

Kees Santbergen\*

## De ondernemingsraad als CAO-partij?

In de Nederlandse bankensektor ontstond in 1985, nadat de CAO-onderhandelingen definitief waren mislukt, een prekaire situatie tussen vakbonden en ondernemingsraden. Het voornaamste konfliktpunt tussen bonden en werkgevers was geweest hoe de arbeidstijdverkorting (ATV) moest worden ingevuld. Tezelfdertijd kwamen er vanuit werkgeverskring en vanuit de politiek geluiden dat de rol van de vakbeweging moet worden teruggedrongen ten gunste van die van de ondernemingsraad (OR). Het leek er sterk op, dat de werkgevers de bankensektor (wellicht vanwege de lage organisatiegraad) uitkozen als testcase om te bezien hoe krachtig de vakbeweging (nog) was en wat de reacties zouden zijn van de ondernemingsraden in een CAO-loze periode. Een proeftuin voor toekomstige arbeidsverhoudingen? De werkgevers wilden de ATV 'flexibel' invullen. Zij wilden de roostervrije blokken van één à vier uur eenzijdig kunnen aanwijzen en bepaalde categorieën werknemers van ATV kunnen uitsluiten. De vakbonden accepteerden dat niet. Het werkgelegenheidseffect dreigde op die manier immers tot een minimum te worden beperkt. De werkgeversvereniging adviseerde daarop haar leden de CAO-voorstellen eenzijdig in te voeren. Omdat een CAO ontbrak stond ook de omvang van de ATV niet vast. Daarbij kwam dat de werkgevers de mogelijkheid open wilden houden om in plaats van ATV een loontoeslag te geven. De invulling van ATV gaat echter gepaard met veranderingen in werktijdenregelingen, en die kunnen pas worden doorgevoerd als de OR ermee heeft ingestemd. Zo kwamen de ondernemingsraden bij de banken in de vervelende positie dat ze overleg moesten voeren over primaire arbeidsvoorwaarden en dan ook nog aan de hand van voorstellen die voor de vakbonden onaanvaardbaar waren: de OR dreigde een pseudo-CAO-partij te worden. De bonden verloren de CAO, maar konden de ondernemingsraden voor zich winnen. Die laatste trokken, na uitvoerig door de vakbonden te zijn geadviseerd, één lijn tegen de dreigende versnippering van het korter werken (Santbergen, 1986). Helaas zijn er ook voorbeelden van vergelijkbare situaties, waarin vakbond en ondernemingsraden het niet met elkaar eens konden worden. Eind vorig jaar ontstond een konflikt tussen de Vervoersbond-

---

\* Werkzaam bij het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) te Den Haag.

FNV en de OR van het Rotterdamse stukgoedbedrijf *Quick Dispatch* die volgens de bond in strijd handelde met de CAO. Het konflikt ging over de invulling van de 10% ATV. De werkgever wilde de vrije uren in rustige tijden laten vallen om geen nieuwe werknemers te hoeven aantrekken. De bond wilde alle vrije ATV-tijd in hele dagen ingeroosterd, over het hele jaar verspreid, wat de meeste werkgelegenheid opleverde. Een aantal OR-leden wilde negen van de twaalf ATV-dagen kunnen snipperen, wat ook de direktie wilde want die kon dan het opnemen ervan in drukke tijden verbieden.<sup>1</sup>

Een ander voorbeeld betreft het metaalverwerkende bedrijf *Polynorm*. De metaal-CAO voor 1985 bepaalde dat *kompensatie voor overwerk* alleen in tijd kon en niet in geld. Aanvankelijk was de OR het hiermee eens, maar deze veranderde van mening onder druk van de achterban. De OR eiste vervolgens een regeling die het mogelijk maakte de helft van het overwerk in geld te kompenseren. De OR scoorde.<sup>2</sup>

De laatste tijd komt de positie van de OR ten opzichte van die van de vakbonden steeds meer onder druk. De relatie OR-vakbond wordt door verschillende factoren onzekerder. Er lijkt een vervaging op te treden tussen materiële en immateriële belangen van werknemers, en tussen primaire, sekundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. Daarbij komt dat ten aanzien van steeds meer onderwerpen juist op ondernemingsniveau moet worden overlegd en onderhandeld. Behalve de invulling van ATV (denk aan gekompliceerde werkroosters) is de invoering van *nieuwe technologie* een aktueel voorbeeld, omdat daarbij immers een groot aantal onderling samenhangende maar uiteenlopende werknemersbelangen in het geding is.

Typend voor dit soort ontwikkelingen is, dat voor de belangenbehartiging steeds minder gemakkelijk kan worden teruggevallen op de 'traditionele' rolverdeling tussen vakbeweging en OR. De vraag is dan *wie waarover* onderhandelt. Per bedrijf of bedrijfstak doen zich voor wat de rol van de OR betreft in toenemende mate wisselende situaties voor.

Bij dit alles komt dat anno 1986 werkgevers zich sterk voelen, de vakbeweging verzwakt (dalend ledental) en de eersten konsekvent de vakbeweging proberen buiten spel te zetten. Met name FNV-bonden zijn daarvan het doelwit, zoals onlangs weer bleek bij de CAO-onderhandelingen in diverse bedrijfstakken en grote ondernemingen.

De fundamentele vraag dringt zich op of we een toekomst tegemoet gaan waarin ondernemingsraden over arbeidsvoorwaarden onderhandelen, terwijl de vakbonden aan de kant staan. Deze kwestie

---

1. *De Waarheid*, 19-11-'85.

2. Zie *OR-blad*, februari 1986 en B. van Lammeren, OR en arbeidsvoor-

waarden. De geboorte van een onderhandelaar, *PW* 1986(3).

is allang niet meer van louter theoretisch belang. Zowel door werkgevers als door politici (zoals CDA-fraktievoorzitter De Vries) is de afgelopen tijd de mogelijkheid geopperd om voortaan CAO's alleen nog met de OR af te sluiten.

In de praktijk komen dergelijke situaties al voor. De OR treedt dan op als onderhandelende kontrapartner van de individuele ondernemer. Ook op het terrein van de invoering van nieuwe technologie zijn er voorbeelden waarbij niet de vakbeweging maar de OR een (technologie)overeenkomst afsluit, zoals bij het containeroverslagbedrijf *Unitcentre* in Rotterdam.<sup>3</sup>

Hoe ontwikkelingen ten aanzien van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en over belangrijke maatschappelijke zaken als de invoering van nieuwe technologie zullen verlopen zal voor een groot deel ook afhangen van de houding die de vakbeweging zelf zal innemen. Toen in het begin van de jaren zestig ondernemingsraden over lonen gingen onderhandelen, was het antwoord van de vakbeweging: fractievorming in de OR en het organiseren van de eigen OR-achterban. De tijden zijn sindsdien echter aanmerkelijk veranderd en de vraag is in hoeverre de vakbeweging in de jaren tachtig het vraagstuk van de belangenbehartiging op 'ondernemingsniveau' met voldoende perspectief tegemoet treedt.

Voordat ik in dit artikel aan een beantwoording van deze vraag toekom, zal ik eerst proberen een paar lessen te trekken uit de geschiedenis. Daarbij zal met name de Industriebond FNV (en zijn voorlopers) in beeld komen, omdat deze bond de ontwikkelingen het sterkst heeft beïnvloed.

### *De eerste fabriekskernen: los van de vakbeweging*

Ruim honderd jaar geleden werden bij de *Gist- en Spiritusfabriek* in Delft (1878) en bij *Stork* in Hengelo (1883) fabriekskernen ingevoerd, als initiatieven van 'sociaal voelende' ondernemers. Weldra bleek dat met deze kernen tevens de vakbond buiten de poort kon worden gehouden. Een ontwikkeling die de Algemene Nederlandse Metaalbewerders Bond (ANMB) in 1907 bracht tot de uitspraak, dat fabrieksraden en kernen dienden te worden beschouwd als "remtoestellen tegen het werkelijk belang der arbeiders". De bond verbood haar leden aan de verkiezingen deel te nemen of zich verkiesbaar te stellen.

In 1923 trad binnen de socialistische vakbeweging een wending op in de houding ten opzichte van de fabriekskernen. Het NVV (en de SDAP) spraken zich in het rapport *Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap* uit vóór 'ondernemingsraden'. De vakbeweging wilde dat de ondernemingsraad zijn aanwezigheid in het bedrijf voelbaar maakte.

---

3. Zie *De Volkskrant*, 20-5-'86, 'Automatisering haven kost duizenden banen'.

Zij eiste daarbij het recht op om als enige kandidaten te stellen. In het rapport werd ook aangegeven hoe de verhouding zou moeten zijn tussen vakbond en OR inzake primaire arbeidsvoorwaarden: "De hoofdregeling der arbeidsvoorwaarden blijft voor en na neergelegd in het collectieve contract, door de beiderzijdse vakverenigingen te sluiten. De taak der ondernemingsraden op dit gebied draagt geheel een aanvullend karakter. Wat die taak nog geenszins tot een onbetekenende maakt!" (geciteerd door Buitelaar e.a., 1984, 118). De ondernemingsraden zouden er bijvoorbeeld op moeten letten of de werkgever zich hield aan CAO-bepalingen en zouden overtredingen moeten melden bij de vakbonden. Afhankelijk van de omstandigheden werd niettemin ook wel als een OR-taak genoemd het voeren van overleg over primaire arbeidsvoorwaarden. Het betrof dan voorwaarden die voor de werknemers kollektief van belang waren, maar niet geschikt om in een bedrijfstak-CAO op te nemen, zoals het begin en het einde van de werkdag (Windmuller en De Galan, 1979, deel 2, 115). Tegenover de eis van de vakbeweging om als enige kandidaten te kunnen stellen kwamen de ondernemers op voor de niet- en kategoriaal georganiseerden. In de jaren twintig en dertig stelden enkele werkgevers vrijwillig een vertegenwoordiging van werknemers in en werd deze in een paar gevallen door de vakbonden geëist (Windmuller en De Galan, 1979, deel 1, 68).

Uiteindelijk werd in de CAO voor de metaalindustrie van 1937 het instellen van 'kernen' verplicht gesteld. Deze kernen waren gekozen *werknemersvertegenwoordigingen* met zowel een *adviserende* als een *onderhandelende* rol te aanzien van "de morele en materiële belangen alsmede de veiligheid der werknemers".

Sprekend over de periode vóór 1940, stelt Windmuller dat de meeste kernen 'bedrijfsorganen' waren, veelal van korporatistische aard: "De meeste kernen werden nogal onschadelijke instituten voor de bevordering van de vreedzame relaties tussen werkgever en werknemers. Slechts de minderheid werd voldoende krachtig en zelfstandig om tegenover de werkgever werkelijk de belangen van de werknemers te behartigen. En deze minderheid diende zeker niet altijd als verlengstuk van de vakbonden binnen het bedrijf. De weinige kernen die werkelijk krachtig genoeg waren om hem die ze gekozen hadden, op doeltreffende wijze te vertegenwoordigen, waren in de regel ook wel zo zelfbewust dat zij zich niet door de vakbonden wilden laten overheersen. Voor de meeste bedrijfskernen, of zij nu militant of dociel waren, bleven de banden met de werknemers die zij vertegenwoordigden, de onderneming en de werkgever, sterker dan het gevoel van solidariteit met de vakbeweging" (Windmuller en De Galan, 1979, deel 2, 118).

*vertegenwoordiging naar communicatieorgaan, gericht op samenwerking.* Zo werd bijvoorbeeld in de metaal-CAO van eind 1947 aan het doel van de kern zoals geformuleerd in de CAO van 1937: de "belangen van werknemers te bevorderen", toegevoegd: "zulks met inachtneming van de belangen van de onderneming". In het modelreglement van 1947, opgesteld door de drie metaalbonden (ANMB, de katholieke en de christelijke metaalbond) samen met de werkgevers in de bedrijfstak, kreeg de kern geen onderhandelende bevoegdheid meer, maar moest zij "de goede samenwerking in de onderneming (...) bevorderen" (Buitelaar e.a., 1984, 121-122).

### *De WOR van 1950: korporatisme versus militante fabriekskernen*

In de konfessionele vakbeweging stond men traditioneel een korporatieve ordening van het bedrijfsleven voor. Daarbij werd gedacht aan per bedrijfstak te vormen organen, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, met een verordenende bevoegdheid, ook met betrekking tot de *arbeidsvoorwaarden*. De filosofie hierachter was hetgeen in 1931 tot uitdrukking kwam in bijvoorbeeld de pauselijke encycliek *Quadragesimo anno*: "Het voornaamste doel, het voornaamste streven in de staat en van alle invloedrijke burgers moet daarop gericht zijn de strijd van tegenover elkaar staande 'klassen' te doen eindigen, en de eendrachtige samenwerking in 'bedrijfs- en beroepsschappen' tot stand te brengen en te bevorderen." In de discussie over ondernemingsraad en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) na 1945 krijgers met name deze katholieke ideeën over de onderneming als arbeidsgemeenschap gestalte in de wetgeving. Doelstellingen, bevoegdheden en samenstelling van de OR van 1950 zijn zodanig dat van een reële medezeggenschap op bedrijfsniveau geen sprake is. De Memorie van Antwoord bij de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) van 1950 licht toe dat wordt beoogd "een bijdrage te leveren aan de samenwerking tussen kapitaal en arbeid in de ondernemingen. In het instituut van de OR komt tot uitdrukking, dat de onderneming een arbeidsgemeenschap is, waarin werkgever en werknemer, ieder op zijn plaats, een gemeenschappelijk doel nastreven."

De OR – met de directeur als lid, nauwelijks bevoegdheden en met als wettelijke doelstelling het naar vermogen bijdragen tot een zo goed mogelijk functioneren van de onderneming – werd beschouwd als een logisch verlengstuk en psychologisch instrument van het centrale loonbeheersingsbeleid in die periode. De ondernemingsraden kunnen "veel bijdragen tot het bevorderen van de goede verstandhouding tussen de werkgevers en zijn arbeiders. De arbeiders kunnen uit hun dagelijkse praktijk wenken geven en de werkgever kan inlichtingen verschaffen, die onkunde wegneemt. Dit 'kleine werk' dat psychologisch van veel belang is, mag daarom zeker niet worden verwaarloosd", aldus de voorzitter van de commissie van werkgevers, werknemers en regering

die het OR-wetsontwerp had voorbereid (geciteerd door Visser e.a., 1976, 24).

De samenwerkinggezindheid die in de wet tot uitdrukking kwam sloot ook goed aan bij de uit de Verenigde Staten geïmporteerde en in Nederland door de Commissie Opvoering Produktiviteit gestimuleerde 'human relations'-beweging in het Nederlandse bedrijfsleven (Buitelaar e.a., 1984, 128; Visser e.a., 1976, 105). De wetten op de ondernemingsraad en op de PBO borduurden echter ook voort op opvattingen die in het begin van de jaren twintig in NVV- en SDAP-kring waren ontwikkeld. Het NVV zag de PBO als een eerste stap in de richting van de ver in het verschiets liggende socialistisatie van de produktiemiddelen. De WOR 1950 werd door het NVV met instemming begroet (Harmsen en Reinalda, 1975, 319).<sup>4</sup>

### *De ondernemingsraad in de jaren vijftig: een mislukking*

Voor wat de taak van de OR, de bevoegdheden en het voorzitterschap betreft bestond rond 1950 een grote eensgezindheid tussen het roomse kabinet, het parlement, de ondernemers en de 'erkende' vakcentrales (dus exclusief de Eenheidsvakcentrale). Wel bestond er een ernstig meningsverschil over de *kandidaatstelling bij OR-verkiezingen*. De grote vakcentrales namen het standpunt in dat alleen 'erkende' bonden het recht hadden om kandidaten te stellen: "Wil er van het instituut van de OR iets terechtkomen, dan moet het gedragen worden door de vakverenigingen want daardoor wordt een waarborg verkregen dat niet allerlei onverantwoordelijke elementen zich, dank zij veel mooie woorden, in de OR nestelen" (Kloos, geciteerd door Harmsen en Reinalda, 1975, 320). Het CNV ging zelfs zover dat ongeorganiseerden niet alleen geen passief kiesrecht zouden moeten hebben, maar hun zou zelfs het recht ontzegd moeten worden om hun stem bij de verkiezingen uit te brengen. Ook wilde het CNV, evenals waarschijnlijk het NVV, leden van de EVC weren.<sup>5</sup> "De ervaring, opgedaan met kernen etc., waarin ongeorganiseerden en EVC-ers zitten, toont glashelder aan dat organen, op deze wijze samengesteld, niet de arbeidsvrede maar de arbeidsonrust dienen; op deze wijze samengestelde ondernemingsraden zijn daarom niet gewenst", aldus het CNV-kaderblad in 1953 (Buitelaar e.a., 1984, 131). Vanuit werkgeverskringen werd een vrije kandidaatstelling bepleit. Uiteindelijk kwam in de WOR dat de kandidaatstelling in eerste instantie een zaak was van de 'erkende' bonden (dus exclusief EVC), maar werd de mogelijkheid van vrije kandidaatstelling opengelaten. De EVC had

---

4. Een afwijkend geluid binnen het NVV destijds kwam van Mok, zie Harmsen en Reinalda, 1975, 317-318.

5. Van de EVC waren de kommunisten - vanuit de illegaliteit van de tweede wereldoorlog - de stuwende kracht;

er sloten zich veel oud-NVV'ers en ook christelijke arbeiders bij aan. In 1945 telde de EVC 170.000 leden. In de tweede helft van de jaren vijftig ging de EVC ten onder (Harmsen en Reinalda, 1975, 252-253).

uiteraard zeer veel kritiek op de WOR 1950, niet op het feit dat er zo'n wet was gekomen maar op de inhoud: harmonie tussen werkgevers en werknemers. Uitgaande van de tegengestelde belangen in de onderneming zag de EVC de *vakbond op bedrijfsniveau* als de organisatie die de werknemersbelangen zou moeten behartigen.

Met de instelling van de ondernemingsraden liep het geen vaart. Hoewel de wet bepaalde dat de raden op 1 januari 1953 ingesteld zouden moeten zijn, bleek er toen nog nauwelijks een begin te zijn gemaakt. De termijn werd verlengd tot 6 juni 1954. Ongeveer 10% van de ondernemingen die daarvoor in aanmerking kwamen was toen tot de instelling van een OR overgegaan.

Deze trage start kwam deels door onverschilligheid of tegenzin bij ondernemers, deels ook door gehechtheid van werknemers aan de vaak goed functionerende bedrijfskernen die vooral na 1945 tot stand waren gekomen. In belangrijke bedrijven had de EVC veel invloed, en deze hield zolang mogelijk aan de bedrijfskernen vast — om de kernen was immers haar organisatie gebouwd. Niettemin besloot de leiding van deze vakcentrale, toen de WOR eenmaal was aangenomen, dat daar waar de bedrijfskernen niet te redden waren en de invoering van de OR niet kon worden tegengehouden, de EVC zoveel mogelijk zelf kandidaten zou stellen bij de OR-verkiezingen (Harmsen en Reinalda, 1975, 322).

Ook de jaren daarna bleef het sukkelen met de instelling van de OR. In 1958 bedroeg het instellingspercentage 33% (MvT WOR 1971), de ondernemingsraden waren daarbij bovendien zeer ongelijk over de bedrijfstakken verdeeld. In de textielindustrie waren er verhoudingsgewijs veel, namelijk in de helft van de gevallen (Harmsen en Reinalda, 1975, 324).

### ***Begin jaren zestig: ondernemingsraad als belangenbehartiger voor de werknemers***

Aan het einde van de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig waren de voor werknemers belangrijke actuele onderwerpen: de *werktijdverkortng* van 48 naar 45 uur (vrije zaterdag), *werkklassifikatie* en *tariefloon*. De werktijdverkortng was een landelijke afspraak maar de invoering was afhankelijk van de produktiviteit van de bedrijfstak. In de metaal kwam dat neer op onderhandelingen op ondernemingsniveau over tempo en wijze van invoering. De ondernemingsraden (en hier en daar nog de kernen) waren hierbij direkt betrokken. Hetzelfde gold voor de (verplichte) invoering van de werkclassifikatie, en van het tariefloon. Het gebeurt in deze jaren, waarin de geleide loonpolitiek op haar einde liep, voor het eerst sinds de oorlog, dat bij de toepassing van nieuwe CAO's het aktieterrein zich verlegde van het centrale vlak naar de afzonderlijke ondernemingen. Deze ontwikkeling werd nog versterkt doordat op

dat niveau hogere ('zwarte') lonen betaald bleken te kunnen worden dan landelijk of op bedrijfstakniveau was overeengekomen door de werkgevers- en vakorganisaties.

Binnen de ondernemingen bestond toen nog geen vakbondswerk. De bond was alleen vertegenwoordigd via de eigen OR-leden, of leden in kernen of tariefcommissies. In sommige gevallen voerden ondernemingsraden overleg over de lonen, tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever en de wens van de vakbeweging in. De vakbeweging zag zijn autonomie om over CAO's te onderhandelen in gevaar komen. In ander gevallen, wanneer de OR minder belangenbehartigend optrad, werd het overleg rechtstreeks gevoerd tussen groepen werknemers en de afdeling personeelszaken. Dit laatste was voor de vakbeweging even hachelijk.

In de metaalsektor had men overigens meer te maken met ondernemingsraden die zich wél met de lonen bemoeiden. Deze hielden zich bezig met wijzigingen in het tariefstelsel, het invoeren van allerlei extra toeslagen en dergelijke, en vooral met het samen met de afdeling personeelszaken bedenken van rechtvaardigingen om de loonsverhogingen geaccepteerd te krijgen door het landelijk College van Rijksbemiddelaars (Windmuller en De Galan, 1979, deel 2, 75). Wellicht als gevolg van de belangenbehartigende taak die ondernemingsraden op zich namen viel er in deze jaren een doorbraak waar te nemen in het aantal ingestelde raden. Dat aantal verdubbelde van 23% in 1956 tot 45% in 1962. In de metaalsektor was deze ontwikkeling nog pregnanter. In 1961 viel daar al 80% van het personeelsbestand onder een OR.

In de periode van de zwarte lonen maakte de OR een ontwikkeling door van communicatie- of uitvoeringsorgaan naar *onderhandelingspartner*. Voor de achterban viel er via de OR wat binnen te halen. *Ondernemingsraden gedroegen zich als vakbonden*. De vakbonden konden het zich echter niet veroorloven de eer voor behaalde resultaten al te royaal met de OR te delen. Een taakverbreding voor de OR ten koste van de vakbonden was voor de bonden onaanvaardbaar (Visser e.a., 1976, 92-98).

### ***OR-fractie krijgt een georganiseerde achterban***

Gegeven het feit dat ondernemingsraden aan het begin van de jaren zestig praktisch een onderhandelingspositie gingen innemen en het feit dat de meeste werknemers en OR-leden dit ook het belang van de OR vonden (Visser e.a., 1976, 99) werd in de Algemene Nederlandse Metaalbewerkers Bond overgegaan op het concept van *fraktievorming* in de OR. Later (in 1962/'63) kwam daarbij controle op de OR-fractie door een eigen vakbondsorgaan binnen de onderneming. De ANMB was de eerste bond die besloot tot *vakbondswerk op ondernemingsniveau*, met een taak en met doelstellingen onderscheiden van die van de OR. De OR diende toe te zien op de naleving van de CAO. Het



onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden zelf bleef voorbehouden aan de bond. Tegelijk wilde de ANMB toch ook een positievere taakomschrijving voor de OR. Deze werd gezocht op het immateriële vlak, met name op dat van het personeelsbeleid.

In het begin van de jaren zestig viel zoals gezegd een toenemende differentiatie waar te nemen van de onderhandelingen over lonen en andere arbeidsvoorwaarden, van nationaal naar bedrijfstak- of ondernemingsniveau. Daarbij werden de contracten toegespitst op de specifieke situatie en mogelijkheden van het bedrijf of de bedrijfstak. Dat betekende onder meer dat er voor de distriktsbestuurder van de vakbond op ondernemingsniveau iets te onderhandelen viel. Maar door zijn externe positie kon hij niet controleren of de ondernemingsleiding gemaakte afspraken ook nakwam. Voor die controle kon de vakbeweging alleen rekenen op de OR (net als nu, voor zover vakbondswerk in de onderneming ontbreekt). Het was voor de bonden echter de vraag, of die controle bij de OR, een orgaan van de onderneming, en bovendien een orgaan waarin ook niet- en anders georganiseerden zitting hebben, wel in goede handen was. Welke garanties waren er om te voorkomen dat het bedrijfsoverleg werd ingebouwd in de beslissingslogika van de onderneming?

In de eerste helft van de jaren zestig ontwikkelde de ANMB, daarin later gevolgd door een aantal andere bonden, het volgende concept: het werd als een eerste plicht van de georganiseerde OR-leden gezien het bedrijfsbeleid regelmatig in fractieverband en met de bedrijfskaderleden die niet in de OR zaten te bespreken. Het vakbondswerk in de onderneming dus als *georganiseerde achterban* van de OR(-fractie). Een gedachte die bijvoorbeeld in de metaal- en textiel veel aanhang had onder de werknemers, die in meerderheid (70%) vonden dat de vakbondsinvloed op de OR groot moest zijn (Drenth e.a., 1967, 13-14).<sup>6</sup>

### *Nieuwe eisen*

De gedachte van samenwerking tussen werknemers, OR-leden en directie begon vanaf het midden van de jaren zestig binnen de ANMB geleidelijk aan af te brokkelen. De directie werd steeds meer als een 'tegenstander' gezien, het leveren van 'tegenspel' steeds meer als noodzaak. In de tweede helft van de jaren zestig werden ook ontgoochelende ervaringen opgedaan. Fusies, bedrijfssluitingen, ontslagen waren aan de orde van de dag. Ook de werkomstandigheden verslechterden soms als gevolg van arbeidsintensiverende maatregelen. Al dit soort maatregelen werden genomen zonder dat ook maar sprake

---

6. Het onderzoek waaruit dit gegeven naar voren kwam vond plaats van 1962-1965 onder auspiciën van de Commissie Opvoering Produktiviteit

en bestond uit een steekproef van 1100 werknemers uit 17 metaal- en textielbedrijven.

was van enige OR-bemoeienis.

Het antwoord van de Metaalbedrijfsbond (voorheen ANMB) was tweeledig. Op de eerste plaats moest de *positie van de ondernemingsraden worden versterkt*. De OR zou een orgaan moeten worden waarin met de bedrijfsleiding wordt overlegd in het belang van de *werknemers* in plaats van in het belang van het goed functioneren van de onderneming. Op de tweede plaats eiste de bond *faciliteiten voor het bedrijvenwerk*.

De samenhang tussen deze twee sporen bestond eruit, dat de OR-leden (van de bond) samen met de andere bedrijfskaderleden van de OR een personeelsvertegenwoordiging moesten gaan vormen die iets voorstelde. Kennelijk verwachtte men voor de belangenbehartiging op ondernemingsniveau het meeste effect van een versterking van het instituut OR. Het vakbondswerk zou daarbij een ondersteunende rol moeten hebben. Dus niet het omgekeerde: het functioneren in de OR werd niet gezien als ondersteuning voor het werk van de totale bedrijfskadergroep. Ongetwijfeld zal bij deze keus een belangrijke rol hebben gespeeld dat de OR een wettelijk orgaan was en derhalve, althans juridisch, meer verankerd was in de onderneming dan het vakbondswerk. Niettemin trachtte de Metaalbedrijfsbond ook het vakbondswerk te versterken. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat in deze jaren de werkgevers positieve geluiden ventileren over de OR en zijn bevoegdheden. Zij hadden er geen enkel belang bij dat vakbonden op welke manier dan ook organisatorisch voet aan de grond zouden krijgen binnen de onderneming.<sup>7</sup>

### *De ondernemingsraad in de jaren zeventig: werknemersvriendelijker*

In 1971 werd de Wet op de Ondernemingsraden van 1950 veranderd. Een belangrijke aanpassing ten opzichte van de WOR van 1950 was dat de OR voortaan niet meer uitsluitend werd beschouwd als een orgaan ter behartiging van de algemene ondernemingsbelangen, maar expliciet ook werknemersbelangen moest behartigen. Voorts mochten nu de gekozen OR-leden ook zonder de directeur onderling overleggen en kreeg de OR een beperkt instemmingsrecht (voor een bepaalde categorie beslissingen van de onderneming werd instemming van de OR vereist, op straffe van nietigheid).

Al vijf jaar na aanname van de WOR 1971 komt er een nieuw wetsontwerp, ingediend door het kabinet-Den Uyl als een van de vier 'maatschappijhervormende' wetsvoorstellen. De belangrijkste verbeteringen zijn: de directeur niet langer lid van de OR, uitbreiding

---

7. In 1965 werden 232 werkgevers ondervraagd over hun visie op een aantal sociaal-ekonomische vraagstukken. In 1967 verschenen de resultaten onder de titel *Zo denken de werkgevers er over*: 73% stond

positief tegenover de OR, hoewel 48% er restrikties en voorwaarden aan verbond ("geen beknopting leiding, niet teveel vrijheid voor de OR etc."), zie Ter Hoeven, 1972.

van de advies- en controlebevoegdheden, instemmingsbevoegdheden ten aanzien van onderdelen van het sociaal beleid. Er komt ook een nieuw orgaan, de 'overlegvergadering', waarin OR en ondernemer elkaar ontmoeten. Kortom de OR zou, indien dit wetsontwerp wet zou worden, een verzelfstandiging ondergaan ten opzichte van het management. Het kabinet-Den Uyl heeft het wetsontwerp vóór zijn val (op de grondproblematiek, een van de andere 'maatschappij-hervormende' voorstellen) niet door de Tweede Kamer kunnen loodsen. Het kabinet-Van Agt I nam het ontwerp in grote lijnen over. In 1979 werd het na veel gekrakeel tussen CDA en VVD (over de positie van de directeur) aangenomen. De wijzigingen ten opzichte van de WOR 1971 zijn opnieuw ten gunste van het werknemers-vertegenwoordigingskarakter van de OR: instemmingsrecht bij sociale regelingen, adviesrecht (dat wil zeggen de verplichting voor de ondernemingsleiding om in een vroegtijdig stadium het advies van de OR in te winnen) bij investeringen, beroepsrecht (het recht voor de OR om bij externe instanties zoals de kantonrechter beroep aan te tekenen) bij een blijvend verschil van mening met de ondernemer over te nemen besluiten. De directeur is geen lid meer van de OR, en er komt een overlegvergadering tussen werkgever en OR. Ondanks het 'duale' karakter — enerzijds *ondernemingsorgaan* (want dat blijft zo) en anderzijds een *vertegenwoordigend orgaan* namens de werknemers — is een OR volgens deze constructie met ook nog een aantal informatierechten (het recht om op bepaalde punten informatie van de ondernemingsleiding te verlangen) een interessant instrument voor de behartiging van werknemersbelangen. Bovendien heeft de OR de bevoegdheid tot het raadplegen van interne en externe deskundigen, voor de kosten waarvan een beroep op de ondernemer kan worden gedaan. Dat laatste geldt ook voor het ontvangen van scholing en vorming met behoud van loon en in werktijd.

#### ***Arbeidsvoorwaarden: beperkt instemmingsrecht voor de OR***

De WOR van 1979 voorziet erin dat vakbond en OR niet al te gemakkelijk in elkaars vaarwater kunnen komen. Op het terrein van de primaire arbeidsvoorwaarden heeft de OR in principe geen bevoegdheden, althans geen overleg- of onderhandelingsbevoegdheden. Hij heeft wel tot taak om toe te zien op de naleving van de CAO. Bovendien geldt het instemmingsrecht ten aanzien van sekundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden (regelingen op het gebied van sociaal beleid) uitsluitend indien in de CAO een inhoudelijke regeling ontbreekt. Het betreft uitdrukkelijk in de WOR genoemde onderwerpen<sup>8</sup> waaronder niet vallen de primaire arbeidsvoorwaarden.

8. Regelingen op het gebied van: pensioenen, winstdeling, sparen, werktijden, vakanties, veiligheid en gezondheid, aanstellings-, ontslag- en

bevorderingsbeleid, personeelsbeoordeling en -opleiding en het belonings- en functiewaarderingsstelsel.

De OR kan dus in principe geen CAO-partij zijn (Fase, 1986; Groot Praktijkboek, 1984). De CAO-partijen kunnen bemoeienis van de OR met 'primaire sociale' onderwerpen voorkómen door zelf inhoudelijk een regeling overeen te komen. Maar wensen óf de werkgevers óf de vakbonden dat niet, dan heeft de OR alle ruimte. Het is zelfs zo dat CAO-partijen kunnen overeenkomen dat aan de ondernemingsraden in de betreffende bedrijfstak (of de OR als het een ondernemings-CAO betreft) extra bevoegdheden worden toegekend. Steeds vaker komen in CAO's bepalingen voor waarbij ondernemingsraden de bevoegdheid krijgen nadere regelingen te treffen voor wat de inhoud van arbeidsvoorwaarden, de invulling van arbeidstijdverkortings (ATV) en dergelijke betreft. Indien er geen CAO bestaat, omdat werkgevers en werknemers het daarover bijvoorbeeld niet eens kunnen worden zoals in 1985 in de bankensektor, dan wil dat nog niet zeggen dat de OR daardoor instemmingsbevoegdheden heeft op alle terreinen die de CAO bestrijkt: de primaire arbeidsvoorwaarden vallen erbuiten. Hoe dan ook, de positie van de OR is wettelijk verankerd, en wordt zelfs nog versterkt als CAO-partijen dat overeenkomen of in gevallen dat in de CAO regelingen voor de sekundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden ontbreken. Maar hoe is het wat dit betreft gesteld met het *vakbondswerk* op ondernemingsniveau?

***Vakbondswerk in de onderneming krijgt geen wettelijke basis***

Het vakbondswerk in de onderneming dateert van 1962/'63.<sup>9</sup> Toen besloot de ANMB om naast een geografische structuur van de vakbondsorganisatie een bedrijfsgewijze vakbondsstructuur te gaan opzetten. Twee jaar later startten ook de katholieke en christelijke bonden met het bedrijvenwerk.

Vanaf 1965 werd door de ANMB de kwestie van de faciliteiten voor het bedrijvenwerk (ruimte, bewegingsvrijheid in het bedrijf, vormingsverlof en dergelijke) bij de werkgevers aan de orde gesteld. Aanvankelijk stond de Federatie Metaal- en Elektrotechnische Industrie (FME) vrij sympathiek tegenover deze vakbondsverlangens. Maar toen puntje bij paaltje kwam lieten de afzonderlijke werkgevers de bonden in de kou staan. Het werd plotseling duidelijk dat de FME een geheel onjuiste indruk had gehad van de instelling van haar eigen leden en het bestuur werd gedwongen om terug te krabbelen. Windmuller schrijft over de hieropvolgende ontwikkelingen: "In de volgende twee jaar spraken de drie bonden verschillende malen met de FME. De bonden deden daarbij klaarblijkelijk verre gaande concessies. Zij verklaarden dat zij niet de bedoeling hadden om zich in enig recht van de bedrijfsleiding te mengen, dat zij er niet opuit waren om de ondernemingsraad te ondermijnen, dat hun bedrijfscontactlieden geen direkte rol bij de

behandeling van grieven zouden proberen te krijgen, en ook niet zouden gaan functioneren als schakels tussen vakbond en ondernemingsraad, en dat de werkgevers erop konden vertrouwen dat geen poging zou worden gedaan tot een ontwikkeling in de richting van het Engelse type van het 'shop-steward-systeem'. Zelfs dit alles was voor de werkgevers niet voldoende. De FME trok haar, oorspronkelijk welwillende, verklaring in (Windmuller en De Galan, 1979, deel 2, 135). De vakbeweging heeft het bedrijvenwerk dan ook moeten opzetten zonder enige steun vanuit het management, en soms tegen actieve oppositie van die zijde in.

Na 1970 begon het vakbondswerk in de onderneming, zij het op beperkte schaal, ook in andere bedrijfstakken dan de metaalindustrie van de grond te komen. In 1977 komen in 67 (44% van alle CAO-werknemers) van de in totaal circa 700 CAO's bepalingen voor inzake vakbondswerk. In hoofdlijnen komt de inhoud van deze bepalingen neer op het bevorderen van de communicatie met de leden als doelstelling van het vakbondswerk, een taakafbakening met de OR, ontslagbescherming voor 'bedrijfskontaktpersonen' en bepaalde faciliteiten. Het toekennen van *onderhandelingsbevoegdheid inzake primaire en andere arbeidsvoorwaarden* aan vakbondsdelegaties (bestaande uit kaderleden al dan niet aangevuld met de bezoldigd bestuurder) komt in CAO's voor zover bekend niet voor. Van Vliet konkludeert in *Bedrijvenwerk als vorm van belangenbehartiging* voor de periode 1974-1976 dat "de invloed van het bedrijvenwerk op bedrijfsbeslissingen waar grote werknemersbelangen op het spel stonden, over het algemeen gering was" en voorzover er marginale invloed was, werd deze uitgeoefend via overleg en onderhandeling in de OR (Van Vliet, 1979, 544). Dat de ontwikkeling van het vakbondswerk in de onderneming stagneerde blijkt ook uit enkele andere onderzoeken in de periode 1972-1980 (Van Waarden, 1981, 64-65).

In 1981 werd door minister Albeda in het kabinet-Van Agt I het Wetsontwerp Vakbondswerk in de onderneming ingediend waarin enkele minimumbepalingen worden voorgesteld omtrent, bij de kantonrechter afdwingbare, faciliteiten en rechtsbescherming. De rechtsbescherming zou identiek moeten zijn aan die van een kandidaat of gewezen OR-lid.

Voor wat de relatie met de OR betreft ademt het wetsontwerp de filosofie dat het vakbondswerk — als georganiseerde achterban — een ondersteunende rol kan uitoefenen ten opzichte van de OR. En dus niet dat het een ten opzichte van de ondernemingsleiding zelfstandige belangenbehartigende rol kan vervullen. Het vakbondswerk zou zich dienen te richten op de *vakbondsleden* en op het uitdragen van het *vakbondsbeleid*, terwijl de OR als orgaan van de onderneming geacht wordt de belangen van *alle* werknemers te behartigen en een taak heeft in het *beleid van de onderneming*.

Kortom: in het wetsontwerp-Albeda wordt het primaat van de werknemersbelangenbehartiging op ondernemingsniveau gelegd bij de OR. Het vakbondswerk kan daarbij een stimulerende rol hebben, maar het krijgt geen onderhandelingspositie ten opzichte van de ondernemingsleiding, geen bevoegdheden op het gebied van sekundaire en tertiaire, laat staan op dat van de primaire arbeidsvoorwaarden. Ondanks deze door het wetsontwerp aan het vakbondswerk toegedachte zeer zwakke positie zijn de werkgevers, georganiseerd in de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties, mordicus tegen, ze willen dat het ontwerp wordt ingetrokken.<sup>10</sup> De commissie-Geelhoed, die een aantal dereguleringsvoorstellen deed, was het eens met de werkgeversopstelling destijds in de SER. In haar eindrapport van 2 maart 1984 adviseert zij het wetsontwerp in te trekken: het vakbondswerk zou zich, door middel van CAO-bepalingen, zelf wel kunnen reguleren. De minister trok het wetsontwerp niet in, maar schortte de behandeling ervan op tot op zijn vroegst 1986 en legde in 1984 de Stichting van de Arbeid de vraag voor of deze voelde voor een algemene aanbeveling. De Stichting reageerde verdeeld. De werkgevers kwamen met hun eerder genoemde standpunt, de werknemers vonden dat het wetsvoorstel spoedig verdere behandeling behoeft. Het woord is nu weer aan de minister.

*De ondernemingsraad in de jaren tachtig: ingebed en weinig invloed*  
In de tweede helft van de jaren zeventig stonden de meeste bonden, met name binnen de FNV, nogal sceptisch tegenover de OR. De ontwikkeling van een eigen vakbondsorganisatie in het bedrijf in de vorm van bedrijfsledengroepen werd als een ten minste gelijkwaardig alternatief beschouwd. De praktijk was dat vakbondskaderleden zich in grote getale kandidaat stelden bij OR-verkiezingen met als resultaat dat de organisatiegraad onder OR-leden ruim anderhalf maal zo groot is als onder de loonafhankelijke beroepsbevolking. In 1980 was in bedrijven met meer dan 50 werknemers in de profitsektor 68% van de OR-leden georganiseerd: 43% FNV'ers (beroepsbevolking: 26%), 7% CNV'ers (7%), 11% CMHP'ers (3%) en 7% anders georganiseerden (4%) (Teulings, 1981, 89). Betrekken we er de non-profitsektor bij dan zijn de percentages: 40% FNV'ers, 9% CNV'ers, 6% CMHP'ers, 4% anders georganiseerden, totaal 58% (GBIO, 1984). Daarbij komt dat de instelling van ondernemingsraden stormachtig verloopt. Momenteel zijn er zo'n 4200 raden in ondernemingen en instellingen met meer dan 100 werknemers; dat is een instellingspercentage van 84. Sinds in 1982 ook ondernemingen en instellingen met minder dan 100, maar meer dan 35 werknemers OR-plichtig zijn geworden komt de instelling van ondernemingsraden ook bij deze '100-min'-bedrijven

op gang. Momenteel zijn er circa 3200 100-min-ondernemingsraden, dat is in 33% van alle OR-plichtige 100-min-bedrijven en -instellingen.

Gelet op hun samenstelling is het niet toevallig dat ondernemingsraden belangstelling hebben voor onderwerpen die tot het terrein van de vakbeweging gerekend moeten worden: werkgelegenheid, arbeidstijdverkorting, automatisering en dergelijke (GBIO, 1984).

Bij vakbondsbestuurders sloeg de scepsis uit de jaren zeventig ten aanzien van de OR om in een positief bejegende opstelling in de jaren tachtig. Binnen de vakbeweging werden speciale adviescentra voor ondernemingsraden opgericht, bij het CNV in 1981 en bij de FNV en de Industriebond FNV in 1983. Aan de verzoeken om ondersteuning en advies kan, blijkens de jaarverslagen van deze centra, nauwelijks worden voldaan. De OR lijkt een gevestigd instituut te zijn geworden, dat deel is gaan uitmaken van een netwerk van instanties die op verzoek of eigener beweging met de OR bemoeienis hebben: bedrijfskommissies, rechtsinstanties, uitgevers, scholingsinstituten, adviesbureaus etcetera. "Die 'inbedding' van de OR leidt tot een meer of minder sterke vervlechting in een omvattend 'systeem van industriële democratisering'." (Teulings, 1984).

*Bestuurders* van grote concerns met internationale ervaring konkludeerden eind vorig jaar dat de ondernemers in Nederland bepaald niet ongelukkig hoeven te zijn met de hier ontwikkelde vorm van 'werknemersparticipatie': "Feit is dat Nederland een periode van ingrijpende ombuigingen en sociaal-economische beleidsaanpassingen zonder noemenswaardige sociale schokken heeft doorstaan, de ambtenarenstaking uitgezonderd (...). De OR (vormt), alles bijeengenomen, een instituut waarvan de balans na 15 jaar wettelijke regeling en 6 jaar daadwerkelijk functioneren positief uitvalt. Het is niet het paard van Troje gebleken waarvoor sommigen het hebben gehouden. Het stelsel van particuliere ondernemingsgewijze productie, het fundament van ons economisch systeem, is er eerder door bevestigd dan door aangetast. We moesten het maar zo houden en verder werken aan de verbetering, voortbouwend op wat er sedert 1971 is bereikt."<sup>11</sup>

Wanneer van ondernemers- en managementzijde zo tegen de OR wordt aangekeken, dan lijkt het voor de vakbeweging opnieuw tijd voor bezinning op de plaats, taak en functie van dat instituut. In dit verband is het interessant eens te kijken naar de mate van invloed die de OR feitelijk heeft op het ondernemingsbeleid. Een maatstaf hiervoor kan zijn wat OR-leden daarover zelf vertellen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat zij in meerderheid van mening

---

11. *Bestuursjournaal. Tijdschrift voor  
Commissarissen en bestuurders* 3(6),

dec. 1985; zie ook Looise en Heijink,  
1986.

zijn dat de OR in het algemeen (veel) te weinig invloed heeft op het beleid van de direktie.<sup>12</sup> En naarmate onderwerpen liggen op belangrijker beleidsterreinen is de OR-invloed geringer, op strategische beslissingen zelfs nog minder dan wettelijk mogelijk is (Andriessen, Drenth en Lammers, 1985; GBIO, 1985). Een en ander wordt door een recent onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nog eens bevestigd. Ondernemingsraden blijken weinig feitelijke invloed te hebben op de gang van zaken in de onderneming, maar: nog altijd meer dan de vakbonden. Voorzover de raden enige invloed hebben heeft deze betrekking op het sociale beleid, op kommercieel en economisch gebied is de invloed gering (Looise en Heijink, 1986, 137-149).

### *Flexibilisering, deregulering, decentralisatie*

Hernieuwde bezinning op de taak en de plaats van de OR lijkt met name ook gewenst, omdat er op het gebied van de arbeidsvoorwaarden de laatste jaren enkele belangrijke nieuwe ontwikkelingen zijn waar te nemen.

Ten eerste is er in bedrijven een tendens naar flexibilisering van het personeelsbestand. Steeds meer bedrijven en instellingen proberen de 'vaste kern' in hun personeelsbestand kleiner te maken, en vertrouwen voor de rest op uitzendarbeid en 'flexi-werknemers' met arbeidskontrakten waarin bijvoorbeeld het aantal te werken uren niet gespecificeerd is. Het aantal flexibele arbeidskontrakten — bijvoorbeeld in de vorm van oproepkontrakten, of zogeheten 0-tot-40-uurkontrakten — neemt de laatste jaren gestaag toe.<sup>13</sup> Daarbij valt een toenemende neiging te onderkennen om de arbeidskontrakten voor de 'vaste kern' te individualiseren of te differentiëren naar groepen werknemers.

De arbeidstijdverkorting, aan het einde van de jaren zeventig door de vakbeweging offensief ingezet bij de bestrijding van de werkloosheid, wordt van ondernemerskant zoveel mogelijk ingepast in een strategie gericht op flexibilisering van de onderneming (de bankensektor is een voorbeeld). Ondernemingsraden hebben instemmingsrecht ten aanzien van verschillende aangelegenheden die door de invulling van de arbeidstijdverkorting en door de flexibilisering aktueel zijn, zoals werktijden-

---

12. Uit een GBIO-enquete onder 230 ervaren OR-leden bleek dat slechts één op de vijf tevreden is over de mate van invloed die zijn/haar OR heeft op het direktiebeleid. Ruim 3/4 vond die invloed (veel) te gering; zie *OR-Informatie*, juni 1985, 'Effektieve beleidsinvloed voor OR nog lange weg'. Deze gegevens stemmen overeen met eerder onderzoek door middel van interviews met bijna 300 OR-

leden, zie GBIO, 1984.

13. Het aantal variabele kontrakten op deeltijdbasis wordt geschat op 500.000 à 800.000; het betreft kontrakten waarmee nauwelijks of geen zelfstandig bestaan te financieren is (zie *Haagse Post*, 20-12-'85). Alleen al in 1985 is de vraag naar uitzendkrachten gestegen met 25 à 30% (*De Volkskrant*, 14-1-'86).



regelingen, het aanstellings- en ontslagbeleid, beloningssystemen en dergelijke. De druk om (primaire) arbeidsvoorwaarden steeds meer op het niveau van de onderneming vast te stellen zal toenemen. Maar wie gaat zich daarmee bezighouden: de OR of de vakbond?

De overheid sluit in toenemende mate aan op de tendens tot flexibilisering van de arbeid via haar wetgeving, of liever gezegd, door het nalaten of schrappen van wetgeving: deregulering. Zo zien we de laatste jaren een verlenging van de proeftijd, versoepeling van het ontslagrecht, vergroting van de mogelijkheden tot het inlenen van personeel, het verruimen van de wettelijk toegestane arbeidsduur per dag, uitbreiding van de mogelijkheden tot (tijdelijke) vervangingsovereenkomsten voor alle werknemers, en een tendens tot opheffen van het minimumloon (Wijgaerts, 1985; Vreeman, 1984).<sup>14</sup> Flexibilisering en deregulering samen leiden op landelijk niveau tot een steeds verdergaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Er ontstaat een meer individuerichte benadering van de sociaal-ekonomische relaties. Er dreigt steeds meer afbrokkeling van de sociale en kollektieve dimensie in de arbeidsverhoudingen. Onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden verplaatsen zich naar de individuele bedrijven. Tevens is een verlaging waar te nemen van het onderhandelingsniveau *binnen* de onderneming, met als kenmerk geen CAO, maar kontrakten met individuele en aparte groepen werknemers.

Over de decentralisatietendens in de Nederlandse arbeidsverhoudingen bestaat in vrij brede kring consensus. Vanuit uiteenlopende hoeken wordt een ontwikkeling naar, en soms ook de wenselijkheid van decentraal onderhandelen vastgesteld (Wijgaerts, 1985; Arts en Van Haaren, 1985).

### *De bond het bedrijf weer in?*

Naar haar aard is de vakbeweging geneigd de nadruk te leggen op kollektivisering en standaardisering van de arbeidsvoorwaarden. Wanneer het generaliserende aspekt van het arbeidsvoorwaardenbeleid — namelijk gelijk loon voor gelijk werk en minimumvoorwaarden aan de rechtspositie, te regelen bij CAO — al te zeer wordt prijsgegeven, ontstaat een onoverzichtelijke situatie. Een probleem is dat de vakbeweging momenteel in het defensief zit. Sinds 1945 is de organisatiegraad in Nederland nog niet zo laag geweest: minder dan 30% van de werknemers is nu vakbondslid, tegen 40% in 1979. Om aantrekkelijk te blijven voor uiteenlopende groepen, met name jongeren en vrouwen

---

14. Ondernemers nemen alvast een voorschot op voorstellen hierover door onomwonden het oneigenlijk gebruik van wetten te bepleiten om

bijvoorbeeld uitzendkrachten in dienst te houden voor de termijn die hun schikt (*De Volkskrant*, 14-1-'86).

(onder wie veel 'flexiwerkneemsters') zullen de bonden hun beleid moeten differentiëren naar deze verschillende werknemersgroepen en belangen zonder daarbij de kollektieve dimensie (inklusief het belang van de uitkeringsgerechtigden) uit het oog te verliezen. Voorzitter Visser van de Industriebond FNV: "We voeren nu al een beleid dat is gericht op bedrijfsseigen situaties. In de toekomst zou het best eens zo kunnen uitpakken dat we de centrale inzet van het CAO-overleg nog verder gaan decentraliseren dan al het geval is."<sup>15</sup> De Dienstenbond FNV, om nog maar eens een ander voorbeeld te nemen, heeft de ervaring "dat het steeds moeilijker wordt alle verschillende deelbelangen van werknemers op één lijn te krijgen".<sup>16</sup>

Door het ledenverlies en het decentralisatieproces dringt zich steeds meer de vraag op naar de *rol van de vakbonden op ondernemingsniveau*. Opnieuw hebben de werkgevers hun antwoord hierop al klaar, al is het dan in de vorm van een retorische vraag: "Wie in deze discussie kiest voor de bond, komt voor vragen als: is de bond nog wel in alle gevallen representatief voor degenen die hij zegt te vertegenwoordigen en kan de bond de rol van algemene belangenbehartiger van werknemers wel goed blijven spelen?" Aldus Van Wijk, voorzitter van de Algemene Werkgeversvereniging, die is betrokken bij het afsluiten van meer dan 200 CAO's. Van Wijk stelt nadrukkelijk vast dat zich immers ook *ondernemingsraden* aandienen als potentiële gesprekspartner.<sup>17</sup>

De belangenbehartiging decentraliseren, is nu de leus in de vakbeweging. Maar hoe moet dat gebeuren? Een van de belangrijkste thema's in de 'vernieuwingsstrategie' van de onlangs honderd jaar geworden Industriebond FNV is een steviger verankering van de bond in het bedrijf. Tegelijkertijd wordt het vakbondswerk echter 'slechts' als instrumenteel en functioneel gezien ten opzichte van het OR-werk: "goed functionerende ondernemingsraden steunen op actieve vakbondsgroepen".<sup>18</sup> Hieraan wordt toegevoegd dat "voeding over bredere zaken" van de vakbeweging zal moeten komen. Maar het blijft onduidelijk of en hoe vakbondsgroepen in het bedrijf een zelfstandige rol moeten en kunnen spelen ten opzichte van de bedrijfsleiding en van de OR. Ook bijvoorbeeld de hiervoor genoemde Dienstenbond hanteert geen duidelijk en consistent concept van belangenbehartiging op ondernemingsniveau. Onder het motto 'met machtsmiddelen moet strategisch worden omgegaan' lijkt het deze bond om het even of nu de OR of de vakbondsbestuurder, de bedrijfsledengroep of de plaatselijke vakbondsafdeling zich voor arbeidsvoorwaardelijke belangen inzet.<sup>19</sup>

---

15. D. Visser in *Het financieele Dagblad*, 15-1-'86).

16. *NRC-Handelsblad*, 18-12-'85.

17. *Het financieele Dagblad*, 15-1-'86.

18. *Ibid.*

19. Zie *Flexibilisering*, brochure Dienstenbond FNV, afd. scholing en vorming, december 1985.

### **De OR als CAO-partij?**

Het recht om kollektieve arbeidskontrakten af te sluiten berust vanouds bij de georganiseerde werknemers en ondernemers. Door het CDA werden over het CAO-recht in 1985 enkele opmerkelijke standpunten ingenomen (die sindsdien niet meer zijn herzien). Het CAO-recht zou, op den duur, moeten worden overgedragen aan ondernemingsraden. Vakbonden zouden nog wel moeten blijven onderhandelen, maar zich moeten beperken tot het afsluiten van raam-CAO's, die op ondernemingsniveau worden ingevuld. Dit laatste zou niet door de vakbond maar door de OR moeten gebeuren. Een en ander past in het traditionele kofessionele denken over de onderneming als 'werkgemeenschap'. Een OR zal als 'orgaan van de onderneming' eerder dan de vakbond een integratieve opstelling kiezen: een OR zal eerder rekening houden met overwegingen die te maken hebben met het algemeen ondernemingsbelang. Een voorwaarde voor een OR-rol inzake primaire arbeidsvoorwaarden is, zo gaat de redenering verder, dat vakbonden en werkgeversorganisaties "hun gevestigde belangenposities loslaten en de ruimte geven voor een *versnelde ontwikkeling van de OR*".<sup>20</sup> Gepleit wordt voor OR-bevoegdheden ten aanzien van primaire arbeidsvoorwaarden, verbetering van de ontslagbescherming en zelfs een behoorlijke betaling voor het OR-lidmaatschap.

Vanuit het oogpunt van een goede behartiging van werknemersbelangen zijn er nogal wat bezwaren aan te voeren tegen het denkbeeld van de OR als CAO-partij. De belangrijkste zijn de volgende:

- OR-leden zijn loonafhankelijk van degene met wie zij zouden moeten onderhandelen. In tegenstelling tot het begin van de jaren zestig is dit een extra probleem, omdat de arbeidsmarktpositie van werknemers in het algemeen verzwakt is. OR-leden zijn onvoldoende vrij om voor werknemersbelangen op te komen. Op tal van momenten komen zij hun chefs en kollega's ook tegen in een andere rol dan die van onderhandelaar. Een vakbondsbestuurder is vrijgesteld en onafhankelijk van de leiding van de onderneming;
- de vakbeweging beschikt over een organisatie en over de middelen om macht uit te oefenen door middel van stakingen en dergelijke. Het ontbreekt de OR aan deze mogelijkheden. Uit oogpunt van machtsverhoudingen onderhandelt de OR vanuit een ondergeschikte positie;
- een OR is geen vakbondsorgaan maar een orgaan van de onderneming. De grenzen van de vertegenwoordigende functie van een OR worden bepaald door het ondernemingsbelang, dat per definitie een zaak is van meer partijen.<sup>21</sup> De grenzen van de belangen-

---

20. B. de Vries, Hoe staat het met het sociaal-economisch beleid?, *ESB*, 14-8-'85; zie ook Gerritse (1986) en

W. Kooijman, De ondernemingsraad als vakbond, *Personeelsbeleid* 21 (2, 3 en 10), febr.-okt. 1985.

behartigende taak van de vakbeweging zijn veel ruimer en bovendien anders bepaald, te weten door de afweging van korte- en lange-termijnbelangen (werkloosheidsbestrijding), door de solidariteit tussen werknemers in verschillende sectoren en tussen werknemers en uitkeringsgerechtigden, en door inzicht in de sociaal-ekonomische situatie in de afzonderlijke ondernemingen en in de hele sektor;

— bij 'CAO-onderhandelingen' door de OR is de mogelijkheid groot, dat arbeidsvoorwaarden bij ondernemingen in dezelfde bedrijfstak uiteen gaan lopen. Dat kan leiden tot ongerechtvaardigde verschillen in arbeidsvoorwaarden (en voor ondernemers tot een ongelijke concurrentiepositie);

— ondernemingsraden beschikken veelal niet over voldoende inzicht in de technische bijzonderheden van arbeidsvoorwaarden en hebben veelal een beperkt zicht op de arbeidsvoorwaarden op meso- en makro-niveau. Voor een OR is het daarom mogelijk om solidariteit met groepen buiten de eigen onderneming tot uitdrukking te brengen;

— de OR is primair bedoeld voor overleg over zaken als investeringsbeleid, sociaal beleid en dergelijke. Het gaat daarbij om het uitoefenen van invloed op het ondernemingsbeleid. Bij CAO-onderhandelingen gaat het primair om de verdeling van de toegevoegde waarde. Wat de ene partij wint verliest de andere (binnen bepaalde grenzen; loonsverhogingen die het bedrijf in zijn voortbestaan bedreigen leveren voor alle partijen nadeel);

— het democratisch verkiezingsprincipe van de OR (waarvan ook ongeorganiseerden deel uitmaken) komt op gespannen voet met de onderhandelingsvrijheid van de vakbeweging, wanneer ondernemingsraden als CAO-partij gaan optreden.

Volgens Ramondt zullen de CDA-ideeën in de praktijk leiden tot restauratie en renovatie van het bedrijvenwerk. De vakbeweging zal immers pas bereid zijn de CAO-onderhandelingen meer te decentraliseren wanneer men niet door ongeorganiseerden voor de voeten wordt gelopen. Gehele of gedeeltelijke overdracht van het CAO-recht aan de OR zal niet mogelijk blijken zonder ongeorganiseerden daarvan te weren. Werknemersbelangenbehartiging door een OR zou betekenen, dat men nauwelijks meer redenen zou hebben om nog van een vakbond te zijn. Vandaar ook dat Ramondt — mijns inziens terecht — het primaat van de belangenbehartiging legt bij de vakbond en niet bij de OR. Sterker nog: Ramondt vindt een OR in bedrijven waar de organisatiegraad boven de 15% ligt eigenlijk overbodig.<sup>22</sup>

---

21. Dit geldt niet alleen voor de OR maar ook voor de individuele ondernemer. Bij ontstentenis van een bedrijfstak-CAO zal een ondernemer de arbeidsvoorwaarden ontwikkelen

gericht op de eigen doeleinden van het bedrijf: het arbeidsvoorwaardenbeleid als instrument voor het eigen ondernemingsbeleid; zie Van Wijk in *Het financiële Dagblad*, 15-1-'86.

### ***De noodzaak van een Wet Vakbondswerk in de onderneming***

Onder welke voorwaarden kan de OR een stimulanus zijn voor de behartiging van de werknemersbelangen? Vreeman (1986) acht in dit verband de vraag relevant "of een OR de verdere ontwikkeling van vakbondsorganisaties bevordert of afremt, gezien de huidige ontwikkeling van managementstrategieën in Nederland". Wat in deze formulering mijns inziens terecht tot uitdrukking wordt gebracht, is dat het niet de vraag is of het vakbondswerk voldoende ondersteunend is voor het OR-werk, maar omgekeerd.

Om te beginnen doet Vreeman het voorstel de grote ongelijkheid in faciliteiten en rechtsbescherming tussen OR-leden en vakbondskaderleden die geen OR-lid zijn op te heffen. Daartoe moet het *Wetsontwerp Vakbondswerk in de onderneming* van stal worden gehaald. De taken van de vakbondsgroep, die in het wetsontwerp niet worden geregeld, zouden moeten worden vastgelegd in de CAO. Voorts werpt Vreeman de, zoals we hierboven al zagen niet nieuwe, vraag op of het niet beter zou zijn de bij de landelijke vakcentrales aangesloten vakbonden het alleenrecht te geven bij de kandidaatstelling voor de OR-verkiezingen. De consequentie daarvan zou zijn dat ondernemingsraden uitsluitend zouden bestaan uit kaderleden en (eventueel) gewone leden van de vakbonden.

Het uitgangspunt van deze voorstellen is duidelijk: onderhandeling en overleg over zaken als primaire arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid, arbeidsduur en dergelijke dient plaats te vinden door de *georganiseerde* werknemers en liefst nog door degenen wier vakbond een breed maatschappelijk beleid voert, gericht op herstel van de werkgelegenheid, rekening houdend met de positie van uitkeringsgerechtigden en dergelijke. Dat voorkomt kategorialisme en bedrijfsegoïsme, dat Vreeman als het om dit soort belangrijke onderwerpen gaat mijns inziens terecht wil buitensluiten.

Onduidelijk is waarom taken en bevoegdheden van de vakbondskadergroep in de ondernemingen en instellingen in de CAO zouden moeten worden geregeld en niet wettelijk bepaald zouden kunnen zijn. CAO's hebben het nadeel dat ze een tijdelijk karakter hebben, voor verschillende bedrijfstakken en ondernemingen verschillend kunnen uitpakken etcetera. Om deze nadelen te ondervangen verdient een wettelijke regeling de voorkeur. Daarin zou de wederzijdse taak- en competentieafbakening tussen OR en vakbond preciezer dan nu het geval is kunnen worden geregeld. De 'syndikale onderstroom' op ondernemingsniveau zou dan na vele tientallen jaren eindelijk eens wettelijk worden verankerd.

De voorstellen van Vreeman betekenen het omvormen van het OR-werk tot vakbondswerk. De OR wordt er in zijn huidige vorm aan opgeofferd. Uit oogpunt van democratisering van de bedrijven — hoe beperkt de mogelijkheid daartoe onder kapitalistische eigendomsverhoudingen misschien ook moge zijn — lijkt het me echter een onwenselijk perspektief dat bepaalde categorieën werknemers worden uitgesloten van mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het ondernemingsbeleid. Vooral ook om die reden is het goed dat ondernemingsraden kunnen zijn samengesteld uit zowel ongeorganiseerde als (bij verschillende vakbonden) georganiseerde werknemers. Al is een OR nog niet hetzelfde als zelfbestuur, het is toch een vorm van vertegenwoordigende democratie waarvan principieel niemand dient te worden uitgesloten. In een arbeidsorganisatie dient een door alle daarin werkzame personen democratisch gekozen orgaan mogelijkheden te hebben voor beleidsbeïnvloeding, of het nu gaat om investeringen, reorganisaties, automatisering, maatregelen op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn of om een aantal sociale beleidsonderdelen. De Wet op de Ondernemingsraden biedt daartoe in de vorm van het informatierecht, de advies- en instemmingsbevoegdheden en het recht van beroep een aantal mogelijkheden.

Dit betekent echter niet dat de OR ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en van onderhandelingsonderwerpen met een duidelijk maatschappelijk karakter (werkgelegenheid, omvang arbeidsduur, nieuwe technologie en dergelijke) als kontrapartij zou moeten kunnen optreden. Dat is een taak van de vakbeweging, niet van de OR. De overwegingen daarvoor heb ik in het voorgaande uiteengezet. Wel valt op ondernemingsniveau vaak nog veel in te vullen, nadat landelijk, op bedrijfstak- of sectoraal niveau overeenkomsten zijn afgesloten tussen vakbeweging en werkgevers. De invulling van de ATV (roosterproblematiek) en de uitwerking van technologieovereenkomsten zijn daar voorbeelden van. De OR kan daarin een rol vervullen.

Wat ik beoog te bepleiten is niet een versterking van zowel de OR als de vakbond op ondernemingsniveau. Dat zou te simpel zijn, en bovendien onjuist. Op de eerste plaats heeft de vakbond vergeleken met de OR een grote achterstand wat faciliteiten en rechtsbescherming betreft. Die van de vakbond zouden op een ten minste gelijk niveau met die van de OR moeten worden getrokken. Niet alleen omdat vakbondsgroepen een ondersteunende betekenis voor ondernemingsraden hebben, maar vooral ook omdat zij een geheel eigen rol zouden moeten kunnen vervullen tegenover de werkgever in het betreffende bedrijf, namelijk als onderhandelende kontrapartij. Vakbondsgroepen ingebed in een landelijke vakbeweging die buiten en boven de bedrijven staat, in tegenstelling tot ondernemingsraden die een orgaan zijn van het bedrijf, zouden over onderhandelingsbevoegdheden moeten kunnen beschikken. Uit oogpunt van duidelijk-

heid, rechtszekerheid voor de betrokken kaderleden en rechtsgelijkheid tussen vakbondsgroepen in verschillende ondernemingen en bedrijfstakken, zouden deze bevoegdheden, tezamen met de rechtsbescherming van de betrokken vakbondskaderleden en faciliteiten voor het vakbondswerk, in een Wet Vakbondswerk in de onderneming geregeld kunnen worden. Nu betreft het hier uiteraard ook een vakbondsinterne aangelegenheid, namelijk die van een verdeling van bevoegdheden tussen de bezoldigde bestuurders en de onbezoldigde kaderleden. Het is daarom de vraag hoe gedetailleerd en dwingend bevoegdheden zouden moeten worden bepaald. Wellicht is het wenselijk dat de wet de mogelijkheid biedt tot uiteenlopende varianten. Reële onderhandelingsbevoegdheden voor vakbondsgroepen lijken in elk geval aan te sluiten bij decentraliseringstendensen die ook binnen de vakbeweging zelf zijn waar te nemen.

Gesteld dat vakbondsgroepen onderhandelingspartij zouden kunnen zijn: dan bestaat de mogelijkheid van verdeeldheid tussen groepen binnen een en dezelfde onderneming en kan de vraag rijzen welke partij op enig moment vanuit de werknemers de onderhandelingen moet voeren met de ondernemer en ook metterdaad contracten moet kunnen afsluiten. Men zou kunnen redeneren dat bevoegdheden daarom beter niet gedecentraliseerd kunnen worden. Dat lijkt mij een onjuiste konklusie. Verdeeldheid wordt immers niet voorkomen door wetgeving. Maar bovendien doet zich ook nu, telkens wanneer CAO's moeten worden afgesloten, de genoemde mogelijkheid voor, zij het op bedrijfstakniveau. Er wordt veelal getracht verdeeldheid te voorkomen door voordat de CAO-onderhandelingen beginnen tussen de vakbonden eisenpakketten uit wisselen, op elkaar af te stemmen of zelfs te koördineren. Het valt niet goed in te zien waarom dat wel op bedrijfstak- en niet op ondernemingsniveau zou kunnen.

Mijn konklusie is niet het afschaffen van de OR vanaf een organisatiegraad van 15%, zoals Ramondt voorstelt, maar evenmin het laten uitgroeien van de OR tot vakbondsorgaan, zoals Vreeman zou wensen. De OR als vertegenwoordiging van alle werknemers dient invloed te kunnen blijven uitoefenen op het beleid van de arbeidsorganisatie. De Wet op de Ondernemingsraden biedt daartoe een goede basis. Onderhandelingsbevoegdheid aangaande arbeidsvoorwaarden dient aan de OR onthouden te worden. De OR moet geen CAO-partij worden, zeker niet als het gaat om maatschappelijke onderwerpen waarvan het belang duidelijk uitgaat boven dat van het afzonderlijke bedrijf of van degenen die er werken. Wat dit betreft dient de vakbeweging de kontraktpartij te blijven. Om dat ook op ondernemingsniveau reëel mogelijk te maken dient er een Wet Vakbondswerk in de onderneming te komen, waarin ook de bevoegdheden voor vakbondsgroepen geregeld worden. Dat een en ander ook een perspektiefbiedende benadering van de vak-

beweging tegenover haar kaderleden vergt ten aanzien van de positie van het (toekomstige) vakbondswerk en de verhouding daarvan tot het OR-werk, lijkt me duidelijk. Misschien dat dit artikel daartoe enige bouwstenen heeft aangedragen.

### Literatuur

- Andriessen, J., P. Drenth en C. Lammers, 1984, *Medezeggenschap in Nederlandse bedrijven*, Amsterdam
- Arts, W. en P. van Haaren, 1985, Decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg, *Economisch-Statistische Berichten* 3531
- Buitelaar, W., J. Hendriks, J. Veltman en R. Vreeman, 1984, De syndikale onderstroom. Het denken binnen NVV en EVC over bedrijfsorganisatie en medezeggenschap, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 7(4), 109-135
- Drenth, P. e.a., 1967, *Overleg en ondernemingsraad, gisteren-heden-morgen*, 5-21, Leiden
- Fase, W., 1986, *De collectieve arbeidsovereenkomst en het instemmingsrecht*, in Santbergen (red.), 1986
- GBIO, 1984. Santbergen, K. en J. Cruypers, 1984, *De kwaliteit van OR-cursussen in beweging*, Den Haag
- GBIO, 1985. Verslag Themadag 18 juni, Den Haag
- Gerritse, G., 1986, *De ondernemingsraad en de arbeidsvoorwaardenvorming, een toekomstperspectief*, in Santbergen (red.), 1986
- Groot Praktijkboek Ondernemingsraden, suppl. 8, aug. 1984, Kluwer
- Harmsen, G. en B. Reinalda, 1975, *Voor de bevrijding van de arbeid*, Nijmegen
- Hoeven, P. ter, 1972, *Breukvlakken in het arbeidsbestel*, Alphen a/d Rijn
- Lammers, C., 1985, Medezeggenschap in Nederlandse bedrijven, in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 1(4), 81-85
- Looise, J.C., 1985, in GBIO-verslag Themadag 18 juni 1985, Ontwikkelingen in het functioneren van ondernemingsraden en de consequenties daarvan voor de scholing en vorming van ondernemingsraden
- Looise, J.C. en J.Z. Heijink, 1986, *De OR en zijn bevoegdheden*, Nijmegen
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1982, *Inzicht, een toelichting bij de WOR*, Den Haag
- Ramondt, J., 1986, *De ondernemingsraad, een belanghebbend adviseur*, in Santbergen (red.), 1986
- Reynaerts, W., W. Fase en R. de Boer, 1985, *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, Den Haag
- Santbergen, K. (red.), 1986, *OR in arbeidsvoorwaarden: partner of spelbreker; over vakbond, OR en CAO in het bankbedrijf*, Amsterdam
- Stekelenburg, J., 1986, in Santbergen (red.), 1986
- Teulings, A., 1981, *Ondernemingsraadpolitiek in Nederland*, Amsterdam



- Teulings, A., 1984, Vijf jaar WOR: optimisme gerechtvaardigd, *OR-Informatie* juli/aug.
- Visser, J., M. Vendel, M. Comperen en K. Santbergen, 1976, *De maatschappij is veel onwaardiger dan wij vroeger dachten, 30 jaar scholing en vorming in de Industriebond FNV: 1945-1975*, Amsterdam. Deze publikatie lag ten grondslag aan het 'Nederland-gedeelte' van *Vakbondswerk moet je leren* door G. Schmidt, W. Sprenger en J. Visser, Amsterdam 1979
- Vliet, G. van, 1979, *Bedrijvenwerk als vorm van belangenbehartiging*, Alphen a/d Rijn
- Vreeman, R., 1984, Flexibele arbeid. Flexibilisering als vorm van herstructurering van de arbeidsverhoudingen, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 8(2), 7-24
- Vreeman, R., 1986, *Om de toekomst van de bedrijfsdemokratisering*, in Santbergen (red.), 1986
- Waarden, F. van, 1981, *Bedrijvenwerk: bijwage van de ondernemingsraad? M & O*, jan./febr.
- Windmuller, J. en C. de Galan, 1979 (oorspr. editie 1969), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, 3e herz. druk
- Wijgaerts, D., 1985, Flexibilisering en deregulering: naar individualisering van arbeidsverhoudingen, in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 1(4)

---

Op dit terrein publiceerde TPE eerder:

Wout Buitelaar e.a., *De syndikale onderstroom. Het denken binnen NVV en EVC over bedrijfsorganisatie en medezeggenschap*. TPE 7/4