

De geschiedenis van de ABVA

Medezeggenschap van ambtenaren vanaf 1945

Er is geen vakbond, die met zoveel medezeggenschapsorganen te maken heeft als Abva-Kabo. De federatie bestreek bijvoorbeeld eind 1980, met 2290, 42,7% van alle ondernemingen die onder de werking van de Wet op de Ondernemingsraden vielen. Bij 893 daarvan waren op dat moment ondernemingsraden in functie. Het totaal aantal dienst- en medezeggenschapscommissies bij ministeries en rijksdiensten, bij provinciale en gemeentelijke secretarieën en bedrijven en bij andere lagere overheden is onbekend, maar groot. Dan zijn er nog afzonderlijke medezeggenschapsregelingen voor de sociale werkplaatsen en in het onderwijs. Hoewel de precieze aantallen niet bekend zijn, moet Abva-Kabo in een gigantisch aantal medezeggenschapsorganen vertegenwoordigers hebben. Alleen bij de PTT gaat het bijvoorbeeld al om tweehonderd dienstcommissies. Toch is die grote betrokkenheid van de ambtenarenvakbonden bij medezeggenschap een vrij onbekend gegeven. Een belangrijke reden daarvoor is dat bij medezeggenschap de aandacht altijd primair op de industriële sector gericht is. Het beeld dat in de publieke opinie heerste over de „ambtenaar” was ook niet bevorderlijk voor aandacht. De verhouding tussen ambtenarenmedezeggenschap en parlementaire democratie is een moeilijk en nog altijd niet opgelost vraagstuk. Tenslotte hebben het aanvankelijk verzet tegen het actief en passief kiesrecht voor ongeorganiseerden en de aanwezigheid van sterke categorale bonden zeker remmend gewerkt op de ontwikkeling van de ambtelijke medezeggenschap.

De geschiedenis van de medezeggenschap en de betrokkenheid van de ABVA daarbij staan centraal in dit artikel over de „ambtelijke” vormen en het volgend over de „particuliere” medezeggenschapsorganen.

De eerste jaren na de wereldoorlog leefde in Nederland de verwachting dat er veel zou gaan veranderen. De medezeggenschap van vakbonden en arbeiders in de particuliere sectoren stond daarbij in het centrum van de belangstelling. Ook de ambtelijke vakbonden bezonnen zich op de medezeggenschapsproblematiek. In een rapport van een NVV-commissie legden zij, eind 1948, hun verlangens neer. Dit op ruime schaal verspreide rapport is later wat in de vergetelheid geraakt. De commissie overwoog dat het niet wenselijk was in de overheids sfeer ondernemingsraden in te voeren, omdat de doelstellingen van een overheidsbedrijf en van een particulier bedrijf principieel verschilden. Wel moest bij elk in aanmerking komend bedrijf en dienst een medezeggenschapscommissie worden ingesteld. Deze commissies zouden slechts adviserende bevoegdheden moeten krijgen, maar wel besprekingen moeten kunnen voeren over algemene aangelegenheden van financiële, technische en economische aard. Belangrijk was de eis dat deze medezeggenschap zou worden vastgelegd in een aparte wet. De medezeggenschapscommissieleden zouden moeten worden aangewezen door de vakbonden, waarbij de zetelverdeling gekoppeld diende te zijn aan de aantallen leden. Om al deze eisen te ondersteunen ging de presentatie van het rapport gepaard met een aantal ABVA-bijeenkomsten in het land, waarin zeshonderd ABVA-leden discussieerden over het vraagstuk van de medezeggenschap. Een aantal van de toen gestelde eisen is nog altijd niet ingewilligd. Belangrijker was in die tijd de „stevige stap voorwaarts”, die gemaakt werd met een door het Centraal Orgaan voor Gemeenten opgestelde conceptverordening voor de medezeggenschapscommissies bij de gemeenten. Daarin werd de overlegsfier principieel verruimd tot „alle onderwerpen betreffende werkwijze van en de dienstvoorwaarden bij de tak van dienst, voor zover deze behoren tot de bevoegdheid van het hoofd van tak van dienst”. Voor een aantal gemeenten bracht dat niet veel nieuws, voor vele andere gemeenten zou een grote winst gemaakt zijn wanneer dit reglement zou worden ingevoerd. Daarom was het oordeel van de ABVA positief. De aandacht voor medezeggenschap en andere maatschappelijke veranderingen ebde na 1950 snel weg. De ABVA voerde in die jaren dan

De ABVA congresseert in 1950 in Arnhem: Span de boog, het ledental omhoog



Tiende aflevering

Op deze en volgende pagina de tiende aflevering van de artikelenreeks „De geschiedenis van de ABVA”. De artikelen zijn het resultaat van een onderzoek dat wordt verricht door de projectgroep Sociologie van Vakbeweging en Organisatieverandering van de Universiteit van Amsterdam. Reacties kunnen gestuurd worden aan de Projectgroep SVO, Vakgroep Arbeid en Organisatie, Sociologisch Instituut, Oude Hoogstraat 24, 1012 CE Amsterdam.

ook een stille strijd om erkenning. Want terwijl andere bonden en met name de vakcentrales waren geaccepteerd als onderhandelingspartner, moesten de ambtenarenvakbonden nog op vele plaatsen strijden voor zo'n erkenning. Jarenlang moest op rijksniveau onderhandeld worden over de reglementering van dienstcommissies en zelfs van bijzondere commissies. Pas in 1955 ging de regering akkoord met het vakbondsmonopolie op de vertegenwoordiging in de verschillende commissies. Overigens duurde het nog anderhalf jaar voordat de betreffende circulaire het ministerie van Binnenlandse Zaken verliet. Daarna kon begonnen worden met het instellen van de bijzondere commissies en pas nadat die er waren kon men gaan werken aan de reglementering van de dienst-

commissies. In de ABVA-jaarverslagen is dan een geleidelijke toeneming van het aantal vertegenwoordigingen te zien. Dat het instellen van een dienstcommissie nog geen medezeggenschap hoefde te betekenen geeft het volgende, krasse citaat uit een interview met een oud-bondsbestuurder aan:

„De dienstcommissies bij de Belastingen, die bestonden al twaalf jaar en in die twaalf jaar hebben ze twee keer vergaderd: één keer bij de oprichting en één keer over de vraag of ze zouden worden opgeheven.”

Het verkrijgen van een goed overzicht is voor deze periode moeilijk door de grote onderlinge verschillen tussen ministeries, diensten, gemeenten, provincies, waterschappen enzovoort. Min of meer toevallige omstandigheden, zoals de po-

de ABVA zich bij deze ontwikkeling neer; ook omdat de verordening op andere punten, zoals de bevoegdheden, verbetering bracht.

Bij actief kiesrecht hebben overigens alle werknemers in principe het recht een stem uit te brengen op door de bonden gestelde kandidaten; bij passief kiesrecht mogen zij bovendien onder bepaalde voorwaarden kandidaten stellen. De discussie over actief en passief kiesrecht was onder tusschen op nationaal niveau getild. In het Centraal Orgaan kwam het tot groot meningsverschil tussen de bonden en de vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Nadat het Centraal Orgaan desondanks in een circulaire aan de gemeenten het actief kiesrecht positief benaderde, maakten de bonden de zaak aanhangig bij de minister van Binnenlandse Zaken. Deze stelde zich in eerste instantie achter de bonden op. Hij verklaarde dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren overlegd moest worden met de vakorganisaties. Alleen met hun eigen instemming konden vertegenwoordigers van bonden gekozen worden door derden. Het overleg in medezeggenschaps- en dienstcommissies mocht nooit in de bevoegdheden van het centrale overleg treden. De minister wilde alle plaatselijke verordeningen gaan toetsen aan deze uitgangspunten. Hiertegen kwam het Centraal Orgaan opnieuw in het geweer. Er ontstond een felle briefwisseling, die echter na verloop van tijd verzandde tot een voortsmeulende kwestie, die zonder veel vooruitgang werd behandeld in brieven en rapporten. In een aantal gemeenten gingen de ontwikkelingen wel door. In juni 1971 werd in Rotterdam zelfs het passieve kiesrecht voor ongeorganiseerden aanvaard. Toen hetzelfde gebeurde in Haarlem besloten de plaatselijke afdelingen van de ambtenarenorganisaties zelfs geen kandidaten te zullen stellen. Ook in andere gemeenten, zoals Enschede, Zwolle, Deventer, Den Bosch, Utrecht en Amsterdam, vonden discussies plaats over het kiesrecht. De bonden kwamen hierbij op twee wijzen in problemen. Hun relaties met sommige progressieve partijen raakten er plaatselijk door vertroebeld en er gingen interne verschillen en spanningen ontstaan als afdelingen met verschillende regelingen te maken kregen en daar ook nog anders op reageerden. Het was de Tweede Kamer, die in najaar 1975 de zaak in een nieuwe stroomversnelling bracht. Zij aanvaardde toen een motie-Nypels, ingediend door D'66, PPR en VVD, die de regering uitnodigde te onderzoeken of door een wijziging van de Ambtenarenwet de belemmeringen voor het invoeren van een actief en passief kiesrecht voor ongeorganiseerden uit de weg konden worden genomen. Hoewel er bij de PvdA-fractie twijfel bestond of door verbreding van het kiesrecht ook een goede belangenbehartiging door de vakorganisaties gegarandeerd kon blijven, hielp zij de motie toch aan de meerderheid. Omdat de ABVA vasthield aan het vakbondsmonopolie op kandidaatstelling, kwam hij daarmee in deze problematiek geïsoleerd te staan van de drie progressieve regeringspartijen. Ook in deze periode (1970-1975) laat het functioneren van de dienstcommissies bij de Rijksoverheid en bij veel lagere overheden nog veel te wensen over.

litieke en persoonlijke verhoudingen, konden een doorslaggevende rol spelen om de medezeggenschap helemaal geen of juist wel inhoud te geven. Terwijl in de jaren zestig voor het particuliere bedrijfsleven weer enig leven kwam in de medezeggenschapsdiscussies, kabbelde het ambtelijk overleg voort. Nog in 1965 moesten de samenwerkende centrales rappelleren over de uitblijvende instelling van een bijzondere commissie bij het ministerie van Volkshuisvesting. In juli 1968 waren de dienstcommissies nog in voorbereiding bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, CRM en Onderwijs en Wetenschappen. Bij de ministeries met meer uitvoerende taken bestonden wel behoorlijke aantallen dienstcommissies, bijvoorbeeld bij Financiën 135 en bij Verkeer en Waterstaat 133.

Gisting vanuit Rotterdam

In de jaren zestig werd in de Rotterdamse gemeenteraad gediscussieerd over de teurstellende praktijk van de medezeggenschap. Daarbij werd vooral door het KVP-raadslid Couwenberg ingebracht dat het bondsmonopolie op vertegenwoordiging één van de oorzaken voor het slecht functioneren was. Zijn idee om alle personeelsleden actief kiesrecht toe te kennen stuitte op grote weerstand van de bonden en van de wethouder Personeelszaken. Bij een enquête onder het gemeentepersoneel bleek echter een overtuigende meerderheid vóór het actief én het passief kiesrecht van ongeorganiseerden te zijn. Omdat ongeveer 70% van de Rotterdamse gemeente ambtenaren ook georganiseerd was, voelden de bonden zich aardig in hun hemd gezet door deze uitslag. Toen in 1971 het actief kiesrecht in een nieuwe verordening werd geregeld, legde

wordt vervolgd