Sterker: in alle teams spreken wij medewerkers die het positief vinden als een leidinggevende de ruimte voor participatie ook weet in te kaderen, zodat discussies niet eindeloos duren. Participatie moet geen doel op zich worden, geen medewerkerspraatgroep, zoals één van de respondenten het omschrijft. Een kleine groep respondenten geeft bovendien aan het eigenlijk wel fijn te vinden als de chef keuzes voor hen maakt: laat de chef vertellen wat ik moet doen, dan kan ik aan het werk. De opgave voor leidinggevendenden is om op deze verschillen tussen medewerkers in te spelen.

Ontwikkelingsgericht leiderschap

Bij de vier teams valt op dat op het continuüm van faciliterend naar hiërarchisch leiderschap de meer faciliterende leiderschapsstijlen domineren. Meer specifiek gaat het dan om het bieden van ruimte aan medewerkers om zelf invulling te geven aan hun vak en hun werk en om randvoorwaarden te creëren. De mate waarin leidinggevendenden zich actief en bewust richten op de ontwikkeling van individuele medewerkers en van de samenwerking tussen medewerkers in groeps- of teamverband, verschilt per leidinggevende. In interviews valt op dat leidinggevendenden zich soms heel bewust tonen van het belang van groeps- of teamontwikkeling. Zij hebben er duidelijk affiniteit mee en vertellen in diagnostische termen over het functioneren van hun groep of team. Hun eigen rol beschouwen zij in relatie tot de ontwikkelopgave van hun team. Naast deze ontwikkelingsgerichte leiderschapsstijlen, spreken wij ook leidinggevendenden die juist *niet* spreken over de ontwikkeling van hun groep of team. Deze leidinggevendenden leggen een meer operationele betrokkenheid aan de dag. Zij relateren hun leiderschapsopgave eerder aan het werk dat gedaan moet worden en aan de te behalen resultaten. Voorbeelden van beide leiderschapsstijlen (meer ontwikkelingsgericht versus meer operationeel gericht) zien we bij beide teams. We concluderen dat ontwikkelingsgericht leiderschap nog niet altijd bewust invulling krijgt.

Hoe en wat

Over het algemeen zien wij bij de teams dat leidinggevendenden de professionele ruimte van hun medewerkers respecteren én bekrachtigen. Tegelijkertijd nodigen zij medewerkers uit verder te kijken dan de eigen taak, door ook verantwoordelijkheid te nemen voor de opdracht en het functioneren van de groep. Binnen de politieorganisatie wordt wel gesproken over het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe'. Leidinggevendenden zouden zich ertoe moeten beperken te formuleren 'wat' er gebeuren moet. De invulling daarvan, het 'hoe', zouden zij over moeten laten aan de medewerkers. Tijdens de interviews verwijzen respondenten (vooral medewerkers, maar soms ook leidinggevendenden) regelmatig naar dit onderscheid tussen 'wat' en 'hoe'. Een

leidinggevende die zich mengt in het 'hoe', betreedt dan de professionele ruimte van de medewerker. Soms klinkt er in deze interviews wel door dat de leidinggevende zich niet met de uitvoering moet bemoeien.

In de praktijk blijkt die stellingname problematisch. Enerzijds omdat het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' niet altijd scherp te trekken is, bijvoorbeeld als de beeldvorming van een veiligheidsprobleem of andere opgave nog volop gaande is. Anderzijds is het scherpe onderscheid ook onwenselijk, omdat op basis van inzichten uit de uitvoering het 'wat' mogelijk bijgesteld moet worden. Bovendien ontnemt een rigide scheiding tussen 'wat' en 'hoe' een leidinggevende de mogelijkheid om bij te dragen in het ontwikkelingsproces van een groep of team. In de praktijk richt de kritiek zich vooral op situaties waarbij leidinggevend, al dan niet bewust, uit enthousiasme, betrokkenheid of anderszins, zich mengen in de uitvoering. Dit werkt belemmerend op de ervaren ruimte van medewerkers. Tijdens het veldwerk zien wij echter ook voorbeelden waarbij leidinggevend zich betrokken tonen op de uitvoering van het werk, zonder daarbij de ruimte voor medewerkers in te perken. Door vragen te stellen, in plaats van antwoorden te geven. Door keuzes die betrekking hebben op de uitvoering bewust bij medewerkers te laten. Door het eigen oordeel uit te stellen. Met deze betrokkenheid bekrachtigen leidinggevend tegelijkertijd de professionele ruimte van medewerkers. Door de verantwoordelijkheid van medewerkers niet over te nemen, maar te laten rusten bij de medewerker zelf.

Dit bekrachtigen is soms confronterend, als een leidinggevende een medewerker of een groep aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheid. Hierbij hoort ook het stellen van kaders en het bewaken daarvan. De voorbeelden uit het vorige hoofdstuk laten zien dat medewerkers de kaders soms ervaren als een inperking van hun professionele ruimte. Dit laat onverlet dat professionele ruimte een (voldoende ruim) kader veronderstelt. Een goed kader kan bevrijdend werken en juist ruimte bieden, doordat het richting geeft voor professioneel handelen. Het stellen en bewaken van kaders is vanuit dit perspectief goed te verenigen met een faciliterende leiderschapsstijl.

Bij elk van de vier teams zien wij leidinggevend hier bewust mee omgaan: aan het geven en respecteren van ruimte, aan het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers om die ruimte te benutten en om, waar nodig, ook de kaders te bewaken. Daarbij zien we duidelijke stijlverschillen: van een heel vanzelfsprekende wisselwerking tussen leidinggevende en medewerkers, tot meer zoekende of ronduit stroeve interactie. Als het samenspel minder soepel verloopt, kan het ontaarden in een improductief patroon, waarbij medewerkers verantwoordelijkheid afwijzen of zich afwachtend opstellen en de leidinggevende in de verleiding komt om meer sturend op te treden en daarmee de ruimte van medewerkers in te perken.

Uit oogpunt van teamontwikkeling zijn dit kritieke momenten, waarop de ontwikkeling naar een volwassen interactie tussen medewerkers en leidinggevend versterkt kan worden – of juist niet. In een uiterst geval kan de wisselwerking zelfs zodanig verstoord raken dat deze de samenwerking blokkeert, bijvoorbeeld als medewerkers verantwoordelijkheid ontwijken of externaliserend gedrag vertonen door te wijzen op omstandigheden buiten zichzelf. In extreme gevallen kan dit zelfs leiden tot ondermijnend gedrag en informeel leiderschap. Bij één van de teams speelde dit ten tijde van het veldwerk, doordat enkele medewerkers de gestelde kaders expliciet afwe-

zen. De leiding rest dan weinig anders dan actief te interveniëren in het groepsproces om weer tot werkbare verhoudingen te komen.

Participatie en macht

Medewerkersparticipatie maakt binnen de nationale politieorganisatie integraal onderdeel uit van het medezeggenschapsmodel. Het woord medezeggenschap impliceert het delen van zeggenschap. Bol e.a. (2015) stellen dat medewerkersparticipatie een verschuiving in de feitelijke machtsverhoudingen tussen medewerkers en leidinggevendenden impliceert. Het is om die reden van belang expliciet stil te staan bij het perspectief van macht.

Bij het veldwerk in de vier teams valt allereerst op dat respondenten het woord 'macht' vrijwel niet gebruiken. Zij vertellen in plaats daarvan over de verhoudingen tussen medewerkers en leidinggevendenden. Een medewerker merkt hierover op dat leidinggevendenden alleen effectief kunnen zijn als zij steun hebben van de medewerkers:

'Als wij hier met z'n allen zeggen: jouw werkwijze bevalt ons niet, dan kan de chef weg. Zo is het gewoon. Wordt 'ie niet gepruimd, dan moet ie weg. Om de rust te bewaren.'

De medewerker refereert aan een subtiele machtsbalans binnen het team, waarbij de leiding draagvlak moet verdienen. De uitspraak illustreert dat macht altijd plaatsvindt in een relatie.

Deze bevinding sluit aan bij het werk van Mulder (2004). Mulder definieert macht als een relatie waarbij de één richting kan geven aan het gedrag van de ander of dit gedrag kan bepalen, en wel meer dan omgekeerd. Deze definitie impliceert volgens Mulder dat minder machtigen mede verantwoordelijk zijn voor de machtsrelatie met machtigen, zij het in mindere mate dan de machtige. Een soortgelijke conclusie trekken Bol e.a. (2015). Zij beschrijven in een onderzoek naar medewerkersparticipatie bij de eenheid Zeeland-West-Brabant dat zowel medewerkers als leidinggevendenden gebruikmaken van machtsbronnen. Naast positiemacht onderscheiden zij onder persoonlijke macht, gebaseerd op iemands identiteit of expertise. De auteurs concluderen: 'Macht is niet iets dat enkelzijdig wordt uitgeoefend [...], maar in wederkerigheid tussen de leidinggevende en de medewerker ontstaat, waarbij de feitelijke machtsbalansen zich in interactie ontwikkelen.'

Op basis van het veldwerk identificeren we twee verschillende benaderingen van (het delen van) macht. De eerste benadering gaat uit van een overdracht van macht naar medewerkers: de leiding geeft medewerkers de ruimte om zelf met voorstellen te komen. De tweede benadering gaat niet zozeer uit van machtsoverdracht tussen machtigen en minder machtigen, maar van het gezamenlijk verkennen van problemen en formuleren van oplossingen.

De eerste benadering zien we in de teams terug als de leiding bewust ruimte geeft aan medewerkers om vorm te geven aan het werk en aan het beleid binnen het team. Een belangrijke overweging daarbij is dat het een manier is om draagvlak voor beleid te creëren. Het biedt medewerkers die hun mening niet onder stoelen of banken steken een podium. De beleidsvoorstellen kunnen worden aangescherpt en verbeterd. Vanuit het perspectief van leidinggevendenden is dit driedubbel winst: de kwaliteit van de voorstellen wordt er beter op, kritiek wordt ondervangen zodat de leiding niet

tegenover de medewerkers komt te staan én de invoering van het beleid kan op meer draagvlak rekenen. Participatie wordt in deze benadering vanuit een perspectief van (het delen van) macht benaderd. Juist bij veranderingen binnen het team, bijvoorbeeld over aanpassingen in clusters, biedt een dergelijk participatief proces uitkomst. Randvoorwaarde is dat de leiding ook daadwerkelijk bereid is te luisteren naar de inbreng van medewerkers en niet op voorhand aanstuurt op een bepaalde uitkomst.

De tweede benadering gaat niet zozeer uit van een overdracht van macht van leidinggevend naar medewerkers, maar vanuit een interactie van leidinggevend en medewerkers op basis van gelijkwaardigheid, waarbij de 'machtsafstand' tussen leidinggevend en medewerkers zo klein mogelijk is. Mulder (2004) wijst erop dat er aan macht vaak een negatieve betekenis kleeft, maar dat macht ook 'onontkoombaar', 'noodzakelijk' en 'nuttig' is. Hij benadrukt het belang om 'niet nuttige' machtsverschillen te verkleinen, door deze te vervangen door een niet op macht gebaseerde beïnvloedingsvorm, die hij 'wederzijds open overleg' noemt. Mensen zoeken daarbij 'samen naar de juiste antwoorden op een vraagstelling respectievelijk de oplossing voor een probleem' en 'geven daarbij evenveel gewicht aan de inbreng van de ander(en) als aan hun eigen inbreng'. Het veldwerk laat verschillende vormen zien van participatie die voldoen aan het idee van wederzijds open overleg, zoals het team van de Landelijke Eenheid waarbij leidinggevend en medewerkers samen nadenken over mogelijke innovaties in het werk.

6.2 VOLGERSCHAP

Naast leiderschap is ook de wijze waarop medewerkers hun rol invullen van belang in verband met medewerkersparticipatie. Ruedisueli e.a. (2009) gebruiken hiervoor de term 'volgerschap':

'Er kan geen leiderschap zijn zonder volgers. Veel problemen komen voort uit slecht volgerschap, of het op een verkeerde manier benaderen van leiderschap. Goed volgerschap zou in onze ogen wel eens belangrijker kunnen zijn voor het succes van een organisatie dan goed leiderschap. [...] De specifieke politiecultuur en de discretionaire ruimte van de diender maken het lastig om veranderingen te bewerkstelligen. De invloed die een leider heeft op de beweging van de dienders is slechts één van de vele beïnvloedingsbronnen. Hierdoor is het voor de hedendaagse leider bijna onmogelijk geworden iedere medewerker op de meest geschikte manier aan te sturen. Daarvoor wordt meer initiatief van een medewerker gevraagd. Hij moet een groter volger worden. Maar dat kan alleen als de leider zich kleiner op gaat stellen. En laten we niet vergeten: bijna iedere leider is ook een volger, ook een korpschef heeft een leider.'

Ruedisueli e.a. concluderen dat de leider weliswaar kaders stelt, maar dat de diender binnen deze kaders leidt – en niet de leider. Zij spreken daarom van 'dienende leiders voor leidende dienders'. Zij pleiten voor de 'zelfbewuste volger', die vrijmoedig spreekt 'omdat men ervan overtuigd is dat wat men te zeggen heeft, gezegd moet worden': 'De volwaardige volger volgt niet alleen, maar leidt ook af en toe, ongeacht zijn formele positie.' Uit deze benadering volgt dat goed volgerschap meer omvat dan het

naar behoren uitvoeren van de eigen taak. Het veronderstelt een betrokkenheid bij en een visie op het functioneren van de organisatie waar men deel van uitmaakt én het vermogen de eigen bijdrage in dat kader te bezien.

Actief en passief gedrag

Het veldwerk biedt een rijk palet aan invullingen van volgerschap. Vanuit het perspectief van participatie is het zinvol onderscheid te maken naar actief gedrag en passief gedrag. Actief gedrag onderscheidt zich van passief gedrag doordat medewerkers zelf het stuur in handen nemen. Een actieve houding komt tot uitdrukking in het stellen van vragen, het doen van voorstellen, het geven van een mening, het nemen van initiatief. Bij passief gedrag nemen medewerkers een meer afwachtende houding aan. Zij laten anderen, collega's of leidinggevendenden, de ruimte om keuzes te maken. Overigens is het onderscheid tussen een actieve en een passieve opstelling niet absoluut. De opstelling van medewerkers wordt mede bepaald door de context. In een vertrouwde setting is het voor sommige medewerkers makkelijker zich uit te spreken, terwijl anderen juist de groepsdynamiek uit kunnen tekenen en om die reden hun mening voor zich houden. Sommige medewerkers willen best hun mening geven, maar wachten netjes op hun beurt, terwijl anderen daar niet op wachten en het hoogste woord voeren. De ruimte om te participeren ontstaat in de interactie met anderen. Dat iedere medewerker en ieder perspectief de ruimte krijgt, is geen vanzelfsprekendheid. Dit lukt vooral in gesprekken waarbij er een duidelijke 'vergaderorde' is. In de operationele briefings spreekt de coördinator de deelnemers bij de rondvraag één voor één aan. Hebben zij nog iets in te brengen? Iets te vragen? Dit is een simpele maar doeltreffende werkwijze waardoor ieder de ruimte krijgt om te participeren. Een ander voorbeeld zijn de motorkapoverleggen bij het team van de Landelijke Eenheid. Van ieder teamlid wordt verwacht dat hij of zij na een actie 'tips en tops' geeft. Iedereen komt aan de beurt, niemand wordt overgeslagen. Deze ervaringen bieden geen garantie dat alle ideeën en emoties op tafel komen, maar bieden wel een structuur waarin medewerkers uitgenodigd worden actief te participeren.

Er zijn ook voorbeelden van situaties waarbij de context een passieve opstelling juist in de hand lijkt te werken. Dan zien we medewerkers bewust afwegen of zij zich wel of niet uitspreken. Ook medewerkers die hun mening niet onder stoelen of banken steken. Dat is bijvoorbeeld het geval in groepsprocessen waarbij sprake is van in- en uitsluiting. In het veldwerk zien wij bij verschillende teams hechte subgroepen. Juist als medewerkers intensief en in een hecht verband samenwerken, kan het voor een nieuw groepslid lastig blijken een volwaardige plaats in de groep te verwerven. Dit leidt makkelijk tot een afwachtende, passieve opstelling. We spreken enkele leidinggevendenden die zich zeer bewust zijn van het risico van in- en uitsluiting en die daar ook aandacht voor vragen binnen hun team. De vraag is in hoeverre van medewerkers actief verwacht mag worden dat zij disfunctionele groepsprocessen (zoals in- en uitsluiting) bespreekbaar maken. Goed volgerschap impliceert dat medewerkers niet wegstijven, maar elkaar aanspreken. In de praktijk blijkt dit een grote verantwoordelijkheid, met onzekere uitkomsten. De ander aanspreken zet verhoudingen op scherp. Non-interventie is dan een veilige vluchtheuvel. Tijdens het veldwerk maken we verschillende situaties mee waarbij medewerkers zich duidelijk niet op hun gemak voelen met het gedrag van collega's, zonder dat zij hen daarop aan durven te spreken.

Leidinggevend en kunnen hiervoor de weg effenen, door ongewenst groepsge drag te begrenzen en bespreekbaar te maken. Maar ook voor leidinggevend en is dit lastig. Sommige leidinggevend en slagen hier goed in, door op een niet bedreigende manier aan te spreken. Andere leidinggevend en ervaren hiermee meer moeite. Zo maken we mee dat een gast in een overleg vijandelijk ontvangen wordt, zonder dat de hoogste leidinggevend e aan tafel de groep hierop corrigeert. Daarmee wordt het disfunctionele gedrag feitelijk gelegitimeerd in plaats van aangepakt.

Betrokkenheid op de groep, het team en de organisatie

Het onderscheid tussen een actieve en een passieve opstelling blijkt ook bij de betrokkenheid van medewerkers bij het functioneren van de groep of het team. We spreken medewerkers die er prat op gaan hun vinger altijd op te steken als er een beroep op medewerkers wordt gedaan. Om in te springen bij roosterdruk of bij ziekte van een collega. Maar ook als er in het team een werkgroep wordt opgestart of als medewerkers om hun mening wordt gevraagd. Uit het veldwerk blijkt dat een actieve betrokkenheid bij het functioneren van de groep of het team vooral plaatsvindt in de context van werkoverleg of formeel op participatie gericht overleg. Verder krijgt het invulling in projecten en werkgroepen. Het initiatief voor het opstarten van projecten of het instellen van werkgroepen komt veelal van de leiding. Dat hoeft niet problematisch te zijn uit oogpunt van de ruimte voor participatie. Naarmate de leiding het eigenaarschap van projecten en werkgroepen meer overdraagt aan medewerkers, ontstaat meer ruimte voor eigenaarschap van medewerkers. Bij het team van het PDC heeft de teamchef bewust medewerkers de ruimte gelaten om zelf invulling te geven aan de medewerkersparticipatiegroep. En bij het basisteam draaien medewerkers zelfstandig een verbeterproject voor het intakeproces. Als de leiding bewust ruimte geeft aan medewerkers, is dat overigens geen garantie dat medewerkers die ruimte vervolgens ook invullen. Bij het zedenteam bijvoorbeeld viel een verbeterproject stil, toen de leiding er niet meer actief op stuurde.

We spreken ook medewerkers die zich bewust afzijdig houden van de organisatie en van de ruimte die medewerkers geboden wordt om te participeren. Soms passen zij hiervoor omdat zij het te druk hebben met hun andere taken, of omdat zij sceptisch staan tegenover participatie. Soms ook spreken wij medewerkers die zich min of meer afgekeerd hebben van de organisatie. Zij houden van het politiewerk, maar zijn het vertrouwen in de politie als werkgever verloren. De redenen hiervoor zijn divers, van niet nagekomen beloftes rond de plaatsingsprocedure bij de reorganisatie tot afspraken over re-integratie na uitval. Deze respondenten voelen zich vaak niet erkend. Dit draagt ertoe bij dat zij zich afzijdig houden en zich terugtrekken op de autonome ruimte binnen hun eigen werk.

Uitspreken en aanspreken

Het onderscheid tussen een actieve betrokkenheid en een meer passieve, afzijdige opstelling, moet niet verward worden met de mate waarin medewerkers hun stem laten horen. Een medewerker die introvert is kan zich meer betrokken tonen bij de groep dan een extroverte medewerker die zich wel uitspreekt, maar moeite heeft te luisteren naar de ander. In het veldwerk hebben wij verschillende situaties gezien waarbij medewerkers door een scherpe stellingname in een gesprek met collega's het

gesprek doen stagneren in plaats van verder te brengen. Uit oogpunt van participatie is dit onwenselijk, omdat hiermee de ruimte voor de ander om zich uit te spreken bedoeld of onbedoeld wordt ingeperkt. Uitspreken moet ook niet verward worden met aanspreken. Aanspreken veronderstelt dat een medewerker in staat is het effect van het gedrag van een ander te benoemen en aan te geven wat dat met hem of haar doet. Dit zien we in het veldwerk zowel bij medewerkers als leidinggevendenden maar beperkt terug. Onbevangen luisteren naar de ander, het eigen oordeel uitstellen, onderzoekende vragen stellen: het zijn voorbeelden van gedrag die de ruimte voor participatie vergroten, maar die eerder uitzondering dan regel zijn.

Leren, evalueren en reflecteren

Goed volgerschap impliceert ook dat medewerkers in staat zijn te reflecteren op hun eigen handelen en bereid zijn om van en met elkaar te leren. Bij de vier teams zien we zowel voorbeelden waarbij medewerkers hier goed in slagen, als voorbeelden van situaties waarbij verbetering mogelijk is. De wijze waarop het werk georganiseerd is, draagt hier in belangrijke mate aan bij. Als medewerkers als groep samenwerken, is het samen evalueren en reflecteren vanzelfsprekender dan als medewerkers zelfstandig werken. Bij het team van de Landelijke Eenheid vindt het leren en evalueren zowel plaats direct nadat een actie is afgerond, in de vorm van motorkapoverleg, als in periodieke overlegmomenten, zoals het innovatieoverleg. Bij het basisteam vertelt een medewerker van het cluster dat werkt in het buitengebied dat de groep een hechte samenstelling kent en dat medewerkers er eer in leggen om jongere collega's de fijne kneepjes van het vak en van het gebied te leren kennen. Bij een cluster van het PDC werken de medewerkers min of meer zelfsturend, wat mede mogelijk is doordat zij het geheel van activiteiten binnen het cluster in samenhang bezien.

Als medewerkers zelfstandig uitvoering geven aan hun werk, komt reflectie op het werk minder vanzelfsprekend tot stand. Deze constatering moet niet verstaan worden als een oordeel over de kwaliteit van het werk. Integendeel, we spreken medewerkers die zich in hoge mate verantwoordelijk voelen om goed werk te leveren en die zichzelf hoge kwaliteitseisen opleggen. Voorbeelden zijn de rechercheurs bij het zedenteam en de medewerkers van het vvc-cluster van het basisteam. Maar doordat het werk niet als groepsactiviteit is georganiseerd, leren medewerkers niet als vanzelf van elkaars werkwijze en inzichten. Bij het zedenteam komt in interviews met zowel leidinggevendenden als medewerkers naar voren dat verdere ontwikkeling mogelijk is als het gaat om van elkaar leren, om het meekijken in elkaars onderzoek en om het vragen en geven van feedback. Sommige medewerkers geven aan hier behoefte aan te hebben, maar te ervaren dat de solistische taakuitvoering hen hierbij in de weg staat. Ook merken respondenten op dat de hoge werkdruk ertoe bijdraagt dat gezamenlijk evalueren maar beperkt van de grond komt. Daarbij speelt ook een rol dat sommige teamleden het werk al lange tijd doen. Een logische oplossing is het aanbieden van gezamenlijke leermomenten, al dan niet aan de hand van presentaties over actuele ontwikkelingen in het vak. Het veldwerk bij het zedenteam wijst uit dat hier op sommige locaties al positieve ervaringen mee zijn opgedaan.

Volgerschap en participatie

In deze paragraaf is beschreven hoe naast leiderschap, ook volgerschap van medewerkers bij kan dragen aan het realiseren van medewerkersparticipatie. Uit de bevindingen blijkt dat volgerschap niet alleen een betrokkenheid op de eigen taak, maar ook op het functioneren van de groep of het team behelst. Concreet vertaalt zich dit in een bewuste bijdrage aan groepsprocessen en aan de ontwikkeling van de groep waar men deel van uitmaakt. Bewust luisteren, de ander willen begrijpen, de eigen mening uitstellen, de ander ruimte geven en eigen emoties onderzoeken en bespreekbaar maken zijn daarbij helpende factoren. Verder veronderstelt volgerschap in relatie tot participatie ook dat medewerkers bereid zijn verantwoordelijkheid op te pakken voor de ontwikkeling van het team als hen daarvoor de ruimte geboden wordt. Ten slotte kan goed volgerschap ook betrokken worden op de reflectie op het eigen handelen en dat van de groep. Leren, evalueren en reflecteren blijken makkelijker tot stand te komen als medewerkers met elkaar in groepsverband werken dan als het werk door medewerkers zelfstandig wordt uitgevoerd.

6.3 CONTEXTUELE FACTOREN

Uit het veldwerk bij de vier teams blijkt dat de invulling van medewerkersparticipatie niet alleen samenhangt met de wisselwerking tussen medewerkers en leidinggevenden en met cultuur- en gedragsaspecten. Ook contextuele factoren spelen een rol. Een belangrijke factor is de tijd die medewerkers en leidinggevenden vrij kunnen en willen maken voor een gesprek over het werk en voor personeelszorg. Daarnaast blijkt schaalgrootte een potentiële barrière voor medewerkersparticipatie: als het organisatorisch verband te groot is, vormt dit voor sommige medewerkers een belemmering om zich uit te spreken. Ook de schaalvergroting als gevolg van de vorming van één nationaal korps speelt een rol. Beslissingen die van invloed zijn op werk worden soms op heel andere plaatsen gemaakt dan in de teams waar het werk plaatsvindt. Ten slotte blijkt een deel van de medewerkers als gevolg van de reorganisatie weinig vertrouwen te hebben in participatieprocessen.

Tijd en moeite

Uit de voorgaande paragrafen over leiderschap en volgerschap en over cultuur en gedrag volgt dat participatie een betrokkenheid op de ander veronderstelt. Het onder woorden brengen van de eigen ideeën is maar één onderdeel van participatie. Bij participatie gaat het ook om het luisteren naar de argumenten en ideeën van de ander. Participatie doet een beroep op het vermogen om de eigen bijdrage en het eigen perspectief in relatie tot een groter geheel te bezien. Dit kost tijd en moeite. Het woord 'kost' is hier misschien niet geheel gepast. Beter is misschien te spreken in een investering in tijd en moeite, die zich terugverdient als medewerkers en leidinggevenden elkaar beter verstaan, als er meer draagvlak is voor beslissingen. Als medewerkers beter toegerust zijn om vanuit de bedoeling te handelen dan vanuit een opdracht of taak en als leidinggevenden meer rekenschap geven aan het perspectief van medewerkers. Als de intelligentie van de groep wordt aangesproken.

Uit het veldwerk blijkt dat deze investering in moeite en tijd op gespannen voet staat met de druk die medewerkers en leidinggevendenden wel ervaren om het dagelijkse werk af te krijgen. Bij het basisteam en bij het PDC-team, waar een formeel participatieoverleg bestaat, vertellen sommige medewerkers dat zij daar niet aan deel willen nemen, omdat ze al genoeg te doen hebben. Een coördinator bij het PDC-team werpt de vraag op of het uitgangspunt dat de medewerkersparticipatiegroep open staat voor iedere medewerker in dienst van de politie wel zo handig is, als dat er toe leidt dat de helft van de medewerkers van een cluster aan zo'n overleg deelnemen. Het werk moet toch geklaard worden.

De druk om het werk gedaan en om de roosters gevuld te krijgen staat hier de tijd voor gezamenlijke reflectie op het werk en op de ontwikkeling van het team in de weg. Ook is er druk op de personeelszorg, zoals blijkt bij het basisteam en het zedenteam. Bij het basisteam worden de Operationeel Experts regelmatig ingeroosterd als hofj of Officier van Dienst, wat ten koste gaat van de tijd voor gesprekken met medewerkers uit hun cluster. Bij het zedenteam hebben de Operationeel Experts extra capaciteit gekregen, omdat de bezetting van één OE per locatie niet voldoende was om adequate invulling te geven aan de personeelszorg. Van een structurele uitbreiding is echter geen sprake.

Bij het team van het PDC vertellen medewerkers dat ook in hun werk geruime tijd het accent heeft gelegen op de kwantiteit. Er was een enorm werkaanbod, dat linksom of rechtsom verwerkt moest worden, ook omdat een belangrijke prestatie-indicator betrekking heeft op de afhandeling van het werk binnen de daarvoor gestelde termijnen. Ten tijde van het veldwerk slaagt het team daar goed in. Een medewerker vertelt dat dat ruimte creëert om stil te staan bij de kwaliteit van het werk:

'We hebben heel verschillende mensen. Er is een collega, die wil alles 100% perfect doen. Maar hij beseft niet dat er nog meer werk moet gebeuren. Je moet schipperen tussen kwaliteit en kwantiteit. Na de centralisatie [van het administratief werk op nationaal niveau] hebben we een hele tijd gehad dat alles nieuw was. Tijdig afhandelen stond voorop. Maar nu komen we bij een punt dat we de zaakjes zo op orde hebben en we iets meer rust hebben, dat we ons weer kunnen gaan richten op kwaliteit.'

Het gesprek over de kwaliteit van het werk vergt de rust en tijd om afstand te nemen. Deze medewerker betoogt dat de kost voor de baat uit gaat, als medewerkers met elkaar de tijd nemen om veel gemaakte fouten te bespreken, daarvan te leren en zo toekomstige fouten te voorkomen. Dat scheelt herstelwerk. Een investering in gezamenlijk leren en evalueren kost aan de voorkant tijd, maar betaalt zich op de langere termijn terug, is de overtuiging.

Schaalgrootte

Schaalgrootte blijkt op meerdere manieren relevant in relatie tot medewerkersparticipatie. Een eerste reden hangt samen met de omvang van de groep waarin medewerkers hun werk verrichten.

Bij het team van het PDC vertellen enkele respondenten dat zij zich niet geroepen voelen om in de medewerkersparticipatiegroep deel te nemen, omdat zij niet graag in de schijnwerpers staan. Maar dat wil niet zeggen dat zij geen mening of ideeën

hebben over ontwikkelingen binnen het team. Zij geven er echter de voorkeur aan zich in de relatieve geborgenheid en vertrouwde van het eigen cluster uit te spreken. Overigens gebeurt dat dan ook niet altijd. Een coördinator beschrijft hoe een medewerker na afloop van het werkoverleg naar de coördinator komt met ideeën en opmerkingen. 'Je hebt altijd mensen die een barrière ervaren of zich niet uit durven spreken,' constateert de coördinator, die de medewerker in kwestie wel aangespoord heeft voortaan de punten in het overleg naar voren te brengen. Dat medewerkers wel barrières ervaren om zich uit te spreken blijkt ook tijdens de uitvoering van het veldwerk. Bij één van de clusters vragen de medewerkers of het mogelijk is om in plaats van drie afzonderlijke interviews, een gesprek met deze drie medewerkers tegelijk te voeren. Het samen optrekken in een kleine, vaste en vertrouwde groep blijkt hier positief te dragen aan de ruimte die medewerkers ervaren om zich uit te spreken.

Schaal blijkt ook een relevant aspect uitgangspunt van samenwerking. De omvang van de groep draagt bij aan de mate waarin medewerkers eigenaarschap nemen voor de groepsprestatie. In een kleinere groep is het minder makkelijk in de anonimiteit op te gaan dan in een groter verband. Ieders bijdrage is zichtbaar en doet ertoe. In het veldwerk is dit bijvoorbeeld zichtbaar bij het team van de Landelijke Eenheid, waar medewerkers samen acties draaien in kleine groepen, van gemiddeld zo'n zes personen. Deze schaal draagt ertoe bij dat zij op vanzelfsprekende wijze met elkaar taken verdelen én reflecteren op de uitvoering van hun werk. Bij het PDC-team blijkt bij één van de clusters een hecht samenwerkingsverband tussen de medewerkers te zijn ontstaan, waarbij iedere medewerker weet wat de bijdrage van de ander is en wat diens voorkeuren en kwaliteiten zijn. Deze voorbeelden laten zien dat medewerkers die samenwerken in kleine groepen als vanzelfsprekend met elkaar in gesprek komen over beslissingen in en over het werk. Het werken aan een gezamenlijke opdracht is hierbij van belang. In de volgende paragraaf komen we hier uitgebreider op terug.

Andersom komt uit interviews naar voren dat de schaal van de organisatie de ruimte voor medewerkers om invloed uit te oefenen soms juist in de weg staat. Bij het zedenteam en bij het basisteam ervaren medewerkers hun 'eenheid' als een te grote entiteit om betrokkenheid bij te ervaren of invloed op te kunnen uitoefenen. De eenheid is een abstract gegeven. Verder ervaren medewerkers bij alle teams afstand tussen operatie en ondersteuning. Medewerkers van het basisteam, het zedenteam en het team van de Landelijke Eenheid vertellen hoe keuzes over materieel, huisvesting of bijvoorbeeld automatisering op afstand van de operatie zijn komen te staan. De keuzes worden elders gemaakt, maar de medewerkers in de teams hebben wel te maken met de consequenties. Andersom vertellen medewerkers van het team van het PDC wel over de grotere afstand die zij tot 'blauw' ervaren. Die afstand en de harmonisatie en standaardisatie van ondersteunde processen, zoals het administratieve proces waarmee het team is belast, draagt er toe bij dat het minder makkelijk is om maatwerk te leveren. Een medewerker, die tot voor de reorganisatie als administratief medewerker voor het toenmalige KLPD werkte, vertelt dat het politiewerk niet altijd planbaar is. Bij een actie of een achtervolging worden soms kosten gemaakt buiten de officiële inkoop- en bestelprocedures om. Deze medewerker legt er eer in om de administratieve afwikkeling soepel te laten verlopen. De ondersteuning is er voor de operatie, vindt deze medewerker. Diens ervaring is wel dat de ruimte voor dergelijk maatwerk binnen de nationale politie beperkter is dan in het oude politiebestedel.

Reorganisatie

De vorming van de nationale politie in 2013 leidde tot een langdurig reorganisatieproces. De reorganisatie werkt nog steeds door in de teams. De reorganisatie is nog niet volledig afgerond. De formatie en de bezetting zijn nog niet altijd in balans. En bij zedenteam moesten de medewerkers bij één van de districten nog gaan verhuizen naar één gezamenlijke locatie.

Daarnaast heeft de reorganisatie een grote impact gehad op de medewerkers. Bij de vorming van de nationale politie was sprake van geplande verandering, volgens een vooraf opgestelde blauwdruk. Dit proces is top-down verlopen.

Opvallend is de veerkracht van de medewerkers van het PDC-team. Als de reorganisatie bij één team wel impact heeft gehad, is het dit team. De bundeling van de administratieve werkzaamheden op één locatie betekende voor veel medewerkers fors langere reistijden. Bovendien werd het takenpakket van veel medewerkers als gevolg van de reorganisatie ingeperkt. Met weemoed vertellen medewerkers over de jaren dat zij een brede, ondersteunende rol hadden voor blauw. Van het uitreiken van kleding tot het afstorten van boetegelden, van voorraadbeheer tot bestellingen en administratieve werkzaamheden. Op het nieuwe team staat één administratief proces centraal. Medewerkers vertellen dat zij niet alleen de inperking van hun functie als een verlies beschouwen, maar ook het wegvallen van het directe contact met 'blauw'. Alhoewel juist voor deze groep medewerkers de veranderingen als gevolg van de reorganisatie groot waren, overheerst de berusting in de nieuwe situatie en een zeker optimisme om er met elkaar het beste van te maken.

Bij medewerkers en leidinggevenden in andere teams heeft de reorganisatie soms geleid tot cynisme en teleurstelling, doordat er voor hen gekozen is en doordat zij zich niet altijd in de gemaakte keuzes kunnen vinden. Soms gaat het om hun eigen positie in de nieuwe organisatie, maar vaak ook over keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de inrichting en organisatie van het werk. Voorbeelden zijn het samenvoegen van teams, sluiting van bureaus en locaties, de centralisatie van staffuncties en de standaardisatie van werkwijzen. Voor deze respondenten geldt dat hun vertrouwen in de ruimte om te participeren een knauw heeft gekregen. Zij vinden het lastig om de ruimte die hen geboden wordt om te participeren in de huidige organisatie onbevangen tegemoet te treden.

Overigens blijkt uit het veldwerk dat de beleving van de reorganisatie sterk verschilt van persoon tot persoon. We hebben ook respondenten gesproken die de nieuwe realiteit als gegeven aanvaarden en hun werkplezier er niet door in de weg laten staan. Ook zijn er respondenten voor wie de reorganisatie nieuwe kansen bood, in een nieuwe functie of rol of bij het 'in werking brengen' van de teams, zoals dat in reorganisatietaal wel werd genoemd. Deze respondenten zien ruimte binnen de kaders van de nieuwe organisatie. In de interviews hebben de kritische en cynische geluiden echter (verre) de overhand. Bij elk van de teams spreken wij een substantiële groep medewerkers, vaak met een lange staat van dienst bij de politie, die er voor kiest zich afzijdig te houden van de ontwikkeling van het team. Deze medewerkers kiezen ervoor zich te richten op de eigen taak en de omgang met directe collega's. Op zaken waar zij direct invloed kunnen hebben.

6.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal wat helpende en belemmerende factoren zijn voor medewerkersparticipatie. Daarbij is uitgebreid stilgestaan bij de rol van leidinggevenden en medewerkers en bij de wisselwerking tussen leidinggevenden en medewerkers. Participatie van medewerkers ontstaat in deze interactie, doordat leidinggevenden ruimte geven en doordat medewerkers ruimte nemen. Van zowel leidinggevenden als medewerkers vergt dit een actieve en zelfbewuste opstelling. Leidinggevenden kunnen zich richten op het faciliteren van participatie, door bewust niet te treden in ruimte van medewerkers en door groepsprocessen te begeleiden. Deze ontwikkelingsgerichte kant van leiderschap kan nog verder ontwikkeld worden. Medewerkers op hun beurt kunnen bewust omgaan met de ruimte om te participeren, door mede verantwoordelijkheid te nemen voor het functioneren van de groep, door ruimte te bieden aan de ander en door improductief gedrag bespreekbaar te maken.

Medewerkersparticipatie gedijt in een cultuur waarbij medewerkers en leidinggevenden elkaar aan durven spreken op de invulling van elkaars rol. In een cultuur waarin tijd en ruimte wordt gemaakt om gezamenlijk te leren en te reflecteren. Een kleine machtsafstand en een faciliterende leiderschapsstijl creëren een context waarbinnen medewerkers ruimte kunnen nemen. Essentieel is dat leidinggevenden verantwoordelijkheid ook echt uit handen durven te geven en hun aandacht van het sturen in en op de uitvoering durven te verleggen naar de ontwikkeling van het samenspel tussen medewerkers. De praktijk is weerbarstig, zoals in het vorige hoofdstuk over knellende kaders is beschreven. Op kritieke momenten, als de wisselwerking tussen medewerkers en leidinggevenden niet soepel verloopt, is er een reëel risico op improductief gedrag, als medewerkers hun verantwoordelijkheid afwijzen of als leidinggevenden nadrukkelijker en meer hiërarchisch gaan sturen. Dit zijn echter ook de momenten die een versnelling kunnen brengen in het begrip van wat medewerkersparticipatie vergt en kan betekenen. Het is aan medewerkers én leidinggevenden deze momenten te benutten.

Naast het onderzoek naar de wijze waarop medewerkersparticipatie op teamniveau invulling krijgt, is in opdracht van de korpsleiding en de centrale ondernemingsraad gewerkt aan het verder tot ontwikkeling brengen van medewerkersparticipatie. Hiervoor is een werkgroep samengesteld, waarin naast de onderzoekers ook vertegenwoordigers vanuit de beleidsafdeling HRM, de centrale ondernemingsraad en de Politieacademie deelnamen.

Alhoewel deze opdracht geen onderdeel uitmaakte van het onderzoek, leidde de uitvoering van de opdracht tot waardevolle inzichten met betrekking tot de mogelijkheid en onmogelijkheid om medewerkersparticipatie te versterken. De bevindingen bevestigen de inzichten uit het onderzoek op teamniveau en laten zien dat dat de thema's die op teamniveau spelen ook op andere niveaus binnen het organisatiesysteem aan de orde zijn. Het gaat dan zowel om bevindingen met betrekking tot het begrip en de beleving van medewerkersparticipatie als om beleving van ruimte om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen en de wijze waarop daarover het gesprek gevoerd wordt. De bevindingen uit de tweede opdracht om medewerkersparticipatie te versterken zijn ook relevant vanuit een veranderkundig perspectief. De aanvankelijke opzet om medewerkersparticipatie expliciet in te bedden in bestaande initiatieven voor organisatieontwikkeling bleek niet effectief. In plaats daarvan is gekozen voor het door middel van waarderend onderzoek in beeld brengen, begrijpen en waarderen van de werkzame principes uit bestaande initiatieven.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de eerste paragraaf worden de bevindingen beschreven uit een reeks gesprekken met politiechefs over hun visie op medewerkersparticipatie en de manier waarop zij dat binnen de eenheid of het onderdeel waar zij verantwoordelijk voor zijn, verder tot ontwikkeling brengen. Daarna verschuift het perspectief van de rol van de zeggenschap naar dat van de medezeggenschap. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin het versterken van medewerkersparticipatie vanuit veranderkundig perspectief en vanuit het perspectief van organisatieontwikkeling wordt belicht.

7.1 DE AANPAK VAN POLITIECHEFS

In december 2018 is de evaluatie van het medezeggenschapsmodel besproken in het korpsmanagementteam, het overleg tussen de korpsleiding en de politiechefs van de eenheden en onderdelen van de politie. In dit overleg is het uitgangspunt dat beslis-

singen in en over het werk op basis van medewerkersparticipatie tot stand komen bekrachtigd. Tegelijkertijd werd onderkend dat medewerkersparticipatie nog lang niet overal invulling krijgt. Afgesproken werd dat er in de periodieke managementgesprekken tussen korpsleiding en politiechefs aandacht zou worden besteed aan medewerkersparticipatie. In het overleg kwam de vraag naar voren hoe de politiechefs de opgave om medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling te brengen concreet handen en voeten zouden kunnen geven. Deze vraag is aanleiding geweest voor een reeks verdiepende gesprekken met politiechefs over hun visie op het versterken van medewerkersparticipatie. Gesproken is met politiechefs en strategisch leidinggevend van alle regionale eenheden, van de Landelijke Eenheid en van het Politie Diensten Centrum en de Politieacademie. In deze paragraaf staan we stil bij de rode draden uit deze gesprekken. Deze blijken niet alleen betrekking te hebben op de rol van politiechefs bij het versterken van medewerkersparticipatie, maar ook op de ruimte die deze leidinggevenden zelf ervaren in hun gesprekken met de korpsleiding.

Diversiteit aan vormen

De gespreksronde werd aangekondigd met een bericht van de korpsleiding aan de politiechefs van de tien regionale eenheden en van de Landelijke Eenheid, het Politie Diensten Centrum en de Politieacademie. In dit bericht werd uitgelegd dat de gesprekken bedoeld waren als nadere verdieping op de bespreking van het beleid rond medewerkersparticipatie in het korpsmanagementteam en om over en weer van elkaar te leren. In de gesprekken konden politiechefs tevens aangeven waar de korpsleiding hen zou kunnen helpen om medewerkersparticipatie te versterken. Bovendien werd nog eens aangegeven dat de korpsleiding het onderwerp medewerkersparticipatie in de periodieke managementgesprekken met de politiechefs zou betrekken.

Bij het bericht was een handreiking gevoegd met vragen die als onderlegger zouden kunnen dienen voor het gesprek tussen korpsleiding en politiechefs. In deze handreiking werd het beoogde resultaat nader omschreven. Op teamniveau is het beoogde resultaat dat medewerkers in alle teams participeren bij beslissingen in en over het werk en in ieder geval bij het opstellen van jaarplannen en het bespreken van de resultaten van medewerkeronderzoek (MeMo). Met betrekking tot de rol van leidinggevenden wordt faciliterend leiderschap verwacht, terwijl van medewerkers wordt verwacht dat zij initiatief en medeverantwoordelijkheid nemen voor het functioneren van het team. Met betrekking tot het ontwikkelingsproces werd ten slotte omschreven dat medewerkersparticipatie betrokken wordt bij een bredere visie op teamontwikkeling en samenwerking in het team. De handreiking bevatte verder een aantal voorbeeldvragen, bedoeld als startpunt voor het gesprek tijdens de managementgesprekken.

De invulling van de gesprekken verschilde per eenheid en onderdeel. Bij sommige gesprekken was alleen de politiechef of een ander lid van de eenheidsleiding aanwezig. Bij andere gesprekken vond het gesprek plaats in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de medezeggenschap. Weer andere gesprekken kenden een bredere opzet, doordat de politiechef medewerkers uitnodigde van teams waar medewerkers en leidinggevenden samen werkten aan de ontwikkeling van hun team. Bij één eenheid vond het gesprek plaats als onderdeel van het eenheidsmanagementoverleg, in

aanwezigheid van alle sectorhoofden. Daarbij werd ook de medezeggenschap uitgenodigd.

Beleving van medewerkersparticipatie

Uit de gespreksronde blijkt ten eerste dat politiechefs en strategisch leidinggevend medewerkersparticipatie op verschillende manieren beleven. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar gesprekken waarbij medewerkersparticipatie als uitgangspunt volledig lijkt te zijn omarmd, maar er wel vragen spelen over de wijze waarop het in de praktijk moet worden gebracht. Hoe om te gaan met situaties waarbij medewerkers zich afwachtend opstellen? Of als medewerkers te weinig ruimte ervaren binnen de door de leiding gestelde kaders?

Daarnaast waren er gesprekken waaruit een kritischer houding sprak. Zo wees één chef erop dat de ruimte voor participatie afhankelijk is van de context. Bij een calamiteit past een commandostructuur in plaats van een participatief proces. Deze chef stelde dat het goed zou zijn de beperkingen van medewerkersparticipatie eens te onderzoeken, omdat niet elke beslissing zich leent voor medewerkersparticipatie. De keuze voor een nieuw dienstwapen, moet je dat wel aan medewerkersparticipatie overlaten? Ook in gesprekken met andere chefs klonk een zeker ongemak door met betrekking tot medewerkersparticipatie. Eén chef waarschuwde ervoor dat medewerkersparticipatie ‘geen jeukdingetje’ moet worden. Medewerkersparticipatie is voor deze chef geen doel op zich:

‘Ik richt me op de verbetering van het werk en van de organisatie. Dat is mijn doel. En daar bevrage ik mensen op. Ik vraag: wat heb je gedaan aan verbetering in je team?’

In enkele gesprekken reflecteerden politiechefs meer fundamenteel op het nut en de noodzaak van medewerkersparticipatie. Zo gaf een chef aan dat de politie in moet spelen op een maatschappelijke context die in toenemende mate complex en veranderlijk is. Deze chef beschouwde medewerkersparticipatie als een logische en noodzakelijke ontwikkeling voor de politie. Andere chefs betrekken medewerkersparticipatie in een bredere visie op de ontwikkeling van mensen, teams en de organisatie. Zo beschrijft een chef de politie als een ‘gemeenschap van gemeenschappen’. In de visie van deze chef is het de taak van strategisch leidinggevend om het ontwikkelingsproces op teamniveau centraal te stellen en daar bij aan te sluiten. Dat kan niet zonder maatwerk, waarbij de specifieke context en behoeften van het team het vertrekpunt vormen. Als het ontwikkelingsproces op een team stil lijkt te vallen, is een faciliterende opstelling minder gepast en past een meer sturende interventie van de leiding. Een andere chef beschouwt medewerkersparticipatie als onderdeel van een breder emancipatieproces van medewerkers. Bij deze eenheid is van oudsher sprake van een relatief grote machtsafstand tussen leidinggevend en medewerkers, wat tot een afwachtende houding van medewerkers heeft geleid. Het durven opstaan voor de eigen mening en het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen handelen gaan volgens deze chef hand in hand. De chef benadrukt dat het om een ontwikkelingsproces gaat dat tijd en geduld vergt, juist omdat het raakt aan het zelfbeeld en de overtuigingen van medewerkers en leidinggevend.

In enkele gesprekken brengen strategisch leidinggevendenden naar voren dat zij niet zo goed uit de voeten kunnen met het woord medewerkersparticipatie. Een chef vertelt:

‘Voor mij is vertrouwen de kern. In het woord medewerkersparticipatie zit iets van hiërarchie besloten. Voor mij is het een verkeerde term. Ik geloof in zichtbare aandacht voor dit onderwerp. Maar ik ga het geen medewerkersparticipatie noemen. Het gaat om invloed op je werk. Om trots. Om vertrouwen.’

Opvallend is verder dat geen van de chefs expliciet het belang van medewerkersparticipatie voor de kwaliteit van besluiten noemt. Wel komt in verschillende gesprekken naar voren dat de betrokkenheid van medewerkers bij de voorbereiding van beleid ertoe bij kan dragen dat medewerkers beter geïnformeerd zijn over ontwikkelingen, wat het draagvlak voor beslissingen ten goede komt. Verder reflecteren enkele chefs op het medezeggenschapsmodel. Eén chef constateert dankzij medewerkersparticipatie ‘een ontspanning op het medezeggenschapsmodel’. Daarmee doelt deze chef op een meer ontspannen wisselwerking tussen leiding en medewerkers, waarbij men minder tegenover elkaar staat en in plaats daarvan meer samen optrekt.

Medewerkersparticipatie versterken

Wat doen politiechefs om de participatie van medewerkers te bevorderen? In het algemeen blijken de chefs zich bewust van het belang van voorbeeldgedrag van leidinggevendenden en dus ook van de wijze waarop zij hun eigen rol invulling geven. Door medewerkers en collega-leidinggevendenden ruimte te laten om zelf verantwoordelijkheid te nemen én door hen daarop te bevragen en waar nodig aan te spreken. Sommige chefs benadrukken het belang om er bij beleidsvorming op toe te zien dat medewerkers betrokken worden. Zij stellen expliciet de vraag of een voorstel door middel van medewerkersparticipatie tot stand is gekomen. Andere chefs vatten de vraag breder op. Zij benadrukken de bijdrage aan de ontwikkeling van teams en van de organisatie. Uit de gesprekken blijkt ook dat chefs inhoudelijke opgaven en thema’s in het werk benutten om medewerkersparticipatie toe te passen. Je moet er niet teveel over praten, maar het gewoon doen, lijkt het adagium. Hieronder lichten we de aanpak van politiechefs verder toe. Daarbij geldt dat de verschillende benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar naast elkaar voorkomen.

Benadering 1: Sturen op medewerkersparticipatie bij beleidsvorming

Een eerste methode waarover politiechefs en strategisch leidinggevendenden vertellen, heeft betrekking op het bekrachtigen van de afspraak dat beleidsvoorstellen met medewerkersparticipatie tot stand komen. Een chef vertelt dat je het onderwerp belang geeft door erop te sturen. Als je er als politiechef niet naar vraagt, geef je impliciet het signaal af dat je het niet belangrijk vindt, legt deze chef uit. Dan ben je als leidinggevende ‘geen knip voor je neus waard’. Verschillende chefs geven aan door te vragen op de wijze waarop medewerkersparticipatie plaats heeft gevonden. Als zij de mate waarin medewerkersparticipatie is toegepast te mager vinden, leggen zij het voorstel terug bij de indieners. Dat geldt bijvoorbeeld voor een situatie waarbij een leidinggevende een beleidsvoorstel uitwerkt en dat vervolgens door enkele medewerkers tegen laat lezen. Van echte medewerkersparticipatie, in de zin dat medewerkers

vanaf het begin betrokken zijn en dat het voorstel mede op basis van hun kennis en kunde wordt uitgewerkt, is dan geen sprake. Eén politiechef vertelt regelmatig aan de medezeggenschap te vragen hoe het participatieproces volgens hun bronnen is verlopen. De ervaring van deze chef is dat het geen kwaad kan de feitelijke gang van zaken te toetsen: 'Ik stel de controlevraag omdat ik weet dat de taakvolwassenheid niet bij iedereen gelijk is.'

Benadering 2: Oog voor teamontwikkeling

Terwijl in de eerste aanpak chefs nadrukkelijk vragen naar de wijze waarop medewerkersparticipatie is toegepast, zijn er ook chefs die daar geen expliciete aandacht voor vragen. In plaats daarvan geven zij aandacht aan de wijze waarop het samenspel zich binnen de teams ontwikkelt. De gedachte is dat in een volwassen samenspel op teamniveau ook vanzelf de ruimte voor medewerkers om te participeren besloten ligt. Deze tweede aanpak gaat dus uit van team- en organisatieontwikkeling als hefboom voor medewerkersparticipatie. Politiechefs vertellen hoe zij daarbij de behoeften van het team voorop stellen. Ruimte voor verschil is noodzakelijk, omdat teams op meerdere aspecten van elkaar verschillen. Bijvoorbeeld naar de geschiedenis van het team, maar ook naar ontwikkelstadium en de ontwikkelopgaven die daarmee samenhangen. Een chef vertelt dat de leiding moet accepteren dat teams hun eigen pad volgen. En dat er dus verschillen zullen bestaan tussen teams. De kunst is daar als politiechef bij aan te sluiten, zodat je bijdraagt aan de ontwikkeling van het team. Stel je als chef een richtinggevende vraag of een onderzoekende vraag? Dat maakt uit voor de ruimte die het team ervaart. Wat de juiste benadering is verschilt van geval tot geval.

In meerdere gesprekken komt naar voren dat het een ontwikkelingsgerichte benadering in de politieorganisatie niet voor zich spreekt. Een ontwikkelingsgerichte benadering lijkt op gespannen voet te staan met de 'going concern' en met de behoefte aan beheersing en voorspelbaarheid, aan *management control*. Een chef vertelt hoe de teamplannen en het bespreken van de resultaten uit medewerkersonderzoek soms los lijkt te raken van de dagelijkse praktijk in de teams. Een strategisch leidinggevende vertelt hierover het volgende:

'Het is te zot voor woorden dat we de MeMo met een apart proces moeten doen, in plaats van dat we het integreren in het teamplan. De politie is gewoon superblauw. Je raakt dan de bedoeling kwijt. Waarom moet het allemaal zo strikt? [...] Wij willen dat het teamplan een levend document wordt. Dat het antwoord geeft op de vraag: wat is er in onze context aan de hand?'

Een andere chef vertelt dat iets bij de politie pas een verandering is als het van tevoren zo bedacht is. De aandacht en waardering voor veranderingen die vanuit het werk en de praktijk ontstaan, voor emergente ontwikkelingen, zijn veel beperkter. Terwijl juist daarbij sprake kan zijn van participatie van medewerkers. Deze chef vertelt hoe de eenheidsleiding en de medezeggenschap bijeen zaten en er discussie ontstond over de vraag of er wel voldoende medewerkersparticipatie was. In dat gesprek groeide het besef dat medewerkersparticipatie veelvormig is, dat ook werkoverleg een vorm van medewerkersparticipatie is. Toen verschoof de discussie van de vraag óf er wel

medewerkersparticipatie was naar de vraag hoe zeggenschap en medezeggenschap kunnen bevorderen dat alle medewerkers, oud en jong, gehoord worden.

Benadering 3: Voorbeeldgedrag

In verschillende gesprekken tonen chefs zich bewust van het belang van voorbeeldgedrag. Daarbij gaat het over de wijze waarop chefs het gesprek voeren met medewerkers en met andere leidinggevendenden. Het 'goede gesprek' begint met het stellen van vragen en met de bereidheid onbevooroordeeld naar de ander te luisteren. Door je 'niet als baasje' op te stellen. Door je als leidinggevende kwetsbaar op te stellen en 'kritische vrienden' te mobiliseren. Dat spreekt niet voor zich, blijkt uit de gesprekken met de chefs. In sommige eenheden gaat de leiding daarom, soms samen met de medezeggenschap, het gesprek met teams aan over de wijze waarop zij met elkaar het gesprek voeren. Hiermee laten deze chefs niet alleen zien dat zij belang hechten aan de kwaliteit van de dialoog binnen de organisatie, maar ook dat daar nog verbetering in mogelijk is.

Voorbeeldgedrag betekent ook dat chefs zelf bewust omgaan met de professionele ruimte van hun medewerkers. Het creëren van ruimte voor teams vergt dat een chef soms op zijn of haar handen gaat zitten, om niet in de ruimte van teams te treden. Het vergt ook het bewaken van de ruimte voor verschil tussen teams. Een chef merkt op dat het daarbij ook van belang is hoe sectorhoofden hun rol invullen. De chef constateert bij sectorhoofden de neiging om teveel sturend bezig te zijn en teveel te trachten de teamchefs op één lijn te krijgen. Terwijl dat juist ten koste gaat van de ruimte die de teams ervaren.

Benadering 4: Ontwikkelopgaven in het werk benutten

Een vierde benadering van chefs is om medewerkersparticipatie te verbinden met inhoudelijke opgaven in het werk. Je hoeft niet over medewerkersparticipatie te spreken om het te doen, is de gedachte. Medewerkersparticipatie als onderwerp spreekt lang niet alle medewerkers aan. Maar dat betekent niet dat zij niet willen participeren bij ontwikkelingen die op hun werk betrekking hebben. Het devies is daarom om aan te sluiten bij onderwerpen waar mensen aan willen werken. Voorbeelden van dergelijke inhoudelijke thema's die chefs noemen zijn de bijdrage van medewerkers aan de ontwikkelagenda's voor de gebiedsgebonden politiezorg en voor de opsporing. Ook het 'handhaven vanuit de bedoeling' wordt genoemd als een thema dat zich bij uitstek leent voor medewerkersparticipatie, omdat medewerkers hun kennis van wat er speelt in het gebied dan in kunnen brengen.

Medewerkersparticipatie draagt in deze visie bij aan goed politiewerk. Een enkele chef bouwt op die gedachte voort, door medewerkersparticipatie te verbinden met het kwaliteitsstelsel van de politie en met de ontwikkeling van het vak en van vakmanschap. Deze chef constateert dat het eigenaarschap van politiemensen voor hun vak steviger kan. De 'profchecks', waarmee politieagenten hun juridische kennis toetsen, worden volgens deze chef nog teveel als een verplicht nummer beleefd. Als iets dat moet worden afgevinkt. Kunnen we professionals niet meer 'aanzetten'? Ook het leren van en met elkaar kan beter. Deze chef wijst erop dat er maar beperkt sprake is van horizontale uitwisseling tussen teamchefs.

Managersparticipatie op strategisch niveau

In de gesprekken met strategisch leidinggevenden komt ook de relatie met de korpsleiding aan de orde. Het blijkt dat het thema van 'managersparticipatie', zoals dit naar voren kwam uit het onderzoek op teamniveau, ook speelt in de relatie tussen strategisch leidinggevenden en korpsleiding. Enkele chefs vertellen dat zij soms ervaren dat de korpsleiding hun ruimte inperkt, bijvoorbeeld als de korpsleiding al dan niet bewust op de stoel van de politiechefs gaat zitten. Laat hen zelf de problemen in de organisatie oplossen, is het pleidooi. Een andere chef is kritisch over de ruimte die de korpsleiding biedt voor participatie bij het nemen van beslissingen. Deze chef constateert dat er regelmatig besluiten worden genomen 'buiten de portefeuillehouder om'. 'Ik heb geen moeite met de *line of command*,' licht deze chef toe. 'Maar ik voel me hierdoor niet gehoord.' Een andere chef heeft een soortgelijke ervaring:

'Ik heb eens stevig aan de noodrem moeten hangen. Ik ben [als portefeuillehouder] ook nog verantwoordelijk. Het is mijn besluit. Dan moet ik daarin gekend worden. Maar dat dreigde dus niet te gebeuren. Het is lastig als de korpsleiding participatie zoekt om ons heen. Dan doorkruist het onze eigen input.'

Juist door deze ervaringen tonen chefs zich bewust van het belang hoe zij hun eigen rol invullen. Door de (oplossings)ruimte van de ander niet nodeloos in te perken, maar ook door bewust ruimte te geven voor de stem van de ander in gesprekken.

Eén politiechef vertelt hoe de ruimte om je uit te spreken sterk afhangt van de context. In bilaterale gesprekken met de korpsleiding ervaart deze chef veel ruimte, dit in tegenstelling tot de gesprekken in het korpsmanagementteam, het overleg van korpsleiding en politiechefs. Daar heerst eerder een sfeer van 'ouwe-jongens-krentenbrood', waardoor niet iedere deelnemer de ruimte ervaart zich uit te spreken: 'Daar zou een sfeer moeten komen waardoor het makkelijker is om vrijmoedig te spreken.'

Een andere chef is kritisch over de opzet van de managementgesprekken tussen de korpsleiding en de politiechefs. Deze chef ervaart die gesprekken eerder als een overhoring dan als een dialoog. 'Mag onze invulling er ook zijn,' vraagt deze chef zich af, die het gevoel heeft zich te moeten voegen in een door de korpsleiding opgesteld format, waarin de nadruk op control ligt:

'De R&O-cyclus is teveel R en te weinig O. Van bovenaf komt er een lijn: jouw onderdeel heeft dit te doen. Maar ze kijken niet naar onze problemen, we proberen iedereen in dezelfde mal te stoppen.'

De uitnodiging om over medewerkersparticipatie in gesprek te gaan stuitte daarom op scepsis bij deze chef: is de korpsleiding zelf bereid om echt te luisteren wat er speelt?

Al deze bevindingen illustreren dat de thema's die naar voren kwamen uit het onderzoek op teamniveau ook op andere niveaus in de organisatie spelen. En daarmee dat het verder tot ontwikkeling brengen van medewerkersparticipatie (en managersparticipatie) een ontwikkelopgave is voor de hele organisatie.

Conclusie

De aanpak van politiechefs en strategisch leidinggevenden om medewerkersparticipatie te ontwikkelen verschilt van persoon tot persoon. Sommige chefs beperken zich tot het bewaken van de formele afspraken rond medewerkersparticipatie, door te toetsen of beleidsvoorstellen met inbreng van medewerkers tot stand zijn gekomen. Andere chefs leggen minder het accent op controle, maar kiezen voor een onderzoekende aanpak, door vragen te stellen en ruimte te bieden voor reflectie op het professionele handelen. Bij deze laatste benadering betrekken chefs medewerkersparticipatie als aspect in een bredere visie op team- en organisatieontwikkeling. Uit de gesprekken blijkt dat de ene chef meer affiniteit heeft met een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak dan de ander.

Verder valt op dat de beleving van het begrip medewerkersparticipatie ook verschilt. Terwijl de ene chef waarschuwt dat het geen 'jeukdingetje' moet worden, beschouwt de andere chef het juist als wegbereider voor de emancipatie van medewerkers. De reserves van sommige chefs zijn terug te voeren op de zorg dat participatie haar doel voorbij kan schieten. Participatie moet geen doel op zich worden. Ook leeft de vraag of alle onderwerpen zich wel lenen voor een participatief proces. Sommige keuzes worden op een hoger niveau in de organisatie gemaakt en soms is specialistische kennis nodig om zinvol bij te kunnen dragen in het proces. De feitelijke ruimte voor medewerkersparticipatie kan dan kleiner zijn dan medewerkers veronderstellen.

De ondersteuning die politiechefs en strategisch leidinggevenden van de korpsleiding vragen, blijkt heel beperkt. Eigenlijk willen chefs vooral ruimte. Ruimte om zelf keuzes te kunnen maken en oplossingen te bedenken met betrekking tot de ontwikkeling van hun eenheid of onderdeel, of voor de portefeuille waarvoor een chef verantwoordelijk is. De kaders die de korpsleiding stelt, worden soms als onnodig inperkend en sturend ervaren. Maar het blijkt, net als in het onderzoek op teamniveau, vooral ook van belang hoe korpsleiding en politiechefs met elkaar het gesprek weten te voeren. Is het een overhoring of een dialoog? De gesprekken met politiechefs en strategisch leidinggevenden wijzen uit dat dit thema niet alleen op teamniveau speelt, maar ook op de hogere hiërarchische niveaus in de politieorganisatie.

7.2 DE ROL VAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Nadat we in de vorige paragraaf uitgebreid stil hebben gestaan bij de rol van politiechefs bij het versterken van medewerkersparticipatie, komt in deze paragraaf de rol van de medezeggenschap aan bod. Medewerkersparticipatie vormt de basis van het medezeggenschapsmodel dat gelijktijdig met de vorming van één nationaal politiekorps is ingevoerd. Dit model voorziet naast medewerkersparticipatie ook in een dertiental ondernemingsraden én een centrale ondernemingsraad. Het model biedt daarmee een combinatie van directe werknemersparticipatie (via medewerkersparticipatie) en indirecte medewerkersparticipatie (via gekozen medezeggenschapsleden).

Tijdens de uitvoering van de opdracht om medewerkersparticipatie binnen het korps verder te versterken is regelmatig gesproken met vertegenwoordigers van de medezeggenschap. Zo is het onderwerp medewerkersparticipatie enkele malen geagendeerd in het formele afstemmingsoverleg tussen de centrale ondernemingsraad en

de dertien ondernemingsraden. Daarnaast hebben de portefeuillehouders voor het onderwerp medewerkersparticipatie in de centrale ondernemingsraad het initiatief genomen om contactpersonen uit de ondernemingsraden bijeen te brengen in enkele werksessies. Ook in de gespreksronde met politiechefs, waren in veel gevallen vertegenwoordigers van de medezeggenschap aanwezig, daartoe uitgenodigd door de chef van hun eenheid of onderdeel.

Net als bij de zeggenschap blijkt er ook binnen de medezeggenschap sprake van verschillende opvattingen over en benaderingen van medewerkersparticipatie.

De beleving van medewerkersparticipatie

Binnen de medezeggenschap loopt de waardering voor medewerkersparticipatie uiteen. Naast uitgesproken pleitbezorgers zijn er ook medezeggenschappers die sceptisch staan tegenover medewerkersparticipatie. Pleitbezorgers beschouwen medewerkersparticipatie als een ultieme vorm van medezeggenschap, omdat het gaat om directe medezeggenschap. Enkele medezeggenschappers wijzen erop dat de rol van de formele medezeggenschap kleiner wordt, als medewerkersparticipatie aan belang wint. De medezeggenschap zou ernaar moeten streven om zichzelf overbodig te maken, is de redenering. Vooralsnog is dat scenario echter nog niet aan de orde.

Dat is ook precies waar de sceptici op wijzen: zij beschouwen het verdwijnen van de voormalige onderdeelcommissies op het niveau van districten en diensten als een verlies, met name omdat medewerkersparticipatie naar hun mening te weinig van de grond is gekomen. Een enkeling concludeert zelfs dat medewerkersparticipatie is mislukt. Anderen gaan niet zo ver, maar wijzen er wel op dat de bescherming die de Wet op de ondernemingsraden aan gekozen medezeggenschapsleden biedt, niet geldt voor medewerkers die zich in het kader van medewerkersparticipatie uitspreken. Juist als de belangen van medewerkers en leiding botsen, biedt dit wettelijke kader bescherming én biedt het een basis om tegenmacht te organiseren. Er wordt ook op gewezen dat beslissingen waar een onderdeelcommissie vroeger zeker in zou zijn gekend, nu geregeld zonder vorm van participatie genomen worden. De medezeggenschap is door het wegvallen van de onderdeelcommissies meer op afstand van de werkvloer komen te staan. Daardoor is het voor OR-leden lastiger om invloed uit te oefenen als besluiten worden voorbereid. OR-leden ervaren wel dat zij erbij worden gehaald als medewerkers zich niet kunnen vinden in de besluiten die hun leiding neemt.

Overigens zijn er ook medezeggenschappers die aanvankelijk sceptisch stonden tegenover medewerkersparticipatie, maar hun mening hebben bijgesteld. Een OR-lid vertelt:

‘Toen de OC’s wegvielen dacht ik dat het nooit zou gaan werken. Collega’s kregen te maken met een volstrekt nieuw fenomeen. De eerste reactie was: er is ons iets afgepakt. Maar we zijn ons gaan realiseren dat medewerkersparticipatie kan werken als een soort mini-OC.’

Ruimte laten voor medewerkersparticipatie

Het uitgangspunt van medewerkersparticipatie bij beleidsvorming op de teams dwingt de medezeggenschap zich te bezinnen op haar rol. Net als de zeggenschap moet de medezeggenschap bewust ruimte laten voor het proces van medewerkersparticipatie op teamniveau. Ook als dat betekent dat teams hun beleidsruimte op verschil-

lende wijze invullen. Spannend wordt het als de keuzes die op teamniveau worden gemaakt het resultaat zijn van een belangenafweging, waarbij de medezeggenschap zelf tot een andere uitkomst zou zijn gekomen. Uit de gesprekken blijkt dat medezeggenschappers het proces op de teams over het algemeen niet willen verstoren, tenzij evident keuzes worden gemaakt die onwenselijk zijn uit oogpunt van arbeidsomstandigheden en veilig en gezond werken. Toch blijft het van geval tot geval zoeken naar de juiste rolinvulling. Twee casussen kunnen dit illustreren.

De eerste casus is ontleend aan een gesprek met OR-leden van één van de regionale eenheden. De casus speelt bij een basisteam in deze eenheid. Binnen dit team hadden medewerkers de ruimte gekregen van de leiding om met elkaar oplossingen uit te werken voor het capaciteitsvraagstuk op het team. Dit werd door een brede werkgroep opgepakt, waarin deelnemers uit alle onderdelen van het team konden participeren. Kern van het voorstel was dat medewerkers zonder 'label' ingeroosterd zouden worden. Een wijkagent zou dan ook beschikbaar zijn voor de afhandeling van meldingen, terwijl de bpz'ers ook een rol zouden kunnen spelen in de wijkzorg. De leiding ging met de voorstellen akkoord. Alhoewel het voorstel door middel van medewerkersparticipatie tot stand was gekomen, konden enkele medewerkers zich toch niet vinden in het uiteindelijke resultaat. Zij richtten zich tot de OR en vroegen aandacht voor de rechtspositionele aspecten van het voorstel. De OR heeft er, na zich eerst uitgebreid te hebben geïnformeerd over de voorstellen, voor gekozen om de kritiekpunten terug te leggen bij het team. Daarmee bekrachtigde de OR de werking van medewerkersparticipatie op het team. Dit was voor de OR geen makkelijk besluit. Ten eerste omdat de kritiek van de medewerkers die zich tot de OR richtten inhoudelijk relevant was. En ten tweede omdat een OR haar bestaansrecht juist bewijst door op te komen voor de belangen en zorgen van medewerkers. In deze casus gaf de overweging dat de voorstellen door medewerkers zelf waren voorbereid echter de doorslag.

De tweede casus speelt ook bij een regionale eenheid. De casus komt ter sprake tijdens één van de gesprekken met politiechefs, waarbij ook vertegenwoordigers van de medezeggenschap aan tafel zitten. Het betreft een casus waarvan de OR vindt dat de leiding te snel een besluit heeft doorgevoerd en daarbij voorbij is gegaan aan de belangen van medewerkers. De casus betrof een roosterwijziging, die werd ingegeven door een externe noodzaak en waarvan de urgentie niet ter discussie stond. De uitwerking van de roosterwijziging was echter problematisch, omdat sommige medewerkers hun dienst zouden moeten beginnen op tijden dat er geen openbaar vervoer beschikbaar zou zijn. Bij navraag bleek geen echte medewerkersparticipatie te hebben plaatsgevonden. Een lid van de OR merkt op dat je medewerkersparticipatie in het team doet, niet door 'een paar OE's bij elkaar te roepen'. In deze casus treedt de OR op, mede omdat de medewerkersparticipatie onvoldoende invulling heeft gekregen.

Visie op medezeggenschap en medewerkersparticipatie

Uit de gesprekken met medezeggenschapsleden blijkt dat zij verschillend denken over de rol van de medezeggenschap in relatie tot de zeggenschap. Sommige medezeggenschappers benadrukken de rol van de medezeggenschap als partner van de zeggenschap, terwijl anderen juist het accent leggen op de rol van de medezeggenschap als tegenwicht van de zeggenschap. Zij spreken over de medezeggenschap als

‘waakhond’ en beschrijven zeggenschap en medezeggenschap in termen van macht en tegenmacht.

In de eerste visie staat de medezeggenschap naast de zeggenschap. In de tweede visie staat de medezeggenschap tegenover de zeggenschap. De beide visies hoeven elkaar overigens niet uit te sluiten, maar kunnen naast elkaar bestaan. Een medezeggenschap die tegenwicht biedt aan voorstellen van de zeggenschap kan dat doen vanuit partnerschap. Uit de gesprekken blijkt echter wel dat medezeggenschappers voorkeursstijlen hebben, die ook doorwerken in hun visie op medewerkersparticipatie. Zo vertelt een OR-lid, die nadruk legt op de ‘waakhondfunctie’ van de medezeggenschap, dat medewerkersparticipatie ook tegenspraak veronderstelt, bijvoorbeeld als een medewerker bij een voorstel vraagt: heb je hieraan en daaraan gedacht?

De verschillende benaderingen zien we ook terug als het gaat om het versterken van medewerkersparticipatie. Er zijn medezeggenschapsleden die een toetsende en controlerende rol kiezen, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of beleidsvoorstellen op basis van medewerkersparticipatie tot stand zijn gekomen. Andere medezeggenschapsleden richten zich meer op de ontwikkeling van het samenspel tussen medewerkers en leidinggevenden op de teams.

Bij verschillende eenheden gaan vertegenwoordigers van zeggenschap én medezeggenschap in gesprek met de teams over medewerkersparticipatie. Daarbij valt op dat sommige medezeggenschappers een hoge mate van eigenaarschap ervaren voor het onderwerp medewerkersparticipatie. Dit is niet verbazingwekkend, gegeven de aanjagersrol die de medezeggenschap heeft vervuld rond dit onderwerp in de eerste jaren na de vorming van de nationale politie. Deze rol werd het meest zichtbaar in het project ‘De hark voorbij’ (zie ook paragraaf 2.5). Dit project is inmiddels alweer enkele jaren afgerond. De huidige centrale ondernemingsraad beschouwt het verder tot ontwikkeling brengen van medewerkersparticipatie als een verantwoordelijkheid van de zeggenschap. De achterliggende gedachte is dat medewerkersparticipatie op het niveau van teams invulling krijgt en dat de leidinggevenden en medewerkers op de teams daar zelf de sleutel voor in handen hebben. Medewerkersparticipatie is dus een verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie, onder eindverantwoordelijkheid van de korpsleiding. De medezeggenschap kan daarbij een ondersteunende rol spelen, maar is niet de trekker. Deze lijn wordt door veel ondernemingsraden gedeeld. Een OR-lid vertelt hierover het volgende:

‘In het verleden trok de medezeggenschap eraan en hadden we een mening over wat goed was en wat niet. Maar dat gaat wat veranderen. We gaan de politiechef bevragen.’

Ondanks deze keuze om de zeggenschap te bevragen op haar verantwoordelijkheid om medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling te brengen, voelen vele medezeggenschappers nog een duidelijke medeverantwoordelijkheid voor het onderwerp. Dit blijkt uit de verschillende brochures en notities die in eenheden en onderdelen vanuit de medezeggenschap aan het onderwerp zijn gewijd. Ook blijven medezeggenschappers aandacht vragen voor het onderwerp medewerkersparticipatie. Zo kent één van de regionale eenheden een commissie van initiatief die speciaal gericht is op medewerkersparticipatie. De medezeggenschapsleden in deze commissie denken onder meer na over mogelijkheden om het thema binnen hun eenheid onder de aandacht te

brenge. Landelijk bestaat er een platform medewerkersparticipatie, waarin medezeggenschappers uit verschillende eenheden en onderdelen samenwerken. Dit platform organiseert een jaarlijkse conferentie rond medewerkersparticipatie.

Uit deze voorbeelden spreekt een hoge mate van eigenaarschap en betrokkenheid bij het onderwerp. Een mogelijk risico is dat hierdoor onbedoeld het beeld ontstaat dat medewerkersparticipatie vooral een thema is van de medezeggenschap, in plaats van een verantwoordelijkheid van de zeggenschap. De opgave is de energie zo te richten dat deze complementair en ondersteund is, zonder daarbij de verantwoordelijkheid van de zeggenschap en de lijnorganisatie uit handen te nemen.

Conclusie

Uit de gesprekken met medezeggenschapsleden blijkt dat de medezeggenschap op meerdere manieren een spiegel is van de zeggenschap. Net als bij de zeggenschap wordt medewerkersparticipatie binnen de medezeggenschap wisselend ontvangen. Net als bij de zeggenschap zijn er duidelijke pleitbezorgers, maar ook critici. Voor wat betreft de werking richten sommige medezeggenschappers zich op medewerkersparticipatie bij het tot stand komen van beleidsvoorstellen, terwijl anderen meer aandacht hebben voor het samenspel op de teams en een meer ontwikkelingsgerichte benadering nastreven. En net als bij de zeggenschap is ook de medezeggenschap zich bewust van de noodzaak om de ruimte van teams niet onnodig in te perken én om verschillen tussen teams te accepteren. Tussen zeggenschap en medezeggenschap bestaat verder nog één wezenlijk verschil, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor het verder tot ontwikkeling brengen van medewerkersparticipatie bij de zeggenschap en in de lijnorganisatie ligt. Dit vormt een uitdaging voor de medezeggenschap om het eigenaarschap daar te laten waar het hoort en de eigen rol daar kritisch en ondersteunend toe te verhouden.

7.3 GELIJKGERICHTE BEWEGINGEN

De opdracht om medewerkersparticipatie te versterken heeft een paradoxaal karakter. Medewerkersparticipatie veronderstelt dat medewerkers zelf opstaan, hun stem laten horen, ruimte nemen. In hoeverre is het mogelijk die ontwikkeling te versterken en te voeden zonder daarbij in de ruimte van medewerkers te treden? Dit besef heeft geleid tot een aanpak die vooral gericht was op het creëren voor condities waardoor medewerkersparticipatie tot ontwikkeling zou kunnen komen. Daarbij is ervoor gekozen om het versterken van medewerkersparticipatie niet als een eigenstandig project op te pakken, maar het te betrekken bij bestaande inspanningen voor organisatie- en teamontwikkeling. Daartoe is gesproken met de coördinatoren van verschillende verbeter- en ontwikkelinterventies, met teamcoaches en met begeleiders van het leiderschapsonderwijs van de Politieacademie. Uit deze gesprekken is gebleken dat de bestaande interventies en vormen van onderwijs en begeleiding in belangrijke mate de participatie van medewerkers veronderstellen, overigens veelal zonder dat dit expliciet zo wordt benoemd. De ontmoetingen met de begeleiders van verbeter- en ontwikkelinterventies leverden bovendien een waardevolle reflectie op onze eigen veranderaanpak op.

Medewerkersparticipatie en organisatieontwikkeling

Binnen de politie bestaat een rijk palet aan interventies en methodieken gericht op de verbetering van het werk en op de ontwikkeling van mensen en teams. In het kader van de opdracht om medewerkersparticipatie te versterken is contact gezocht met de coördinatoren ('eigenaars') van 'vernieuwend werken', 'duurzaam verbeteren', 'Great Place to Work', 'bouw je eigen baan juist nu' en 'process-flow'. De werking van deze interventies en methodieken wordt hieronder kort toegelicht:

- *Vernieuwend werken* is een beweging die de bedoeling van het politiewerk centraal stelt. In het kader van vernieuwend werken onderzoeken medewerkers kritisch bestaande werkwijzen. Vernieuwend werken gaat uit van 'werken vanuit de bedoeling, van samenspel met de omgeving, van vakmensen, van nieuwe technologische mogelijkheden en van praktijkontwikkeling'. Belangrijke principes daarbij zijn dat vakmensen zelf verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen voor hun werk en dat zij zelf moeten kunnen experimenteren om in te spelen op veranderende omstandigheden. Vernieuwend werken is een beweging waarin medewerkers zelf bijdragen aan de ontwikkeling van hun werk en van het samenspel binnen het team.
- *Duurzaam verbeteren* stelt leidinggevend en medewerkers in staat zelf hun organisatie te onderzoeken en opnieuw in te richten. Het werk, zoals het nu is, is het uitgangspunt. Duurzaam verbeteren start met de vraag aan mensen die het werk dagelijks uitvoeren, om te kijken wat ze nu eigenlijk doen en waarom. Vervolgens bekijken ze hun werk vanuit het oogpunt van de burger, wat was de bedoeling en heeft hun handelen hier een bijdrage aan geleverd? Centrale vragen zijn: hoe werkt het werk en waarom werkt het zo? Wat is de bedoeling van het politiewerk, vanuit het perspectief van de burger? Met deze manier van werken staan leidinggevende en medewerkers weer aan het stuur van de verbetering van politiewerk. Duurzaam verbeteren is gebaseerd op de veranderstrategie van Vanguard.
- *Great Place to Work* helpt te bouwen aan trots op het vak, plezier met collega's en vertrouwen in de leiding. De focus ligt op team- en leiderschapsontwikkeling waaraan de input van medewerkers ten grondslag ligt. Great Place To Work hanteert een werknemers- en een werkgeversperspectief op de organisatie. Samen geven deze perspectieven een helder beeld van de ontwikkelbehoefte van een team om met trots, plezier en vertrouwen te kunnen werken. De urgentie komt helder in beeld en leidinggevend krijgen concrete handvatten voor het effectiever maken van leiderschap op negen velden van werkgeverschap. Goed werkgeverschap vanuit organisatieperspectief is gericht op samenwerken als een team, mensen het beste uit zichzelf laten halen en doelen behalen.
- *Bouw je eigen baan, juist nu!* is gericht op vitaal vakmanschap. Het doel van het project is om medewerkers te stimuleren om verantwoordelijkheid en regie te nemen voor hun eigen vitaal vakmanschap en werkplezier. Dat betekent dat een ieder die zich bewust wordt van eigen mentale pensionering, kiest voor vitaal vakmanschap en acties zoekt die het eigen vitaal vakmanschap bevorderen. Vroeger

werd er bij de politie verwacht dat je deed wat je baas zei. Nu vraagt de baas aan jou wat er gedaan moet worden. En dan begint het bij zelf gekwalificeerd en gemotiveerd zijn. Dat is de cultuurverandering die de politie doormaakt. Bouw je eigen baan, juist nu! ondersteunt deze verandering.

- *Process-flow* is een instrument voor het vormgeven van organisatiestructuur en inrichten daarvan met functies uit het Landelijk Functiehuis Nationale Politie. *Process-flow* is erop gericht om van buiten naar binnen te denken. Niet het harkje, maar de opgave staat centraal. Welk resultaat moet behaald worden en wat is daarvoor nodig? Pas als dat scherp is, komt de vraag aan de orde welke (LFNP-)functies daarvoor nodig zijn. *Process-flow* is vanuit het perspectief van medewerkersparticipatie relevant, omdat inhoudelijk het werk centraal staat en de vertaling naar functies daaruit volgt. Daarnaast is relevant dat er binnen de eenheden begeleiders worden opgeleid om *process-flow* als instrument toe te passen. De methodiek wordt uitgeleerd, zodat de eenheden deze zelf toe kunnen passen en medewerkers zelf mee kunnen draaien in het analyseproces.

Uit het overzicht blijkt dat in elk van de methodieken een belangrijke rol is weggelegd voor medewerkers. Alhoewel de term medewerkersparticipatie niet expliciet wordt genoemd, ligt het uitgangspunt dat medewerkers zelf verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van het werk en van de samenwerking met collega's in de verschillende methodieken besloten. Daarbij viel op dat de verschillende methodieken en interventies vanuit gelijke onderliggende principes werken, bijvoorbeeld met betrekking tot het mensbeeld (van zelfstandige medewerkers die bij willen dragen aan verbetering van het werk en van hun vak), op arbeidsverhoudingen (nadruk op dialoog en horizontale verhoudingen) of organisatieontwikkeling (met een nadrukkelijk rol voor medewerkers om vorm te geven aan veranderingen). Verder viel op dat de methodieken veelal los van elkaar ingezet werden, ondanks de hiervoor geschetste raakvlakken. Tijdens de uitvoering van de opdracht is er binnen het korps een ontwikkeling op gang gekomen om de werkzame principes uit verschillende verbeter- en ontwikkelinterventies te identificeren en om te komen tot een overzichtelijk palet van methodieken en interventies. Van begeleiders van interventies wordt verwacht dat zij in staat zijn om verschillende methodieken en interventies te begeleiden, al naar gelang de behoefte van een team.

In de gesprekken met de coördinatoren van de methodieken brachten wij de vraag naar voren hoe medewerkersparticipatie 'ingebod' of verbonden zou kunnen worden binnen bestaande interventies en methodieken. Dit vanuit de gedachte dat het effectiever is om medewerkersparticipatie te verbinden met bestaande activiteiten, initiatieven en methodieken, dan dit als een afzonderlijk project te organiseren. Deze vraag werd in de gesprekken terughoudend ontvangen. Waarom medewerkersparticipatie toevoegen als het al in de werking van de methodieken besloten ligt? Bovendien werd de ambitie om medewerkersparticipatie 'te versterken' kritisch ontvangen. Onze aanpak werd als 'top down' ervaren. De vraag kwam naar voren waarom we ons op teams richten en niet op de sturingslagen boven de teams, op de sectorhoofden, politiechefs en korpsleiding, die heel bepalend zijn voor de ruimte voor teams om de

eigen ontwikkeling vorm te geven? Was onze aanpak wel congruent aan het idee dat medewerkers en teams zelf ruimte en verantwoordelijkheid kunnen nemen?

Uit deze kritische reflecties hebben wij geleerd dat wij zelf onbedoeld aan het 'zenden' waren in plaats van onbevooroordeeld open te staan voor het verhaal en het perspectief van de ander. Mede op basis van deze kritische reflecties hebben wij er in het vervolg van de opdracht voor gekozen om vanuit een perspectief van waarderend onderzoek te verkennen in hoeverre medewerkersparticipatie al (impliciet of expliciet) verweven zit in bestaande activiteiten. Dit bleek in gesprekken met teamcoaches en begeleiders van leiderschapsonderwijs een productieve benadering.

Teamcoaches en ontwikkeladviseurs

Binnen de politieorganisatie vervullen HRO-adviseurs de functie van adviseur voor teams die behoefte hebben aan ondersteuning bij samenwerkings- en ontwikkelvraagstukken. Daarnaast zijn er binnen diverse organisatieonderdelen teamcoaches (met verschillende benamingen, o.a. verandercoaches, facilitators of procesbegeleiders). In een gesprek met enkele HRO-adviseurs en teamcoaches is besproken hoe zij hun rol invullen. Geconstateerd werd dat de rol van HRO-adviseurs zich meer en meer aan het ontwikkelen is van uitvoerder van HRM-taken naar het bieden van begeleiding en ondersteuning bij ontwikkel- en samenwerkingsvraagstukken op teams. De coaches werken al vooral op dit laatste gebied, al dan niet in een vrijgestelde functie of in een nevenfunctie (parttime naast hun eigenlijke functie).

Veelal wordt de vraag vanuit de leiding van een team geformuleerd. De coaches vinden het echter noodzakelijk zich breder te kunnen oriënteren binnen de teams waar zij hun werk doen, door aanvullende gesprekken te voeren met verschillende teamleden. Tijdens zo'n nadere verkenning kunnen de initiële vragen worden getoetst en verdiept. Niet zelden leidt dat tot een aanscherping of zelfs wijziging van de oorspronkelijke vraag. Deze werkwijze draagt ertoe bij dat de coach een onafhankelijke positie in kan nemen in het team. Ook biedt het medewerkers de ruimte om zich uit te spreken over de verander- of ontwikkelopgave van hun team. Het ligt vervolgens voor de hand dat medewerkers ook betrokken worden bij het bepalen van de verander- of ontwikkelaanpak.

In het gesprek kwam naar voren dat het in de praktijk soms best lastig is om als coach vanuit een onafhankelijke positie te kunnen werken. Dat is met name het geval als de contactpersoon die om begeleiding heeft verzocht een diagnosefase overbodig vindt en stelt dat duidelijk is wat de opgave is. De coach kan er in zo'n geval voor kiezen aan de slag te gaan met de initiële vraag en indien dit nodig mocht zijn, aan de hand van casuïstiek uit het traject tot een herformulering van de vraag te komen. Per geval zal de coach afwegen in hoeverre de condities op orde zijn om vanuit een onafhankelijke positie te kunnen werken.

Grondtoon voor leiderschap

De wijze waarop leidinggevenden hun rol invullen is van grote invloed op de ruimte die medewerkers ervaren om te kunnen participeren bij beslissingen in en over het werk (zie ook paragraaf 6.1). In dit verband wordt ook wel gesproken over het belang van faciliterend leiderschap (Greenleaf, 1977). In het kader van de opdracht om mede-

werkersparticipatie te versterken is onderzocht in hoeverre het leiderschapsonderwijs en het beleid rond leiderschap binnen de politie hierbij aansluiten.

Tijdens de uitvoering van de opdracht is binnen het korps een evaluatie uitgevoerd van het domein Leiding binnen het Landelijk Functiehuis Nationale Politie. De bevindingen uit deze evaluatie hebben geleid tot het formuleren van een nieuwe grondtoon voor leiderschap. De term ‘grondtoon’ verwijst naar de behoefte aan en het belang van een ‘heldere en collectief uitgedragen boodschap die doorklinkt in de praktijk en richt geeft aan samenspel’ (Politie, 2019). In de grondtoon wordt leiderschap omschreven als het ‘waardengedreven verbinden van mensen aan resultaten’. Mensgericht en vakgericht leiderschap gaan hand in hand. In de grondtoon wordt expliciet gekozen voor een invulling van leiderschap die gericht is op het faciliteren van professionals en op het bieden van zelfstandigheid in de uitvoering. Leiderschap heeft oog voor de professionele ontwikkeling van politiemensen. Sturing op resultaten vindt plaats in relatie tot de maatschappelijke bijdrage van de politie. Verantwoording én ontwikkeling vindt zo dicht mogelijk op de werkvloer plaats. De grondtoon voor leiderschap markeert daarmee niet alleen het belang van faciliterend leiderschap, maar ook de professionele verantwoordelijkheid van politiemensen om zelf inhoud te geven aan en verantwoordelijkheid te dragen voor hun vak. In de grondtoon voor leiderschap worden vier oriëntaties van leiderschap benoemd:

- een professionele oriëntatie, gericht op het vak;
- een mensgerichte oriëntatie, gericht op ontwikkeling en vitaliteit van medewerkers;
- een bedrijfskundige oriëntatie, gericht op het managen van de organisatie en het maken van keuzes binnen bedrijfsvoeringskaders en
- een veranderkundige oriëntatie, gericht op de voortdurende aanpassing op de veranderlijke omgeving.

Deze vier oriëntaties zijn te herleiden tot de vier kernkwadranten uit het leiderschapsmodel van Quinn.

Leiderschapsonderwijs

Ook het leiderschapsonderwijs van de politie kent faciliterend leiderschap als uitgangspunt. Dat geldt voor zowel het operationele, het tactische als het strategische niveau. In het kader van de opdracht om medewerkersparticipatie te versterken is meegedraaid in het onderwijs op operationeel en tactisch niveau, door aan te sluiten bij respectievelijk de Leergang Operationele Sturing en de Master Tactisch Leidinggeven. Daarbij valt op dat het idee van faciliterend leiderschap niet alleen volledig geïntegreerd is in het onderwijscurriculum, maar dat het ook gedragen wordt door de cursisten. Dat laat onverlet dat deelnemers op zowel operationeel als tactisch niveau wel dilemma’s ervaren bij het invullen van hun rol als leidinggevende. Daarbij kwamen soortgelijke thema’s naar voren als uit het veldwerk bij de vier teams bleken: hoe om te gaan met het stellen van kaders, hoe ruimte te bieden binnen kaders, hoe om te gaan met besluiten die op een hoger niveau genomen zijn.

In de Leergang Operationele Sturing viel bovendien op dat cursisten een sterke affiniteit hebben met de mens- en resultaatgerichte kwadranten uit het model van Quinn. De docent nodigde de cursisten uit plaats te nemen in het kwadrant van hun

voorkeur. Van de ruim twintig cursisten koos er maar één voor het kwadrant voor de externe oriëntatie en één voor het kwadrant gericht voor de bedrijfskundige oriëntatie. De andere cursisten verdeelden zich over de kwadranten gericht op mensen en resultaten. Er bleek niet alleen sprake van een duidelijke voorkeur voor deze kwadranten, maar ook van een latente afkeer van de andere kwadranten, met name van het kwadrant gericht op bedrijfsvoering. Deze bevinding is van belang, omdat van leidinggevendens verwacht wordt dat zij de verschillende competenties in hun leiderschapstijl weten te verenigen. Binnen de politie is lange tijd onderscheid gemaakt tussen operationeel en beheersmatig leiderschap. Met de grondtoon voor leiderschap is dit onderscheid komen te vervallen. In plaats daarvan wordt integraal leiderschap verwacht. De bevinding uit de leergang voor operationeel leidinggevendens laat zien dat hier nog een ontwikkelopgave ligt.

Conclusie

De gesprekken met methodiekbegeleiders, coaches en docenten leiden tot twee conclusies. Ten eerste is de conclusie gerechtvaardigd dat methodieken, curricula, instrumenten en beleid gericht op de ontwikkeling van het werk, van mensen en van leiderschap participatie van medewerkers veronderstellen en bevorderen. Bij verbeter- en ontwikkeltrajecten is een belangrijke rol weggelegd voor medewerkers. Veel interventies zijn er op gericht om medewerkers zelf de mogelijkheid te bieden om hun werk 'vanuit de bedoeling' in te richten. De visie op leiderschap en het leiderschapsonderwijs vertrekken vanuit een expliciete keuze voor faciliterend leiderschap en het erkennen van de professionele ruimte van medewerkers, inclusief de verantwoording over het werk in relatie tot het maatschappelijke effect. Alhoewel dit geen garantie biedt voor het feitelijk gedrag van medewerkers en leidinggevendens, is op deze plaats de constatering van belang dat er een basis is die medewerkersparticipatie veronderstelt en ondersteunt, overigens veelal zonder dat de term medewerkersparticipatie daarbij expliciet wordt gehanteerd.

De tweede conclusie betreft de opdracht om medewerkersparticipatie te versterken. Gebleken is dat het refereren aan deze opdracht de verbinding met gelijkgerichte ontwikkelingen binnen het korps eerder afremde dan versnelde. Hoe meer we zelf spraken over medewerkersparticipatie, des te minder de ander zich gehoord voelde in diens verhaal. Gaandeweg groeide het inzicht dat onze benadering anderen het gevoel gaf zich in ons 'frame' te moeten voegen – een uitkomst die haaks staat op de beoogde werking van medewerkersparticipatie. Een alternatieve benadering, gebaseerd op waarderend onderzoek en op het willen begrijpen van het werk van de ander, bleek tot meer verbinding te leiden. Bovendien droeg het ertoe bij dat wij ons zelf meer bewust werden van de brede basis die er al is voor medewerkersparticipatie binnen de politie.

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal overkoepelende conclusies op basis van het veldwerk in de vier teams en op basis van de inzichten uit de opdracht om medewerkersparticipatie te versterken. Daarna volgt een afsluitende reflectie, waarbij we enkele aanbevelingen doen voor de verdere ontwikkeling van medewerkersparticipatie bij de politie.

8.1 CONCLUSIES

Medewerkersparticipatie heeft twee gezichten

Uit het onderzoek blijkt dat het begrip medewerkersparticipatie op verschillende manieren wordt beleefd. We kunnen daarbij onderscheid maken naar twee benaderingen. In de eerste benadering staat participatie bij beleidsvorming centraal. Illustratief is de vraag of een voorstel met behulp van medewerkersparticipatie tot stand is gekomen. Alhoewel deze vraag verwijst naar het proces dat aan het opstellen van een voorstel vooraf is gegaan, grijpt de vraag aan op het resultaat daarvan: de op schrift gestelde opbrengst van het proces van beleidsvorming. In deze eerste benadering wordt medewerkersparticipatie ook formeel benaderd: als onderdeel van het medezeggenschapsmodel van de politie, als uiting van (directe) medezeggenschap, waarbij op basis van stukken zeggenschap en medezeggenschap zich tot elkaar verhouden. Impliciet ligt in deze benadering het 'waakhond'-karakter van de medezeggenschap besloten: heeft participatie plaatsgevonden, is naar medewerkers geluisterd?

Kenmerkend voor de tweede benadering is dat medewerkersparticipatie minder naar de letter en meer naar de geest invulling krijgt. Het is een benadering waarbij het woord medewerkersparticipatie niet expliciet wordt gebruikt, maar waarbij wel sprake is van een participatief proces. In deze benadering ligt de nadruk op ruimte voor ontwikkeling. Daarbij gaat het om de ontwikkeling en emancipatie van individuele medewerkers, maar vooral ook om de kwaliteit van het samenspel op de teams. Leidinggevend en richten zich op het faciliteren van het ontwikkelingsproces op de teams, waarbij participatie van medewerkers een impliciete waarde is. Het aangrijpingspunt is niet de vraag of medewerkersparticipatie plaats heeft gevonden, maar wat de ontwikkelopgave en de behoefte van het team is.

Uit het onderzoek blijkt dat beide benaderingen naast elkaar voorkomen binnen de politieorganisatie. De twee benaderingen sluiten elkaar dan ook niet uit. Daarbij valt op dat respondenten uit zowel de zeggenschap (politiechefs en strategisch leiding-

gevend) als de medezeggenschap vaak een duidelijke voorkeur hebben voor één van beide benaderingen. Terwijl de ene chef vertelt over medewerkersparticipatie bij formele beleidsvorming, vertelt een andere chef vooral over organisatieontwikkeling. In gesprekken met de medezeggenschap ligt het accent veelal op de eerste benadering.

Medewerkersparticipatie blijkt een begrip dat bij sommige respondenten sterke reacties oproept. Daarvan is vooral sprake bij de eerste benadering van medewerkersparticipatie. De vraag of en hoe medewerkers betrokken zijn bij beslissingen en bij de totstandkoming van beleid legt soms een vinger op een gevoelige plek, omdat niet alle leidinggevendenden het even makkelijk vinden om medewerkers ruimte te geven en om een participatief proces in te richten. Tegelijkertijd blijken medewerkers niet altijd behoefte te hebben aan de ruimte die geboden wordt. Ook hebben medewerkers de ervaring dat ze wel mee mochten denken, maar zich niet gehoord voelden of hun stem of mening niet terug zagen in het uiteindelijke besluit. Dit leidt tot een laag vertrouwen in participatieve processen binnen de organisatie.

Het begrip medewerkersparticipatie roept dan ook wel wrevel op. Sommige leidinggevendenden hebben de ervaring dat het als een argument op tafel komt als medewerkers zich niet kunnen vinden in keuzes. Ook is er de ervaring dat medewerkersparticipatie wel als een verplicht nummer wordt beschouwd, als een 'af te vinken' aspect. Bij de tweede benadering van medewerkersparticipatie is dit ongemak rond de term minder manifest, niet in de laatste plaats omdat de term soms (al dan niet bewust) niet eens gebruikt wordt. Maar vooral ook omdat de benadering van participatie minder normatief is en meer vertrekt vanuit een onderzoekende en op ontwikkeling gerichte houding.

Belangrijke condities voor medewerkersparticipatie zijn op orde

We concluderen dat enkele belangrijke condities voor medewerkersparticipatie binnen de politieorganisatie op orde zijn. Voor veel medewerkers geldt dat zij veel ruimte hebben om zelf keuzes te maken over de uitvoering van hun werk. Dat geldt zowel voor executief als voor niet-executief personeel. Uit het onderzoek bij de vier teams blijkt dat medewerkers er veel waarde aan hechten om invloed uit te kunnen oefenen op hun werk én dat zij die ruimte over het algemeen ook ervaren. Taakrijkdom en taakdifferentiatie worden genoemd als factoren die professionele ruimte in positieve zin versterken. Respondenten kunnen begrip opbrengen voor de inperking van hun professionele ruimte, als het werk dat vraagt, bijvoorbeeld bij calamiteiten, als een hiërarchische bevelstructuur juist gewenst is. Als zo'n aanleiding ontbreekt, roept inmenging in de professionele ruimte echter wrevel op. We komen hieronder nog uitgebreid op dit punt terug.

Een andere conditie voor medewerkersparticipatie is de visie op leiderschap en vakmanschap. De leiderschapsvisie van de politie gaat uit van faciliterend leiderschap, net als het leiderschapsonderwijs bij de Politieacademie. De visie op vakmanschap en op professionele ruimte hangt hier nauw mee samen. Faciliterend leiderschap veronderstelt zelfstandige en 'vakvolwassen' medewerkers. Deze visie op medewerkers en het mensbeeld dat daarmee samenhangt gaat uit van medewerkers die bereid en in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te nemen en te reflecteren op het eigen handelen. Van wie gevraagd mag worden om de eigen bijdrage te beschouwen in relatie tot de opgaven in het werk en het samenspel binnen het team. Dit klinkt door in onder meer

de werkgeversvisie en het kwaliteitsstelsel voor de politie. De conclusie is gerechtvaardigd dat de *condities* voor participatie aanwezig zijn, doordat de visie op leiderschap en vakmanschap het belang van professionele ruimte en van professionele verantwoordelijkheid onderkennen. Binnen het organisatiesysteem is een basis gelegd. Dit betekent uiteraard niet dat ieder hiernaar handelt en dat er geen ontwikkeling op deze aspecten mogelijk is.

In dit verband mag ook niet onvermeld blijven dat medewerkersparticipatie een formele plaats heeft als basis voor het medezeggenschapsmodel. De strategische top van de politie heeft het uitgangspunt dat beslissingen in en over het werk op basis van medewerkersparticipatie tot stand komen in december 2018 bevestigd. Ook hier geldt dat een basis is gelegd, maar nog ieder daar naar handelt.

De ruimte voor participatie is soms beperkt; goede communicatie is dan essentieel

Soms is de ruimte voor participatie beperkt. Uit ons onderzoek blijkt dat dit het geval is als beslissingen op een ander niveau dan in hun eigen team genomen worden. Voorbeelden zijn de keuze voor een nieuw dienstvoertuig of de invulling van landelijke beleidskaders. Ook noemen respondenten prestatiedoelstellingen als voorbeeld van keuzes die voor hen worden gemaakt, maar die zij niet altijd weten te verenigen met wat zij zelf zinvol werk vinden. Respondenten wijzen op de schaal van de organisatie, die ertoe bij heeft gedragen dat hun eigen chef(s) er ook niet meer over gaan, omdat keuzes op hogere niveaus voor hen worden gemaakt. Deze conclusie sluit aan bij bevindingen uit andere publicaties, waarin gewezen wordt op de risico's van schaalvergroting voor vervreemding van het werk en voor anonimisering van relaties binnen de politieorganisatie en in de relatie met burgers (Terpstra & Salet, 2019; Landman, 2017; Terpstra e.a., 2016). Uit oogpunt van medewerkersparticipatie is het daarom van belang verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen, een benadering die ook uit oogpunt van organisatieprestaties in een complexe maatschappij wenselijk is (De Sitter, 1981).

Medewerkers zijn overigens kritischer over het ontbreken van ruimte voor participatie bij interne en beheersmatige keuzes, dan bij keuzes die zich opdringen vanuit de maatschappij, in de vorm van actuele veiligheidsvraagstukken. Ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoek speelde bijvoorbeeld de extra inzet rond persoonsbeveiliging van advocaten en magistraten of de inzet rond de boerenprotesten. Alhoewel het om opgaven ging met een grote impact op de operatie én op de medewerkers, waarbij de ruimte voor participatie zich beperkte tot professionele overwegingen over de invulling van het werk, werden deze extra opgaven door respondenten niet als problematisch ervaren in termen van participatie: het werk zoals het zich aandient is een gegeven. Kritische geluiden klinken dan weer wel waar het gaat om de organisatorische keuzes die daarbij gemaakt worden, bijvoorbeeld met betrekking tot roostering of faciliteiten.

Als er meer ruimte voor participatie wordt gesuggereerd dan er feitelijk is, is sprake van pseudoparticipatie. In elk team waar we veldwerk hebben verricht, hebben we gesproken met medewerkers die er niet van overtuigd zijn dat er echt ruimte is voor hun ideeën. Zij wijzen op het subtiele maar belangrijke verschil tussen 'luisteren' en 'gehoord' worden: als de leiding wel luistert, maar de uitkomst van een proces al op voorhand vast lijkt te staan, voelen zij zich niet gehoord. De kwaliteit van een partici-

patief proces staat of valt met het vertrouwen dat betrokken erin hebben. Ons onderzoek bevestigt eerdere publicaties waarin vertrouwen tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en leidinggevenden als sleutel voor succesvolle participatie wordt genoemd (Van Gelderen, 2013; Heller, 1998). Het is daarom van belang dat er geen ruimte wordt gesuggereerd die er eigenlijk niet is. Het is aan de begeleiders van dit proces (veelal leidinggevenden) om hier maximaal transparant in te zijn. Daarnaast concluderen we dat het de toon is die de muziek maakt: kunnen leidinggevenden goed verwoorden op basis van welke overwegingen een besluit tot stand is gekomen? En kunnen zij ook gemotiveerd uitleggen hoe de ideeën van medewerkers daarin hun weg hebben gevonden?

Knellende kaders: een thema op alle niveaus in het organisatiesysteem

Alhoewel wij de 'ruimte in het werk' hiervoor hebben beschreven als een belangrijke conditie voor medewerkersparticipatie, blijkt de afbakening van die ruimte in de praktijk een continu punt van discussie. Leidinggevenden moeten zich niet mengen in het 'hoe', maar moeten zich beperken tot het formuleren van het 'wat', benadrukken zowel leidinggevenden als medewerkers. Dat blijkt in de praktijk niet altijd makkelijk – ook omdat het formuleren van 'wat' er gedaan moet worden ook al een inperking van professionele ruimte betekent. Dit thema van 'knellende kaders' speelt op alle niveaus in de organisatie. Binnen eenheden, in de wisselwerking tussen eenheidsleiding en sectorhoofden en tussen sectorhoofden en teamchefs. Maar ook op de lijn tussen politiechefs en korpsleiding. Het leidt ertoe dat respondenten binnen de teams wel constateren dat hun chef 'er ook niet over gaat', omdat keuzes op andere niveaus genomen worden. Een enkeling komt tot de slotsom dat zelfs de korpschef gevangen zal zitten binnen kaders, gesteld door departement en politiek. Op alle niveaus blijken kaders soms te knellen. Bij nadere beschouwing blijkt ook hier de kwaliteit van het gesprek én de beleving van de ruimte voor eigen inbreng en een eigen perspectief bepalend.

Wie het weet, zal het niet altijd zeggen

Met betrekking tot medewerkersparticipatie wordt, met name in de medezeggenschap, wel gerefereerd aan het adagium 'wie het weet, mag het zeggen'. Dit onderzoek laat zien dat dit niet voor alle medewerkers geldt. Het zijn met name de mondige medewerkers die in formele op participatie gerichte overlegvormen van zich laten horen. Voor minder assertieve of minder extraverte medewerkers geldt dat hun stem niet als vanzelf gehoord wordt. Dat roept de vraag op naar de legitimiteit en representativiteit van medewerkersparticipatie. Het reguliere werkoverleg blijkt, zeker als dit kleinschalig is georganiseerd, juist de minder mondige medewerkers een context te bieden waarin zij zich durven uit te spreken. Met het oog op de toekomst is het zinvol na te blijven denken over vormen van participatie die maximaal bijdragen aan inclusiviteit, juist ook omdat dit de diversiteit in de idee- en meningsvorming dient.

Het eerder aangehaalde adagium 'wie het weet, mag het zeggen' verwoordt een visie op medewerkersparticipatie waarbij verschillen in positie, rang of status er niet toe zouden moeten doen, maar waar de kracht van het argument voorop staat. Het is

een visie die aansluit bij ideeën als ‘wederzijds open overleg’(Mulder, 2014) en ‘diep democracy’ (Green, 1999). Ons onderzoek wijst uit dat niet alle medewerkers zich door bestaande vormen van participatie aangesproken voelen, of dat zij zich uit durven spreken. Bovendien hebben wij gezien dat deelnemers in op participatie gericht overleg soms meer gericht zijn op hun eigen bijdrage, dan op het luisteren naar en begrijpen van de ander. Ook van medewerkers die deelnemen in participatieve overlevormen mag worden verwacht dat zij de ruimte voor de stem van de ander niet onnodig inperken.

Leiderschap en volgerschap veronderstellen elkaar

Onze laatste conclusie gaat over de wisselwerking tussen leiderschap en volgerschap. Alhoewel er met betrekking tot medewerkersparticipatie vaak gewezen wordt op het belang van faciliterend leiderschap, mag het belang van goed volgerschap niet worden onderschat. Uit het onderzoek blijken twee opgaven rond volgerschap.

De eerste opgave betreft de problematiek van medewerkers die zich af lijken te hebben gekeerd van de organisatie, veelal door negatieve ervaringen uit het verleden en/of een problematische relatie met leidinggevenden en/of de werkgever. Zij trekken zich terug op (autonome ruimte van) de eigen taak. Dit wordt wel omschreven als ‘mentaal pensioen’ (zie o.a. Huijs, 2019). De problematiek is serieus, zowel voor de betrokken medewerker, als voor het team. Duidelijk zal zijn dat deze groep medewerkers niet direct open staat om deel te nemen in een participatief proces. Voor deze problematiek lijkt passende personeelszorg de aangewezen weg.

De tweede opgave rond volgerschap is meer fundamenteel uit oogpunt van medewerkersparticipatie. Het gaat om de bereidheid tot en het vermogen van medewerkers om de ruimte voor participatie ten volle te benutten. Het onderzoek laat zien dat hier nog verdere ontwikkeling mogelijk en wenselijk is. Het gaat hier in essentie om een emancipatieproces van medewerkers om zelf ten volle de verantwoordelijkheid te nemen die professionele ruimte veronderstelt: de eigen bijdrage zien in relatie tot de opdracht en het functioneren van de groep of het team, te reflecteren op het eigen professioneel handelen en bij te dragen aan de ontwikkeling van het vak. Het vergt ook het vermogen zich te verplaatsen in het perspectief van anderen (niet in de laatste plaats leidinggevenden). Ook vergt het de moed om niet terug te vallen in het comfort van een taakgerichte rolopvatting, of in het externaliserend gedrag, wat verleidelijk is als de last van professionele verantwoordelijkheid zwaar weegt. Vakmanschapsontwikkeling en professionele ontwikkeling van medewerkers zijn belangrijke hefboomen om medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling te brengen.

Van leidinggevenden wordt gevraagd medewerkers in dit proces te ondersteunen. Dat vergt maatwerk in de begeleiding van medewerkers én een kritisch reflectie op de eigen rol. Eerder hebben we geconcludeerd dat de visie op leiderschap en de invulling van leiderschapsonderwijs gebaseerd zijn op het idee van faciliterend leiderschap. Het is in de praktijk niet makkelijk om dit uitgangspunt consequent gestand te doen, niet in de rol van leidinggevenden richting medewerkers, noch in de relatie tot andere leidinggevenden. Ruimte voor professionele reflectie op leiderschap is daarom essentieel om het faciliterend leiderschap in de praktijk te versterken.

8.2 AANBEVELINGEN

Voor medewerkersparticipatie bij de politie zijn een aantal belangrijke condities ingevuld. Het veldwerk bij de vier teams bewijst dat participatie onderdeel is van het dagelijkse werk binnen de politieorganisatie. Meestal heel vanzelfsprekend, zonder dat het woord medewerkersparticipatie genoemd wordt. Het onderzoek laat echter ook zien dat er tegelijkertijd knelpunten bestaan, doordat medewerkers, van hoog tot laag in de organisatie, zich niet gekend of gehoord voelen, als er met en over hen gesproken en besloten wordt. Verdere ontwikkeling is dus mogelijk. Op basis van de conclusies formuleren wij de volgende aanbevelingen om medewerkersparticipatie bij de politie verder te ontwikkelen:

1. *Waak voor pseudoparticipatie, versterk vertrouwen door (communicatief) leiderschap*
Participatie staat of valt met het vertrouwen van betrokkenen. Dit onderzoek laat dit opnieuw zien. Van leidinggevenden (en anderen) die een participatief proces begeleiden mag worden verwacht dat zij transparant zijn over de ruimte voor participatie én waar die ruimte ophoudt. Uit gesprekken met leidinggevenden uit de teams blijkt dat het een kwestie is van lange adem: één keer uitleggen volstaat niet. Verder mag van leidinggevenden worden verwacht dat zij keuzes zodanig toe kunnen lichten, dat medewerkers begrijpen wat er met hun inbreng is gebeurd, hoe die is verwerkt en waarom daarvan is afgeweken als dat het geval mocht zijn. Ook (of juist) als beslissingen op een ander niveau dan het eigen team worden genomen is het van belang tijd te nemen medewerkers mee te nemen in de overwegingen. Van medewerkers mag op hun beurt een open houding worden verwacht ten aanzien van deze overwegingen.

2. *Werk aan inclusiviteit en diversiteit bij participatie*
In dit boek is medewerkersparticipatie onder meer belicht vanuit het perspectief van macht, waarbij de leiding haar macht deelt met medewerkers. Medewerkersparticipatie is daardoor een bron van macht. Ons onderzoek wijst uit dat het geen vanzelfsprekendheid is dat alle medewerkers in gelijke mate kunnen delen in deze macht. Daarvoor ligt een verantwoordelijkheid bij medewerkers zelf, maar ook bij de begeleiders van en deelnemers in op participatie gerichte overlegvormen. Van leidinggevenden mag worden verwacht dat zij oog hebben voor de diversiteit en inclusiviteit van participatieprocessen op hun team. Ons onderzoek leert dat de belangstelling bij medewerkers afhangt van het thema. Niet iedereen hoeft en wil bij elk onderwerp betrokken worden. Het onderzoek laat verder zien dat medewerkersparticipatie niet aan een vaste vorm gebonden hoeft te zijn. Tegelijkertijd blijkt regulier werkoverleg in kleine groepen een vorm te zijn om juist de medewerkers die niet vanzelf naar voren stappen ook uit te nodigen hun verhaal te doen. Het verdient daarom aanbeveling om regulier werkoverleg op teamniveau in ere te houden en waar nodig te versterken.

3. *Investeer in kennis en vaardigheden van medewerkers*
Participatie is meer dan het geven van een mening: het veronderstelt de bereidheid van een medewerkers om zich te verdiepen in een vraagstuk en om de overwegingen van anderen te willen begrijpen. Mulder & Wilke waarschuwden er in 1970 al voor dat medewerkers niet vanzelf dezelfde kennispositie, overzicht en motivatie hebben als

mensen op machtiger posities. Zij wijzen erop dat er een reëel risico is dat medewerkers teleurgesteld raken in de werking van participatieprocessen als zij onvoldoende beslagen ten ijs komen. Daarom is het zaak te investeren in het vermogen van medewerkers om effectief deel te nemen in participatieprocessen. Dit pleidooi heeft vijftig jaar later niets aan actualiteit ingeboet. Juist de ontwikkeling van 'goed volgerschap' kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van medewerkersparticipatie. Een logisch kader daarvoor biedt het nieuwe kwaliteitsstelsel voor de nationale politie, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor vakmanschap in een lerende organisatie in relatie tot maatschappelijke legitimiteit. Vanuit het perspectief van medewerkersparticipatie is een centrale vraag hoe het professioneel handelen van medewerkers bijdraagt aan de opgave van het team en aan de maatschappelijke effectiviteit van hun inzet.

4. *Leg verantwoordelijkheid laag in de organisatie en vraag passende verantwoording*

Ons onderzoek wijst uit dat participatie van medewerkers bij beslissingen in het werk makkelijker en vanzelfsprekender tot stand komt dan bij beslissingen over het werk. Beleidsmatige beslissingen worden bovendien niet zelden op een hoger niveau in de organisatie genomen dan dat van het team. Uit oogpunt van medewerkersparticipatie is het wenselijk om verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid waar mogelijk laag in de organisatie te beleggen. Leg de keuze over het wat én het hoe, over de keuze- en de uitvoeringsverantwoordelijkheid, waar mogelijk binnen de grenzen van het team. Dit past bij uitgangspunten die bij de vorming van de nationale politie zijn gesteld ten aanzien van professionele ruimte en operationeel leiderschap, maar ook bij een principe als organiseren vanuit vertrouwen. In de afgelopen jaren zijn overigens al belangrijke stappen in deze richting gezet, waardoor met name de aandacht voor het decentraliseren van bevoegdheden en het vergroten van organisatorische flexibiliteit is gegroeid. Het is van belang deze ontwikkeling consequent door te voeren. Vrijheid komt niet zonder verantwoordelijkheid. Bij decentralisatie van verantwoordelijkheden past adequate verantwoording over het gevoerde beleid. Hierbij is het de kunst om de juiste toon aan te slaan, zodat verantwoordingsgesprekken geen overhoring zijn maar een dialoog en als basis kunnen dienen voor verder leren en ontwikkelen.

5. *Betrek medewerkersparticipatie in een bredere visie op organisatieontwikkeling*

De laatste aanbeveling is om medewerkersparticipatie niet als zelfstandig onderwerp te benaderen, maar te beschouwen als onderdeel van een bredere visie op de ontwikkeling van mensen, teams en de organisatie. Een ontwikkelingsgerichte benadering ligt daarbij voor de hand. Dit onderzoek laat zien dat er duidelijk raakvlakken zijn met de ontwikkeling van leiderschap én vakmanschap in de politieorganisatie. Ook bestaande interventies en initiatieven gericht op organisatieontwikkeling en vernieuwing en verbetering van het werk zijn al in belangrijke mate gebaseerd op inbreng van medewerkers. De betrokkenheid van medewerkers bij de diagnose van organisatievraagstukken én de keuze voor interventies en een eventuele begeleider zou nog consequenter samen met medewerkers invulling kunnen krijgen. Medewerkersparticipatie in *alle* teams is een wenkend perspectief als gelijkgerichte ontwikkelingen binnen het korps consequent en in samenhang worden opgepakt.

DANKWOORD

Dit boek was niet mogelijk geweest zonder de steun van vele betrokkenen vanuit de politie. Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar de medewerkers van de teams waar wij het veldwerk voor dit onderzoek hebben uitgevoerd. Niet alleen zijn wij zeer gastvrij ontvangen, ook werd ons de mogelijkheid geboden om de interactie binnen de teams uitgebreid en in uiteenlopende vormen en momenten te observeren. Wij hebben de gesprekken met medewerkers en leidinggevenden als eerlijk en openhartig ervaren, niet in de laatste plaats omdat de teams zelf ook nieuwsgierig waren om te reflecteren op de interactie binnen het eigen team.

Dank gaat verder uit naar alle politiemensen die op andere momenten met ons hebben gesproken over medewerkersparticipatie. We noemen hierbij in het bijzonder de vertegenwoordigers van zeggenschap én medezeggenschap én de HR(O)-adviseurs, organisatiekundigen en teamcoaches vanuit het korps met wie wij hebben gesproken over hun visie op participatie en op organisatieontwikkeling. Deze gesprekken zijn voor ons niet altijd makkelijk – maar daardoor juist ook zeer waardevol – geweest, omdat we onze eigen aannames over organisatieontwikkeling hierdoor kritisch hebben beproefd.

Ten slotte willen wij de beide opdrachtgevers voor het onderzoek, de korpsleiding en de centrale ondernemingsraad, danken voor de ruimte en het vertrouwen die zij hebben gegeven om met dit onderzoek aan de slag te gaan. Wij hebben ervaren dat ook zij zoeken naar betekenisvolle stappen om medewerkersparticipatie verder tot ontwikkeling te brengen binnen het korps. Wij hopen met dit boek een bijdrage aan dit denkproces te hebben kunnen bieden.

Ivo van Duijneveldt en Fleur Hilhorst

LITERATUUR

- AEF (2017). *Evaluatie medezeggenschapsmodel politie*. Utrecht: AEF.
- Angell, J. (1971) Toward an alternative to the classic police organizational arrangements: A Democratic Model. *Criminology*, 9(2-3), 185-206.
- Argyris, C. (1957). The Individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment. *Administrative Science Quarterly*, 2(1), 1-24.
- Bol, A., B. van Gelderen en T. Homan (2015). Machtsbronnen bij de totstandkoming van medewerkersparticipatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 77(4), 6-15.
- Cummings, T., & C. Worley (2005). *Organization Development & Change (8th ed.)*. Mason: South Western.
- Ferwerda, M. (2019) *Catching Scum with Scrum. Een wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van Scrum op de teameffectiviteit van de Arnhemse politie VVC-opsporingsteams*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Fisscher, O., R. Vinke, J. Leede & J. Looise (1994). *Participatie en organisatie: Op weg naar nieuwe vormen*. (Hrm thema-cahiers, nr. 24). Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Gelderen, B. van, W. Muller, M. ter Meer & J. van den Heuvel (2013). Medewerkersparticipatie bij de politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 75(9/10), 60-63.
- Green, J. (1999). *Deep democracy: community, diversity, transformation*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Greenleaf, R. (1977). *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*. New York: Paulist Press.
- Heller, F. (2003). Participation and power: A critical assessment. *Applied Psychology*, 52(1), 144-163.
- Heller, F. (1998). Influence at work: A 25-year program of research. *Human Relations*, 51(12), 1425-1456.
- Heller, F., E. Pusić, G. Strauss & B. Wilpert (1998). *Organizational participation: Myth and reality*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoorn, J. van & T. Jansen (2017) Minder rechtspositie en meer beroepstrots. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 79(4), 6-11.
- Huijs, J. (2019). *Motivated and healthy to work! Predictors of and interventions for sustainable employment and promoting return to work*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Karasek, R. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24(2), 285-308.
- KNP (Kwartiermaker Nationale Politie) (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: KNP.
- Landman, W. (2017). Tussen zorg en hoop: De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. *Justitiële Verkenningen*, 43(4), 9-25.
- Looise, J. (2016). Medezeggenschap in historisch perspectief: wat kunnen we ervan leren? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. (32)2, 212-227.
- Looise, J.K. (2014). *Veel verandert, veel blijft gelijk. Reflecties over medezeggenschap, HRM, (sociale) innovatie en bedrijfskunde*. Afscheidsrede Universiteit Twente. Enschede: Universiteit Twente.
- Looise, J. C., J. De Jong & J.G.M. Thunnissen (1998). Organisatievernieuwing en directe werknemersparticipatie. Een tweede leven voor het werkoverleg? *M & O*, 52(6), 9-29.
- Meershoek, G. van (2014). Politie in Verandering: een gedateerd idee van politieorganisatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 76(10), 39-40.

- Mulder, M. (2004). *De logica van de macht*. Schiedam: Scriptum.
- Mulder, M., & Wilke, H. (1970). Participation and power equalization. *Organizational Behavior and Human Performance*, 5(5), 430-448.
- Nap, J.A. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Organ, D., P. Podsakoff & S. MacKenzie (2006). *Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Peijster, K. (1982). De politiefunctie in de democratie. Beschouwingen over mogelijke en feitelijke ontwikkelingen. In: G. Meershoek (2012): *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Politie (2019). *Grondtoon leiderschap*. Den Haag: Politie.
- Pot, F. (2012). Sociale innovatie: historie en toekomstperspectief. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 29(1), 6-21.
- Pot, F., F. Peltzer & M. Xavier (2012). Sociale innovatie door werknemersparticipatie. In: A. van Hamel (red.) *Handboek OR strategie en beleid. Aanvulling 53; Thema 18: Sociale innovatie in de praktijk, een tussenbalans*. Alphen a/d Rijn: Vakmedianet.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*. Den Haag, Staatsdrukkerij.
- Quirke, B. (1996). *Communicating Corporate Change. A Practical Guide to Communication and Corporate Strategy*. Maidenhead, McGraw-Hill.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2008). *Werkgeversvisie Politie. Een inspirerend fundament*. De Bilt, Landelijk Programma HRM politie.
- Ruedisueli, M., R. Out & M. Verheijen (2009). *Wie inspireert wie? Dienende leiders voor leidende dienders*. Eindscripctie Strategische Leidinggevende Leergang.
- Sitter, L. de (1981). *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren: Productie-organisatie en arbeidsorganisatie op de tweesprong: Een rapport inzake de kwaliteit van de arbeid, organisatie en arbeidsverhoudingen*. Deventer: Kluwer.
- Sprenger, C. (2014). De hark voorbij: een andere leefwereld. *Tijdschrift voor Politie*, 76(6), 34-37.
- Terpstra, J., Fyfe, N., & Salet, R. (2019). The abstract police. A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92, 339-359.
- Terpstra, J., I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom. (2016). *Basisteamen in de nationale politie: Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Welten, B. (2013). *Traject Operationeel Leiderschap Nationale Politie. Eindrapport werkgroep Welten*. Z.p.