

Representativiteit in de arbeidsverhoudingen

W. van Voorden*

De mate waarin en de manier waarop werkgevers- en werknemersorganisaties hun achterban vertegenwoordigen is aan een aantal nieuwe ontwikkelingen onderhevig. De arbeidsvoorwaardenvorming van ambtenaren gaat steeds meer lijken op het onderhandelingsmodel in de marktsector. In cao's wordt een steeds breder pakket van arbeidsvoorwaarden overeengekomen. Verbreden van de algemeen-verbindendverklaring is in discussie. Deze ontwikkelingen vereisen een heroverweging van de representativiteitsregels, met als uitgangspunt een vrijere werking van maatschappelijke krachten.

Ons stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen wordt beheerst door organisaties van ondernemers en werknemers. Hun representativiteit bepaalt in hoge mate hun zeggingskracht. Voeding uit de (potentiële) achterban alsmede aanvaarding van het beslotene verlopen soepeler, naarmate aan representativiteitseisen meer is voldaan. Representatie is een complex begrip, waarachter verschillende opvattingen schuilgaan¹ en is naar haar aard verweven met belangrijke maatschappelijke fenomenen als democratie, verenigingsvrijheid, contractvrijheid, maatschappelijk draagvlak en dergelijke. Voor de arbeidsverhoudingen zijn in ieder geval twee vormen – representatie in kwantitatieve en in kwalitatieve zin – van betekenis. Representatie in kwantitatieve zin heeft betrekking op de proportie van een (potentiële) doelgroep die zich in een organisatie heeft georganiseerd. Goede representatie wordt hier bepaald door de proportiegrootte als zodanig en door een hogere organisatiegraad in vergelijking met concurrerende, dezelfde doelgroep representerende, organisaties (de zogenoemde relatieve representativiteit²). Representatie in deze vorm verwijst naar externe maatschappelijke erkenning. Representatie in kwalitatieve zin vraagt naar de mate waarin een organisatie kans ziet de pluriformiteit van intern levende opvattingen evenwichtig consistent naar buiten uit te dragen. Representatie in deze vorm verwijst naar interne machtsverhoudingen en daarmee naar het democratisch gehalte van de organisatie zelf.

Het representativiteitsvraagstuk is in Nederland met name geregeld in de externe betekenis. Voor de interne betekenis bestaan geen specifieke richtlijnen; de regeling van externe representatie berust op de veronderstelling dat ten onzent aan minimale vereisten van interne representativiteit is voldaan. Gebruikelijk is de rechtsvorm van de vereniging waarmee juridisch het democratisch gehalte van de organisatie is verzekerd.

Het vraagstuk van de (externe) representativiteitsregeling heeft lange tijd nauwelijks aandacht genoten. Het voornaamste is op dit punt vastgelegd in enkele rapporten van de SER en (voor ambtenaren) in de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)³.

Verschiedende regels naast elkaar

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen maakt dat het representativiteitsvraagstuk in zijn verschillende verschijningsvormen opnieuw beschouwing behoeft. In de volgende paragraaf ga ik op deze veranderingen in. Hier moet nog op de complicatie worden gewezen dat verschillende onderdelen van de arbeidsverhoudingen door verschillende representativiteitsregels worden beheerst. In dit licht zijn te onderscheiden de regels:

- bij samenstelling van publiekrechtelijke colleges;
- bij toelating tot onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten;
- bij algemeen verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten;
- in het stelsel van overleg over de arbeidsvoorwaardenvorming bij ambtenaren.

Om als organisatie gerechtigd te zijn leden in publiekrechtelijke colleges te benoemen dient aan enige (algemene) voorwaarden te zijn voldaan. Het sta-

* De auteur is hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. SER, *Advies betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges*, nr. 5, 1976, blz. 7 e.v.

2. M. Brink, Een 'recht' op collectief onderhandelen?, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1988, blz. 185.

3. Zie SER, op.cit., 1976; SER, *Advies inzake rechtsgevolgen van de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers*, nr. 6, 1979.

tutaire, sociaal-economische, doel moet in belangrijke mate betrekking hebben op het werkerterrein van het betrokken college; de rechtsvorm moet een vereniging zijn met minstens twee jaar rechtsbevoegdheid; de beleidsbepaling moet onafhankelijk geschieden van andere organisaties die eveneens sociaal-economische belangen behartigen en, ten slotte, moet er voldoende financiële draagkracht zijn. Voorts gelden enige representativiteitscriteria, die in mijn betoog van betekenis zijn. "Een organisatie is slechts representatief voor een bepaalde groep van ondernemers of van werknemers, die zij beoogt te organiseren indien zij een niet onbetekenend aantal leden heeft die tot die groep behoren, en indien deze leden voldoende over de groep zijn gespreid"⁴. Aantal en spreiding van de leden zijn bepalend voor de uitoefening van invloed in publiekrechtelijke colleges.

De representativiteit van organisaties om als partij bij het onderhandelen over en het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten op te treden, is ondergeschikt gemaakt aan het beginsel van de onderhandelings- en contractvrijheid. Niet de, cijfermatige, benadering van representativiteit via een betekenend aantal leden en dito spreiding maar de afdwingbaarheid van onderhandelings- cq. contractrechten bepalen omvang en aard van het onderhandelingsgezelschap en/of van de contractpartijen. Niet de via vastgelegde getalsregels bepaalde rangorde in organisaties bepaalt de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend, doch de feitelijke macht (of machtsdreiging) die een organisatie kan uitoefenen. Ieder kan onderhandelen en contracteren met wie hij wenst; de grens ligt daar waar één of meer andere organisaties, wel of niet getalsmatig gefundeerd, bij machte zijn om een rol in het onderhandelingsproces op te eisen. Participatie is afhankelijk van het maatschappelijk gewicht; getalsverhoudingen zijn daarbij niet rechtstreeks aan de orde. Doet men voor toelating een beroep op de rechter dan blijkt de rechter sinds het begin van de jaren tachtig overigens bij zijn beslissing wel de mate van representativiteit mee te wegen. Partijen die op grond van de geldende getalscriteria geen invloed kunnen uitoefenen in publiekrechtelijke colleges kunnen aldus wel cao-partij zijn en omgekeerd.

Bij de vraag of bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend kunnen worden verklaard is het representativiteitslement aan de orde in één van de voorbehouden die de bevoegdheid van de minister tot algemeen-verbindendverklaring beperken. Algemeen verbindend verklaard kunnen slechts worden bepalingen die voor een – naar het oordeel van de minister belangrijke – meerderheid gelden van de in een bedrijf werkzame personen. Door de feitelijke invulling van dit criterium is hier alleen de representativiteit van de werkgeverspartij in het geding. Ter bepaling van de belangrijke meerderheid wordt namelijk de vergelijking gemaakt tussen het aantal werknemers werkzaam bij de cao-gebonden werkgevers en het aantal werknemers bij niet-cao-gebonden werkgevers. Wanneer (samengeteld) de gebonden werkgevers en hun werknemers in aantal de ongebonden werkgevers inclusief hun werknemers overtreffen dan is algemeen-verbindendverklaring mogelijk. Hoe het zit met de organisatiegraad aan werkne-

merszijde en de deelneming van één of meer hunner organisaties aan het cao-proces is niet van directe betekenis. Qua representativiteit berust de algemeen-verbindendverklaring dus op de aan de cao ten grondslag liggende criteria (contractvrijheid boven telregels) en op een eigen toets die met name de representativiteit onder werkgevers tot maatstaf neemt.

De toelating tot het overleg over de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren is aan bepaalde regels onderworpen. Toegelaten worden centrales van overheidspersoneel "welke onder meer gelet op het aantal ambtenaren dat zij vertegenwoordigen... als representatief kunnen worden aangemerkt..."⁵. In de praktijk is reeds jarenlang een viertal centrales toegelaten tot het centrale overleg omdat er van wordt uitgegaan dat zij (kwantitatief) minstens een (onbepaald) minimum aantal personeelsleden organiseren die (kwalitatief) over een (onbepaald) minimum aantal categorieën overheidspersoneel zijn gespreid. Jaarlijks stellen de centrales de minister van Binnenlandse Zaken in kennis van het totale ledental van de bij elk der centrales aangesloten verenigingen. Representativiteit is hier, anders dan in de marktsector, vastgelegd in telregels vergelijkbaar met die voor de benoeming van leden in publiekrechtelijke colleges.

Maatschappelijke veranderingen

Enige ontwikkelingen maken het meer dan in het verleden noodzakelijk de representativiteitsregels onder de loep te nemen. In dit verband zijn de volgende verschuivingen van betekenis. Ten eerste is sinds het begin van de jaren tachtig de organisatiegraad van de vakbeweging gedaald tot gemiddeld ongeveer 24% van de werkende beroepsbevolking. Medio jaren tachtig is een stabilisatie tot lichte groei van het ledental opgetreden die overigens geen gelijke tred houdt met de groei van de beroepsbevolking. Daarbij komt dat de sterkste bonden in de traditionele bedrijfstakken aanwezig zijn (industrie, bouw) en de worteling (representativiteit!) in nieuwe groeisectoren (dienstverlening) in het algemeen zwak is. Voor de toekomst rijst de vraag of de proportie van de doelgroep georganiseerd in een bond zo kan dalen dat feitelijk tegenover derden (ondernemersorganisaties, overheid) de erkenning wegvalt. Wanneer de dienstensector sneller blijft uitdijen dan het ledenbestand van de dienstenbonden wordt wellicht hier het eerst de maatschappelijke proef op de representativiteitssom genomen.

Op het niveau van de vakcentrale doet zich een nieuwe situatie voor met de kort geleden opgerichte Algemene Vakcentrale (AVC) die na ommekomst van twee jaar rechtspersoonlijkheid, toegang zal wensen tot publiekrechtelijke colleges (SER, SVR en dergelijke). Ondanks de affichering als 'algemene' centrale organiseert veruit de grootste aangesloten bond (Ambtenarencentrum) werknemers in de publieke sector (107.000 van de 125.000). Dit maakt de toepassing van de bestaande representativiteits-

4. SER-besluit *Richtlijnen representativiteit organisaties*, 19 augustus 1977, blz. 8.

5. ARAR-artikel 106.

regels niet eenvoudig. Extra complicatie hierbij is dat allerwegen de oprichting van de AVC wordt gezien als consequentie van mislukte fusiebesprekingen tussen de bij de vakcentrale MHP aangesloten CMHF en het Ambtenarencentrum. De concurrente MHP besluit mee over de toelating van de nieuwkomer. Ook bij de andere vakcentrales is op de nieuwweling afwijzend gereageerd.

Ten tweede nemen de afspraken tussen contracterende partijen in de vorm van een collectieve arbeidsovereenkomst nog steeds in betekenis toe. De reikwijdte van de cao is aanzienlijk; zij bevat sinds de jaren zeventig doorgaans een uitvoerige paragraaf met werkgelegenheids- en (in mindere mate) met sociale-zekerheidsafspraken en expandeert recentelijk in de richting van emancipatoirische afspraken (kinderopvang, ouderschapsverlof, positieve actieplannen, tegengaan van ongewenste intimiteiten enzovoort)⁶. Het beginsel van de onderhandelings- en contractvrijheid ten spijt, bepaalt de feitelijke representativiteit van de deelnemende partijen de bereidheid over en weer om over een steeds breder traject tot afspraken te komen.

Ten derde is de algemeen-verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten ter discussie gesteld vanuit twee min of meer tegenovergestelde gezichtspunten. Aan de ene kant is – in de vorm van een adviesaanvraag aan de SER⁷ – de wens geuit de verbindendverklaring ook te doen uitstrekken naar cao-bepalingen die daar tot nu toe van zijn uitgesloten. Het gaat hier om afspraken op het terrein van de arbeidsvoorziening, werkgelegenheid, arbeidsmarkt en dergelijke, die met, individuele, arbeidsvoorwaarden in strikte zin niet of nauwelijks verband houden en om afspraken over sociale fondsvorming voor opleiding en vorming van werknemers, voorlichting over arbeidsvoorwaarden in de bedrijfstak en het (mee)financieren van instanties die concrete cao-bepalingen uitvoeren⁸. In het laatste geval raakt men aan de grens waarachter ongelijke behandeling van georganiseerden en ongeorganiseerden begint. Aan de andere kant is in het kader van beheersing van de loonkostenstijgingspercentages in de marktsector er voor gepleit de vrijheidsgraden voor toepassing van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te verruimen. De minister zou het instrument van de verbindendverklaring selectief moeten hanteren om daarmee de gewenste loonontwikkeling te bevorderen⁹.

Algemeen-verbindendverklaring in de huidige vorm is als verlengstuk van de cao met het representativiteitsvraagstuk verbonden omdat het de onderhandelingsresultaten spreidt over bedrijfstakgenoten (ondernemers) die niet bij het contract waren betrokken.

Een vierde ontwikkeling ten slotte, voltrekt zich in het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming voor ambtenaren. Onmiskenbaar is daar de weg ingeslagen naar een onderhandelingsmodel zoals dat in de marktsector vigeert. Het overlegkarakter is op de achtergrond geraakt met de proefneming met een meer gelijkwaardig arbeidsvoorwaardenoverleg sinds 1989. Kernstuk van dit zogenoemde 'Protocol' is dat de invoering of wijziging van arbeidsvoorwaarden de instemming behoeft van de meerderheid van de organisaties van overheidspersoneel. Eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden die

de individuele rechtspositie van de ambtenaar raken door de minister van Binnenlandse Zaken na de vervulling van de overlegverplichting behoort daarmee tot het verleden. De gedachtenontwikkeling binnen het departement is reeds verder; deelt men de overheid op in een achttal ambtelijke sectoren (Rijk, provincies, gemeenten, krijgsmacht, onderwijs, politie enzovoort) – zo wordt overwogen – dan kan daar over arbeidsvoorwaarden zelfstandig worden onderhandeld met de betrokken vakbonden¹⁰. Deze veranderingen maken het nodig de representativiteitscriteria nader te bezien. In tegenstelling tot de situatie in de marktsector beheersen immers op dit moment expliciete criteria de toelating van de organisaties van overheidspersoneel tot de overleg- cq. onderhandelingsstafel. Een naar haar aard steeds meer met de marktsector vergelijkbare situatie is wat betreft de in het veld toegelaten spelers strenger gereguleerd. Dit werkt uit in het voordeel van de organisaties van overheidspersoneel. De overheidswerkgever mist – geheel tegengesteld aan de werkgever in de marktsector – de vrijheid om te contracteren met wie hij wil¹¹ en kan zijn overeenstemming met enkele organisaties gedwarsboemd zien door een blokkade van (minimaal de helft van) de toegelaten bonden. Handhaving van de bestaande representativiteitsvereisten, als zodanig bedoeld om de achterstelling van bonden van overheidspersoneel te verminderen in een overlegmodel, werkt in een onderhandelingsmodel uit in een door monopolioïde trekken gekenmerkte positie van deze bonden.

Uitgangspunten

Mijn uitgangspunt is dat de maatschappelijke krachten in het stelsel van arbeidsverhoudingen zo min mogelijk door vastgelegde representativiteitsregels moeten worden belemmerd. Dit uitgangspunt rust op enkele overwegingen.

Ten eerste staan regels doorgaans voor langere tijd vast, terwijl collectieve arbeidsverhoudingen snel kunnen veranderen. Juist op het punt van representativiteit kunnen regels de manifestatie van nieuwe maatschappelijke configuraties belemmeren. Omgekeerd kunnen bestaande organisaties via representativiteitsregels langer dan maatschappelijk is gelegitimeerd een bepaalde status behouden. In dezelfde lijn stelt Hekkelman dat "formalisering de sociaal- economische belangenbehartiging in een bepaald keurslijf zou dwingen en aldus verstarrend op de maatschappelijke ontwikkelingen terzake zou

6. CAO-afspraken in de marktsector voor het contractjaar 1990, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, nr. 90/4-5, 11 mei 1990, blz. 12.

7. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Adviesaanvraag AVV-beleid*, 19 juli 1990.

8. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op.cit., 1990, blz. 2.

9. G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, Amsterdam, 1990, blz. 25 e.v.; SER, *Stabilisatiepolitiek in de jaren negentig*, Rapport van de Commissie Economische Deskundigen, 11 september 1990, blz. 49.

10. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Notitie inzake de toekomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector*, 12 oktober 1990, blz. 2.

11. Omgekeerd geldt dit uiteraard in versterkte mate voor de bonden!

kunnen werken¹². Voorts zijn de representativiteitscriteria om hen in de tijd slijtvast te maken onvermijdelijk vaak geformuleerd (betekend aantal, belangrijke meerderheid, als representatief worden aangemerkt enzovoort). Indien een keuze kan worden bepaald dan geniet de 'zuivere' werking van maatschappelijke krachten de voorkeur boven schermutselingen over regelinterpretaties.

Gevolgen voor de arbeidsverhoudingen

De wijze waarop de collectieve contractvorming in de marktsector zich voltrekt komt het meest overeen met deze uitgangspunten. Contractvorming is vrij tenzij de macht van derden tot andere opstellingen dwingt. Getalsverhoudingen en dus representativiteitsoverwegingen werken indirect omdat zij een factor zijn die de (relatieve) machtspositie van partijen meebepaalt. De manier waarop de sociaal-economische belangenbehartiging zich voltrekt en de rol die organisaties daarbij spelen worden aan het maatschappelijk verkeer zelf overgelaten¹³. Deze situatie is beter dan de suggestie van Jaspers om door verkiezingen het relatieve gewicht van de verschillende vakorganisaties vast te stellen vóór de onderhandelingen en pas van een cao te spreken als zij is gesloten met die werknemersorganisatie(s) die minstens de helft van de stemmen van de werknemers had(den) verkregen¹⁴. Invoering hiervan levert linksom of rechtsom meer problemen dan oplossingen¹⁵.

Ofwel wordt daarmee feitelijk een vetorecht op de cao-status verkregen voor die bond die de meerderheid van de werknemers achter zich kreeg. Niet denkbeeldig is dat in de Nederlandse verhoudingen dan getalsmatig gelegitimeerde 'single union agreements' zouden ontstaan¹⁶. Als er behoefte is aan het verlenen van exclusieve onderhandelingsrechten aan een vakbond dan kan dit beter door daarop gerichte acties van werkgevers- en werknemersorganisaties tot stand komen en niet door regelgeving. Voorts kan men zich afvragen welke status een contract heeft dat met vakorganisaties is overeengekomen die minder dan de helft van de stemmen behaalden. Dit weinig verkieslijke fenomeen zou een eigenaardige tussenpositie tussen cao en individuele arbeidsovereenkomst innemen¹⁷.

Ofwel er komen meer bonden aan de onderhandelingsstafel; bonden die dat op eigen kracht niet konden afdwingen vanwege een beperkte aanhang onder de werknemers. Jacobs ziet in een juridisch recht op collectief onderhandelen voor de werknemers een Trojaans paard, juridisch afdwingbare toelating tot de onderhandelingen verbrokkelt het werknemersfront en versterkt de werkgeversmacht¹⁸.

Los van de suggestie van Jaspers kan overigens met Brink worden geconstateerd dat sinds 1980 enige pogingen om via de rechter toelating tot het cao-overleg af te dwingen zijn geslaagd waarbij ook de relatieve representativiteit van de kandidaat in aanmerking is genomen¹⁹. Hiermee lijkt het beginsel van de volledige contractvrijheid van een mogelijk rechterlijk sluitstuk gebaseerd op representativiteit te zijn voorzien.

De huidige praktijk van de algemeen-verbindendverklaring voldoet. Over de aanvraag tot verbindendverklaring bestaan nooit problemen, evenmin over

de handelwijze van de minister die, wanneer is voldaan aan de meerderheidseis, automatisch tot verbindendverklaring overgaat. De bestaande regelgeving bakent de bevoegdheden om tot verbindendverklaring over te gaan zodanig af dat de belangen van cao-partijen en van niet-cao-partijen zo goed mogelijk worden afgewogen. Aan ongebonden ondernemingen die zich niet wensen te conformeren kan dispensatie worden verleend. Ook op eigen kracht kan de verbindendverklaring worden ontweken namelijk door voor het eigen bedrijf een ondernemings-cao met één of meer bonden af te sluiten en de minister te verzoeken om te worden uitgezonderd van de verbindendverklaring.

De verwerkelijking van het idee om de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verbindendverklaring selectief te laten hanteren om de gewenste loonontwikkeling af te dwingen is om een aantal redenen ongewenst²⁰. Voorts is van brede maatschappelijke steun voor een dergelijke ingrijpende verandering niet gebleken. Doordenking hiervan in het licht van het representativiteitsvraagstuk kan daarom achterwege blijven.

Los hiervan kan men zich meer in detail afvragen of het niet zuiverder is om ter bepaling van de (belangrijke) meerderheid de gebonden werkgevers en, slechts, de gebonden werknemers in aanmerking te nemen. De bepaling van de meerderheidseis zou dan plaatsvinden buiten de werking van artikel 14 uit de Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst. Feitelijk wordt de interpretatie van de meerderheidseis zeer ruim genomen; en de ongebonden werknemers van gebonden werkgevers (art. 14) en, zelfs, de niet-gebonden werkgevers en hun werknemers, die de cao in de praktijk naleven²¹. Een krappere interpretatie is mijns inziens in het licht van de ontwikkelingen te verkiezen. Ten eerste strekt de werking van artikel 14 niet verder dan op individuele werknemers toepasbare arbeidsvoorwaarden. Wordt de mogelijkheid van verbindendverklaring (zie de adviesaanvraag aan de SER) uitgebreid naar buiten de directe arbeidsvoorwaardensfeer gelegen afspraken (arbeidsvoorziening, werkgelegenheid en dergelijke) dan is het oneigenlijk om die bepalingen aan de ruime meerderheidseis te relateren. Enigszins paradoxaal moet tevens worden geconstateerd dat dit soort bepalingen (vooral nog) alleen voor werkgevers verplichtingen schept. Gegeven de tendens in het maatschappelijk debat is evenwel niet uitgeslo-

12. G. Hekkelman, Representativiteit en CAO, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1979, blz. 210.

13. G. Hekkelman, op.cit., 1979, blz. 210.

14. A.Ph.C.M. Jaspers, *Collectieve onderhandelingen*, Deventer, 1987, blz. 37, 38.

15. Zie voor andere dan de hier genoemde kritiekpunten: Brink, op.cit., 1988, blz. 188 e.v.

16. Vergelijk Taco van Peijpe, *De conjunctuur van het arbeidsrecht*, Groningen, 1990, blz. 76.

17. Hekkelman, op. cit., 1979, blz. 211.

18. A.T.J.M. Jacobs, Het Nederlandse CAO-recht bezien door een Europese bril, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1988, blz. 250.

19. Brink, op. cit., 1988, blz. 189.

20. W. van Voorden, Algemeen-verbindendverklaring onterecht mikpunt, *ESB*, 9 januari 1991, blz. 53-54.

21. W.J.P.M. Fase, *CAO-recht*, Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 102.

ten dat in het verlengde ook afspraken waar verplichtingen voor werknemers uit voortvloeien, (om)scholingsplicht bij voorbeeld, zullen worden gemaakt. Eén en ander afwegend is dan een uniform criterium te verkiezen boven het gebruik van twee maatstaven. Een krappe interpretatie heeft, ten tweede, wellicht tevens het maatschappelijk effect dat, ten einde de heilzame werking van verbindend-verklaring niet te zien stranden in een lage organisatiegraad aan werknemerszijde, de organisatiebehoefte toeneemt.

De bestaande representativiteitsregels voor het arbeidsvoorwaardenoverleg voor overheids personeel gaan, door de omslag van overleggen naar onderhandelen, steeds meer knellen. Het risico van monopolioïde posities moet worden vermeden. Nu zowel op het punt van het onderhandelingsmodel als wat betreft de geoorlooftheid van stakingen de verschillen met de verhoudingen in de marktsector zeer zijn afgenomen ligt conformering aan de marktsituatie ten aanzien van de toelatingsregels voor de hand. De vastlegging welke organisaties tot het overleg zijn toegelaten dient dan te worden vervangen door het beginsel van de contractvrijheid. Het maatschappelijk krachtenveld bepaalt welke organisaties aan de onderhandelingstafel aanschuiven, waarbij de buitengesloten – gelijk hun collega's in de marktsector – hun entree via een beroep op de rechter kunnen nastreven.

Onderhandelen en budgetrecht

Terzijde merk ik op gemakkelijk heen te schuiven over het door anderen als majeur gezien verschil dat in de overheids sfeer het onaantastbare budgetrecht van het parlement, onderhandelingen over de ruimte voor arbeidsvoorwaardenverbetering onmogelijk zou maken en ambtenarenbonden in tegenstelling tot hun zusterbonden in de marktsector, slechts over de invulling van de ruimte zouden kunnen praten. Het is mijn opvatting dat dit verschil schromelijk wordt overdreven. Net zoals in het bedrijfsleven de ondernemer voor aanvang van de onderhandelingen de ruimte voor verbetering vaststelt en over het uiteindelijke onderhandelingsresultaat het fiat van zijn Raad van Commissarissen behoeft, bepaalt de minister van Binnenlandse Zaken de ruimte vooraf en behoeft achteraf het fiat van het parlement. In beide gevallen kan het nodig blijken de aanvankelijk bepaalde ruimte te vergroten. De spanningen in de jaren tachtig bij de vaststelling van arbeidsvoorwaarden voor overheids personeel vloeiden, naar mijn overtuiging, dan ook niet voort uit het budgetrecht van het parlement, maar uit de hals-tarrigheid waarmee de minister vasthield aan minime (in 1983 zelfs negatieve) biedingen ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden. De oorzaak van de onrust in de jaren tachtig moet dan ook niet worden gezocht in de overleg- cq. onderhandelingsstructuur maar in de minimaal geboden ruimte voor verbeteringen.

Korte en lange termijn

Ten slotte is er de representativiteit bij de bezetting van zetels in publiekrechtelijke colleges. Het spreekt vanzelf dat het vrije spel van maatschappelijke krachten hier geen juist uitgangspunt is. Voorts blijkt dat toepassing van de bestaande telregels feite-

lijk geen problemen geeft. Op korte termijn lijken geen wijzigingen nodig. Op de langere termijn ligt dit anders. Hierboven wees ik reeds op het probleem of de richtlijnen klip en klaar duidelijk maken of en hoe de nieuwste vakcentrale, op dit moment door geringe spreiding gekenmerkt, moet worden ingepast. In breder verband en mij richtend op de SER als orgaan dat in hoge mate als exemplarisch kan worden beschouwd voor publiekrechtelijke colleges, rijzen meer vragen. Aan werknemerszijde worden de gebonden ambtenaren wel meegenomen in de zetelverdeling, aan werkgeverszijde is dat niet het geval. Voor de vaststelling van het zogenoemde TSW-rapport²² werden aan werknemerszijde de organisaties alvorens de zetels te verdelen 'gezuiverd' voor de georganiseerde ambtenaren. Daarvan is men in 1980 teruggekomen. Samengaan van leden in de non-profit sector en uit de overheids sfeer en vloeiende overgangen tussen de private en de ambtelijke status maakten uitsplitsing steeds moeilijker. De daarna in zwang gekomen privatisering van overheidstaken, waarbij de werknemers doorgaans bij de ambtenarenorganisaties bleven georganiseerd, zou de zuivering ongetwijfeld nog lastiger hebben gemaakt. De vraag of dan niet ook aan ondernemerszijde de overheid als werkgever moest worden vertegenwoordigd beantwoordde de SER toen ontkennend. Het zou, aldus de raad, bijzonder moeilijk zijn de rollen van werkgever en die van de overheid die voor sociale en economische beleidsvraagstukken zijn gesteld, niet te vermengen²³.

Deze stelling verliest aan houdbaarheid. Er voltrekt zich een aanpassingsproces van het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming voor overheids personeel in de richting van het marktmodel. Dit profileert de werkgeversrol van de overheid en verleent – omgekeerd – aan de advisering van de SER een grotere betekenis voor ambtenaren. Een derde fase lijkt in aantocht; na aanvankelijke uitsluiting van de overheidssector en vervolgens de insluiting van ambtenaren aan werknemerszijde, dan ten slotte de insluiting van de overheid aan werkgeverszijde. De sociale afstand is dermate groot, dat de weerbarstigheid van het vertegenwoordigde bedrijfsleven pas na enige jaren zal kunnen worden overwonnen. Bepalend voor de vraag of de representativiteitsregels daadwerkelijk wijziging zullen behoeven is of de overheid zal participeren door aansluiting bij één of meer centrale ondernemingsorganisaties of rechtstreekse toegang zal nastreven. Gegeven het verzuilde karakter van de bestaande centrales ligt rechtstreekse vertegenwoordiging het meest voor de hand. Is de weerbarstigheid erg groot dan is zelfs denkbaar dat ten behoeve van de arbeidsvoorwaarden voor het overheids personeel een zelfstandig adviescollege wordt ingesteld. Uit een oogpunt van coördinatie is deze weg niet toe te juichen.

W. van Voorden

22. De Sociaal-Economische Raad, *Taak, samenstelling en werkwijze*, Den Haag, 1980.

23. Idem, blz. 53.