

Jong, Jaap de (1982, oktober)

Van waterval naar brede stroom: De betrokkenheid van de ABVA bij de naoorlogse ontwikkeling van de 'medezeggenschap'. Den Haag. (Werkstuk in het kader van Arbeid en Organisatie I)

Verantwoording

De Sociologie van Arbeid en Organisatie is het eerste bijvak in mijn doctoraalstudie Politicologie; specialisatie: de Verhouding Staat en Maatschappij in Nederland na 1945. Het aantal voor dit bijvak beschikbare studiepunten werd gelijkmatig verdeeld over een viertal activiteiten. Twee daarvan zijn hier van bijzonder belang: het introductieprogramma op het gebied van de vakgroep (A&O I) en de Projectgroep Sociologie van de Vakbeweging en Organisatieverandering (SVO). Binnen deze projectgroep nam ik deel aan het socio-historisch onderzoek naar de geschiedenis van de Algemene Bond van Ambtenaren (ABVA). In dat kader onderzoek ik in het bijzonder de betrokkenheid van de ABVA bij de naoorlogse ontwikkeling van de 'medezeggenschap'. Binnen de projectgroep rondde ik dat af met het leveren van basismateriaal voor een nog te verschijnen gezamenlijke publicatie en met een artikelenserie in Aaneen, het blad van AbvaKabo, die bezig is te verschijnen.

Ter afronding van de A&O I-groep had ik mij voorgenomen een werkstuk te schrijven over de ontwikkelingen op het terrein van het industrieel onderhoud, met name toegespitst op de gevolgen van automatisering. Dat oorspronkelijke plan is om twee redenen gewijzigd:

- terwijl de activiteiten en tijdsbesteding voor de projectgroep in geen enkele verhouding meer stonden tot het aantal beschikbare studiepunten, begon de afronding van mijn studie steeds meer te dringen;
- op het oorspronkelijke onderwerp ben ik in twee andere werkstukken, geschreven in het verband van de vakgroep, al vrij diep ingegaan, terwijl ik daarnaast de behoefte had de medezeggenschapskwestie wat diepgravender af te ronden dan in de artikelenserie mogelijk was.

De begeleidende docent kon instemmen met deze verandering van de oorspronkelijke opzet.

Voor dit werkstuk heb ik dus het verzamelde basismateriaal als uitgangspunt genomen. Dat heb ik daarop grondig herschreven, inhoudelijk aangevuld en wat toegankelijker gemaakt voor minder ingewijden in de geschiedenis van de ambtenarenvakbeweging en in de arbeidsverhoudingen in het overheidsapparaat. Om het beperkte kader van dit werkstuk niet nog verder te buiten te gaan heb ik me daarbij toch beperkingen opgelegd. Mocht de lezer daardoor soms het spoor bijster raken, dan bied ik daarvoor mijn verontschuldiging aan. De nog te verschijnen publicatie over de geschiedenis van de ABVA zal deze lacunes later kunnen opvullen.

Dit werkstuk behandelt dus de betrokkenheid van de ABVA (na federatievorming en fusie gedurende de beschreven periode is dat AbvaKabo geworden) bij verschillende vormen van medezeggenschap. Ook daarbij is natuurlijk een selectie gemaakt. Maar ik geloof de hoofdlijnen en de kenmerkende ontwikkelingen daarbuiten toch behoorlijk in kaart te hebben gebracht.

In het vermelden van verwijzende en verklarende noten heb ik me opnieuw beperkt. In het algemeen geef ik slechts van citaten de vindplaatsen aan. Voor deze studie heb ik ruim kunnen putten uit het niet-publiek toegankelijk archief van de ABVA. Naast openbare stukken als de jaarverslagen en bondsbladen steun ik in mijn beschrijvingen regelmatig op interne nota's, vergaderverslagen en correspondentie die op verschillende plaatsen in dat archief rusten. Hoewel methodisch niet helemaal verantwoord, meende ik binnen het beperkte kader van dit werkstuk toch te kunnen volstaan met een algemene verwijzing naar dat archief. Verder heb ik gebruik gemaakt van een aantal interviews met ex-kaderleden van de ABVA. De procesverbalen van deze interviews zijn gedeponereerd bij de vakgroep A & O. De archiefstudie werd afgerond in juni 1982, op een enkele uitzondering na heb ik ontwikkeling nadien niet meer verwerkt.

Den Haag, oktober 1982.

Jaap de Jong.

Inleiding

*Hoezeer een rivier zich ook voort mag kronkelen, uiteindelijk bereikt zij toch de zee.
(Spreekwoord uit India)*

Geen vakbond heeft waarschijnlijk te maken met een zo'n grote hoeveelheid medezeggenschapsorganen als de AbvaKabo. Dat blijkt bijvoorbeeld uit recente gegevens (1980/1981) over het aantal ondernemingen dat valt onder de werkingssfeer van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en daarbij al ingestelde ondernemingsraden.

Voor de bedrijfssectoren waarmee de AbvaKabo te maken heeft (te weten: Bejaardenoorden, Openbare Nutsbedrijven, Welzijnswerk en Ziekenhuiswezen) komt dat neer op respectievelijk 850, 40, 850 en 550 ondernemingen, waarbij al 130, 11, 280 en 472 ondernemingsraden functioneerden. Het totaal aantal ondernemingen, 2290, vormt 42,7 % van alle ondernemingen die onder de werkingssfeer van de WOR vallen. Het totaal aantal ingestelde ondernemingsraden, 893, vormt nog pas 24,7 % van het totale aantal. Een schatting van dezelfde gegevens voor de Industriebond FNV komt uit op 1363 ondernemingen (25,4 %) en 1354 ondernemingsraden (37,6 %), waaronder ook groeps- en centrale ondernemingsraden.

Totaalcijfers voor het aantal medezeggenschapsorganen in het overheidsapparaat zijn niet te achterhalen. Daarvan is slechts een indicatie te geven. Bij de PTT zijn er in totaal 190 dienstcommissies; bij de gemeente Den Haag dertig medezeggenschapscommissies. Gemeenten als Hilversum, Assen, Vlissingen, Apeldoorn en Zwolle beschikken respectievelijk, op verschillende momenten gemeten, over acht, vier, vijf, elf en negen medezeggenschapscommissies. Zo maar een greepje levert al 257 medezeggenschapsorganen op. Daarbij zouden verder geteld moeten worden de dienst- en medezeggenschapscommissies bij alle andere gemeenten, de provincies, de ministeries en bij de vele uitvoerende diensten op alle bestuurlijke niveaus.

Dan heeft de AbvaKabo verder nog te maken met andere medezeggenschapsregelingen, zoals die voor de Sociale Werkplaatsen, het Wetenschappelijk onderwijs en, sinds kort, het onderwijs.

Het lijkt niet gewaagd te veronderstellen dat het aantal medezeggenschapsorganen waarbij de AbvaKabo betrokken is, groter is dan het totaal aantal nu bestaande ondernemingsraden.

Met recht zou de AbvaKabo daarom de grootste medezeggenschapsbond genoemd mogen worden.

Toch zullen deze cijfers en conclusies ook degenen, die in de materie zijn ingevoerd, nog verbazen. Hoe komt het dan dat zulke feiten nog zo betrekkelijk onbekend zijn? Waarom wordt er bijna vanzelfsprekend bij medezeggenschap gedacht aan de industriële sector? Een aantal redenen is veronderstellenderwijze wel te geven.

Ten eerste de gerichtheid bij dit soort zaken op de industriële sector, die zelf wellicht weer bepaald werd door het feit dat de industriële vakbonden lang de voortrekkers waren bij nieuwe ontwikkelingen in het vakbondswezen en in de medezeggenschap. Ten tweede zijn de ondernemingsraden in de AbvaKabo-sectoren nog vrij jong. Zij moesten pas na 1971 ingesteld worden en de invoering ging om vele redenen zeer traag. In de 'welzijnswerksectoren' is, als derde reden, de vraag hoe én het gemeenschapsbelang én de belangen van gebruikers in het bestuur van de instellingen vertegenwoordigd zouden moeten zijn van belang. De discussies over deze algemene democratisering, die nog lang niet beëindigd zijn, hebben zeker remmend gewerkt op de ontwikkeling van de medezeggenschap voor de werknemers.

Een volgende reden ligt in de geringe algemene belangstelling voor de medezeggenschap van ambtenaren. Dat valt weer te verklaren uit het beeld dat in de publieke opinie bestaat van de gemiddelde ambtenaar en uit de bijzondere status van de ambtenaar. Daarin is met name de verhouding tussen werknemersmedezeggenschap en publieke democratie een nog altijd niet opgelost probleem. In het overheidsapparaat bestaat, ten vijfde, een hele grote spreiding van bevoegdheden, zonder dat er overkoepelende regelingen dwingend opgelegd kunnen worden. Ministeries, uitvoerende rijksdiensten en lagere publiekrechtelijke organen hebben nog steeds een grote onafhankelijkheid in het bepalen van hun personeelsbeleid. Daardoor is er een grote verscheidenheid aan regelingen ontstaan en hebben in afzonderlijke gevallen bijzondere omstandigheden een grote invloed.

De pogingen van de ambtelijke vakbonden de toekenning van het actieve en passieve kiesrecht aan ongeorganiseerden te voorkomen hebben ook zeker vertragend gewerkt op het totstandkomen van nieuwe medezeggenschapsverordeningen. Als laatste reden hadden Abva en Kabo, meer dan andere FNV-bonden, te maken met sterke categoriale bonden, die, soms zelfs uit lijfsbehoud, weinig aanvechting hadden ambtelijke medezeggenschap te bevorderen.

In de vergelijking van de ontwikkeling van de medezeggenschap in het particuliere

bedrijfsleven en in het overheidsapparaat komt de volgende interessante problematiek naar voren.

De overheid, die vanaf 1950 regels oplegde aan het bedrijfsleven, waardoor het verlenen van medezeggenschap aan werknemers min of meer verplicht werd, gaf zelf allesbehalve het goede voorbeeld. De ontwikkeling van de ambtelijke medezeggenschap is steeds ver achter blijven lopen op die in het particuliere bedrijfsleven. De argumenten daarvoor waren steeds weer de bijzondere positie van de ambtenaar, de zogenaamde statuskwesitie, en de verhouding tussen politieke democratie en werknemersmedezeggenschap. Deze laatste spanning werd door de bonden zelf ook aanvaard. Zeker in de eerste naoorlogse jaren waren die ambtenarenvakbonden niet erg actief op het gebied van medezeggenschap. Als verontschuldiging mag gelden dat, terwijl in het particuliere bedrijfsleven via de Stichting van de Arbeid, de Sociaal Economische Raad en de CAO-onderhandelingen een topoverleg over de arbeidsvoorwaarden geregeld was – men noemt dat wel eens de emancipatie van de vakbonden – de ambtelijke bonden onder tussen nog een hard gevecht moesten leveren om overal centraal overleg tot stand te brengen. Bovendien is het bestaan van centraal overleg op zichzelf een voorwaarde om te kunnen komen tot afspraken over de medezeggenschap voor de werknemers.

In dit werkstuk is de aandacht gericht op het beschrijven van de ontwikkeling van die medezeggenschap aan de voet van de sectoren waarmee de ABVA te maken had. Op de bredere ontwikkeling van medezeggenschap wordt slechts daar ingegaan waar dat als verklaring of achtergrond noodzakelijk is. Steeds zal gepoogd worden lijnen te trekken tussen de ontwikkelingen in de particuliere en in de overheidssfeer. Die samenhang is overigens een nog nauwelijks door sociologen en historici betreden terrein.

Omdat de belangrijkste ontwikkelingen steeds plaatsvonden binnen het particuliere bedrijfsleven is de onderverdeling in periodes hoofdzakelijk daarop gebaseerd.

1. Een watervalletje (1945-1950)

De directe naoorlogse periode werd gekenmerkt door tegenstrijdige ontwikkelingen en gevoelens. Heel treffend presenteerde de eerste minister-president Schermerhorn zijn nieuwe kabinet aan de radioluisteraar met een toespraak onder de titel 'Herstel en Vernieuwing'. Zijn kabinet, dat werd gevormd door vertegenwoordigers van de latere partijen KVP en PvdA, had grote plannen met de medezeg-

genschap. Er moesten overal ondernemingsraden komen:

'De werkers van hoog tot laag zullen zowel in openbare bedrijven als in particuliere ondernemingen bij het bedrijf moeten worden betrokken op een wijze, die hun doet gevoelen, dat met hun rechten, belangen en gevoelens rekening wordt gehouden, maar dat zij dan ook mede verantwoordelijk zijn en dat een goede vervulling van hun taak een maatschappelijke plicht is.'¹

Dat kabinet-Schermerhorn was in illegaal overleg gedurende de laatste oorlogsperiode voorbereid. In grotendeels dezelfde kringen was tevens voorbereid de Stichting van de Arbeid, bedoeld als het hoogste adviesorgaan op sociaal-economisch gebied. De oprichting van deze stichting werd door werkgevers en vakcentrales gezamenlijk in mei 1945 in een manifest aangekondigd. Voor de verdere ontwikkeling van de medezeggenschap is daaruit de volgende zinsnede van groot belang:

'Er van uitgaande, dat medezeggenschap van de arbeiders in het beheer van de onderneming niet gevraagd wordt, werd eenheid van inzicht verkregen over de wenschelijkheid van een ruime vertegenwoordiging van de arbeidersvakbeweging in het hoogste economische college dat de Regering ter zijde zal staan.'²

Daarin was vervat een belangrijke tegemoetkoming van de kant van de vakbeweging. Haar leidende kader gaf op dat moment blijkbaar de voorkeur aan de emancipatie van de organisatie boven de emancipatie van de werknemer. Vanaf 1945 werd in Nederland hevig gediscussieerd over een aantal wettelijke vernieuwingen met democratiserende effecten, te weten de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de ondernemingsraden, de herziening van de structuur van vennootschappen en een systeem van bezitsspreiding. Sommige van deze zaken zijn nog altijd niet afdoende geregeld.

Onder die landelijke ontwikkelingen speelde zich ondertussen van alles af. In veel bedrijven kwam het tot het instellen van medezeggenschapsorganen, vaak kernen geheten, soms al luisterend naar de naam ondernemingsraad. Belangrijk was daarnaast het Mijnstatuut, een regeling waarin een ingewikkeld systeem van medezeggenschap aan de Limburgse mijnen werd opgelegd. De initiatieven gingen meestal uit van werkgeverskant, waarbij de medezeggenschapsorganen werden gepropageerd als samenwerkingsorganen, terwijl bovendien geprobeerd werd de vakbeweging te passeren. Soortgelijke ontwikkelingen waren in de overheidssfeer te zien. Oud-kaderleden van de ABVA, destijds werkzaam bij de PTT, konden zich bijvoorbeeld contactcommissies

herinneren. Deze ontstonden op initiatief van de plaatselijke directeur en bleven informeel.

'Toen we daar [in Leeuwarden, JdJ] de eerste dienstcommissie ('kern') oprichtten in 1946, vonden we dat dat uit de vakbeweging moest gebeuren. Maar de directies wilden afgevaardigden uit de groepen buiten de vakbeweging om. Zo kwam dan ook de kern van het telefoondistrict Leeuwarden tot stand. Na een jaar deden wij het voorstel om afgevaardigden van de drie vakbonden zitting te doen nemen in de dienstcommissie. Dat werd uiteindelijk goedgekeurd. Toen we twee maanden later de volgende vergadering hadden zei het districtshoofd: "Er moet me toch iets van het hart. Als ik me niet vergis zitten hier toch dezelfde mensen, op één na". "Ja", zei ik, "dat is ook zo, maar we zijn nu wel officieel als vertegenwoordigers van de bonden".'³

Een nieuwe medezeggenschapsverordening in Tilburg haalde in 1947 zelfs de landelijke pers. In diverse gemeentelijke diensten en bedrijven werden ondernemingsraden ingesteld, die een beperkt adviesrecht voor sociale aangelegenheden hadden. Op de regeling was overigens veel kritiek: het systeem was weinig doordacht en ging inhoudelijk niet erg ver.⁴

Tenslotte werd vanuit de vakbonden bij CAO-onderhandelingen wel de eis ingebracht dat er medezeggenschapsorganen ingesteld moesten worden.

Er werd dus veel gepraat en gedacht over medezeggenschap en dat drong door tot in de landelijke politiek. Onmiddellijk na de oorlog had de minister van Sociale Zaken aan de net opgerichte Stichting van de Arbeid gevraagd om een advies over de wenselijkheid van ondernemingsraden.

De Stichting van de Arbeid stelde daarop een studiec ommissie in, waarin alle aangesloten centrales van werkgevers en werknemers vertegenwoordigd waren. Binnen deze commissie bleek al snel dat volledige overeenstemming onbereikbaar was. Met name op het punt van de kandidaatstelling liepen de meningen uiteen. De ondernemers waren voor een passief kiesrecht voor alle arbeiders. Ze waren bang anders de politiek in de onderneming te halen en wilden de arbeiders niet dwingen lid te worden van een vakbond. De vakcentrales wilden de bonden het monopolie op kandidaatstelling geven. Daarnaast wilde met name het NVV verdergaande bevoegdheden dan de werkgevers van plan waren toe te staan. De commissie kwam er niet uit en gaf begin 1947 haar opdracht terug aan de minister van Sociale Zaken.

In oktober 1946 was op een NVV-vergadering gebleken dat er intern ook meningsverschillen bestonden. Hierop werd besloten een eigen

commissie te benoemen om de ideeën over plaats, taak en wijze van samenstelling van de ondernemingsraad uit te werken. Het rapport van deze commissie verscheen in april 1948. Daarin werd de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding voor het bedrijfsbeleid erkend, wat reden was om het voorzitterschap van de ondernemingsraad op te dragen aan een vertegenwoordiger van de ondernemingsleiding. De eerste taak van de ondernemingsraad zou zijn het plegen van overleg over alle aangelegenheden die de onderneming raken. Dat sloot medezeggenschap in de zin van meebeslissen en het dragen van medeverantwoordelijkheid uit. Wel zou er een economische medezeggenschap moeten komen in de zaken van langere termijn, zoals: kapitaalsuitbreiding, aanschaf nieuwe machines, invoering nieuwe productiemethoden en dergelijke.

Er was een officiële staatscommissie nodig om het mogelijk te maken een wetsontwerp te kunnen indienen. Tijdens de behandeling van dit ontwerp werden er bovendien verdere ontmoetingen gedaan, bij voorbeeld voor de kandidaatstelling. Bij de bonden kwam het eerste recht op kandidaatstelling te liggen, maar daarnaast bestond de mogelijkheid van vrije kandidaatstelling. De taken en bevoegdheden van de ondernemingsraad gingen niet erg ver. De beperkingen werden het krachtigst uitgedrukt in doelstellingsformulering in de wet:

'De ondernemingsraad heeft tot taak, zulks onder erkenning van de zelfstandige functie van de ondernemer" naar vermogen bij te dragen tot een zo goed mogelijk functioneren der onderneming.'⁵

Ondernemingsraden werden dus principieel gezien als bedrijfsorganen, waarvan vooral werd verwacht dat zij de samenwerking tussen kapitaal en arbeid in de ondernemingen zouden bevorderen.

Hoewel een compromis, het NVV toonde zich toch bijzonder ingenomen met het bereikte resultaat.

Eind 1948 was ondertussen een tweede rapport van de NVV-commissie uitgekomen, waarin het vraagstuk van de medezeggenschap bij overheidsdiensten en -bedrijven werd behandeld. Hierin werd nagegaan of de voor particuliere bedrijven voorgestelde ondernemingsraden ook zouden moeten worden ingesteld binnen de overheidsdienst. Die vraag werd door de commissie, waarin de ABVA een belangrijk aandeel had, negatief beantwoord. De motivatie hiervoor lag in het verschil in doelstelling tussen het particuliere bedrijf en het overheidsbedrijf. De eerste is gericht op het maken van winst, de tweede op het dienen

van de gemeenschap. Daardoor is de verhouding tussen de eigenaar-ondernemer en zijn personeel anders dan die tussen de overheid-werkgever en zijn ambtelijk personeel. Bovendien berust de leiding van een overheidsinstelling bij een bestuursorgaan dat samengesteld wordt door de burgerij en waarop dus ook het ambtelijk personeel invloed uitoefent. Het probleem van de medezeggenschap voor de overheidsdienst ligt volgens het rapport dus principieel anders. Bovendien bestonden er binnen de overheidsdienst al overlegorganen, waarop aangesloten zou moeten worden zodat de overeenkomst met de regeling in het particuliere bedrijf niet meer mogelijk was. De NVV-commissie stelde voor bij ieder bedrijf of dienst een medezeggenschapscommissie in te stellen. Hierin zouden besprekingen over algemene aangelegenheden van financiële, technische en economische aard gevoerd moeten worden. Waarbij volstaan kon worden met een adviserende bevoegdheid. Ook in de overheids sfeer moest de zelfstandige leiding van bedrijf of dienst gewaarborgd blijven. Het algemene NVV-standpunt werd tevens gevolgd in het aanwijzen van het hoofd van dienst (of de directeur) tot voorzitter van de medezeggenschapscommissie. De kandidaatstelling van leden voor deze medezeggenschapscommissie werd, overeenkomend met al bestaande regelingen, voorbehouden aan de erkende vakbonden. De onderlinge verdeling tussen de organisaties moest evenredig zijn aan het aantal ambtenaren dat vertegenwoordigd werd. Op het lagere organisatieniveau binnen bedrijven en diensten zouden dienstcommissies het vertegenwoordigend overleg moeten voeren.

Volgens het rapport moest deze medezeggenschap worden vastgelegd in een aparte wet omdat daarmee de grondslag voor een verdere ontwikkeling zou worden gelegd. Tegelijkertijd moesten de Provincie- en de Gemeentewet worden aangepast. In deze wettelijke maatregelen zouden de principes moeten worden gegarandeerd, de uitwerking kon daarna worden overgelaten aan de verschillende overheden.

Evenals het NVV-rapport over de ondernemingsraden in het particulier bedrijf speelde dit rapport verder geen rol. Men komt het tenminste weinig tegen in de literatuur. Toch schijnt het destijds op grote schaal verspreid te zijn. Ook organiseerde de ABVA een vijftal bijeenkomsten met zeshonderd bezoekers om het vraagstuk van de medezeggenschap te bespreken.

'In alle vergaderingen had de inleider een aandachtig gehoor en uit de op de inleiding volgende discussies bleek dat het bondskader ten volle het gewicht besefte van de verantwoordelijke arbeid,

welke het binnen afzienbare tijd te wachten staat.'

Met de afnemende aandacht voor medezeggenschap in de jaren vijftig is ook dit rapport onder tafel verdwenen.

In de in dit hoofdstuk beschreven periode veranderde er bij de rijksoverheid in ieder geval niets.

Als een stevige stap voorwaarts in de richting van medezeggenschap werd door de ABVA het landelijke ontwerp-reglement voor de medezeggenschapscommissies bij gemeenten verwelkomd. Daarin werd de overlegsfeer principieel verruimd:

'De medezeggenschapscommissie beraadslaagt over alle onderwerpen betreffende de werkwijze van en de dienstvoorwaarden bij de tak van dienst, voor zover deze behoren tot de bevoegdheid van het hoofd van tak van dienst.'

Daarnaast werd geregeld dat wanneer in het overleg overeenstemming bereikt was, het hoofd van dienst overeenkomstig zou handelen.

Verder konden door colleges van Burgemeester en Wethouders nadere regels gesteld worden, waardoor bijvoorbeeld uitbreiding van bevoegdheden naar overleg over technische en economische kwesties mogelijk werd.

Dat lijkt allemaal niet zo vergaand. Maar bedacht moet worden dat er in de afzonderlijke regelingen van medezeggenschap bij gemeenten (zo die er al waren) grote verschillen bestonden. De vakbonden stonden hier voor een moeilijk probleem. Een verdergaande landelijke modelregeling, die zou aansluiten bij de verlangens van leden in met name de grotere steden en daar wellicht ook haalbaar zou zijn, zou de kans vergroten dat in de kleinere plaatsen, waar nog geen enkele vorm van medezeggenschap was, medezeggenschap ook niet meer van de grond zou komen. De bonden kozen voor de mindere regeling, die op ruimere schaal doorgevoerd zou kunnen worden.

De ambtelijke bonden hadden meer succes in het monopoliseren van de kandidaatstellingen dan hun broeders in de particuliere sectoren. Ongeorganiseerde ambtenaren werden uitgesloten van het actief en passief kiesrecht. De bonden wezen dus zelf hun vertegenwoordigers aan. Daarbij kregen meestal alle bonden evenveel vertegenwoordigers, waardoor de onderlinge krachtsverhoudingen niet direct tot uitdrukking konden komen.

Er waren in het land al situaties waarin andere en soms verdergaande vormen van medezeggenschap bereikbaar bleken. Met name moet de provincie Noord-Holland genoemd worden

waar bijvoorbeeld in de Raad van Toezicht op de provinciale bedrijven drie plaatsen werden ingeruimd voor vertegenwoordigers van het personeel. Ook kon het personeel van de provinciale ziekenhuizen twee leden in de Commissie van Bestuur aanwijzen. Zulke incidentele voorbeelden zouden nog wel meer te geven zijn. Meestal maakten de plaatselijke politieke verhoudingen dan verdergaande regelingen mogelijk.

Op sommige plaatsen werd het instellen van dienstcommissies bemoeilijkt door de weigering van de drie samenwerkende centrales, de overkoepelingen van alle bij één van de drie erkende vakcentrales aangesloten 'ambtelijke' vakbonden, deel te nemen aan het georganiseerd overleg. Aanleiding was de deelname aan dat overleg door óf categoriale organisaties en/óf een EVC-vertegenwoordiging. Bij de belastingdienst adviseerde de ABVA haar leden bijvoorbeeld alleen mee te werken aan de instelling van dienstcommissies als er plaatselijk zaken te regelen vielen en de drie samenwerkende centrales representatief vertegenwoordigd zouden worden. De ABVA moest zich verzetten tegen elke poging 'ongeorganiseerd' in het overleg te laten meedoen. Waar het de deelname van categoriale organisaties betrof ging de ABVA meestal overstag en hervatte na verloop van tijd het overleg met het oog op de belangen van de leden. Met betrekking tot de deelname van het EVC was de ABVA principiëler en hield het standpunt van weigering langer vol, zelfs tegen de kritiek van leden op afdelingsbesturen in.

Na de hooggestemde verwachtingen over de snelle veranderingen in het naoorlogs bestel waren de resultaten na vijf jaar dus nog maar mager. Toch werd er in ieder geval bereikt dat er voor het particuliere bedrijfsleven en voor de gemeenten landelijke regelingen bestonden waarin medezeggenschapsorganen werden voorgeschreven.

Na de korte stortvloed aan discussie over medezeggenschap werd het water in de stroom dus al snel rustiger.

2. Rustig vaarwater (1950-1960)

In het tiental jaren 1950-1960 bouwde Nederland rustig voort aan haar herstel. De vernieuwing was echter gestagneerd. De beschrijving en verklaring hiervoor valt buiten het kader van dit stuk. Het is in ieder geval een feit dat de belangstelling voor de medezeggenschap verminderde, zeker ook vanuit de vakbonden zelf.

De invoering van ondernemingsraden in het particuliere bedrijfsleven verliep uiterst traag.

Eind 1960 is de ondernemingsraad ingevoerd in 19,2 % van de bedrijven met 25 tot 51 werknemers, in 41,9 % van de bedrijven met 51 tot 101 werknemers, in 73,8 % van de bedrijven met 101 tot 501 werknemers en in 94,1 % van de nog grotere bedrijven. De bedoeling van de wet was echter dat op 1 januari 1953 de ondernemingsraad overal al ingevoerd zou zijn.

Maar, terwijl andere vakbonden erkend werden als onderhandelingspartner, moesten de ambtenarenvakbonden nog op vele plaatsen strijden voor die erkenning.

Zo werd in het kader van het Georganiseerd Overleg voor Rijkspersoneel jarenlang onderhandeld met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over een reglementering van de bijzondere en dienstcommissies. Groot meningsverschil bestond daarbij over het toelaten van ongeorganiseerden tot de laatste commissies. Uiteindelijk ging de regering in november 1955 ermee akkoord alleen georganiseerden tot de dienstcommissies toe te laten. Daarop werd in juni 1956 het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR) veranderd. Eerst in mei 1957 bleek de minister van Binnenlandse Zaken in staat een toelichting hierover aan zijn collega-ministers te zenden. Pas daarna kon serieus gewerkt worden aan het instellen van bijzondere commissies bij ministeries, diensten, bedrijven en instellingen. Bijzondere commissies zijn nog een vorm van georganiseerd overleg tussen vakbonden en de werkgever. Hierin moet over alle aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van de ambtenaren werkzaam bij het betreffende ministerie en dergelijke en over bijzondere regels voor het personeelsbeleid overleg gepleegd worden.

In de jaarverslagen van de ABVA ziet men een langzame toename van het aantal vertegenwoordigingen in bijzondere commissies. Uit het ABVA-verslag over 1958/1959 blijkt voor het eerst dat er sprake is van de invoering van dienstcommissies op wat grotere schaal. Daarbij ging het echter nog vaak om het opnieuw regelen van al bestaande vormen van overleg, zoals bijvoorbeeld de al bestaande dienstcommissies bij het Ministerie van Defensie.

De ABVA moest bij het rijk in deze periode dus een stille, maar uiterst taaië strijd voeren om de medezeggenschapsorganen van de grond te krijgen. Dat die strijd werd gevoerd en hard nodig was krijgt niet altijd de aandacht die het verdient.

Het beeld van de situaties bij de verschillende ministeries, dat min of meer toevallige omstandigheden, zoals de persoonlijke opvattingen van directeuren, een grote rol speelden, kan elders worden gevonden. Terwijl de ABVA in haar jaarverslagen bijvoorbeeld positief was

over de ontwikkeling van dienstcommissies bij de PTT, klaagde zij even vaak over het totale gebrek aan medewerking bij andere diensten zoals bij Rijkswaterstaat, waar het georganiseerd overleg zelfs niet kon functioneren.

Daarover vertelde een oud-bondsbestuurder:

'Daar had je een aantal jaren geleden nog toestanden van voor de oorlog. Daar was een bijzondere commissie die nooit functioneerde. Want de directeur-generaal, die verdomde het om te komen en dat heeft hij steeds volgehouden, hoewel iedere minister hem steeds opdracht gaf het toch te doen en voorzitter te worden van het georganiseerd overleg.'⁸

In niet minder krasse bewoordingen geeft dezelfde geïnterviewde aan dat het instellen van dienstcommissies op zichzelf nog niet zoveel hoefde te betekenen:

'De dienstcommissies hij 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. Of er kwam een order van de directie dat er met de dienstcommissie overleg moest worden. Verder werd er nooit vergaderd.'⁹

Bij lagere overheden had de ABVA een zelfde lange en hardnekkige strijd te voeren om zelfs maar als onderhandelingspartner erkend te worden. Bij provincies en provinciale bedrijven speelde dat met name daar waar de ABVA nog te weinig leden organiseerde. Zo werd zij pas in de periode 1954-1955 toegelaten tot het georganiseerd overleg in Gelderland. In het verslag over 1960/1961 vermeldde zij trots toegelaten te zijn tot het georganiseerd overleg van de Provinciale Limburgse Energie Maatschappij.

De trage ontwikkeling van het georganiseerd overleg bij de waterschappen was te wijten aan de onwil van de provinciale bonden van waterschappen om binnen de landelijke Unie van Waterschappen te komen tot de vorming van een centraal overlegorgaan. Daarop probeerden de vakbonden direct bij de provinciale waterschapsbonden tot het georganiseerd overleg te komen, wat in de tweede helft van deze periode hier en daar tot succes leidde. Het een en ander verliep in ieder geval op centraal niveau voor de gemeenten soepeler. Daar functioneerde het voorbeeldreglement, waarvan zelfs handige en instructieve boekwerkjes werden uitgegeven. Tussen de gemeenten zullen ongetwijfeld grote verschillen in het functioneren van organen voor georganiseerd overleg en medezeggenschap bestaan hebben, maar gegevens daarover ontbreken.

Vermeldenswaard is tenslotte dat de ABVA al in 1952/1953 overging tot het organiseren van

'scholings'-bijeenkomsten met leden die deel uitmaakten van overleg en medezeggenschapsorganen.

Uit alle gegevens blijkt dat de medezeggenschap aan de voet, het direct vertegenwoordigend overleg, in de periode weinig vooruitgang maakte. Het vaarwater rondom de medezeggenschap was niet zo zeer rustig, het was dichtgeslibd. Vooruitgang kon slechts bereikt worden door heel moeizaam voortploeteren. Dat heeft de strijd die de ABVA moest voeren niet minder, maar wel minder zichtbaar gemaakt.

3. Een stroomversnelling (1961-1971)

Zoals op meer terreinen van maatschappelijke en politieke aard mogen de jaren 1959-1961 voor het gebied van de medezeggenschap als een omslagperiode worden beschouwd.

Nog steeds liep de discussie over de vraag of het vennootschapsrecht herzien moest worden. De regering had daarover de Stichting van de Arbeid al in 1948 om een advies gevraagd, maar zij bleek niet in staat tot een advies te komen. Mede als gevolg hiervan gingen alle politieke en sociale groeperingen zich bezinnen op hun standpunten ter zake. Daarmee nam de publieke belangstelling voor het totale medezeggenschapsvraagstuk ook weer toe. De regering pakte de lijn weer op in 1960 wanneer ze een staatscommissie instelt, de zogenaamde Commissie-Verdam. Deze commissie moest onder andere bestuderen of de rechtsvorm van de onderneming herziening behoefde. Zij brengt in november 1964 haar rapport uit. Omdat alle politieke en sociale groeperingen in deze commissie vertegenwoordigd waren, was zij lang niet op alle punten unaniem. In het rapport werd ook geadviseerd de Wet op de ondernemingsraden op een aantal punten te herzien.

Op basis van dit rapport wordt vervolgens de SER om een advies gevraagd.

Ondertussen is er sociologisch onderzoek gedaan naar het functioneren van ondernemingsraden. Daaruit bleek dat ondernemingsraden zeer verschillend functioneerden, waarbij degene die meer optraden als belangenbehartiger beter functioneerden dan degene die zich beperkten tot het voeren van overleg. Conclusie uit deze onderzoeken was dat de ondernemingsraden beide taken zouden moeten gaan vervullen.

In het SER-advies werd in 1968 dit zogenaamde dualistische karakter van de ondernemingsraad, dus overleg- én belangenbehartigingorgaan, erkend. Dat bleek bijvoorbeeld

uit het voorstel gekozen leden de mogelijkheid tot vooroverleg te geven.

In de wetsvoorstellen van de regering en tijdens de kamerbehandeling werden ook de bevoegdheden van de ondernemingsraden uitgebreid. In de nieuwe wet werden drie bevoegdheidsvormen geregeld, te weten: medebeslissende bevoegdheden, adviesbevoegdheden en de informatieverplichting voor de ondernemer.

Een vergelijking van het rapport van de Commissie-Verdam (1964), SER-advies (1968) en de nieuwe Wet op de ondernemingsraden (1971) zou leren hoe snel in deze periode de opvattingen over medezeggenschap bleven veranderen.

Verdere veranderingen ten opzichte van de oude wet waren het beter waarborgen van de communicatie tussen de ondernemingsraadsleden en hun achterban; een zekere rechtsbescherming voor ondernemingsraadsleden en het eindelijk in de wet opnemen van een sanctie op het niet-naleven van de wet. Bovendien kreeg de ondernemingsraad een rol toebedeeld in andere wetten die ongeveer gelijktijdig werden aangenomen, te weten: de Wet op het Enquêterecht en de Wet houden de voorzieningen met betrekking tot de Structuur van de Naamloze en Besloten Vennootschap. Voor de ABVA was van groot belang dat de definitie van het begrip onderneming in de WOR veranderde tot:

'...elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht;' ¹⁰

De drie factoren uit deze definitie (zelfstandige eenheid, organisatorisch verband en arbeid krachtens arbeidsovereenkomst) bepaalden dus voortaan of er sprake was van een onderneming in de zin der wet. Niet meer van belang was of de onderneming ook winst maakte, terwijl ook de aard van de werkzaamheden er niet meer toe deed. Door deze verruiming van het ondernemingsbegrip kreeg ook de ABVA te maken met ondernemingsraden.

Tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer werd vanuit progressieve partijen geprobeerd te komen tot een personeelsraad, een ondernemingsraad alleen bestaande uit gekozen personeelsvertegenwoordigers. Voor dit idee wasechter nog geen politieke meerderheid te vinden. Het afwijzen ervan was één van de redenen dat de discussie over verdergaande verandering van de wet levend bleef. Dit werd ondersteund door een toenevend democratiseringsverlangen in de totale maatschappij. Ook binnen de vakbeweging kwam dat verlangen tot uitdrukking, met name

in de discussies rond de invoering van het zogenaamde bedrijvenwerk in de industrie.

In de ambtelijke arbeidssferen bleek veel minder van verdergaande democratisering. Ook deze periode werd nog getekend door een uiterst trage invoering van de medezeggenschapsorganen bij de rijksoverheid. Er zijn nog steeds ministeries waar de instelling van een bijzondere commissie uiterst moeizaam tot stand kwam. Zo moesten de samenwerkende centrales van overheidsbonden nog in oktober 1965 rappelleren over de instelling van een bijzondere commissie bij het Ministerie van Volkshuisvesting.

Het aantal dienstcommissies breidde zich zeer langzaam, maar gestaag uit. Op 19 juli 1968 waren er bij de verschillende ministeries de volgende aantallen: Algemene Zaken geen, Binnenlandse Zaken drie, Buitenlandse Zaken geen, CRM één in voorbereiding, Defensie 41, Economische Zaken twee en één in voorbereiding, Financiën 135 en één in voorbereiding, Justitie 66, Landbouw en Visserij 31, Onderwijs en Wetenschappen geen, Sociale Zaken 17, Verkeer en Waterstaat 133, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening één. ¹¹

Uit dit overzicht valt af te leiden dat bij de ministeries waaronder uitvoerende diensten vallen het aantal dienstcommissies niet alleen hoger was, maar dat de invoering ook eerder en sneller plaatsvond. De zogenaamde beleidsministeries liepen daarop duidelijk achter.

De kwaliteit van het overleg in de dienstcommissies was zeer verschillend hetgeen geïllustreerd wordt doordat men in de jaarverslagen van de ABVA zowel klachten als uitingen van tevredenheid hierover tegenkomt.

Dat er toch van de kant van de vakbonden meer aandacht ontstond voor het belang van de democratisering bleek uit het, tegen het einde van de periode, voor het eerst uitgeven van een brochure met praktische aanwijzingen voor de vakbondsleden in dienstcommissies.

Voorzover bekend was het zelfde patroon van ontwikkeling te zien bij de lagere overheden. Ook daar vond een langzame uitbreiding plaats van zowel het formele georganiseerde overleg als van de aantallen dienstcommissies. In september 1969 lukte het zelfs om te komen tot een landelijk centraal overleg bij de Unie van Waterschappen.

In deze periode vond de start plaats van de ontwikkeling van overlegorganen bij particuliere instellingen. Zo werden vanaf 1965 bijvoorbeeld overlegorganen ingesteld bij de instellingen in de particuliere kinderbescherming, het Nederlands Genootschap tot Reclassering,

de Openbare Leeszalen en Bibliotheken en de Nederlandse Jeugd Gemeenschap.

Als er één sector was waar de democratisering tot heftige discussies voerde dan was dat wel het Wetenschappelijk Onderwijs. De publieke aandacht richtte zich hier echter vooral op de medezeggenschap van studenten enerzijds en op het doorbreken van de autoritaire posities van de hoogleraren ten gunste van het andere onderwijzend personeel anderzijds. Dat er op universiteiten en hogescholen ook nog andere mensen werkten, die ook recht hadden op medezeggenschap, verdween uit de aandacht. De ambtenarenbonden moesten keer op keer wijzen op de belangen van deze personeelsgroep. Helaas werd daardoor de indruk versterkt dat de bonden zich alleen met deze personeelsgroepen bezig zouden willen houden. Uiteindelijk kwam de Wet universitair bestuur tot stand. De ABVA besloot zich na interne discussie niet te onttrekken aan de uitvoering van deze wet, hoewel ze er belangrijke bezwaren tegen had. Met name het feit dat de verkiezingen zouden gaan via zogenaamde geleidingsgroepen had haar goedkeuring niet. Zij gaf de voorkeur aan groepsvorming van werknemers op basis van meningsvorming en overeenstemming in opvattingen.

Tegelijkertijd was de ontwikkeling van de directe medezeggenschap van personeel, die bleef bestaan naast de WUB-organen, heel verschillend per instelling. Het georganiseerd overleg over arbeidsvoorwaarden ging bij meer instellingen beter verlopen. Het instellen van dienstcommissies bleef echter meestal een slepende kwestie. Met name was de afwijzende houding van het Directoraat Wetenschappen van het Ministerie van Onderwijs niet erg bevorderlijk voor de realisering hiervan.

Uit alles blijkt dat er enige beroering ontstaat in de trage stroom van democratisering. Hier en daar is stroomversnelling te zien, soms zelfs een klein draaikolkje. Maar erg helder is de stroom nog niet, in het troebele water rest nog veel van het oude slib. Ook de bonden hebben nog geen klaar en duidelijk beeld waarop af te koersen.

4. De maalstroom (1971-1974)

Wie gedacht had dat de nieuwe Wet op de ondernemingsraden een einde zou maken aan de publieke discussie over verdergaande democratisering kwam bedrogen uit. Het tegenovergestelde bleek eerder het geval. Doordat de wet van kracht werd in een zich verder radicaliserende maatschappelijke omgeving kwam

de kritiek pas goed los. De discussies bij de wetgeving vestigde de aandacht van bredere groepen in de maatschappij op de medezeggenschapsproblematiek.

Pogingen van de progressieve partijen om bij de wetgeving verder te gaan, waren in de Tweede Kamer gestrand op het verzet van andere partijen. Hoewel de nieuwe wet een vrij brede ondersteuning kreeg in de Kamer had zij geen politiek vergelijk tot stand gebracht. In hun gezamenlijk concept-regeerprogram Keerpunt '72 grepen PvdA, D'66 en PPR dan ook terug op hun veranderingsvoorstellen en stelden deze opnieuw als eisen.

De wetswijziging had wel een nieuw kader geschapen, maar dat kader was nog zo ruim dat de betrokkenen het in de praktijk moesten gaan invullen. Dat droeg veel potentiële conflictstof in zich, die, elke keer wanneer een conflict aan de oppervlakte kwam, opnieuw de publieke aandacht richtte op de medezeggenschapsvraagstukken.

Binnen de vakbonden werd ondertussen de discussie over democratie verhevigd gevoerd. In eerste instantie ontstaan door het bedrijvenwerk, ging de aandacht zich verbreden. Zo werd er meer naar buitenlandse ontwikkelingen gekeken, bijvoorbeeld naar het Engelse shopstewardwerk waaraan in publicaties aandacht werd besteed.

Met name in de industriebonden kwam het bovendien tot conflicten tussen het zich strijdbaar opstellende bedrijvenwerkkader en de wat meer op onderhandeling ingestelde ondernemingsraadvertegenwoordigers. Zulke tegenstellingen openbaarde zich met name tijdens de stakingsacties in 1972 en 1973 toen bijvoorbeeld ondernemingsraden van Hoogovens en DAF, tegen de vakbondskoers in, opriepen de stakingen te beëindigen. Vanaf dat moment is de verhouding tussen bedrijvenwerk en ondernemingsraden ook een probleem voor de vakbonden. Het latere verlangen van de industriebonden geen medeverantwoordelijkheid te dragen valt hieruit gedeeltelijk te begrijpen.

De nieuwe WOR bleek lang nog niet alles geregeld te hebben. Er werd bijvoorbeeld een kleine wijziging in aangebracht, waardoor de SER voortaan ondernemers een heffing kon opleggen waaruit de kosten voor scholing en vorming van ondernemingsraadsleden bestreden konden worden. De Stichting van de Arbeid richtte daarvoor het Gemeenschappelijk Begeleidings Instituut Ondernemingsraden (G.B.I.O.), dat haar werkzaamheden aanving in 1976. Dit instituut subsidieerde cursussen voor ondernemingsraadsleden. De Afdeling Scholing en Vorming van de ABVA zou als één

der eerste vakbondsfaciliteiten door het G.B.I.O. erkend worden als scholingsinstituut. De eerste WOR stelde de ondernemingsraad verplicht bij bedrijven met meer dan 25 werknemers. Met name in de kleinere bedrijven was de invoering van ondernemingsraden echter ontzettend traag verlopen. Dat was een belangrijke reden om bij de wetwijziging de instelling pas verplicht te stellen bij bedrijven met honderd of meer werknemers. Vervolgens werd in 1971 de SER om advies gevraagd over de regeling van de medezeggenschap in de bedrijven met tussen de 25 en 100 werknemers. De SER pakte deze zaak grondig aan en liet een onderzoek doen, dat in januari 1976 afgerond werd; ondertussen gebeurde er niets op dit gebied.

In mei 1973 presenteerde het kabinet-Den Uyl zich. In haar regeringsverklaring kondigde zij het voornemen aan nieuwe wettelijke regelingen voor de ondernemingsraden niet later dan in 1975 te willen realiseren. Oktober 1973 vroeg zij de SER om een advies. Punten die in deze adviesaanvraag werden aangesneden waren onder andere het lidmaatschap van de directeur en de mogelijke uitbreiding van het medebeslissings- en adviesrecht. Verder werd de SER gevraagd of de ondernemingsraad invloed moest hebben op benoeming en ontslag van bestuurders. Het gevraagde SER-advies zou pas in oktober 1975 uitgebracht worden.

In de tussentijd moest het NVV zich een standpunt vormen over de wenselijkheid van verdergaande veranderingen in de Wet op de ondernemingsraden. Dit gebeurde in april 1974 naar aanleiding van de Interim-nota Medezeggenschap, tot stand gekomen in het kader van het discussieproject Maatschappijvernieuwing. Het bleek in de NVV-verbondsraad zeer moeilijk tot een eensluidend standpunt te komen. Met name de Industriebond en de ABVA kwamen tegenover elkaar te staan.

De ABVA had zich goed op de discussie voorbereid en wijzigingsvoorstellen op de conclusies van deze nota ingediend. Zij verzette zich vooral tegen de te sterke gerichtheid op de industriële ondernemingen. In het verloop van het discussieproject was dat de reden geweest dat veel ABVA-leden hadden afgehaakt. In de ABVA-bondsraadsvergadering, die geraadpleegd was over het ABVA-standpunt, was door sommige bondsraadsleden wel gewaarschuwd voor het gevaar van een conservatieve beeldvorming van de ABVA. Niet helemaal zonder reden. Andere bondsraadsleden vonden bijvoorbeeld dat er van uitsluiting van de directeur geen sprake kon zijn of dat de ondernemingsraad alleen mocht bestaan uit georganiseerde werknemers. Op die wijze zou

wel een grotere overeenkomst ontstaan tussen ondernemingsraden en ambtelijke medezeggenschapsvormen, maar deze verandering zou in de publieke opinie niet snel als progressief ervaren zijn.

Het lid van het dagelijks bestuur Pont beperkte zich bij zijn inbreng in de NVV-verbondsraad tot een toelichting op de door de ABVA voorgestelde wijzigingen. In tegenstelling tot de Industriebond, die zich onder het bekende motto 'geen kilo medeverantwoordelijkheid voor een ons medezeggenschap' verzette tegen het aanvaarden van medeverantwoordelijkheid, wilde de ABVA die verantwoordelijkheid wel dragen. Medezeggenschap betekende voor haar het het-mede-voor-het-zeggen-hebben. Wel wilde ze aannemen dat het in de industriële sector anders zou zijn. Daar zou dan wel begrip tegenover moeten staan voor het anders-zijn van de ABVA-sectoren, waar immers geen sprake is van winstmaximalisatie en de belangentegenstellingen niet fundamenteel waren. Die sectoren boden zelf perspectieven op vergroting van participatie. De ABVA was er dus vóór dat de ondernemingsraad in veel zaken medebeslissingsrecht zou krijgen. Volgens Pont werd de zaak ook te ideologisch benaderd terwijl het een technische kwestie betrof. Het overheidssysteem, waarbij overleg en personeelsvertegenwoordiging gescheiden bleven, zou als voorbeeld voor een oplossing kunnen dienen.

De verbondsraad van de NVV kwam er niet direct uit en moest een aantal maanden later opnieuw vergaderen om tot een vergelijk te komen. Er werd uiteindelijk gekozen voor een personeelsraad, waarbij een zekere ruimte in het regelen van bevoegdheden vanwege het bedrijfseigene mogelijk moest zijn. Aanvullende bevoegdheden zouden dan vastgelegd moeten worden in de CAO. Daarom zou de WOR de mogelijkheid moeten openen via CAO's ondernemingsraden verdergaande bevoegdheden toe te kennen.

Doordat het ondernemingsbegrip in de WOR was verruimd, kreeg de ABVA, als onderneming, op een zeer directe wijze met ondernemingsraden te maken. Zij werd verplicht zelf een ondernemingsraad in te stellen. Op 4 december 1973 werd uit het midden van ABVA-bestuurders, voorzover deze geen lid van het dagelijks bestuur waren, en van de overige medewerkers een ABVA-ondernemingsraad gekozen. De installatievergadering vond plaats op 20 december 1973. Naast de benoemde voorzitter, de bondssecretaris Van der Ploeg, telde de ondernemingsraad zeven gekozen leden, te weten twee bestuurders, drie medewerkers van het hoofdkantoor en twee medewerkers van de afdelingskantoren.

De ABVA ging zich vrij snel bezinnen op de gevolgen van de nieuwe Wet op de ondernemingsraden. Deze werd afgekondigd op 28 januari 1971 en ging per 1 april van dat jaar in werking. Begin januari, eind februari kwam een werkgroep van bondsbestuurders een aantal malen bijeen. Deze werkgroep had tot taak de gevolgen te bestuderen van de nieuwe wet voor de instellingen, diensten en bedrijven die onder de werkingssfeer van de wet vielen en waarmee de ABVA te maken had.¹²

De werkgroep kwam tot de slotsom dat de ABVA moest bijdragen aan de onverkorte toepassing van de wet. Dat principe sloot echter niet uit dat er situaties zouden kunnen bestaan waar toch geijverd zou moeten worden voor het verkrijgen van vrijstelling of ontheffing van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad. Beide ontsnappingsmogelijkheden werden in de wet in principe geboden. Het was een bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken hierover een beslissing te nemen. In een aantal sectoren bestonden op dat moment nog geen werkgeversverenigingen en/of bedrijfscommissies, waardoor zowel de mogelijkheid om tot een CAO te komen als een beroepsinstantie konden ontbraken. De werkgroep vond dit echter geen principiële maar feitelijke bezwaren, die gelijktijdig met de instelling van ondernemingsraden in de betreffende sectoren opgeheven moesten worden. De werkgroep zag maar één reëel bezwaar tegen instelling van ondernemingsraden. Namelijk in die situaties waar een bevredigende vorm van geïnstitutionaliseerd overleg op dienstcommissieniveau al aanwezig was of gemakkelijk gecreëerd kon worden, gekoppeld met het voorkomen van een zekere overeenkomst van de arbeidsvoorwaarden van de betrokken werknemers met die van het overheidspersoneel. In zulke gevallen zou een consequent en gereguleerd doortrekken van de overeenkomst naar de vormen van overleg bij de overheid de voorkeur verdienen. Deze situatie deed zich alleen voor bij de zogenaamde overheids-NV's.

De werkgroep raadde daarom aan bij de minister van Sociale Zaken aan te dringen op het verlenen van vrijstelling voor deze sector, wanneer tenminste zo'n verzoek door een beduidend aantal werkgevers gesteund zou worden. In haar overwegingen liet de werkgroep ook meespelen dat de invloed van ongeorganiseerden en categoriaal georganiseerden in een ondernemingsraad een beduidende omvang kon krijgen. Hierdoor werd het des te meer noodzakelijk de belangrijkste arbeidsvoorwaarden vanaf een centraal niveau bindend voor te schrijven.

Over het probleem gebruik te maken van de tweede wettelijke mogelijkheid, het verlenen van ontheffing, dachten de leden van de werkgroep verschillend. Een deel wilde op geen enkele wijze meewerken aan de realisering van zo'n ontheffing. Het andere deel wilde wel meewerken aan een verzoek tot ontheffing van de instellingsverplichting om op die wijze de ruimte te laten reeds bestaande overlegstructuren te handhaven.

In haar pre-advies aan het algemeen bestuur volgde het dagelijks bestuur dit laatste standpunt.¹³ Zonder noemenswaardige discussie besloot het hoofdbestuur het rapport van de werkgroep volgens de voorstellen van het dagelijks bestuur te onderschrijven.

Vanaf dat moment scheidde zich de wegen van de verschillende sectoren in de ABVA die met de WOR te maken hadden. Aan de ene kant kwam de groep van openbare nutsbedrijven in NV-vorm te staan, die zich verzette tegen de invoering van ondernemingsraden; aan de andere kant stonden het welzijnswerk, de bejaardenzorg en het grootste gedeelte van de gezondheidszorg die moesten strijden voor instelling van ondernemingsraden.

Op 25 oktober 1972 stuurde de Samenwerkende Bonden voor Overheidspersoneel de minister van Sociale Zaken verzoeken tot vrijstelling van de verplichtingen uit de WOR. Eén voor de streekwaterleidingbedrijven en één voor door publiekrechtelijke organen in het leven geroepen stichtingen voor beheer en exploitatie van ziekenhuizen en dergelijke. De grond voor deze verzoeken was dat bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de WOR in de weg zouden staan. De betrokken instellingen functioneerden weliswaar als privaatrechtelijke rechtspersonen, maar waren feitelijk een verlengstuk van de overheid. De rechtspositie van het personeel sloot aan bij de bepalingen van het overheidspersoneel. Werknemers waren bijvoorbeeld ambtenaar in de zin van de Algemeen Burgerlijke Pensioenwet.

In februari 1973 zette de minister van Sociale Zaken uiteen wat zijn beleid bij het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen zou zijn. Uitgangspunt was dat de wetgever het aantal ontheffingen heeft willen beperken. Het was aanmerkelijk dat dat ook zou gelden voor door publiekrechtelijke lichamen in het leven geroepen of gesubsidieerde rechtspersonen. Belangrijk was verder de principiële uitspraak van de minister dat de aanwezigheid van een vervangende vorm van overleg niet kon worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid; zo'n overlevorm berustte namelijk niet op wettelijk vastgelegde garanties.

Ook het toekennen van arbeidsvoorwaarden gelijk aan die van vergelijkbaar overheidspersoneel, zonder dat het ARAR rechtstreeks van toepassing was, vond de minister niet gelden als een bijzondere omstandigheid in de zin der wet.

Als omstandigheden die wel een belemmering zouden kunnen zijn voor een goede toepassing van de wet en dus reden voor het verlenen van ontheffing, gaf de minister, onder het nodige voorbehoud:

- op (een belangrijk deel van) het personeel is de Ambtenarenwet 1929 van toepassing (hetgeen bijvoorbeeld kan spelen bij sociale werkplaatsen);
- er vindt jaarlijks een sterke wisseling van personeel plaats.

Dezelfde criteria golden ook voor verzoeken tot vrijstelling, welke de minister beschouwde als een collectieve ontheffing. De door de ambtenarenbonden ingediende verzoeken wees de minister dus af:

'...omdat de omstandigheid dat men ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden aan sluit bij die van vergelijkbare ambtenaren niet meebrengt dat men dan ook niet anders dan bij de overheid gebruikelijke overlegstructuur zou kunnen volgen' ¹⁴

Kort daarop vergaderde landelijke ABVA-groep Provincies en NV's hierover. Daarbij werd natuurlijk uitgebreid van gedachten gewisseld over deze gang van zaken, waarbij zich een nogal pittige discussie ontspon over het beleid van het hoofdbestuur.

Toch sprak de landelijke vergadering zich, evenals het hoofdbestuur uit voor een overlegstructuur zoals die bij de overheid. Ondanks de afwijzing van de minister moest de bond blijven streven naar een vrijstelling voor alle overheids-NV's. Pas als dat niet mocht slagen was een grote meerderheid van de landelijke vergadering vóór het vaststellen van een landelijke CAO.

De ambtenarenvakbonden gingen daarop steun zoeken bij hun 'eigen' minister van Binnenlandse Zaken. In een bespreking in juni 1974 kregen de bonden van hem de indruk dat hij hun standpunten deelde. Hij vond dat wanneer de overheid gebruik maakte van privaatrechtelijke beheersvormen daardoor nog geen particuliere ondernemingen in de eigenlijke zin des woords ontstonden. De uiteindelijke zeggenschap berustte nog steeds bij overheidsorganen. De toepassing van de WOR zou complicaties kunnen meebrengen, die groter konden worden als de ondernemingsraden meer bevoegdheden zouden gaan krijgen. Dan zouden namelijk situaties kunnen ontstaan dat de bedrijfsdemocratie de parlementaire democratie geweld ging aandoen. Bovendien leek de

opvatting van de bonden dat zij niet dezelfde onderhandelingspositie als bonden in het particuliere bedrijfsleven hadden de minister juist.

In het georganiseerd rijksoverleg van oktober 1974 waren beide ministers aanwezig voor bespreking van het probleem.

De ABVA-woordvoerder liet, namens de centrales, weten niet in de systemen van het particulier bedrijfsleven te willen worden gedrongen zonder de beschikking te hebben over het sluitstuk van het stakingsrecht. De minister van Sociale Zaken zegde toe zich hierop te willen beraden.

Overigens komt het vreemd over dat de ABVA dit stakingsrechtargument pas in tweede instantie hanteerde.

In de loop van het volgend jaar vond er overleg plaats van de bonden met de werkgeversvereniging van elektriciteitsbedrijven. Hierin kwamen de vrijstelling van de WOR, het instellen van een bedrijfscommissie en een eventueel af te sluiten CAO ter sprake. Zo lang echter de definitieve standpunten van de minister van Sociale Zaken niet bekend waren, waren de bonden niet bereid mee te werken aan het instellen van een bedrijfscommissie. Toch blijkt uit dit overleg dat de bonden bezig waren zich voor te bereiden op de situatie na een eventuele nederlaag.

Tegen het einde van 1975 bleek dat de WOR nog niet toegepast zou worden op de elektriciteitsbedrijven zolang het parlement nog geen uitspraak had gedaan over de meest gewenste beheersvorm. De minister van Economische Zaken Lubbers had een voorkeur voor de NV-vorm, de vakcentrales voelden meer voor een publiekrechtelijke organisatie. Daarmee zou rechtstreekse controle van politieke organen worden gegarandeerd. De behandeling van de energienota in de Tweede Kamer leverde de minister van Sociale Zaken Boersma echter geen nieuwe gezichtspunten op. Hij berichtte de centrales op 16 april 1976 definitief te hebben besloten geen vrijstelling te verlenen. Ook een laatste beroep van de centrales op de minister van Binnenlandse Zaken, Boersma's partijgenoot De Gaay Fortman, kon niets meer opleveren.

Dus moest er bij de openbare nutsbedrijven worden overgegaan tot de instelling van ondernemingsraden.

De betrokken leden van de ABVA liet deze gang van zaken allesbehalve onberoerd; nog jaren later uitten zijn hun frustraties en ongenoegen op ledenvergaderingen.

Nu terugkijkend, moet worden vastgesteld dat de argumenten van de minister sterk waren. Het is toch de, achteraf gemakkelijk te stellen,

vraag of de bonden erg verstandig deden dit punt zo hard te maken en zo lang vol te houden. Het verzwakte in ieder geval hun strategische positie in andere sectoren, waar ze juist moesten strijden voor de instelling van ondernemingsraden. Het veroorzaakte tenslotte dat er tussen ABVA-leden onderling verschillende opvattingen ontstonden.

In de andere sectoren waar de ABVA na 1971 werd geconfronteerd met de ondernemingsradenkwestie lagen de problemen wel anders, maar waren zij zeker niet minder moeilijk. De conclusie van de ABVA-werkgroep in haar rapport dat hier opgetreden moest worden voor de instelling van ondernemingsraden ging overigens verder dan de conclusies die getrokken werden door de werknemers in het Bijzonder Onderwijs. Daar vond men dat de ondernemingsraad voor deze sector geen geëigend instrument was. Achteraf kan daarvan worden vastgesteld dat hierdoor de ontwikkeling van medezeggenschap voor werknemers vertraagd werd.

Bezoldigde vakbondsbestuurders, die jarenlang hebben gewerkt in de particuliere sectoren, zeiden, in april 1982 terugkijkend, daarvan:

'Wij zijn blij dat we het OR-pad zijn opgegaan, hoewel de wet natuurlijk wel aanpassingsproblemen geeft, maar hij is toepasbaar. De wet geeft vertegenwoordigers van werknemers hele duidelijke bevoegdheden en externe beroepsinstanties. Dat is van belang om een systeem te ontwikkelen waardoor ze meer invloed krijgen.'¹⁵

Dezelfde bestuurders gaven ook aan met welke bijzondere problemen de ABVA in deze sectoren te maken kreeg:

'De medezeggenschapstraditie is voor onze sector nog heel kort. De wet op de ondernemingsraden bestond al 20 jaar voordat wij er in 1971 in mochten springen. Toen waren de meeste werkgevers er nog helemaal niet van overtuigd dat dat een goede zaak was. Bovendien is de traditie van werkers in de collectieve sector om zich te organiseren en voor hun eigen belangen op te komen minimaal. De zorgideologie die er heerst, is nog zo fenomenaal. Daar worden mensen in geperst, in opgevoed, in uitgekleeft. Dat is voor het ondernemingsraadswerk een enorme belemmering.'¹⁶

Werkers vragen zich dan bijvoorbeeld af hoe hun werk moet worden voortgezet als zij naar een ondernemingsraadvergadering zijn.

'En vaak is het zo dat op het moment dat iemand naar een OR-vergadering wil gaan er vanuit de afdeling een klem op hem wordt gezet, omdat hij dat niet kan maken. Hoe wil je iemand gezond werknemers laten vertegenwoordigen als diezelfde werknemers het alleen maar als een belasting ervaren. Dat is dus een enorme drempel.'¹⁷

De ABVA stond dus voor de enorme opgave mensen te moeten gaan organiseren die niet erg vakbondsgezind waren en vakbonden zagen als materiële belangenbehartigingsorganen voor werkers in de industrie en in de havens. Dat beeld werd versterkt omdat de ABVA noodgedwongen een sterke nadruk moest gaan leggen op de arbeidsvoorwaarden.

'Toen wij begonnen te pionieren in het welzijns-werk maakte ik jarenlang mee dat in zalen leden (werknemers) ons verweten dat we materialisten waren. Die mentaliteit van zo geïdentificeerd zijn met je werk, je patiënten, je cliënten, wat op zich best een goede zaak is, daar stuiten wij op.'¹⁸

Het mogelijk ontstaan van een bewuste, onderling solidaire groep van werknemers leek vooral in de gezondheidszorg veel besturen en directies geen prettig vooruitzicht. Zij kozen graag voor een zogenaamd kiesgroepensysteem, waarbij per geleding werknemers vertegenwoordigers kozen voor de ondernemingsraad.

'De meeste instellingen werkten zo, isoleerden de verschillende beroepsgroepen, dat was ideaal voor het management om te kunnen blijven sturen. Het is zo dat de ondervertegenwoordiging van het uitvoerend niveau wel eens voor een belangrijk deel aan het kiesgroepensysteem zou kunnen liggen. Want door de beperktheid van de mogelijkheden zag je in de kiesgroepen van de uitvoerende werkers óf te weinig óf net genoeg kandidaten, waarbij door het grote verloop ook uitvoerende werkers die in de OR zaten wegvielen.'¹⁹

Belangrijk is te weten dat andere beroepsgroepen dan de verplegers en verzorgers op direct uitvoerend niveau vaak georganiseerd waren in een rijk scala van categoriale organisaties.

In de gezondheidszorg ging de ABVA meteen na de nieuwe wet actief aan de slag voor het verkrijgen van ondernemingsraden. De leden werden via het bondsblad *De Ambtenaar* en gerichte brochures geïnformeerd over de stand van zaken. De oprichting van een bedrijfscommissie kwam vrij snel tot stand. Een bedrijfscommissie is een gelijkelijk uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers samengesteld orgaan. Deze bedrijfscommissies hebben zowel een bestuurlijke taak als een taak als beroepsinstantie bij conflicten. In de jaren 1972 en 1973 werden in deze sector al ruim tweehonderd ondernemingsraden ingesteld. Een groep bondsbestuurders stelde een voorbeeldreglement op, dat ondernemingsraadsleden kon dienen als discussiestuk bij de opstelling van definitieve reglementen voor de ondernemingsraad.

De twee daaropvolgende jaren gaven dit zelfde beeld te zien. Er werden tweehonderd vijftig nieuwe ondernemingsraden ingesteld,

terwijl er werd gewerkt aan de instelling van nog tientallen andere. Behalve door voorlichtingsbijeenkomsten was de ABVA ook actief in het vervaardigen van folders en posters voor verkiezingen en ander ondersteunend materiaal. Er verscheen zelfs een regelmatig bulletin OR-injecties.

In de Bejaardenzorg ging de ontwikkeling veel trager. Daarin speelde een rol de omstandigheid dat de meeste bejaardentehuizen minder dan honderd personeelsleden telden. Een aantal conflicten binnen tehuizen versnelde de ontwikkeling echter. Nadat er Kamervragen waren gesteld drong de minister aan op een standpunt van de Centrale Commissie Bejaardenoorden. Deze stelde daarop twee subcommissies in, die moesten rapporteren over de participatie van het personeel en over de inspraak door bewoners. Van werkgeverszijde werd in deze ontwikkeling vertragend opgetreden.

Binnen het Welzijnswerk kwam een speciaal ingestelde commissie snel na het ingaan van de nieuwe WOR tot de slotsom dat deze wet onverkort op de welzijnsinstelling van toepassing was. Daaraan werden verschillende overwegingen toegevoegd. Er was een zekere behoefte om de op gang zijnde democratiseringsprocessen te formaliseren. De verwachting was dat tegenstellingen tussen besturen en medewerkers, ontstaan als gevolg van de democratiseringsbeweging, weggenomen en in de toekomst voorkomen konden worden. Van de ondernemingsraden werd tenslotte verwacht dat zij een sturende en corrigerende rol zouden kunnen vervullen bij het herstructureren van de soms verwarde en chaotische organisatorische opbouw van deze sector. Onder auspiciën van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn werd gewerkt aan de voorbereiding van de invoering van ondernemingsraden. Het duurde echter nog tot oktober 1974 voordat de bedrijfscommissie ingesteld kon worden.

Een tussenstand opgemaakt in oktober 1975 geeft het volgende beeld. In ongeveer twee/derde van het aantal ziekeninrichtingen dat in aanmerking komt is een ondernemingsraad ingesteld. In het Maatschappelijk Welzijn is in vijftientig van de tweehonderdenvijftig in aanmerking komende instellingen een ondernemingsraad ingesteld. In de Bejaardenzorg in geen van de vijftientig die in aanmerking kwamen. Voor de tempoverkillen in de ontwikkeling tussen de verschillende sectoren kan een aantal redenen worden gegeven.

Ziekeninrichtingen kwamen wat organisatie betreft meer overeen met het particuliere bedrijf. In de andere sectoren was sprake van allerlei onduidelijkheden die ontstonden door te summiere wettelijke regeling van de rechtsvormen vereniging en stichting. In de praktijk was het vaak onduidelijk wat de bevoegdheidsverhouding was tussen directeur en bestuur. Bovendien had, vooral in het Maatschappelijk Welzijn, het hoog-gekwalificeerd personeel de neiging het algemene bestuursbeleid te willen bepalen. Dit personeel vond de ondernemingsraad vaak niet geschikt als invloedsinstrument, mede omdat ze te weinig bevoegdheden had. Deze problemen kwamen dus niet voort uit het niet op winst gerichte karakter van de instellingen, maar uit de gebezigde rechtsvormen. Een werkgroep van de SER vond ook dat er behoefte was aan een meer uitgewerkte wettelijke regeling van bevoegdheden van organen van vereniging en stichting. In al de particuliere sectoren speelde steeds de discussie over de algemene democratisering een rol. De vraag hoe behalve de werknemers ook de gebruikers van de voorzieningen inspraak in het beleid kon den verkrijgen had, zoals gezegd, vaak een vertragende invloed op de ontwikkeling van medezeggenschap.

Gebeurde er dus gedurende deze periode van alles in de particuliere sectoren, ook in de overheidssector waren er zeer bepalende ontwikkelingen. Hiervan wordt het begin meestal in Rotterdam geplaatst.

Daar vond sinds begin van de jaren zestig in de gemeenteraad een discussie plaats over de teleurstellende praktijk van de medezeggenschap, welke in 1949 was geregeld in een gemeentelijke verordening. De geringe belangstelling van personeel en van directeuren en hoofden van dienst werd aan twee oorzaken geweten:

- de regeling was louter formeel-juridisch gebleven waarbij de voorwaarde van noodzakelijke mentaliteitsverandering over het hoofd was gezien;
- het personeel voelde zich niet rechtstreeks betrokken bij de medezeggenschap omdat dit een uitsluitende bondszaak was.

Het toekennen van het actieve kiesrecht voor alle personeelsleden werd als oplossing in discussie gebracht. Dat idee stuitte op grote weerstand van de bonden en van de wethouder Personeelszaken. De discussie spitste zich zo toe dat overeenstemming onbereikbaar was.

Uiteindelijk werd daarom maar besloten een enquête te houden onder de ambtenaren. Een overtuigende meerderheid sprak zich in 1970 uit voor het verlenen van actief en passief kiesrecht aan alle ambtenaren. De ABVA voelde

zich door deze uitslag aardig in het hemd gezet, omdat gebleken was dat zelfs georganiseerden het standpunt van de bond niet deelden.

Het College van Burgemeester en Wethouders ging om en stelde invoering van het actief kiesrecht voor. In de raadsdiscussie over dit voorstel werd een wijzigingsvoorstel ingediend om ook het passief kiesrecht algemeen te maken. Na allerlei procedurele onverkwikkelijkheden haalde dit amendement het uiteindelijk niet. In januari 1971 werd de nieuwe verordening door de gemeenteraad aanvaard. Behalve het actieve kiesrecht werd daarbij ook de verplichte instelling van een medezeggenschapscommissie voor iedere tak van dienst met honderd of meer ambtenaren voorgeschreven (naar overeenkomst met de WOR).

De toenmalige voorzitter van de ABVA-afdeling in Rotterdam schreef in een commentaar:

'Zoals gezegd, heeft het punt van het actieve kiesrecht in de gemeenteraad gedomineerd. Treurig, maar het is gebeurd in Rotterdam. Het was nu eenmaal de bedoeling van de gemeenteraad, dat de ongeorganiseerden, die buiten spel staan, mochten meedoen. Dat zij buitenspel stonden, was hun eigen vrije wil. Vermeldenswaard is, dat ongeveer 70 % van de Rotterdamse gemeentambtenaren is georganiseerd, ...'²⁰

De ABVA legde zich bij deze ontwikkeling neer omdat het haar tenslotte om de ontwikkeling van de medezeggenschap ging. De geciteerde bondsbestuurder wees er op dat het nieuwe reglement een enorme verantwoordelijkheid legde bij de ABVA-leden om de collega's ervan te overtuigen op ABVA-kandidaten te stemmen.

Ook bondsvoorzitter Hoogerwerf reageerde nogal korzelig. Hij wees erop dat alleen kritische vragen werden gesteld aan de werknemersvertegenwoordigers, terwijl de, weinig op medewerking ingestelde, leidinggevende functionarissen buiten schot bleven.

Ongeveer tegelijkertijd werd de discussie over het kiesrecht aan de orde gesteld in het Centraal Orgaan inzake de Gemeenschappelijke Behandeling van Gemeentelijke Personeelsaangelegenheden. Eén aanleiding was een notitie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over deze problematiek. Daarnaast zette de bonden zelf de Rotterdamse verordening op de agenda.

Pikant detail in deze hele zaak is overigens dat de voorzitter van het Centraal Orgaan, de heer Worst, tegelijkertijd wethouder Personeelszaken van Rotterdam was.

Intern besprak de ABVA in maart en april een notitie over deze zaak. Daarin werd gesteld dat het desbetreffende artikel uit het ARAR (art. 125, lid 1) vrij algemeen zo werd geïnterpreteerd dat passief kiesrecht uitgesloten was, terwijl discussie mogelijk was over het toestaan van actief kiesrecht. Nu de staatssecretaris niet had ingegrepen in Rotterdam, viel niet te verwachten dat hij het later wel zou gaan doen. Als discussie over het kiesrecht onvermijdelijk was, wou de ABVA de kiesrechtkwestie niet op zichzelf staand behandelen, maar in samenhang zien met het geven van meer inhoud aan de bestaande medezeggenschapsorganen. Bij haar standpuntbepaling gaf de notitie van de een interne werkgroep de volgende overwegingen:

A. Het probleem medezeggenschap komt geen stap dicht bij een oplossing door het actieve kiesrecht. De ABVA is wel bereid mee te werken aan studies om de medezeggenschap als zodanig te versterken.

B. Er is geen reden om tegemoet te komen aan vooral politieke verlangens voor wat betreft het kiesrecht;

- er moet niet vooruitgelopen worden op de studie van de Commissie-Toxopeus, die advies moet uitbrengen over de ambtelijke status;

- het actief kiesrecht is volgens de ABVA in strijd met de wet;

- de ambtenarenorganisaties worden miskend als dé gesprekspartners, die verantwoordelijkheid dragen voor het door hen gevoerde beleid.

C. Initiatieven van overheden moeten bestreden worden onder verwijzing naar het overleg en of de studie in het Centraal Orgaan.²¹

De strekking van deze notitie werd door het hoofdbestuur bijna algemeen onderschreven. Interessant zijn daarbij de genotuleerde opvattingen van sommige leden van het hoofdbestuur:

'Ongeorganiseerden ontbreekt de nodige scholing, ongeorganiseerden ontbreekt de juiste mentaliteit om het personeel te kunnen vertegenwoordigen, en er ontbreekt de mogelijkheid van het afleggen van verantwoording.'

'... aarzelt niet, ongeorganiseerden als a-sociaal te betitelen en het een aanfluiting te noemen dat deze lieden eventueel op één lijn zouden worden gesteld met georganiseerden.'²²

Slechts één bestuurslid was niet zo gevoelig voor de genoemde bezwaren. Hij vroeg zich af of het juist was werknemers uit te sluiten om de eis te stellen dat zij zich eerst moesten organiseren voor dat ze invloed konden uitoefenen op hun directe werkomstandigheden. Hem werd geantwoord dat ongeorganiseerden zichzelf uitsloten. Zij konden wel betrokken worden bij het werkoverleg op afdelingsniveau. Door dit standpunt werd de zogenaamde afgrenzing van het overleg naar beneden, dus

de taakverdeling tussen medezeggenschap- of dienstcommissie én het werkoverleg, in de verdere discussies ook een belangrijke zaak. De toenmalige vice-voorzitter concludeerde:

‘Verwacht mag worden dat de “democraten” in de politiek, die de bonden niet zo erg goed gezind zijn over het algemeen, het pleit zullen winnen en dat wij wellicht in het Centraal Orgaan “ten onder” zullen gaan, maar dan toch alleen strijdend.’²³

Deze leuze (‘desnoods ten ondergaan, maar in ieder geval strijdend’) zou de ABVA-opvatting lange tijd blijven tekenen.

De kiesrecht kwestie heeft de relatie van de ABVA met een aantal progressieve partijen, vooral D’66 en PPR maar ook met PvdA-fracties in gemeenteraden, jarenlang negatief beïnvloed.

De notitie werd later in een bondsraadsvergadering in grote eensgezindheid onderschreven. Een compromis over het actieve kiesrecht werd niet absoluut uitgesloten, maar tegen het passieve kiesrecht zou tot het uiterste verzet gepleegd worden.

In augustus bleek bij besprekingen in het Centraal Orgaan dat er groot meningsverschil bleef bestaan tussen de bondsvertegenwoordigers en de vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (V.N.G.). Hoewel overeenstemming over de wijze van samenstelling van medezeggenschapscommissies onbereikbaar was, liet het Centraal Orgaan kort daarop toch een circulaire aan de gemeenten uitgaan, waarin het actieve kiesrecht positief benaderd werd. Daarop brachten de bonden de zaak van het kiesrecht aan de orde in overlegsituaties met de minister van Binnenlandse Zaken.

In mei 1972 nam deze minister initiatief. Hij had zich beraden op de verhouding tussen het Georganiseerd Overleg en medezeggenschapscommissies en kwam bij de interpretatie van het ARAR, art. 125, lid 1 tot drie conclusies:

- 1) Aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren dienen overlegd te worden met vakorganisaties.
- 2) Tenzij vakorganisaties daarmee zelf instemmen, kan noch worden voorgeschreven dat vertegenwoordigers van de bonden gekozen worden door derden noch dat vertegenwoordigingen op een andere wijze kunnen worden aangewezen dan door de bonden zelf bepaald.
- 3) Het in het eerste punt bedoelde overleg kan niet worden vervangen door beraadslaging in medezeggenschaps- of dienstcom-

missies.

In een circulaire van 26 juni deelde de minister deze zienswijze mee aan de gemeentebesturen. Bovendien deelde hij mee alle verordeningen die in strijd waren met zijn interpretatie opgestuurd te willen krijgen om ze te kunnen toetsten.²⁴

Hiertegen kwam het Centraal Orgaan weer in het geweer in een brief aan de minister, waarvan een afschrift werd verstuurd aan de gemeenten. Daarin werd de te ruime uitleg door de minister van een verdrag van de Internationale Arbeids Organisatie bestreden. De minister werd daarom gevraagd zich te willen beraden op de betekenis van dat verdrag.

De samenwerkende centrales namen onmiddellijk afstand van deze brief. De minister antwoordde nogal fel. Hij bleef bij zijn eerdere standpunt, dat volgens hem door het Centraal Orgaan verkeerd was uitgelegd.

De minister vond dat men duidelijk moest zijn. Als men wilde dat in de medezeggenschapscommissies de vakbonden vertegenwoordigd werden, dan waren deze gerechtigd eigen vertegenwoordigers aan te wijzen. Wilde men het personeel vertegenwoordigers laten kiezen, dan konden die personeelsvertegenwoordigers niet gelijktijdig ook de vakorganisaties vertegenwoordigen. Het enkele feit dat men lid is van een vakbond maakt nog niet dat men deze dan ook vertegenwoordigt. De kwestie bleef nog enige jaren voort smeulen, met overleg, meningsverschillen en het uitwisselen van standpunten in brieven en rapporten, waarop hier niet allemaal ingegaan wordt. Evenmin is dit de plaats om tot juridische interpretaties van de meningsverschillen over te gaan.

In een aantal gemeenten gingen de ontwikkelingen ondertussen wel door. In juni 1974 werd in Rotterdam ook het passieve kiesrecht, na een zeer emotionele raadsvergadering, aangenomen. Overigens werden bij deze wijziging de bevoegdheden ook uitgebreid en kwam er een verdere overeenstemming met de WOR tot stand.

In Haarlem werd in november 1973 al besloten alle ambtenaren actief en passief kiesrecht toe te kennen. Daarop weigerden ABVA, KABO, NCBO en Ambtenarencentrum kandidaten te stellen voor de verkiezingen. Deze werden daarop uitgesteld.

Ook in Enschede werd op bescheiden schaal geëxperimenteerd met de medezeggenschap; in andere plaatsen zoals Zwolle, Deventer, Den Bosch, Utrecht en Amsterdam vonden discussies plaats en werden vaak studiecmissies voor deze problematiek ingesteld.

De bonden raakten in problemen nu verschillende van haar afdelingen met afwijkende regelingen te maken kregen en daar soms nog anders op reageerden ook. Het bestuur van Haarlem vroeg zich bijvoorbeeld af wat de zin van haar verzet was wanneer in Rotterdam wel werd deelgenomen aan de verkiezingen. Het hoofdbestuur antwoordde dat er geen sprake was van een nieuwe lijn, maar dat de bond verkeerde in een onduidelijke tussenfase. Deze duurde te lang omdat de minister van Binnenlandse Zaken geen duidelijkheid verschafte maar om de hete brei bleef draaien. In deze fase kon het dus voorkomen dat afdelingsvergaderingen tot afwijkende standpunten kwamen, de plaatselijke situatie afwegende.

Dan is het de Tweede Kamer die in najaar 1975 de zaak in een nieuwe stroomversnelling brengt.

Bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken hield de woordvoerder van D'66 Nypels een pleidooi voor de afschaffing van de afzonderlijke ambtenarenstatus.²⁵ Zijn partij was van mening dat een grotere overeenkomst tot stand moest worden gebracht tussen de rechtspositieregelingen voor ambtenaren en voor werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Daartoe deed hij vijf suggesties, waaronder het principieel van toepassing verklaren van de nieuwe WOR op alle overheidsdiensten en -bedrijven. Er diende een verdergaande democratisering tot stand te komen van zowel bedrijfsleven als overheidsapparaat. Voor het overheidspersoneel was het verstrekken van een voor ieder personeelslid geldend actief en passief kiesrecht bij de samenstelling van personeelsvertegenwoordigingen dan noodzakelijk.

Een verandering hiertoe van de Ambtenarenwet achtte Nypels zeer urgent en hij vroeg de minister naar zijn bereidheid hiertoe snel een wetsvoorstel in te dienen.

Minister De Gaay Fortman reageerde echter zeer afwijzend. Hij zei voor deze gedachten 'niets, maar dan ook niets' te voelen. De minister achtte het een groot goed dat de werknemer door zijn organisaties vertegenwoordigd werd. Veel respect voor de niet-georganiseerden kon de minister niet opbrengen.

De D'66-woordvoerder toonde zich zeer verbaasd over de duidelijkheid van dit antwoord. Hij vond het echter geen redenering mensen die zich niet willen organiseren, daarom het kiesrecht te ontzeggen. Bovendien zou het geven van actief en passief kiesrecht de organisatiegraad ook kunnen versterken.

Mede ondertekend door PPR-der Jansen en VVD-er Evenhuis diende Nypels een motie in, waarin de regering uitgenodigd werd de belemmeringen voor het verlenen van actief en

passief kiesrecht weg te nemen door wijziging van de Ambtenarenwet.

De minister wees deze motie af, zich mede beroepend op het eigen vakbondsverleden.

Tot zo ver zag het er nog niet gevaarlijk uit voor de bonden. D'66, VVD en PPR waren partijen met geringe banden naar de vakbonden, die dit standpunt bovendien al langer en als terugkerend ritueel innamen. Voldoende stemmen hadden zij in ieder geval niet in de Kamer. In de twee volgende oktoberdagen vond er echter overleg plaats met de PvdA-fractie. De PvdA was samen met D'66 en PPR op basis van Keerpunt 72 toegetreden tot de regering. Een afwijkend standpunt van de partners op een belangrijk punt zou moeilijk zijn, zeker gezien andere meningsverschillen en spanningen in de coalitie. Bovendien had de PvdA in een aantal gemeenteraden al nieuwe medezeggenschapsverordeningen gesteund. Mede daardoor was de fractie intern verdeeld en dat zou blijken als de motie-Nypels ongewijzigd in stemming zou worden gebracht.

Daarom werd bij Nypels de bereidheid onderzocht de motie af te zwakken. De PvdA-woordvoerder vroeg in derde termijn de tekst zo te veranderen dat de regering uitgenodigd werd te onderzoeken of een wijziging van de Ambtenarenwet de belemmeringen uit de weg kon nemen. Met die wijzigingen gingen de indieners natuurlijk akkoord.

De minister was echter zo overvallen door deze wijzigingen dat hij de Kamer enig uitstel vroeg om de nieuwe tekst rustig te kunnen bekijken.

Een week later veranderde hij zijn advies van een 'onaanvaardbaar' in een 'geen behoefte'. Hij liet de beslissing dus aan de kamer over, maar moest ondertussen toch weten hoe de bui hing. De PvdA-woordvoerder gaf aan dat er bij zijn fractie twijfel bestond of door verbreding van het kiesrecht een goede belangenbehartiging door de vakorganisaties ook gegarandeerd kon blijven. Voor de bedoeling van de gewijzigde motie bestond echter zoveel sympathie dat zijn fractie ervoor zou stemmen. Daarop werd de motie aangenomen met de stemmen van de aanwezige leden van de fracties van D'66, PvdA, PPR, CPN, PSP, VVD, RKPN, BP, SGP en GPV voor. Tegen waren nog slechts de fracties van KVP, ARP, CHU en DS'70.

Klaagden de bonden in de hele kiesrecht kwestie al over het gebrek aan slagvaardig beleid, over de snelheid van het toekennen van vakbondsfaciliteiten bij het rijk waren zij niet meer te spreken. Al in april 1970 hadden de vijf centrales een wensenpakket ingediend. Twee jaar

later deed de minister een veel minder ver- gaand tegenvoorstel. Daaraan voegde hij de voorwaarde toe dat niet-georganiseerden die deelnamen aan overlegorganen, deel moesten kunnen hebben aan faciliteiten voor opleiding en vorming. Tegen het einde van 1972 werden de eerste, zeer bescheiden faciliteiten toege- kend.

Het praktisch functioneren van de dienstcom- missies bleef bij het rijk bleef ook in deze peri- ode heel verschillend. Er was wel vooruitgang bij het instellen van dienstcommissies. Zo werd met de minister van Verkeer en Waterstaat in december 1972 overeenstemming bereikt over de instelling van dienstcommissies bij alle di- recties en diensten. Overigens waren de bon- den nog niet overal in staat daarvoor ook com- plete vertegenwoordigingen samen te stellen. In de Bijzondere Commissie van Defensie moest steeds weer opnieuw overlegd worden over het functioneren van dienstcommissies bij legeronderdelen. Probleem was daar dat de dienstcommissies voor het burgerpersoneel onder voorzitterschap stonden van een militair, die zo zijn eigen traditie van medezeggen- schap had.

Binnen de groepsraad PTT van de ABVA werd rond 1972 een nieuwe aanpak ontwikkeld, die er gericht was de overlegstructuur van het ARAR optimaal te benutten. Dienstcommissies zouden onder andere meer betrokken moeten worden bij onderwerpen die de technische en economische bedrijfsvoering betroffen. De overlegstructuur zou een eigen geregleme- nteerde basis moeten krijgen in PTT- voorschriften.

Daarin zouden ook garanties voor bescher- ming van de leden van dienstcommissies op- genomen moeten worden. Bij de PTT werden in de daarop volgende jaren belangrijke resul- taten geboekt op dit terrein. Dat kan het beste worden geïllustreerd door een citaat uit een in- terview:

'De onderwerpen waren daarbinnen in het begin heel simpel, b.v. voor de technische dienst de dienstkleding, klompen, duimstokzakjes in de over- alls, tot klachten van de telefoonzaal, b.v. het niet goed functioneren van de kartexmolen, de dienst- en werktijden, kantinetijden, kwaliteit koffie, zaken die verband hielden met uitbetaling over- uren, waar soms lang op gewacht moest worden.

Verschildt dat van de situatie nu?

Wezenlijk.

Wat komt er nu aan de orde?

Dit: districtsbeleid, Je kan meepraten over het be- leid, over beleidsnotities van de hoofddirectie, meerjarenbegrotingen, interne begrotingen. Nu wordt er niet meer gepraat over tocht en koffie. We praten nou mee over zaken die van wezenlijke be- tekenis zijn voor het beleid en het functioneren van

een heel district. Ik heb hier een hele kast vol dat soort nota's. Dat is dus het verschil. Het districts- beleid is nu bespreekbaar.'²⁶

Voor wat de provincies betreft komt men in de ABVA-jaarverslagen weinig klachten tegen; bij vele provincies was er ruime aandacht voor de medezeggenschap. In Noord-Holland was er zelfs sprake van inspraak bij elke ambtelijke benoeming van leidinggevend personeel.

Binnen de Sociale Werkvoorziening had de medezeggenschap weer een eigen ontwikke- ling gekregen. Eén van de redenen daarvoor was het feit dat meestal de werkmeesters en administratief personeel een ambtelijke rechts- positie hadden, terwijl de WSW-werkers zelf een dienstbetrekking op basis van de Wet So- ciale Werkvoorziening hadden. Discussies over de medezeggenschap met het verant- woordelijke Ministerie van Sociale Zaken sleepten zich jaren voort, maar in de periode 1974/1975 werd overeenstemming bereikt. De discussie ging onder andere over de vraag of er een landelijke reglementering moest komen of dat het overleg met de kernen plaatselijk ge- regeld moest worden. Nu werd besloten het landelijk in een Koninklijk Besluit, bij de tot- standkoming waarvan de bonden betrokken zouden worden, te regelen.

Interessant is dat er overeenstemming was be- reikt over het door de leden van de kern laten kiezen van de voorzitter van het overleg. Hier ziet men een uit de geschiedenis bekende wet in werking. Een situatie van grote achterstand op de maatschappelijke ontwikkeling kan bij een uiteindelijke regeling omslaan in een rela- tieve voorsprongsituatie omdat de nieuwste ontwikkelingen in de regeling worden meege- nomen.

Het geeft heel duidelijk aan dat tegen het einde van deze periode de borreling begint. Belangrijke zaken kwamen aan de opper- vlakke, zonder nog uitgewerkt te worden. De ambtenarenvakbonden waren vrij plotseling aan alle kanten tot boven hun hoofd betrokken bij het medezeggenschapsvraagstuk: de ver- dere herziening van de Wet op de onderne- mingsraden, de invoering van ondernemings- raden, de kwestie van inhoudelijke verbetering van het overleg bij de overheden en de kwes- tie van het kiesrecht, afzonderlijke zaken die dan nog in allerlei andere sectoren speelden. Het medezeggenschapsvraagstuk naderde een kookpunt.

5. Breed bulderende stroom

Misschien nog wel het beste voorbeeld van het toegenomen maatschappelijk belang van de medezeggenschap was de veertien dagen

durende crisisachtige situatie in het kabinet-Den Uyl. Nederland wachtte begin 1976 in spanning af wat het resultaat zou zijn van het overleg over de wijzigingsvoorstellen op de Wet op de ondernemingsraden.

Het kabinet-Den Uyl wist het nog eens te worden over de ondernemingsraden, over de grondpolitiek zou dat korte tijd later niet meer lukken. Juist op dat moment was de Tweede Kamer bezig met de behandeling van de wijzigingsvoorstellen op de Wet op de ondernemingsraden.

Deze behandeling moet na de val van het kabinet opgeschort worden.

Het volgende kabinet-Van Agt-Wiegel nam de voorstellen terug, omdat zij zich eerst op deze voorstellen wilde beraden. In haar eigen voorstellen werd de bijzonder ingewikkelde overleg- en beroepprocedure, nota bene in de wetwijzigingsvoorstellen opgenomen op aandrang van de toenmalige minister van Justitie, Van Agt, gelukkig wat vereenvoudigd.

Bovendien werd de bescherming van ondernemingsraadsleden, die hoogst noodzakelijk was, verder verbeterd in het voorstel, dat door de minister van Sociale Zaken Albeda verdedigd werd.

Ook nu weer ontstonden tijdens de behandeling van het ontwerp in de Kamer crisisachtige taferelen, omdat de coalitiepartners VVD en CDA wat moeite hadden het met elkaar eens te worden. Uiteindelijk werd de nieuwe wet aangenomen met slechts de stemmen van GPV en SGP tegen.

Eindelijk was de ondernemingsraad dan personeelsraad geworden. Voor een gedeelte was dat echter een kwestie van naamgeving, omdat die ondernemingsraad toch verplicht bleef overleg te voeren met de directie in zogenaamde overlegvergaderingen. Wat vroeger vooroverleg was, heette nu ondernemingsraad; wat toen ondernemingsraad was, heette nu overlegvergadering. 'Er verandert dus niets', was een vaak gehoord commentaar. Toch werden ook de bevoegdheden verruimd. In de artikelen die het zogenaamde advies-, medebeslissings- en informatierecht regelden, werd een aantal nieuwe punten in de wettekst genoemd.

Er bestond een zekere overeenkomst met de situatie in 1971. Ook nu weer hadden de progressieve partijen verdergaande amendementen ingediend, die verworpen werden. Vanuit vakbonden en progressieve partijen was men dus nog steeds niet tevreden. De wet gaf nog steeds niet meer dan een kader, dat in de praktijk zou moeten gaan worden ingevuld. Was men in progressieve kringen in eerste instantie teleurgesteld, ondertussen is toch

gebleken dat de wet voldoende kader biedt voor actieve ondernemingsraden om op te komen voor de rechten en belangen van de werknemers. Men kon dikwijls zien dat ondernemingsraden de werknemers voorgingen in het verzet tegen dreigende sluitingen en arbeidsuitstoot, maar ook in de strijd voor vijfpluogendienst en arbeidstijdverkorting. Daarbij werd steeds vaker gebruik gemaakt van de wettelijke beroepsmogelijkheden en zeker niet altijd zonder succes.

Een ABVA-bondsbestuurder kwam tot deze evaluatie:

'Die nieuwe wet functioneert nu sinds 1 september 1979. Ik moet zeggen dat het mij verbaasd heeft hoe snel het allemaal opgepikt is, veel sneller dan ik verwacht had. Ik dacht, o god, dat wordt zo'n ingreep. Maar ik heb de sterke indruk dat die nieuwe wet veel activerender is geweest dan we ooit gedacht hadden. En het probleem hier in huis, in de hele vakbeweging, is hoe we de kracht moeten organiseren om de ondersteuning die door ondernemingsraden terecht gevraagd wordt, te kunnen bieden, naast al onze andere prioriteiten natuurlijk.'²⁷

Daarnaast verbreedde de medezeggenschap zich steeds verder waardoor op steeds meer punten de aandacht van de vakbonden werd gevraagd voor de ontwikkeling van medezeggenschap.

De interne verdeeldheid in standpunten binnen het FNV bleek opnieuw toen binnen de SER een standpunt moest worden ingenomen over de samenstelling van de Raden van Commissarissen. Bij deze zaak werd met name gekeken naar de situatie in West-Duitsland, waar sinds 1976 in een aantal bedrijfstakken de werknemers de helft van het aantal commissarissen mochten benoemen. De Europese vakbeweging, die hierin ook totaal verschillende opvattingen moest verenigen, was gekomen tot het compromis dat in de Raad van Commissarissen aandeelhouders en werknemers ieder één-derde van het aantal leden mochten benoemen en dat de op deze wijze gekozen commissarissen gezamenlijk de resterende leden zouden aanwijzen.

Ook in deze zaak kwamen Industriebond en ABVA tegenover elkaar te staan. De eerste wilde nog steeds geen verantwoordelijkheid dragen voor het bedrijfsbeleid en zocht het in de versterking van de controlerende mogelijkheden van de ondernemingsraad. De ABVA wist dat haar medezeggenschapsvisie niet overeenkwam met die van de meerderheid in het FNV. Een door het dagelijks bestuur opgestelde notitie, ter voorbereiding van de FNV-discussie, werd door hoofdbestuur en bondsraad aanvaard. In beide organen bestonden

echter minderheden die een standpunt á la de Industriebond innamen.

De ABVA koos voor een Raad van Commissarissen die voor 50 % werd samengesteld door werknemers, voor de andere 50 % door de aandeelhouders. Hierbij zou de ondernemingsraad moeten optreden namens de werknemers en het benoemingsrecht moeten krijgen. Bovendien zouden aan de Raad van Commissarissen bevoegdheden van directie en aandeelhouders overgedragen moeten worden, voorzover deze niet direct aan de ondernemingsraad overgedragen zouden kunnen worden. Binnen de FNV wist men uiteindelijk een compromis te bereiken dat overeenkwam met het standpunt van de Europese vakbeweging (de zogenaamde 1/3-1/3-1/3-formule). Vakbonden mochten echter niet rechtstreeks bij deze benoemingen betrokken worden. De door de werknemers benoemde commissarissen zouden verder een eigen verantwoordelijkheid moeten blijven houden.

De medezeggenschapsproblematiek kwam steeds vaker terug in allerlei wetsvoorstellen en daaraan voorafgaande discussies. Kort kunnen worden genoemd: pogingen om te komen tot een wettelijke regeling van het vakbondswerk in de onderneming; het wettelijk voorschrijven van een sociaal statuut ter verbetering van het sociale beleid van ondernemingen; het toekennen van een individueel klachtrecht aan werknemers; de nieuwe arbeidsomstandighedenwet. In toenemende mate kreeg de ondernemingsraad ook via andere wetten bevoegdheden toegekend. Dat vroeg steeds meer van ondernemingsraadsleden. Tegenwoordig zijn zij voor veel uitgevers een gat in de markt geworden. Er verschijnen zoveel maandbladen, vaste series en losse publicaties over medezeggenschap dat een normaal ondernemingsraadslid het zeker niet zal kunnen bijhouden. Het geeft opnieuw aan hoe belangrijk medezeggenschap van werknemers als maatschappelijk verschijnsel is geworden.

In de laatste jaren er twee nieuwe wettelijke regelingen tot stand gekomen waarop later, bij de betreffende sectoren, wat verder zal worden ingegaan. In 1981 werd de WOR uitgebreid met een regeling voor medezeggenschap in ondernemingen met minder dan honderd personeelsleden. Voor de ondernemingen met meer dan vijftig werknemers werd een ondernemingsraad voorgeschreven. Deze ondernemingsraden kregen echter aanzienlijk minder faciliteiten en bevoegdheden dan de normale ondernemingsraden. De adviesbevoegdheid is beperkt tot maar een paar zaken. Ook de informatieverplichting is

beperkt; de ondernemer mag volstaan met mondelinge mededelingen. Tenslotte zijn ook de beroepsmogelijkheden beperkt. Voor de ondernemingen met tussen de tien en vijftig werknemers geldt slechts dat de ondernemer minstens tweemaal per jaar met het personeel moet praten over die onderwerpen waarover hijzelf of het personeel wil overleggen. Er zijn hier geen beroepsrechten, geen instemmingsrechten, geen faciliteiten en geen rechtsbescherming. De ABVA had in sommige van haar sectoren via CAO-afspraken of SER-verordeningen al regelingen bereikt, die veel verder gingen dan dit magere wetje.

Voor het Bijzonder Onderwijs gold aanvankelijk de normale Wet op de ondernemingsraden. Onder druk van het CDA werd echter voor deze sector een uitzondering gemaakt en kreeg het bijzonder onderwijs de tijd om tot een eigen regeling te komen. In 1978 dienden een aantal PvdA-kamerleden een initiatiefwetsontwerp in waarin een afzonderlijke regeling voor het onderwijs werd voorgesteld. Kort daarop kwam er ook een regeringsvoorstel, dat na kritiek van de SER herschreven werd. Na verwerping van het PvdA-initiatief werd het regeringsontwerp tenslotte in december 1981 aanvaard door de Eerste Kamer. Deze wet schrijft alle onderwijsinstellingen de vorming van een medezeggenschapsraad voor. Daarin moeten de geledingen personeel, ouders en/of leerlingen naast elkaar zitting hebben. Naast deze geledingsgroepen, die gelijke aantallen vertegenwoordigers dienen te hebben, kunnen als overige leden zogenaamde buitenstaanders zitting krijgen.

Deze raad is bevoegd tot het voeren van overleg met het bevoegd gezag en mag alle gelegenheden de school betreffende bespreken. Zij heeft recht op alle noodzakelijke informatie, welk recht echter niet uitgebreid omschreven is in de wet. De scholen kunnen in hun medezeggenschapsreglement nog een aantal bijzondere bevoegdheden toekennen aan de medezeggenschapsraad. Het is de bedoeling dat in het schooljaar 1982/1983 overal de eerste medezeggenschapsraden worden gekozen.

De centrum-rechtse regering Van Agt-Wiegel heeft duidelijk rekening willen houden met de belangen van de verzuilde onderwijsorganisaties. De belangen van het personeel in het onderwijs gingen haar veel minder van harte.

Het principiële probleem dat in het onderwijs speelde is van veel ruimer belang. Het gaat om de vraag hoe de belangen van personeelsleden en de belangen van gebruikers van 'openbare' voorzieningen met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht in een medezeggenschapsregeling. Dit probleem

werd bestudeerd door een door het kabinet-Den Uyl ingestelde adviescommissie, de zogenaamde Commissie-Van der Burg. Deze moest advies uitbrengen over het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen.

In haar rapport maakte deze commissie een onderscheid tussen de belangenbehartiging van het personeel als werknemers en de inbreng van uitvoerend personeel als deskundige in het beleid.²⁸ Specifieke werknemersbelangen moesten in overeenstemming met de wet in de ondernemingsraad behartigd worden. Deskundigheidsinbreng zou in het bestuur tot uitdrukking kunnen komen door benoeming van enige bestuursleden, die wel door het personeel konden worden voorgedragen maar in het algemeen niet konden worden gekozen. Waar een ondernemingsraad bestond zou deze dit recht moeten uitoefenen. De overheid had volgens de commissie een taak in het stellen van eisen om een democratisch functioneren van de instellingen te bewerkstelligen. Dat zou kunnen via subsidieregelingen of rijksbijdrageregelingen. Vanwege de grote betekenis van het democratisch functioneren van instellingen en vanwege het soms ingrijpende karakter van de democratiseringseisen leek het de commissie echter beter de basisprincipes te formuleren in een algemene democratiseringswet.

Op meer punten zwakte het kabinet-Van Agt in haar standpunten de aanbevelingen af. Belangrijke reden daarvoor was opnieuw het grote belang dat dit kabinet hechtte aan de zogenaamde identiteitshandhaving van het verzuimd georganiseerd particulier initiatief. Dat had onder andere tot gevolg dat aan personeel en aan personeelsvertegenwoordigers de eis zou mogen worden gesteld de identiteit van de instelling te onderschrijven. AbvaKabo vond dat een hele gevaarlijke ontwikkeling.²⁹ De door AbvaKabo onderschreven idee van één democratiseringswet werd door de regering niet overgenomen. De regering wilde per beleidsterrein tot een aparte regeling komen. Dat zouden er dan meer dan dertig moeten worden. AbvaKabo was zeer ontevreden over dit standpunt, dat zij vrijblijvend vond. De regering gaf zo geen leiding aan het democratiseringsproces. Van éénduidige democratisering kon zo geen sprake meer zijn. Ook verschaftte de regering geen duidelijkheid over de vraag of personeelsleden direct dan wel indirect in besturen vertegenwoordigd konden worden. Hier van werd de regeling overgelaten aan de instellingen zelf. Verder bleef de wijze waarop de vertegenwoordiging van andere betrokkenen moest worden aangewezen of geselecteerd onduidelijk. Zo ook bleven de

verhoudingen tussen cliëntenraden en ondernemingsraden ongeregeld.

Het regeringsstandpunt was dus vrijblijvend en liet achterwege leiding te geven aan het democratiseringsproces, was de slotconclusie van AbvaKabo. Grotere vooruitgang valt er ondertussen niet te melden.

Voor de ambtenarenvakbonden was de belangrijkste ontwikkeling in deze periode toch die in de medezeggenschap voor ambtenaren. Daarbij speelde, ter herinnering, twee belangrijke zaken. Naast de kwestie van het actieve en passieve kiesrecht voor ongeorganiseerden de uitbreiding van bevoegdheden voor medezeggenschapsorganen. Dat laatste ging steeds vaker in de vorm van een verwijzing naar de Wet op de ondernemingsraden, waarmee een grotere overeenkomst tot stand gebracht zou moeten worden.

Zoals vermeld waren voor de Abva deze beide grote kwesties onmiddellijk met elkaar verbonden.

Terwijl de Abva zich echter naar buiten bleef verzetten tegen een verbreiding van het kiesrecht, en naar binnen toe haar leden stijfde in hun verzetshouding, vond er toch ook bezinning plaats op de toekomst. Al in januari 1975 kwamen bezoldigde bestuurders bijeen om zich te beraden over de opstelling bij een mogelijke invoering van het actieve en passieve kiesrecht. Uit dit overleg werd een werkgroep gevormd.

De landelijke vergadering van de Groep Gemeenten had al in 1973 een voorstel aangenomen een werkgroep op te richten die de medezeggenschapsproblematiek zou moeten bestuderen. De groepsraad, het bestuur van de groep, voerde dit besluit niet uit, omdat de werkgroep van bondsbestuurders werd gevormd en men dubbel werk wilde voorkomen. De nota die deze werkgroep aan het voorbereiden was, zou door de groepsraad, aangevuld met deskundigen, als commissie-ad-hoc bekeken worden, om uiteindelijk het hoofdbestuur te kunnen adviseren. Al in die jaren was er vanuit sommige afdelingen druk in ieder geval duidelijkheid te verschaffen.

In december 1975 rapporteerden de vijf centrales van overheidsperoneel de minister van Binnenlandse Zaken hun standpunt nog eens. Mede als reactie op de motie-Nypels waarschijnlijk. Zij bleven daarin op het standpunt staan dat de centrales een uitsluitende bevoegdheid hadden tot het voeren van overleg zoals bedoeld werd in artikel 125 van het ARAR.

Wat de centrales betreft, mocht in medezeggenschaps- en dienstcommissies over alle

mogelijke zaken gesproken worden, maar nooit zo vergaand dat de bevoegdheden van het Georganiseerd Overleg in feite gefrustreerd zouden worden. Er waren, volgens de centrales, duidelijke aanwijzingen dat met name in Rotterdam dat gevaar levensgroot aanwezig was. Hiermee werd dus een derde punt in discussie gebracht, namelijk de verhoudingen tussen de verschillende organen, te weten tussen de medezeggenschapscommissies en centraal georganiseerd overleg enerzijds en tussen medezeggenschapscommissies en werkoverleg anderzijds (in het spraakgebruik respectievelijk de afgrenzing naar boven en de al eerdergenoemde afgrenzing naar beneden).

Op zulke samenhangen bleven de centrales hameren. Zij eisten in september 1976 de gezamenlijke behandeling van vier samenhangende onderwerpen: de onderwerpen van overleg, de plaats van het werkoverleg de toetsing van overlegverordeningen en de uitvoering van de motie-Nypels. Dit werd toegezegd vanuit het ministerie, maar dat bracht de minister blijkbaar in zulke grote problemen dat het hierover van die kant weer een jaar stil bleef.

Allerminst onbesproken bleef de kwestie in ABVA-kringen. Op de laatste dag voor kerstmis 1976 kwam de Discussienota over Medezeggenschap bij de Lagere Overheden, als gevolg van eerdergenoemde initiatieven gereed. De nota had een omslachtige en lange inleiding nodig, De bedoeling was een aanzet tot discussie te geven.

De nota aanvaardde dat het ambtelijk apparaat geen eigen macht mocht vormen binnen het openbaar bestuur. In de uitvoeringsfase mochten de door de politiek verantwoordelijke organen gestelde doelen niet aangetast worden. Dan nog konden er in de bestaande situatie vergaande verbeteringen worden aangebracht. Als uitgangspunt werd voorgesteld:

'Streven naar bevoegdheden tot meebeslissen binnen de bevoegdheden van de directie, hoofd van dienst enz. (tot aan de mens op de werkvloer) langs de weg van vertegenwoordigend overleg, waar mogelijk gecombineerd met direct overleg.'³⁰

De bereidheid tot het dragen van verantwoordelijkheid voor de op deze wijze genomen beslissingen was onlosmakelijk verbonden met dat streven. De nota ging vervolgens in op de vele problemen die daarbij rezen. Zij koos principieel voor fractievorming in de medezeggenschapscommissies. Bovendien zouden de leden van die commissies zich moeten verplichten tot het voeren van vooroverleg met de bondsleden.

Pas op de één na laatste bladzijde werd de kiesrecht kwestie aangesneden:

'In het voorgaande is wat gefilosofeerd over het uitoefenen van meer invloed dan wel de mogelijkheden hiertoe geleidelijk te vergroten. Toch worden wij ook steeds meer geconfronteerd met het vraagstuk van het actieve en het passieve kiesrecht voor niet-georganiseerden. Onze bond heeft beide soorten kiesrecht steeds afgewezen! Niettemin zijn er ook andere opvattingen die – door het tolerante standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken – niet meer weg te denken zijn'.³¹

In de nota werd geconstateerd dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken feitelijk het actieve en passieve kiesrecht accepteerde. De nota noemde twee mogelijke gevolgen als de bond toch haar standpunten volhield:

- 1) Zij aanvaardt de samenstelling van, vertegenwoordiging in en werk van de medezeggenschapscommissies niet langer als een vakbondsverantwoordelijkheid. Dat standpunt is op de duur moeilijk vol te houden in verband met de belangenbehartiging en bovendien zullen leden op persoonlijke titel toch zitting nemen.
- 2) Niet alle bondsleden staan gemotiveerd afwijzend tegen het actieve en passieve kiesrecht met het als gevolg het optreden van verdeeldheid in eigen rijen.

Beide mogelijkheden leken de opstellers van de nota weinig aantrekkelijk. Bovendien was er geen enkele reden in deze zaak gelaten af te wachten. Er moest daarentegen opgetreden worden voor een inhoudelijke verbreding van de medezeggenschap, waarbij het dan de vraag zou zijn of er nog veel steun zou worden ondervonden van de politieke partijen die zo voor verbreding van het kiesrecht waren. De centrale zinnen uit de nota zijn dan:

'De vraag kan ons gesteld worden of – gezien de maatschappelijke en politieke opvattingen – wij niet bereid moeten zijn, als er werkelijk sprake is van uitbreiding van reële bevoegdheden, een open discussie aan te gaan over het invoeren van actief en passief kiesrecht.'³²

Bovendien zou de verhouding tussen georganiseerd overleg en medezeggenschapscommissie-nieuwe-stijl dan tijdig moeten worden vastgelegd. Waarbij buiten discussie moest staan dat aangelegenheden van arbeidsvoorwaarden zonder toestemming van de onderhandelingspartijen nooit gedelegeerd konden worden aan gekozen personeelsorganen.

Bij bespreking van de nota in het hoofdbestuur bleek ernstige verdeeldheid. De vaststelling van de voorzitter dat het hier om een soort ruilhandel ging (het inleveren van algemeen actief en passief kiesrecht tegen het realiseren van

medebeslissingsrecht) mocht niet helpen. Van de leden van het hoofdbestuur die spraken was een meerderheid tegen het opgeven van de strijd. Door deze tegenstanders werden oude argumenten herhaald, niet-georganiseerden werden parasieten genoemd, het ontbreken van een verantwoordingsplicht voor hen werd als argument gegeven. Daar stond een klein aantal hoofdbestuurders tegenover dat óf een genuanceerder oordeel had of zelfs principieel voor algemeen actief en passief kiesrecht was:

'Alles, waar de vakbeweging in het verleden voor heeft gestreden, is ook voor ongeorganiseerden bereikt. Indien gekozen wordt voor een werkelijke democratisering van de werkgemeenschap, dient het element van het algemeen actief en passief kiesrecht niet afgewezen te worden. Democratisering dient voor alle bedrijfsgenoten gerealiseerd te worden.'³³

Leden van het dagelijks bestuur legden bij de verdediging hun volle gewicht in de schaal. Volgens hen stond de kreet 'strijdend ten onder' gelijk met het bevechten van windmolens en dus met Donquichotterie. Eén van hen was ernstig teleurgesteld dat de discussie slechts om het kiesrecht ging terwijl de essentie van de nota, de eis tot democratisering, niet werd opgepikt. Zelfs de voorzitter was nodig om het hoofdbestuur zo ver te krijgen dat zij in ieder geval toestond dat de landelijke vergadering van de Groep Gemeenten de kans kreeg in alle vrijheid over de nota te praten.

Die landelijke vergadering kwam op 23 februari 1977 in Utrecht bijeen. In door de afdelingen voorgestelde uitspraken was een duidelijke roep herkenbaar om een éénduidig standpunt in de medezeggenschapsproblematiek. Bovendien bleek een tweedaagse scholingsbijeenkomst voor leden van medezeggenschapscommissies in oktober de rol van katalysator te hebben gespeeld. Daar hadden zesendertig van zulke leden, samen met twee districtsbestuurders en één scholingsleidster geconstateerd dat de discussie binnen de ABVA over het actief en passief kiesrecht voor ongeorganiseerden zo snel mogelijk tot klaarheid moest komen. Zij hadden besloten het hoofdbestuur een brief te schrijven waarin aangedrongen werd op spoed. Bovendien besloten de aanwezige leden afkomstig uit de gemeenten Breda, Enschede, Groningen, Nijmegen en Zaanstad, deze zaak binnen de eigen afdelingen en plaatselijke groepen aan de orde te stellen. Dit initiatief werd mede ingegeven door de overweging dat de per gemeente ontwikkelde plannen in deze zaak steeds verder uiteen gingen lopen. Inderdaad waren het de afdelingen Enschede, Groningen, Zaanstad, Nijmegen en

Zeist die vroegen om een duidelijke stellingname.

De voorzitter van de landelijke vergadering leidde de discussie langdurig in. Daarbij vroeg hij de vergadering de nota vooral inhoudelijk te bespreken, met de gedachte aan de discussie in het hoofdbestuur in het achterhoofd. Zijn angst in deze was echter niet terecht. In de eerste ronde gingen alle sprekers inhoudelijk in op de medezeggenschapsproblematiek. Met name het verlangen naar medezeggenschap in benoemingskwesaties bleek bij velen aanwezig. Daarnaast werd als probleem de moeilijke relatie tussen vertegenwoordiger en achterban én het moeilijk kunnen vinden van kandidaten voor een lidmaatschap van de medezeggenschapscommissie aangesneden. Waar het kiesrecht besproken werd, was een duidelijke neiging merkbaar ongeorganiseerden in ieder geval het actief kiesrecht toe te staan. Sommige sprekers wezen op het feit dat de noodzaak verkiezingen te organiseren het beleid van de medezeggenschapscommissie en het bondsbeleid tot een meer levende zaak kon maken. Maar overwegend was toch het verlangen verdergaande medezeggenschap te verkrijgen, waarbij gekeken werd naar de regeling in het particulier bedrijfsleven. Het kostte de vergadering toch enige moeite om tot een conclusie te komen. Daarin speelde mee dat deze uitspraak het algemene bondsbeleid en het beleid van andere ABVA-groepen zou raken. Tenslotte werden, terwille van de duidelijkheid in de besluitvorming, de inhoudelijke medezeggenschapsproblematiek en de kiesrechtkwesatie ontkoppeld. De vergadering ging akkoord met de inhoudelijke eisen uit de nota. De vergadering verleende toestemming om waar in overlegsituaties het kiesrecht werd aangesneden dat bespreekbaar te houden.

Met de aanneming van deze nota werd het bondsbeleid gestijfd in de principiële keuze voor deelname aan de macht via de medezeggenschapscommissie, in plaats van de door het hoofd van dienst uitgeoefende macht alleen te willen controleren.

Ruim een week later boog het hoofdbestuur zich weer over de kwestie.

Het verzet van de meeste leden van het hoofdbestuur was afgezwakt. Daarnaast werd een nieuw probleem aangesneden, namelijk wat de ABVA moest doen als het kiesrecht verbreed werd zonder inhoudelijke verbetering van de medezeggenschap. Het betrokken lid van het dagelijks bestuur deelde mee dat naar zijn inschatting de landelijke vergadering, wanneer zij zich hierover had moeten uitspreken, in meerderheid had gekozen voor algemeen actief en passief kiesrecht. Dat zou een

scheuring veroorzaakt hebben en daarom was een nadrukkelijke stemming achterwege gebleven. De bond moest tot een duidelijk eensluidend standpunt komen wilden de ontwikkelingen haar niet inhalen. Bovendien viel toch te verwachten dat als het bevoegd gezag bereid was tot machtsoverdracht op het gebied van bevoegdheden, de bonden gevraagd zou worden over te gaan tot machtsoverdracht op het gebied van de samenstelling van medezeggenschapsorganen.

Het hoofdbestuur ging er tenslotte mee akkoord de nota te zenden aan de bondsraad, vergezeld van een notitie over het kiesrecht. Evaluerend moet op deze plaats worden opgemerkt dat vanuit het dagelijks bestuur uiterst omzichtig opgetreden moest worden omdat er zoveel gevoeligheden lagen. Daarbij leek het dagelijks bestuur overtuigd van het belang te komen tot een uiteindelijke acceptatie van het algemeen kiesrecht. Uit het nalezen van alleen de schriftelijke weergave van de discussie moet echter de conclusie getrokken worden dat er wel eens geschipperd werd met toezeggingen. Of, als alternatieve verklaring voor te constateren verschillen, de verslaggeving is slecht.

De bijlage bij de nota, zoals deze de bondsraad werd aangeboden, ging namelijk, anders dan toegezegd aan het hoofdbestuur, nauwelijks in op de kiesrechtkwestie. Wel werd het probleem aangesneden wat te doen bij verordeningen die het kiesrecht zouden verbreden zonder de medezeggenschap te verbeteren. In alle gevallen diende het overleg over de arbeidsvoorwaarden voorbehouden te blijven aan de vakorganisaties. Stilzwijgend is in deze bijlage begrepen dat de bonden bij elke vorm van verkiezing zouden deelnemen. Daarbij werd een herbezinning op de positie van de bond in bedrijf of instelling onontkoombaar gevonden. Terwille van de communicatie tussen de bondsleden en hun vertegenwoordigers in de medezeggenschapscommissie én de bondsvertegenwoordigers in het georganiseerd overleg zou het bondswerk binnen de muren van de diensten en bedrijven, meer dan tot dan toe, ter hand genomen moeten worden. De bondsraadsleden werd verder een heel kort verslag van de landelijke vergadering toegestuurd, waarin de vraag wat te doen bij door verordening opgelegde algemene verkiezingen heel wat zwaarder werd benadrukt dan uit het verslag van die discussie in de officiële notulen blijkt.

Wanneer de bondsraad op 14 juni de nota bespreekt is eigenlijk de kogel al door de kerk. Slechts zes bondsraadsleden gaven hun mening, waarvan de meesten pleitten slechts het algemeen actief kiesrecht toe te staan. Daar

stond echter één pleidooi voor algemeen passief en actief kiesrecht tegenover. Een voorstel van de afdeling Den Bosch het passief kiesrecht aan de georganiseerde werknemers voor te behouden werd door de bondsraad aanvaard. Zo ook de totale nota.

Het noodzakelijke interne zendingswerk in de ABVA gaat hierna verder. In oktober 1977 werd in Het Kader een gewijzigde en aangevulde tekst van de nota gepubliceerd. Daarin werd nogal uitgehaald naar de progressieve partijen.

Er moest geconstateerd worden dat een aantal gemeenten, meestal op initiatief van linkse politieke partijen, nieuwe verordeningen had opgesteld waarin de positie van de georganiseerde werknemer verzwakt werd, terwijl er van werkelijke en blijvende democratisering nog nauwelijks sprake was.

'Het is voor ons onbegrijpelijk, dat terwille van politiek etalagemateriaal door partijen, die de bondgenoot van de werknemer en zijn organisatie behoren te zijn, op niet aanvaardbare wijze de positie van de vakbeweging wordt ondergraven.'³⁴

Ondertussen had het Centraal Bureau inzake de Gemeenschappelijke Behandeling van Gemeentelijke Personeelsaangelegenheden in april 1977 de aangesloten gemeenten meegeedeeld tot de slotsom gekomen te zijn niet langer te kunnen wachten op de uitkomsten van het rijksoverleg. Het deelde mee nu zelf de medezeggenschapskwestie te zullen gaan bestuderen.

Op aandrang van de bonden kwam de minister van Binnenlandse Zaken in november 1977 eindelijk met een nota waarin een standpunt werd bepaald over de vraag of de motie-Nypels uitvoerbaar was zonder in strijd te komen met de Ambtenarenwet en internationale verdragen. Vreemd genoeg, gezien het lange uitblijven van de nota, deelde de minister mee zich te kunnen aansluiten bij het standpunt van zijn ambtsvoorganger, geformuleerd in 1972. Het door de motie gevraagde onderzoek had toen eigenlijk al plaatsgevonden. Kort gezegd kwam het op het volgende neer. Het overleg over de arbeidsvoorwaarden diende gevoerd te worden met de organisaties van overheidspersoneel. Het was echter niet strijdig als over diezelfde onderwerpen ook beraadslaagd werd met commissies bestaande uit vertegenwoordigers van personeel. Dit overleg kon echter het bevoegd gezag nooit van de verplichting ontslaan overleg te voeren met de organisaties in het georganiseerd overleg. Het ging bij het overleg in de dienstcommissies dan over de uitvoering van de beslissingen, die onderwerp van overleg waren geweest in het

georganiseerd overleg. Volgens de minister waren er geen belemmeringen in de Ambtenarenwet de dienstcommissies samen te stellen volgens de in de motie-Nypels gevraagde wijze. Toch wilde de minister de vakorganisaties wat dit betreft niet geheel buiten spel zetten. Binnen het kader van een algemeen kiesrecht zou met name voor de organisaties de mogelijkheden geschapen moeten worden als zodanig kandidatenlijsten in te dienen.

Het hoofdbestuur beraadde zich in haar eerstvolgende vergadering al over dit standpunt, zonder duidelijke beslissingen te nemen. Met name onder leden van het dagelijks bestuur leefde al sterk de verwachting dat het actief kiesrecht, gezien de politieke opvattingen, niet tegen te houden zou zijn. Een enkel hoofdbestuurslid dacht nog aan de mogelijkheid verzet te plegen door een breed front te vormen door middel van weigeringen deel te nemen aan het dienstcommissiewerk. Anderen vroegen zich echter af of dat door iedereen wel ondersteund zou worden.

In januari 1978 werd de zaak besproken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De centrales waren van mening dat de minister te gemakkelijk had geconstateerd dat de motie-Nypels niet in strijd zou zijn met de Ambtenarenwet. Bovendien dacht het ministerie te lichtig over de financiële consequenties voor de centrales, die nu aanzienlijk meer tijd en geld zouden moeten gaan besteden aan verkiezingscampagnes.

Het Ministerie ging op deze bezwaren nauwelijks in. De vakbondsdelegaties kregen de indruk dat er met betrekking tot dit onderwerp nauwelijks meer onderhandelingsmarges bestonden voor het ministerie.

Was er op landelijk niveau in de onderhandelingen dus weinig vooruitgang, op het niveau van de gemeenten waren er wel belangrijke ontwikkelingen. Door het Centraal Bureau was een nieuw modelreglement opgesteld, waarbinnen drie mogelijkheden voor het kiesrecht naast elkaar werden uitgewerkt: het kiesrecht zoals voorheen; algemeen actief kiesrecht; algemeen passief en actief kiesrecht. Deze mogelijkheden werden de aangesloten gemeenten aangeboden zonder dat van de zijde van het Centraal Bureau een eigen voorkeur werd aangegeven omdat het hier om een politieke keuze ging.

De bonden waren in het overleg tegen het algemeen passief kiesrecht gebleven. Met hun opmerkingen was gedeeltelijk rekening gehouden in het voorbeeldreglement; de gewenste vakbondsfaciliteiten ontbraken daar echter in.

Ook daarvan vond het reglement dat ze plaatselijk geregeld moesten worden.

De gemeenten werd duidelijk meegedeeld dat het overleg met de vakorganisaties niet tot overeenstemming had kunnen leiden en dat met name het kiesrecht de meningen verdeelden. Dat had tot gevolg dat gemeentebesturen hierover plaatselijk met de centrales dienden te overleggen.

In het tweede kwartaal van 1978 werd de discussie over het kiesrecht binnen de ABVA beslecht. In deze discussie bleek weer dat het onbezoldigd kader meer moeite had met het aanvaarden van een nieuw standpunt dan de bezoldigde bestuurders en dat met name vanuit het dagelijks bestuur de discussie getrokken werd.

Op de hoofdbestuursvergadering van 4 april 1978 vond een eerste gedachtewisseling plaats aan de hand van een discussienota Medezeggenschap bij de Rijksoverheid.

Daarin stonden voor de ABVA opzienbarende gevolgtrekkingen.

Het recht van kandidaatstelling moest in de eerste plaats worden toegekend aan de centrales; dus een overeenkomstige regeling als in de Wet op de ondernemingsraden. De nota sprak de verwachting uit dat de positie van de ABVA bij algemeen kiesrecht versterkt zou worden. Het organiseren van verkiezingscampagnes bood de mogelijkheid propaganda voor de bond te maken. Daarom moesten de faciliteiten wel vergroot worden. De bond zou zelf meer aandacht moeten besteden aan de band met de gekozen ABVA-kandidaten. Er moesten duidelijke taakafbakening komen tussen dienstcommissies-nieuwe stijl en georganiseerd overleg. De bevoegdheden van de dienstcommissie zouden op dezelfde wijze uitgebreid moeten worden als in de nota Medezeggenschap bij de lagere overheden was geëist.

De nota werd afgerond met de vaststelling dat de ABVA hiermee een duidelijk pakket van eisen onder woorden had gebracht bij instemming met de invoering van het algemeen kiesrecht en dat de bond weer een eenduidig beleid kon gaan voeren.

Opvallend in deze nota is dat voor het eerst heel duidelijk ook de voordelen van het algemeen kiesrecht voor de positie van de vakbonden worden aangegeven.

Dat de nota door het passief kiesrecht van ongeorganiseerden te aanvaarden een stap verder ging dan het standpunt tot op dat moment, was een aantal hoofdbestuursleden niet ontgaan. De één na de ander sprak zich daartegen en dus tegen de nota uit. Een paar zou

alleen het actief kiesrecht nog wel kunnen aanvaarden. Slechts een enkel lid van het hoofdbestuur ondersteunde de voorstellen. Het verweer van het dagelijks bestuur baatte niet. Tevergeefs wezen zij erop dat het tijt toch niet te keren viel en dat het dan beter zou zijn het voortouw te nemen door te praten over echte medezeggenschap dan in een afwachtende houding te volharden. Er bleef niets anders over dan de discussie inhoudelijk uit te stellen tot een volgende bestuursvergadering. Wel kon de voorzitter vaststellen dat het hoofdbestuur akkoord zou kunnen gaan met de invoering van het algemeen actief kiesrecht.

Voor de volgende hoofdbestuursvergadering werd de nota grondig herschreven. Er kwam een nieuwe inleiding, waarin de geschiedenis en het verzet van de centrales werd gememoreerd (welk gedeelte in de derde versie nog wat verder zou worden aangedikt). Weggelaten was het hoofdstuk over de positie van de bond, inclusief de hierboven weergegeven conclusies. De nota was verder bekort door geen wetteksten meer te citeren. Toch werd ook in deze nota vastgesteld dat verzet tegen de uitleg van de Ambtenarenwet door de minister van Binnenlandse Zaken niet zou slaan in het tegenhouden van het algemeen kiesrecht. Ook deze nota stelde weer de eisen dat de bevoegdheden uitgebreid moesten worden en dat de taakverdeling duidelijk afgebakend moest zijn. Het streven bleef erop gericht de dienstcommissie bevoegdheden te geven tot meebeslissen binnen de bevoegdheden van de ambtelijke leiding. Van de heftige discussie op de vorige vergadering bleek niets meer. Er werd op onderdelen een aantal opmerkingen gemaakt, wat aanvullingen gegeven en het hoofdbestuur besloot de nota voor te leggen aan de bondsraad.

De bondsraad besprak de nota, in een derde lichtelijk aangepaste versie, op 13 juni 1978. Uit die vergadering bleek dat de positieve ervaringen van afdelingen, die op gemeentelijk niveau geconfronteerd werden met het algemeen kiesrecht, een rol hebben moeten gespeeld in het overstag gaan van de ABVA. Zowel sprekers uit Rotterdam als Zaanstad ondersteunden de nota. Ook andere sprekers deden dat. Alleen vanuit de afdeling Den Haag werd verzet gepleegd. De voorzitter kon echter vaststellen dat de bondsraad instemde met de nota.

Zo was aan een lange interne discussie een einde gekomen. Waar de ABVA de opiniebepalende bond was onder de ambtelijke vakbonden, gingen

spoedig daarna andere bonden ook om. Kort daarop ging de Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP) in een overleg met Binnenlandse Zaken akkoord met de invoering van actief en passief kiesrecht, mits aan de in de nota vastgestelde voorwaarden werd voldaan.

Een eerste poging van de minister om in 1978/1979 tot een nieuw medezeggenschapsreglement te komen mislukte echter, omdat de standpunten nog te ver uit elkaar bleken te liggen.

Ondertussen had de Tweede Kamer zich opnieuw bemoeid met de ontwikkelingen, dit keer waarschijnlijk met meer instemming van de bonden. Eind november 1978 werd een motie aangenomen ingediend door het PvdA-lid Moor:

'...overwegende dat de medezeggenschapsverhoudingen bij de overheid beduidend achterblijven bij die in de particuliere sector; van mening, dat het gewenst is dat de medezeggenschap van het personeel bij de overheid, rekening houdend met de politieke verantwoordelijkheid, op vergelijkbare wijze wordt georganiseerd als in het bedrijfsleven; spreekt als haar mening uit, dat op korte termijn een studie naar de mogelijkheden hiertoe dient te worden verricht; nodigt de Regering uit, zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen om aan de medezeggenschapsorganen vergelijkbare bevoegdheden toe te vertrouwen als waarover ondernemingsraden beschikken; ...' ³⁵

Er was echter een nieuwe minister op Binnenlandse Zaken nodig voordat de motie werd uitgevoerd. In februari 1982 diende minister Van Thijn bij het georganiseerd overleg een ontwerp-regeling in, die in belangrijke mate aansloot bij de Wet op de ondernemingsraden. Er werd daarbij een onderscheid gemaakt tussen het overleg in de dienstcommissie van gekozen leden onder elkaar en het overleg met het diensthoofd. In de gehele rijksdienst kwam er algemeen actief en passief kiesrecht. De dienstcommissie had in een aantal zaken adviesrecht, bijvoorbeeld over veiligheid, gezondheid, welzijn, technische en economische dienstuitvoering.

Waar het diensthoofd zelf bevoegd was tot het nemen van maatregelen moest hij daarover met de dienstcommissie overeenstemming dienen te bereiken.

Ook in verdere rechten en faciliteiten was gestreefd naar overeenkomst met de regeling voor de particuliere bedrijven. De faciliteiten, met name het verlof voor kaderleden, waarover in 1979 overeenstemming was bereikt, zouden verder uitgebreid worden. ³⁶

De ontwikkeling naar een grote overeenstemming tussen de ambtelijke en de particuliere medezeggenschap was ook merkbaar in nieuwe medezeggenschapsreglementen die in een aantal gemeenten tot stand kwamen. In Den Haag gebeurde dat in twee stappen. Daar werden in 1976 eerst de inhoud en het functioneren van medezeggenschapscommissies verbeterd door een nieuw reglement. In 1981 werden de taken en bevoegdheden verder verruimd en werd de medezeggenschapscommissie ook verzelfstandigd. Ook hier is het diensthoofd geen lid meer.

In Amsterdam kwam het in oktober 1980 tot een nieuwe regeling, waarover al jaren was gepraat. Vertraging ontstond hier vanwege het verzet van de bonden tegen de gelijktijdige invoering van een gereguleerd werkoverleg. Ook het kiesrecht stuitte op problemen. De andere bonden dan AbvaKabo waren tegen het zogenaamde lijstenstelsel en wilde een gemengde constructie waarbij de ene helft zou worden aangewezen, de andere helft gekozen. De reden was, overduidelijk, de angst om uit de medezeggenschapscommissies te verdwijnen. Ook in Amsterdam werden de medezeggenschapscommissies verzelfstandigd en werd op beperkte schaal het instemmingsrecht ingevoerd.

In Utrecht werd het proces weer in twee stappen genomen. Al in 1978 werd actief kiesrecht ingevoerd voor ongeorganiseerden, in februari 1981 kregen de ongeorganiseerden het passief kiesrecht erbij. Over verzelfstandiging en uitbreiding van bevoegdheden toonden de bonden zich tevreden.

Dat waren ze zeker niet over het nieuwe reglement in Hilversum. Daar werd het kiesrecht algemeen zonder dat de kwaliteit van de medezeggenschap behoorlijk verbeterde. Het verzet van de bonden hielp echter niet en de meerderheid van de raad aanvaardde het reglement.

In Aaneen zijn de laatste jaren steeds vaker de uitslagen te lezen van verkiezingen. Meestal zijn de resultaten van de AbvaKabo daarin behoorlijk. In 1981 haalde zij in Hilversum met 27 gekozenen 42,1 % van alle zetels. In Assen met 17 zetels 62,9 % van het totaal. In Den Haag behaalde ze 47,8 % met 124 zetels. Ook in Vlissingen werden 18 van de 30 zetels behaald. In Amsterdam tenslotte 246 zetels, of te wel 63,9 %. CFO, AC en VHMP behaalden daar gezamenlijk zelfs bijna drie procent minder dan het totaal van de vrije lijsten.

Al dit uitslagen bevestigen dat het algemeen kiesrecht voor een bond die actief is en opkomt voor de belangen van ambtenaren geen

enkele bedreiging vormt, daarentegen de bond juist ondersteunt en sterker maakt.

Datzelfde geldt voor de situatie in ondernemingsraden, zoals blijkt uit een citaat van de vaker aangehaalde bondsbestuurder:

'Binnen het ondernemingsraadwerk zie je heel duidelijk dat als je je profileert als AbvaKabo je volstrekt onevenredige vertegenwoordiging krijgt. Dus dat er van onze club veel meer mensen in de ondernemingsraad zitten dan je op basis van ledenbestanden en tradities zou verwachten.'³⁷

Dezelfde bestuurder heeft de ervaring dat het verschijnsel ongeorganiseerde op de duur afneemt in ondernemingsraden. Het lijkt reëel te verwachten dat diezelfde vermindering bij de ambtelijke medezeggenschapsvormen zal gaan optreden. Als de kiezers eenmaal de gelegenheid hebben gehad het functioneren van bondsfracties en vrije lijsten te vergelijken moet, normaal gesproken, de steun voor de bonden bij volgende verkiezingen stijgen. Daarmee zou het verschijnsel van de vrije lijsten tot de juiste verhoudingen zijn teruggebracht: een mogelijkheid tot terechtwijzing door de kiezers als kritiek op het optreden van de bonden. Als vrije lijsten succes hebben, geeft dat aan dat in de betreffende diensten de bonden niet goed gefunctioneerd hebben. Het is voor de bonden niet verstandig veel energie te steken in het bestrijden van ongeorganiseerden. Zij moet haar eigen werk gewoon goed doen.

Binnen de particuliere sectoren ontplooidde de AbvaKabo steeds meer activiteit. In deze geschiedschrijving kwam dat nog niet erg uit de verf, maar ondertussen is een totale voorzieningenstructuur voor medezeggenschap opgebouwd. Daarbij is natuurlijk het scholings- en vormingswerk van groot belang. Maar ook moet er verkiezingsmateriaal, zoals affiches en publiciteitsmateriaal, centraal ter beschikking worden gesteld. Daarnaast is er een snelgroeiende bibliotheek van boekjes over allerlei medezeggenschapsaspecten, waarin ook aandacht wordt besteed aan het instellingenledenwerk. Er komen speciale kaderbladen voor de leden in bepaalde sectoren uit.

Tenslotte is de AbvaKabo er steeds op uit om voorbeeldreglementen tot stand te brengen voor ondernemingsraden binnen één sector, om zo het eigene van de sector zo goed mogelijk tot recht te laten komen. Alles vraagt natuurlijk veel geld en inspanning en tijd van het centrale bondsapparaat.

In het particulier welzijn ging de instelling van de ondernemingsraden ondanks alle bondsinspanningen zeer traag. Jaarlijks moest de

bedrijfscommissie instellingen herinneren aan hun verplichtingen. In deze sectoren bestonden vele informele overlegvormen, die vaak als argument werden aangevoerd om geen ondernemingsraad te hoeven invoeren. Gelukkig voor deze sector gold de ministeriële beschikking, dat bestaande overlegvormen de werkgever niet ontsloegen van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad. Problemen bestonden op verschillende plaatsen over de noodzakelijke faciliteiten voor ondernemingsraadsleden. Veel instellingen weigerden hier van de financiële gevolgen te dragen, wanneer de subsidie daarin niet ondersteunde. In een aantal gevallen ging CRM inderdaad zulke kosten subsidiëren. In de jaren rond 1980 kon de bedrijfscommissie wat positievere geluiden laten horen. Wel bleek ondertussen uit reglementen, die ter goedkeuring moeten worden ingediend, dat de zetels voor de ondernemingsraden niet altijd evenredig verdeeld werden over de verschillende beroepsgroepen binnen de onderneming. Met name staf, leiding en maatschappelijk werkers waren nog al eens oververtegenwoordigd. De AbvaKabo vond het bijzonder teleurstellend dat deze beleidsbepalers zo de ondernemingsraad gebruikten om hun invloed binnen de instelling te handhaven.

De pogingen van de bonden om via CAO-afspraken te komen tot uitbreiding van de bevoegdheden van ondernemingsraden werden met de eerste successen beloond. In de CAO voor de bibliotheken 1981-1982 werd voor het eerst in een, niet op winst gerichte, sector bereikt dat de ondernemingsraad het recht kreeg een lid van het stichtingsbestuur te benoemen. In maart 1982 zag het erna uit dat in een Sociaal Statuut Welzijn zelfs bereikt zou worden dat de ondernemingsraad een kwart van het stichtingsbestuur mocht gaan benoemen.

Soms werden zulke in CAO's bereikte verworvenheden echter bedreigd door nieuwe wettelijke maatregelen. Het ging daarbij vooral om het instellen van ondernemingsraden bij kleinere instellingen. De laatste uitbreiding van de Wet op de ondernemingsraden schrijft voor bedrijven/instellingen met minder dan honderd werknemers een minder vergaande vorm van medezeggenschap voor dan de vakbonden al bereikt hadden. Wat er zal gaan gebeuren als geldende CAO-afspraken aflopen is gedeeltelijk nog een vraag. Van vakbondszijde heeft men zich goed ingedekt, door er voor te zorgen dat al eerder de normale ondernemingsradenwet, dus met meer bevoegdheden, van toepassing werd verklaard op de sectoren Bejaardenwerk en Particulier Welzijn. Dat werkgevers pogingen zullen doen om, in strijd met eerder door hen geuite opvattingen en

toezeggingen, van deze regelingen af te komen, is ondertussen in de sector bejaardenwerk al gebleken.

Uit deze situatie blijkt hoe verschillend een algemeen wettelijk kader kan uitwerken op verschillende sectoren, waarbinnen de ontwikkelingen afwijkend zijn. Terwijl er voor achterliggende sectoren heel wat bereikt wordt, worden tegelijkertijd vooroplopende sectoren afgeremd. De vakbonden moeten echter in beide soorten sectoren de belangen van hun leden verdedigen en komen daardoor wel eens voor moeilijke beslissingen te staan.

Binnen de gezondheidszorg voerde de AbvaKabo een moeilijke en lange strijd om de medezeggenschap te verbreden. Ook hier zijn kleine successen te melden. Maar het werkgeversblok is in deze sector heel sterk, de werkgeverskant, onder andere door de vele standsorganisaties, nogal verdeeld. Zo was het in deze sector onmogelijk tot een afspraak te komen over een voorbeeldreglement voor ondernemingsraden. Het gevolg daarvan was dat er grote vertraging ontstond in het goedkeuren van ingediende reglementen, omdat de bedrijfscommissie geen voorbeeld had als leidsraad.

Wel gaf de AbvaKabo een eigen voorbeeldreglement uit, dat door veel ondernemingsraadsleden werd gehanteerd.

Tot slot is het niet de taak van de geschiedschrijver aan te geven hoe het beleid zich verder zou moeten ontwikkelen. Weliswaar moet men leren uit de geschiedenis, maar het zijn de direct-betrokkenen die daaruit de conclusies moeten trekken, niet de schrijfkamergeleerden.

Toch, heel voorzichtig, één afsluitende opmerking.

De AbvaKabo is de grootste medezeggenschapsbond geworden.

Tot nu toe heeft zij binnen de vakcentrale niet vooropgelopen in de standpuntontwikkeling. Dat werd mede veroorzaakt door de verschillende situaties waarbij ze betrokken was. Het ziet er naar uit dat er een steeds grotere gelijkvormigheid kan gaan ontstaan van de medezeggenschap in de overheids- en particuliere sfeer. Dat biedt de mogelijkheid op een breed front actief op te treden voor verdere verbetering van de medezeggenschap. En waar de mogelijkheid ligt, rust de plicht.

Speciale aandacht verdient de situatie van de ondernemingsraden in de particuliere sectoren. Het moet mogelijk zijn daar resultaten te bereiken die in de particuliere commerciële sectoren moeilijker zijn te verkrijgen. Daaruit, maar ook uit beroepszaken, kan wel een precedentwerking uitgaan. Elke verworvenheid,

elke uitspraak in een beroepszaak gaat immers deel uitmaken van het geldend recht waarop anderen zich daarna kunnen beroepen.

De overheid heeft lang achteropgelopen in haar medezeggenschapsregeling. Nu de veranderingen daarin eindelijk op til zijn moet die kans door de bonden gegrepen worden voor verdergaande vooruitgang.

¹. Geciteerd uit: Prof. Dr. Ir. W. Schermerhorn, Minister-president van Herrijzend Nederland, Naarden, 1977. blz. 148.

². Geciteerd uit: Ger Harmsen en Bob Reinalda, Voor de bevrijding van de arbeid, beknopte geschiedenis van de nederlandse vakbeweging, Nijmegen, 1975. blz. 244

³. Interview met dhr. W. Huizenga te Zwolle d.d. 8 januari 1981, blz. 6/7.

⁴. Vgl. Ph. van Praag, Tilburgse medezeggenschapsverordening in: De Gemeente, Maandblad uitgegeven voor de Sectie "Gemeente en Provincie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting", 2e jrg. nr. 6 d.d. 15 febr. 1948.

⁵. Geciteerd uit: Harmsen en Reinalda, blz. 317.

⁶. ABVA-Jaarverslag 1948/1949. blz. 14.

⁷. Artikel 10, lid 1 van ontwerp-reglement voor de medezeggenschapscommissies, in circulaire van 18 december 1948 van het Centraal Orgaan betreffende de behandeling van gemeentelijke personeelsaangelegenheden.

⁸. Interview met J. v.d. Ploeg d.d. 22 november 1979, blz. 17.

⁹. Ibid.

¹⁰. Wet op de ondernemingsraden, wet van 28 januari 1971, Stb. 54, Art. 1, Lid c.

¹¹. ABVA, verslag 1968-1969. blz. 64.

¹². Eindverslag van de Werkgroep 'Toepassing Wet op de ondernemingsraden', z.p., 3 maart 1971.

¹³. Notitie van het dagelijks bestuur, behorend bij het eindverslag van de Werkgroep 'Toepassing Wet op de ondernemingsraden', z.p. z.j.

¹⁴. Geciteerd uit ABVA, verslag 1972-1973, blz. 107.

¹⁵. Interview met Peter Hijzen en Loek Gerardts op 25 maart 1981, blz. 11.

¹⁶. Ibid., blz. 9/10.

¹⁷. Ibid., blz. 10.

¹⁸. Ibid., blz. 10.

¹⁹. Ibid., blz. 17.

²⁰. J. v.d. Schreur, Geen wensen meer? Medezeggenschap in Rotterdam: 'n Aanzet, in: De Ambtenaar van 19 februari 1971.

²¹. Notitie Medezeggenschapscommissie en het vraagstuk van het actief en passief kiesrecht, z.p., 29 maart 1971.

²². Kort verslag van de vergadering van het hoofdbestuur gehouden op 16 maart 1971 ten

De AbvaKabo zal haar plaats in het peloton moeten verruilen voor een duidelijke leidinggevende rol in de strijd voor steeds verdergaande medezeggenschap voor ambtenaren en particuliere werknemers.

Zij kan er een grote bijdrage aan leveren dat de medezeggenschap niet opnieuw verzand in een delta van allerlei verschillende stroompjes, maar samenvloeit tot een krachtige en heldere stroom.

Noten

bondskantore, Den Haag, 6 april 1971. blz. 4.

²³. Ibid., blz. 5.

²⁴. Circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken van 26 juni 1972, D.G.O.P., Directie O.P.Z., afd. A.J.Z., Nr. AB72(U)541 aan burgemeester en wethouders der gemeenten in:

Officiële bekendmakingen Vereniging van Nederlandse Gemeenten, O.B. Nr. 32611.

²⁵. Handelingen Tweede Kamer 1975, blz. 291-292, 313, 326-327, 419-420, 463-464.

²⁶. Verslag van een interview met Dhr. W. de Groot op maandag 12 jan. 1981 te Hilversum afgenomen, blz. 3.

²⁷. Zie 16, blz. 14.

²⁸. Rapport van de Commissie van Advies inzake het Democratisch en Doelmatig Functioneren van Gesubsidieerde Instellingen, Rijswijk, maart 1977.

²⁹. Heel recent wees politicoloog Ilja Scholten erop dat de inrichting op levensbeschouwelijke grondslag van ons systeem van welzijnsvoorzieningen zeer discriminerende effecten heeft voor de individuele niet-christelijke sollicitant. Vgl. Ilja Scholten, Zuilenstructuren scheppen voor christenen meer kans op werk, in: De Volkskrant van woensdag 22 september 1982, -blz. 19.

³⁰. Discussienota over Medezeggenschap bij de Lagere Organen, z.p., 24 dec. '76, blz. 4.

³¹. Ibid., blz. 87

³². Ibid., blz. 8.

³³. Verslag vergadering hoofdbestuur gehouden op 4 januari 1972, blz. 11.

³⁴. Medezeggenschap, zienswijze op een reële en verantwoorde zeggenschap voor de werknemers in dienst van gemeenten, provincies, waterschappen in: Het Kader, 18de jaargang no. 5, oktober 1977. blz. 16.

³⁵. Kamerstukken, Tweede Kamer, nr. 15.300 Hoofdstuk VII, stuknummer 18.

³⁶. Na afsluiting van dit werkstuk verscheen in het Staatsblad (Jrg. 1982 nr. 526) het op 13 september 1982 ondertekende Koninklijk Besluit het ARAR te wijzigen. De veranderingen sloten aan op de voorstellen van minister Van Thijn en brachten het algemeen kiesrecht en een grotere overeenkomst met de regeling in de Wet op de ondernemingsraden.

³⁷. Zie 16, blz. 4.