

## Geschiedenis van de medezeggenschap

In dit artikel beschrijven wij een viertal hoofdthema's van de discussie over medezeggenschap voor de Tweede Wereldoorlog (1). Vervolgens geven wij een historisch overzicht van de ontwikkeling van de medezeggenschap in de afgelopen eeuw. De totstandkoming van de Wet op de Ondernemingsraden in 1950 en de wetswijzigingen van 1971, 1979, 1982, 1990 en 1998 zullen daarbij de revue passeren. Bovendien gaan we in op de discussies die tot de verschillende wetswijzigingen geleid hebben (2).

### 1 Hoofdthema's in de discussie over medezeggenschap voor de Tweede Wereldoorlog

De ondernemingsraad, zoals we die nu kennen is het voorlopige resultaat van een langdurig proces. Voor de Tweede Wereldoorlog bestond het verschijnsel ondernemingsraad nog niet. Er waren wel andere minder vergaande vormen van medezeggenschap. We kunnen vier hoofdthema's onderscheiden in de gedachtewisseling van die tijd:

#### 1. Sociale medezeggenschap tegenover economische medezeggenschap

Sociale medezeggenschap had betrekking op de directe belangen van de werknemers. Het ging om primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals loon, werktijden en arbeidsomstandigheden. Binnen de christelijk sociale beweging ontstond er een grote mate van overeenstemming over, dat medewerkers over deze onderwerpen medezeggenschap moesten hebben. De Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO) werd dan ook gezien als een instrument van medezeggenschap.

Bij het begrip economische medezeggenschap dacht men aan onderwerpen die geacht werden meer op het terrein van de directie te liggen, zoals het beleid van het bedrijf, commerciële, financiële en technische onderwerpen.

Volgens conservatieve stromingen in de protestants christelijke zuil zou medezeggenschap zich moeten beperken tot sociale medezeggenschap. Er waren echter ook meer progressieve geluiden, zoals die van de latere minister president Gerbrandy. Na de Tweede Wereldoorlog liet men dit onderscheid los. M. Ruppert, CNV voorzitter van 1947 tot 1959 schreef daarover: "In de praktijk blijken echter al deze onderscheidingen niet bruikbaar te zijn. Elke beslissing in de onderneming heeft meer dan één facet en is nooit alleen maar sociaal of alleen economisch of technisch. Lange jaren heeft men het mede-spreken van de werknemer over de loonhoogte een sociale aangelegenheid genoemd, terwijl men met evenveel recht het loon onder de economische zaken kan rangschikken."

#### 2. Medezeggenschap op bedrijfstakniveau of binnen bedrijven?

Waar moet de medezeggenschap plaats vinden? Zoals gezegd vond men, dat dit op bedrijfstakniveau kon gebeuren via de CAO. Ook het overleg in de publiekrechtelijke

bedrijfsorganisatie (overleg per bedrijfstak) kon gezien worden als medezeggenschap. Op het niveau van de afzonderlijke ondernemingen kan medezeggenschap uitgeoefend worden door een vergadering die het personeel vertegenwoordigt, de ondernemingsraad. Men kan ook op het hoogste niveau insteken door een vertegenwoordiging van het personeel in de Raad van Commissarissen, een benadering waarvoor het CNV zich altijd sterk gemaakt heeft.

### **3. De bevoegdheden van de werknemers**

Hoe ver moet de bevoegdheid van de werknemers gaan? Men maakte onderscheid tussen medeweten, mede-spreken en mede-beslissen. De rechten die de huidige Wet op de Ondernemingsraden aan de OR toekent bieden de OR in feite de mogelijkheid om mee te weten, mee te spreken en mee te beslissen. Afhankelijk van het soort onderwerp heeft de OR tegenwoordig naast informatierecht ook initiatief-, advies- en instemmingsrecht. De discussie hoe ver de bevoegdheden van medewerkers in de medezeggenschap moet gaan, wordt tot op de huidige dag gevoerd.

### **4. Spanning tussen ideaal en werkelijkheid**

De richting die de overheid uitgaat komt slechts ten dele tegemoet aan de idealen. Bovendien ontstaat er ook door de reële ontwikkelingen in de bedrijven een realiteit, die de verwezenlijking van idealen soms in de weg staan. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld weerstanden hebben en werknemers tonen soms onvoldoende belangstelling.

## **2 Historisch overzicht van de ontwikkeling van de medezeggenschap**

### **De eerste personeelsvertegenwoordigingen: “kernen”**

Aan het eind van de vorige eeuw waren er enkele ‘Verlichte’ ondernemers die geregeld overleg voerden met een personeelsvertegenwoordiging: de “kern” geheten. De bekendste voorbeelden zijn de kern van de Gist en Spiritusfabriek te Delft onder leiding van J.C. van Marken opgericht in 1878 en de kern van de Stork machinefabriek te Hengelo opgericht in 1883.

Van Marken was de eerste die voor zijn personeel een pensioen- en ziekenfonds opzette. Hij beseftte dat hij dit het beste in overleg met zijn personeel kon doen. In 1889 kwamen ook arbeidsvoorwaarden in een arbeidsreglement terecht. Uit de kern van het vaste personeel koos hij er drieëntwintig, die door “hun meerdere kennis, door hun uitgebreider werkkring en door hun grotere verantwoordelijkheid kunnen geacht worden een ruimere blik te hebben op de algemene belangen van personeel en fabriek”.

In het reglement stelde van Marken: “De kern is een vereniging vanuit het personeel der Nederlandsche Gist- en Spiritusfabriek, door de directeur opgericht met het doel in geregelde bijeenkomsten van gedachten te wisselen met het personeel en door onderlinge bespreking van de belangen van het personeel in verband met die der fabriek, te worden voorgelicht omtrent hetgeen bevorderlijk kan zijn voor de welvaart van het personeel en

het welslagen der onderneming.” De taak was “raadgevend”, zodat “de directeur nimmer op enigerlei wijze geacht kan worden daardoor in zijn volkomen vrijheid van handelen gebonden te zijn.” Bijwoning van het overleg des avonds was verplicht (boeten 50 cent bij afwezigheid). De directeur behield zich het recht voor onderwerpen af te wijzen.

Onderwerpen die besproken werden: lange werktijden, slecht sanitair, kou, hitte, tocht, verlichting, elektriciteit i.p.v. petroleumlampen om bij te werken, slechte woningen, gezamenlijke arbeid van mannen en vrouwen, kinderarbeid, vrije kermis dag op eigen kosten, diensten van 24 tot 36 uur, onbetaald verlof “om zijn aardappels te kunnen oogsten”, arbeidsreglement met boetes enzovoort.

In de negentiende eeuw werd het voorbeeld van Van Marken gevolgd door enkele andere werkgevers, zoals dus de Stork Machine Fabriek in Hengelo. Het onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden werd later een taak van de vakbonden, die voor de eeuwwisseling nog weinig contacten onderhielden met de fabrikanten.

Na de Eerste Wereldoorlog werd de verplichting tot oprichting van een kern of fabriekscommissie opgenomen in verscheidene Cao’s. De metaal- en textielindustrie namen hierin een leidende rol. Zo bestonden er in 1922 in ons land ruim 100 kernen. In het algemeen benoemden vakbonden de leden van de kernen.

### **Tot de Tweede Wereldoorlog: klassenstrijd of corporatieve samenwerking**

Reeds vanaf het begin van deze eeuw hield het CNV zich bezig met het onderwerp medezeggenschap. Het ging daarbij tegelijk om de arbeidsvoorwaarden van de individuele arbeider (Cao’s), als ook om de vraag hoe de samenleving ingericht moest worden. Er zouden publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (pbo’s) moeten komen: organisaties per bedrijfstak, die bestaan uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en die gezamenlijk overleg voeren en toezien op de naleving van verschillende regelingen. Na de Eerste Wereldoorlog wilden de socialisten aanvankelijk dat bedrijven (geleidelijk) overgenomen zouden worden door de gemeenschap (socialisatie). De protestantse en katholieke vakbewegingen verzetten zich sterk tegen de daarachter liggende gedachte van de klassenstrijd. Zij zagen de samenleving vanuit een corporatieve visie: als een samenhangend geheel. Klassenstrijd zou strijd van de samenleving tegen zichzelf betekenen. Hiertegenover stelden de christelijke vakbonden de publiek rechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo). Vooral de katholieke vakbond stelde voor te komen tot zogenaamde bedrijfsraden. Hiertegen bleken echter grote weerstanden te bestaan bij de werkgevers. Het was duidelijk dat er zonder wettelijke regeling geen pbo zou kunnen komen. Hier lag wel een probleem, want vooral het CNV was er tegen dat de overheid dit van bovenaf zou afdwingen. Dat zou afbreuk doen aan de eigen taak en verantwoordelijkheid van de bedrijven. Wel stond het CNV een algemeen verbindend verklaren van de CAO voor. Het zou tot na de Tweede Wereldoorlog duren, voordat dat zo ver was.

### **Na de Tweede Wereldoorlog: publiek rechtelijk bedrijfsorganisatie en ondernemingsraad**

In mei 1945 werd de Stichting van de Arbeid opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Deze Stichting van de Arbeid werd een officieel adviesorgaan van de overheid. Ook dit werd gezien als een vorm van medezeggenschap. Werknemers voerden immers op het hoogste niveau overleg met werkgevers en met de overheid. De vakbonden zagen aanvankelijk dan ook af van de eis van medezeggenschap op ondernemingsniveau. Vanaf 1948 bracht de regering zelf de discussie over de pbo en de ondernemingsraad weer op gang.

In 1950 werd de Wet op de Bedrijfsorganisatie van kracht en werd de Sociaal Economische Raad (de SER) ingesteld, die de bedrijfsorganisatie zou voorbereiden. Deze vormgeving van overleg en samenwerking tussen werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau was een soort compromis tussen het protestantse, katholieke en socialistische denken. De verwachtingen – zeker binnen christelijk sociale kring – waren hoog gespannen. Er zijn ook enige bedrijfschappen opgericht, waaronder sommige tot op de huidige dag bestaan, zoals het landbouwschap. Toch leverde de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uiteindelijk niet op, wat ervan verwacht werd. In de sociaal economische werkelijkheid bleek de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de individuele onderneming veel sterker te zijn dan bij de bedrijfstak. Georganiseerd overleg binnen de individuele onderneming (de ondernemingsraad) leek het passende antwoord.

### **De Wet op de Ondernemingsraden (WOR) vanaf 1950**

In hetzelfde jaar, waarin in de Wet op de Bedrijfsorganisatie (WBO) van kracht werd, trad ook de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) – als een afzonderlijke wet – in werking. Wel was aan de bedrijfschappen, die zouden voortvloeien uit de WBO een rol toebedeeld t.a.v. de ondernemingsraad. Deze zouden toezicht houden op de OR. Zolang er nog geen bedrijfschappen waren, zou de SER deze taak waarnemen. Daartoe stelde de SER voorlopig bedrijfscommissies in. Zoals bekend bestaan deze bedrijfscommissies nog steeds.

De WOR, die op 7 juni 1950 in werking trad, ademde de sfeer uit van de wederopbouwgedachte, die na de oorlog sterk leefde in ons land. Een sfeer van eenheid, coöperatie en gezamenlijk de schouders zetten onder de wederopbouw zonder onderlinge strijd. De wet zag er in menig opzicht anders uit dan de WOR die wij nu anno 1999 kennen:

- De wet gold voor de particuliere sector en had betrekking op ondernemingen met 25 of meer werknemers.
- De belangrijkste taak van de ondernemingsraad was om naar vermogen bij te dragen aan een zo goed mogelijk functioneren van de onderneming ‘onder erkenning van de zelfstandige functie van de ondernemer’. Hier was dus nog geen sprake van behartiging van personeelsbelangen. De wet was dus “monistisch” gericht op één doel.

- De directeur was lid van de ondernemingsraad
- De bevoegdheden waren zeer beperkt en lagen vooral in de sociale sfeer (“sociale medezeggenschap”). Als er sprake was van zogenaamde “zwaarwichtige belangen” hoefde de bestuurder de ondernemingsraad niet om advies te vragen.
- Kandidaten werden door de vakorganisaties aangewezen. De bedrijfscommissie kon bepalen dat in bepaalde bedrijven ongeorganiseerden kandidaat konden worden, als er te weinig vakbondsleden waren.

### **De WOR vanaf 1971**

In de jaren zestig laaide de discussie over de medezeggenschap weer op, waarbij het begrip democratisering centraal stond. De ondernemingsraad had in de praktijk weinig in te brengen, omdat de directie zich niks van de OR aan hoefde te trekken. Bovendien was er vaak een grote achterstand in kennis en vaardigheden van de OR t.o.v. de directie. Om die reden richtte het CNV in 1961 het Slotemaker de Bruïne Instituut op. Aanvankelijk leidde dit instituut alleen CNV-leden op, maar vanaf 1971 ook ondernemingsraadsleden in het algemeen en leidinggevenden in bedrijven. Op 1 april 1971 trad de nieuwe WOR in werking. De belangrijkste verschillen met de wet van 1950 waren:

- De uitbreiding van taak en doel van de OR. De OR was er nu ook voor de behartiging van werknemersbelangen. De monistische doelstelling werd dus uitgebreid tot een duale (dubbele).
- Uitbreiding van de adviesbevoegdheden
- Uitbreiding van het instemmingsrecht t.a.v. sociaal beleid
- Sancties op het niet naleven van de wet
- Bescherming van de rechtspositie van OR-leden
- Recht op scholing en vorming van OR-leden

De periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog was duidelijk voorbij. De economie maakte een sterke groei door. Daardoor ontstond er een tekort aan arbeidskrachten. Dat had het pad mede geëffend naar een sterkere positie van de werknemers in de bedrijven en een verzelfstandigde positie van de OR. Opvallend was de groei van het aantal ondernemingsraden na 1971. In 1972 had nog geen 50% van de bedrijven met meer dan 100 werknemers een ondernemingsraad. Twee jaar later was dit gegroeid naar 75%.

Parallel met de discussie die aan deze wet voorafgegaan was liep de gedachtewisseling over de structuur van de onderneming en het vennootschapsrecht. In 1971 werd de Structuurwet aangenomen, die onder andere een zeer beperkte en indirecte zeggenschap van werknemers regelde via de Raad van Commissarissen. Het CNV stelde zich op het standpunt, dat minstens de helft van het aantal commissarissen door het personeel benoemd zou moeten worden.

### **De WOR vanaf 1979**

De wet van 1971 had een aanzienlijke verbetering gebracht. Toch bleken er nog veel knelpunten in het functioneren van de OR te bestaan. De oliecrisis van 1973 had een

wereldwijde economische crisis tot gevolg. Ondernemingen werden geconfronteerd met massaontslagen en stijgende werkloosheid door fusies, sluitingen en reorganisaties. De vakbeweging maakte zich sterk voor het behoud van arbeidsplaatsen. Tijdens een diepe economische recessie is dit echter buitengewoon moeilijk. Een en ander leidde tot stakingen. Tijdens deze stakingen ontstonden er conflicten tussen de vakbeweging en een aantal ondernemingsraden. In 1973 vroeg minister Boersma (ARP) advies aan de SER om met voorstellen te komen tot wijziging van de WOR. De regering wilde komen tot een zo groot mogelijke democratisering van de besluitvorming in de ondernemingsraad. In de wet die uiteindelijk op 4 oktober 1978 werd aangenomen werd de ondernemingsraad een soort personeelsraad, dus een raad zonder directeur. Tevens was een regeling opgenomen voor het overleg tussen directie en OR, de zogeheten overlegvergadering. Tenslotte werden het initiatief-, advies- en instemmingsrecht wederom uitgebreid. Het CNV had zich verzet tegen de verwijdering van de directie uit de OR, omdat dit afbreuk zou doen aan het samenwerkingsverband, dat een onderneming principieel is. Daarnaast had de vakcentrale gepleit voor nog verdergaande uitbreidingen van de bevoegdheden van de OR. Zij nam een ruimhartiger opstelling aan tegenover de ondernemingsraad dan de andere vakcentrales deden.

De nieuwe wettelijke mogelijkheden stelden de ondernemingsraad in staat zich te ontwikkelen en te professionaliseren. In toenemende mate werd de OR een factor van belang in het bedrijfsleven. Bij problemen werd door de media, naast de mening van de directie en de vakbonden, steeds vaker de mening gevraagd van de ondernemingsraad.

### **De WOR vanaf 1982 en 1990**

In 1982 werd een wijziging van kracht, waarbij ondernemingen met 35 tot 100 werknemers verplicht werden om een ondernemingsraad in te stellen. Wel werden de bevoegdheden en faciliteiten van de zogeheten 100- ondernemingsraden beknot in vergelijking met hun 100+ collega's. Een regeling, die in de wetswijziging van 1998 weer ingrijpend gewijzigd is.

De wijzigingen in 1990 betroffen vooral een vereenvoudiging van de geschillenregeling en enkele andere technische verbeteringen van de wet.

Volgens een onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hadden in 1992 90% van de grote bedrijven en instellingen (100 werknemers en meer) een ondernemingsraad. Van de kleinere bedrijven (35 tot 100 werknemers) gold dat voor 56%, hetgeen een flinke stijging betekende van de 18% in 1983. Geschat werd, dat er anno 1992 ongeveer 8500 ondernemingsraden in Nederland waren.

Vanaf 1995 is de WOR ook ingevoerd bij de meeste overheidsorganen.

### **De WOR vanaf 1998**

Aan het eind van de jaren 80 ontstond de behoefte aan een nieuwe herziening van de WOR. Verschillende ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen brachten de noodzaak met

zich mee om de wet weer aan te passen. Het aantal flexibele werknemers (uitzendkrachten, gedetacheerden e.a.) nam sterk toe. Ook voor hen zou medezeggenschap mogelijk moeten zijn. Daarnaast zette de tendens door dat in het overleg tussen werkgevers en werknemers meer nadruk kwam te liggen op het ondernemingsniveau dan op bedrijfstakniveau. Op die manier kon meer rekening gehouden worden met de specifieke omstandigheden van individuele bedrijven.

De bevoegdheden van de ondernemingsraad t.a.v. de collectieve arbeidsvoorwaarden, voor zover niet door de vakorganisatie gesloten, was in de wet onvoldoende geregeld.

De stijgende conjunctuur in de jaren negentig met zijn hoge winsten, deed de discussie over de winstbestemming weer oplaaien. Uiteraard mag de kapitaalverschaffer aanspraak maken op een redelijk aandeel van de winst. Als de winst echter groot is, is het dan niet rechtvaardig als het personeel medezeggenschap krijgt over op zijn minst een deel van de winstbestemming? Zij hebben die winst immers mede mogelijk gemaakt!

Nieuwe technologische mogelijkheden ontstonden, die van grote invloed waren op het werk en de arbeidsomstandigheden van de werknemers. Daarnaast kwamen verschillende beleidsterreinen als gevolg van de maatschappelijke discussie hoger op de agenda te staan, zoals de zorg voor het milieu en de privacy van de medewerkers (persoonsregistratie). Het zou goed zijn als ondernemingsraden over deze onderwerpen advies- of instemmingsrecht zouden krijgen.

De groei van het aantal ondernemingsraden ook in kleinere bedrijven van tussen de 35 en 100 medewerkers riep vragen op t.a.v. de beperkte bevoegdheden van zogenaamde 100-ondernemingsraden. En waarom zou de medezeggenschap van medewerkers in kleine ondernemingen van minder dan 35 werknemers in de wet niet beter geregeld kunnen worden?

Met het toenemen van de taken en van het belang van de ondernemingsraad nam ook de werkdruk van ondernemingsraadsleden toe. Zij doen hun werk doorgaans immers naast de functie die zij binnen de onderneming vervullen. Uit verschillende onderzoeken bleek, dat de faciliteiten voor OR-en, zoals de hoeveelheid tijd die onder werktijd aan OR-werk besteed kon worden en de mogelijkheid van scholing voor OR-commissies onvoldoende waren.

In 1994 bracht de SER advies uit met voorstellen tot wetswijziging. Eind 1997 werd een wetsvoorstel van minister Melkert in de Tweede Kamer behandeld. Allerlei voorstellen, zoals de medezeggenschap t.a.v. van de winstbestemming en het instemmingsrecht t.a.v. collectieve arbeidsvoorwaarden (in geval de vakorganisatie geen CAO heeft afgesloten) zijn helaas niet terecht gekomen in de nieuwe wet, die op 1 maart 1998 in werking trad. Toch hebben ondernemingsraden bij deze wetswijziging nog meer ruimte gekregen om verantwoordelijkheid te nemen en invloed uit te oefenen op het beleid van de onderneming.

**De wijzigingen in de WOR sinds 1 maart 1998 zijn:**

- De grens voor de **verplichte instelling van een OR** is verhoogd van 35 naar 50 *werknemers*. Ook deeltijdwerkers die minder dan een derde van de normale arbeidstijd werken, tellen voortaan mee. Er is geen verschil meer in bevoegdheden en faciliteiten tussen ondernemingsraden. Het zogenaamde **100- regiem is afgeschaft**. Voor OR-en van ondernemingen tussen de 35 en 50 medewerkers kan dit een probleem opleveren. Dat geldt voor ongeveer 2.000 ondernemingsraden.
- Voor ondernemingen met 10 tot 50 werknemers moet een *personeelsvertegenwoordiging* (PVT) worden ingesteld als de meerderheid van het personeel dat wil. De PVT heeft beperkte bevoegdheden en faciliteiten.
- In ondernemingen met 10 tot 50 werknemers waar voor geen OR of PVT is ingesteld moet tenminste tweemaal per jaar een *personeelsvergadering* (PV) worden gehouden.
- Werknemers die het initiatief nemen of hebben genomen tot de instelling van een OR of PVT hebben *wettelijke bescherming tegen benadeling* in hun positie in de onderneming.
- *Uitgeleende werknemers* (uitzendkrachten, gedetacheerden) hebben medezeggenschapsrechten in de onderneming van de uitlener (bijvoorbeeld een uitzendbureau); *ingeleende werknemers* krijgen in de toekomst na 24 maanden medezeggenschapsrechten in de onderneming waarin zij feitelijk werken.
- De ondernemer is voortaan verplicht de ondernemingsraad tweemaal per jaar te informeren over belangrijke besluiten die hij in voorbereiding heeft en afspraken te maken over de *rol van de OR in de (verdere) besluitvorming*. De verplichting om zes maal per jaar in overlegvergadering bijeen te komen is geschrapt.
- Het *adviesrecht* van de OR is uitgebreid met betrekking tot het verstrekken van kredieten, technologische voorzieningen, zorg voor het milieu en eigen risico op grond van de WAO.
- Het *instemmingsrecht* van de OR is uitgebreid met de persoonsregistratie van werknemers, controle van werknemers en die aspecten van de arbeidsomstandigheden die door de wet tot nu toe nog niet gedekt waren.
- De *bijzondere taken van de OR* zijn uitgebreid met het bevorderen van de zorg voor het milieu.
- De OR kan voortaan schriftelijke *ondernemingsovereenkomsten* sluiten met de ondernemer waarvan de naleving kan worden afgedwongen bij de kantonrechter.
- Leden van de vaste commissies en onderdeelcommissies van de OR hebben voortaan een eigen recht op vrije dagen voor het volgen van *scholing*.
- Voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is, moet de ondernemer voortaan faciliteiten beschikbaar stellen voor de werknemers ten behoeve van het *achterbanoverleg* met de OR.
- De *ambtelijk secretaris* van de OR heeft voortaan wettelijke bescherming tegen benadeling in zijn/haar positie in de onderneming, en ook ontslagbescherming.
- *COR en GOR* hebben voortaan eigen bevoegdheden over aangelegenheden van concern-/groepsbeleid en zij kunnen ondernemingsovereenkomsten afsluiten met de ondernemers.



De kans dat de wet binnenkort weer herzien moet worden is groot, gezien de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen.

