

# Prominenten en volgers

## Recht, macht en invloed van ondernemingsraden op de besluitvorming

Onder druk van maatschappelijke veranderingen en economische crisis ontstaan toenemende verschillen in de praktijk van het functioneren van ondernemingsraden. In dit artikel worden verschillen in legale interventies en legitieme machtsmiddelen als instrumenten van medezeggenschapsuitoefening theoretisch uitgewerkt binnen een theorie van medezeggenschap als proces van politieke onderhandeling. Uitkomsten van een replicatie-studie (1983/84) over 63 grote en middelgrote ondernemingen in de industriële en dienstverlenende sector worden gelegd naast een vergelijkbare studie in 1980. Dan blijken een aantal trendverschuivingen te zijn opgetreden onder invloed van de economische crisis.

Zo nemen de verschillen tussen 'koplopers' en 'volgers' verder toe – ook in het gebruik van machtsmiddelen. Toch vinden ook onder de groep van 'koplopers' verschuivingen plaats. Zware, 'syndicale' machtsmiddelen worden minder vaak gebruikt, en verliezen aan effectiviteit, terwijl vaker extern steun gezocht wordt bij 'derde partijen'. Op grond van de keuze tussen 'wet en macht' als alternatieve of elkaar aanvullende vormen van medezeggenschapsuitoefening wordt een empirische typologie ontwikkeld: de 'traditionele', de 'radicale', de 'rationeel-politieke' en de 'ritualistische' ondernemingsraad.

### Verandering en aanpassing

Binnen het Nederlandse 'systeem van industriële democratie' neemt de ondernemingsraad een centrale positie in, die in de achterliggende jaren, in vergelijking tot andere onderdelen van dit systeem (zoals werkoverleg, werkstructurering en humaniseringsprojecten, bedrijvenwerk, CAO-overleg, vakbondsinterventie, vertrouwenscommissarissen, beroepsinstanties, klachtenprocedures, directe actievormen) alleen maar is toegenomen.

Het specifieke belang van de OR in dit geheel ligt

besloten in de relatief grotere kansen op betrokkenheid bij en daadwerkelijke beïnvloeding van centrale processen van besluitvorming in de onderneming, en op de mogelijkheid tot keuze tussen een (beperkte) deelname aan dan wel controle op de machtsvorming.

Een aantal ontwikkelingen hebben de mogelijkheden van de OR in dit opzicht vergroot, zoals:

- de uitbreiding van de bevoegdheden en de verzelfstandiging van de OR bij de herziening van de WOR sinds 1979, de ARBO-wet in 1983, en de nieuwe EEG-richtlijn in 1984 (Mulder, 1978; Geersing/Van der Heijden, 1983);
- de verdere ontwikkeling van de CAO als alternatief en meer flexibel instrument van regelgeving naast de WOR, sinds 1980, welke eveneens en in toenemende mate tot uitbreiding van bevoegdheden van de OR leidt (Looise, 1984);
- de uitbreiding van het domein waarop OR-en werkzaam kunnen zijn tot kleinere (100-min) bedrijven en de publieke sector (mèt ook Medezeggenschaps- en Dienstcommissies 'Nieuwe Stijl', geënt op de OR) sinds 1982 (De Jong, 1984);
- de aanzienlijke taakverzwarende als gevolg van de industriële herstructurering, de industrialisatie van de tertiaire sector, de economische crisis, de processen van rationalisatie en automatisering vanaf de zeventiger jaren (Teulings, 1978);
- de tendentie tot decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in verband met de arbeidstijdverkorting, waarbij de OR een 'gedelegeerde' verantwoordelijkheid als onderhandelingspartner is toegemeten (Van Zuthem, 1984);
- de beëindiging van de strategische en tactische 'concurrentie' tussen verschillende elementen van industriële democratisering, met name werkoverleg en bedrijvenwerk aan het eind van de jaren zeventig (Teulings/Leijnse/Van Waarden, 1981; Vaas, 1984);
- de 'marketing' en commercialisering van ondernemingsraadactiviteiten (Teulings, 1984-2).

\* Prof.dr. A.W.M. Teulings is verbonden aan het SORU (Sociology of Organizations Research Unit), Sociologisch Instituut (Universiteit van Amsterdam) en is redactielid van dit tijdschrift.

Zo werden in de achterliggende jaren langs verschillende wegen ruimere mogelijkheden geschaapt voor een ontwikkeling van de OR als instituut naar een zekere volwassenheid. Beschouwen we echter het functioneren van de OR-en afzonderlijk dan biedt de praktijk allerminst een gelijkvormig beeld. De genoemde mogelijkheden zijn lang niet altijd benut, en aan een aanzienlijk deel van de OR-en lijken de ontwikkelingen zelfs geheel te zijn voorbij gegaan. De snelle opeenvolging van gebeurtenissen in de externe omgeving schiep een beeld van koplopers en achterblijvers, van prominente, 'toonaangevende' OR-en en 'volgers-op-afstand'. De afstand tussen 'kop' en 'staart' is in het achterliggende decennium zeer sterk toegenomen. Niettemin is het dominante patroon dat van de ondernemingsraad die zijn vleugels heeft uitgeslagen, en actief gebruik maakt van de eigen bevoegdheden en de mogelijkheden van ondersteuning door een zich ontwikkelend netwerk van instituties binnen het systeem van industriële democratie (Teulings, 1981, 1985).

Het uiteenlopen van aanpassingsvermogen van de OR-en aan de turbulente omgeving in dit decennium is te zien als een proces van sociale 'natuurlijke' selectie (Hannan/Freeman, 1977; Aldrich, 1979).

OR-en die onvoldoende waren toegerust om aan deze veranderingen het hoofd te kunnen bieden, die zelf niet over de benodigde fondsen van macht en deskundigheid beschikten, die de toegang tot externe machtsfondsen ontbeerden, en – *last but not least* – niet op een adequate strategie en bemanning (human resources) konden bogen, behoorden al snel tot de achterblijvers. De WOR die de aanwezigheid van een OR verplicht stelt verhindert dat de afhakers een natuurlijke dood sterven.

De afstand tussen koplopers en volgers kan voorts – in dit 'sociale selectiemodel' – worden afgemeten aan een centrale maatstaf van effectiviteit. Voor ondernemingsraden is dat de mate van betrokkenheid bij en beïnvloeding van de besluitvorming en belangenafweging in de onderneming. Deze differentiatie in organisationele effectiviteit van ondernemingsraden, en de daarvoor verantwoordelijke organisatie-kenmerken van de OR, vormen het centrale vraagstuk dat in dit deelverslag van een empirisch onderzoek van 63 ondernemingsraden aan de orde wordt gesteld.

Ten dele vormt dit onderzoek een replicatie van de studie 'Ondernemingsraadpolitiek in Nederland', waarvan het veldwerk in 1980 werd ver-

richt, toen de 'zelfstandige' ondernemingsraad nog maar sinds kort opereerde. Het vervolgonderzoek richtte zich niet alleen op het gebruik van machtsmiddelen door de OR, en de achtergronden van verschillen in machtsuitoefening, maar ook op het gebruik van rechten en bevoegdheden. Tenslotte werd in dit onderzoek ook een belangrijke plaats ingeruimd voor de praktijk van financieel-economische informatieverstrekking en de omgang met bedrijfsinformatie door de ondernemingsraad. Deze laatste uitkomsten, rond het thema 'Opening van de boeken', zijn of worden elders gepubliceerd (Teulings/Smit/Heddema, 1984-1/2; Smit, 1984).

### Medezeggenschapsuitoefening als proces van politieke onderhandelingen

Uitgangspunt voor onze analyse is dat de OR, wil zij invloed uitoefenen op de centrale onderwerpen van besluitvorming die in de onderneming op tafel komen, verplicht is deel te nemen aan een proces van politieke onderhandelingen ('political bargaining'), waarin sprake is van een dubbele rationaliteit. Deze besluitvorming wordt, voorzover zij op rationele uitgangspunten is gestoeld, zowel door bedrijfseconomische overwegingen en marktconformiteit geïënteerd, als door realistische afweging van de betrokken belangen, machtsverhoudingen en politieke haalbaarheid (Bacharach/Lawler, 1980; Pfeffer, 1981). Het verloop van politieke onderhandelingsprocessen kan in een aantal fasen worden onderscheiden. De positie van de OR is dan te beschrijven in relatie tot het moment waarop de OR aan deze onderhandelingsprocessen deelneemt of daarin intervieneert. Hoe later men bij het proces betrokken raakt, hoe groter in het algemeen de machtsverschillen met de dominante partij.

Daarnaast is het mogelijk dat sommige partijen, zoals de OR, van een onderhandelingsproces worden buitengesloten, en als belanghebbende partij worden gepasseerd. In het licht van de aanzienlijke machtsverschillen tussen bestuurder en OR is dat geen onwaarschijnlijke gang van zaken (Bachrach/Baratz, 1962, Hövels/Nas, 1976; Teulings, 1981; Teulings/Smit/Heddema, 1984).

In de gang van zaken tijdens de Overlegvergadering, waar bestuurder en OR elkaar ontmoeten onderscheiden we derhalve vier fasen van betrokkenheid, naast volledige uitsluiting van de OR bij het proces van politieke onderhandelingen (Enderud, 1980; Koopman/Kroese/Drenth, 1984).

#### 1. Bijstelling

Bij de bedrijfsleiding (de 'bestuurder' van de on-

nderneming) overheerst vaak de tendentie om de OR pas in een zo laat mogelijke fase van dit politiek onderhandelingsproces te betrekken (Teulings/Smit/Heddema, 1984). De rol van de OR behoeft in zo'n geval niet geheel te verwaarlozen te zijn, omdat het daarnaast denkbaar, en in de praktijk ook niet ongebruikelijk is, dat de ondernemingsleiding anticipeert op de mogelijke reacties van de OR bij haar eigen besluitvorming. Dan treedt het 'preventieve effect' van de OR in werking (Koopman/Kroese/Drenth, 1984, blz. 167). De 'echte' besluitvorming voltrekt zich in de visie van de leiding in de directiekamer, de consultatie van de OR zou eventueel kunnen leiden tot bijstelling, maar met de agendering van een voorgenomen besluit op de Overlegvergadering is voor de leiding de uitvoeringsfase dan al begonnen.

## 2. Legitimering

In een gunstiger geval wordt de OR benut als orgaan van externe legitimering van beslissingen die door de bestuurder zijn genomen. Naast bedrijfs-economische en mogelijk andere rechtvaardigingen en criteria worden dan bij de presentatie van de besluiten aan de werknemers aanvullende – door de discussie met de OR opgeroepen – rechtvaardigingen en criteria gehanteerd, of worden die legitimeringen vooropgesteld welke bij de werknemers (waarvoor de OR-vertegenwoordigers als *pars pro toto* gelden) sterk blijken aan te slaan. Vooral als het gaat om besluiten waarbij nieuwe ongelijkheden worden geïntroduceerd is deze legitimering onontbeerlijk (Van Zutthem, 1984, 543).

## 3. Heroverweging

Van onderhandelingsprocessen is sprake als in de overlegvergadering door de OR tegenvoorstellen worden gedaan en/of voorwaarden worden gesteld die nadere afstemming binnen de directie vereisen.

## 4. Heroriëntatie

Een aan de OR ter advies of instemming 'voorgelegd besluit' kan tenslotte ook blijken, wellicht tot verrassing van beide partijen, een bredere verkennende fase in te luiden waarin het probleem zelf zoals het aanvankelijk gesteld was in een nieuw licht komt te staan, zodat mogelijke oplossingen in een andere richting moeten worden gezocht.

Wat de bedrijfsleiding geneigd is, of uit tactische overwegingen dan wel machtsbesef besloten heeft om in eerste aanleg als een 'natraject' in de eigen

besluitvorming te beschouwen (het 'loodsen' van de beslissing door de Overlegvergadering) ziet er voor een OR die zich 'actief' opstelt heel anders uit. Alleen door tegenvoorstellen te doen en randvoorwaarden aan te geven kan de OR zich *ex post facto* in de voorafgaande fasen van besluitvorming binnendringen. De bedrijfsleiding ervaart dit al gauw als vertraging (Koopman/Kroese/Drenth, 1984, 167).

Vanuit het management-perspectief is dat ook een realiteit. Juist in de (wettelijk gefundeerde) mogelijkheid om een spaak in het wiel van het voorziene besluitvormingsverloop te steken beschikt de OR inderdaad over een zware sanctie, waarmee een heroverweging kan worden afgedwongen. De OR candideert zich daarmee als deelnemer aan het arbeidsproces van het management (Teulings, 1985-2). Al staat dit raderwerk daardoor niet stil, want zo machtig is de 'legale' hand van de OR bepaald niet. Naast legale invloedsmogelijkheden staan de OR ook andere mogelijkheden tot legitieme machtsuitoefening ter beschikking (Teulings, 1981).

## Wet en macht: de instrumenten van invloedsoefening van de OR

De OR heeft meerdere instrumenten ter beschikking om 'in te breken' in het verloop van de besluitvorming van de leiding. Het gebruik daarvan zien we als een noodzakelijke voorwaarde om betrokken te worden in een proces van politieke onderhandelingen met de bestuurder als vertegenwoordiger van het management. Alleen zo is de OR in staat de uitkomsten van de besluitvorming bij te stellen of bij te sturen. We onderscheiden daarbij twee soorten instrumenten: legale interventies en legitieme machtsmiddelen.

### 1. Legale interventies

De Wet op de Ondernemingsraden maakt een aantal vormen van legale invloedsoefening door de OR jegens de bestuurder mogelijk:

– Daadwerkelijke uitoefening van het *adviesrecht* (ex art 25 WOR).

De bestuurder van de onderneming is bij een aantal in de WOR met name genoemde belangrijke besluiten verplicht advies te vragen van de OR. Deze kan daarop reageren met een negatief advies, een positief advies, of een positief advies onder voorwaarden, c.q. tegenvoorstellen. Bij een positief advies is de OR weliswaar formeel geraadpleegd, maar in termen van het politiek onderhandelingsmodel is dan op zijn best slechts van legitimering sprake. Eerst als de OR besluit tot het uitbrengen van een negatief advies, een

positief advies aan voorwaarden bindt, of tot in-diening van tegenvoorstellen overgaat is sprake van een daadwerkelijke poging tot beïnvloeding.

– Daadwerkelijke uitoefening van *bedrijfsinformatie-rechten* (art. 31a WOR).

Bij de wettelijk verplichte 'bespreking van de algemene gang van zaken', de jaarrekening en het meerjarenplan kan de OR eveneens formeel voorwaarden stellen en/of nadere voorstellen doen. Ook dit gedrag beschouwen we als indicatie van een daadwerkelijke poging tot beïnvloeding.

– Daadwerkelijke uitoefening van het *initiatiefrecht* (ex art. 23 WOR).

Bij gebruik van dit initiatiefrecht dient de OR een schriftelijk voorstel in voorzien van een toelichting bij de ondernemer. Deze is vervolgens verplicht hierover overleg te voeren met de OR.

– Daadwerkelijk gebruik van *algemene informatie-rechten* (ex art. 31, lid 1).

Hierin wordt gesteld dat de ondernemer verplicht is desgevraagd aan de OR tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van haar taak redelijkerwijze nodig heeft. Gebruik van dit artikel wordt als indicatie van een poging tot beïnvloeding beschouwd.

Bij deze mogelijkheden van legale interventie staan de rechten van de OR en de rechtmatigheid van collectieve werknemersbelangen op het spel. Het gaat om de verwerving van een *toegang tot de macht*.

## 2. Legitieme machtsmiddelen

Het machtsvraagstuk dient zich aan als dit overleg faalt, dat wil zeggen zodra de bestuurder vervolgens in deze interventies geen aanleiding ziet tot heroverweging. In dat geval van botsende meningen en inzichten komt de vraag aan de orde welke extra-legale, doch wel legitieme machtsmiddelen de OR ten dienste staan om aan het eigen standpunt kracht bij te zetten.

We onderscheiden vier soorten machtsmiddelen, die in de praktijk min of meer veelvuldig door OR-en worden toegepast om bij falen van verder overleg enige druk uit te oefenen op de bestuurder (Teulings, 1981, 68):

### a. Vormen van overlegboycot

Hieronder verstaan we middelen zoals een opschorting van het overleg (tijdelijke boycot) of, als veel verdergaande vorm, het uitreden uit de ondernemingsraad.

### b. Vormen van openbaarheid

Hiertoe rekenen we middelen zoals het uitgeven van een interne verklaring en het inlichten van de dagbladers, leidend tot publicatie.

### c. Interventie van derde partijen

Daartoe behoren middelen zoals het inschakelen van de Raad van Commissarissen, van de bedrijfscommissie of in laatste instantie de Kantονrechtser of Ondernemingskamer.

### d. Mobilisatie door syndicale actie

De OR kan de steun van (georganiseerde) werknemers in het bedrijf mobiliseren met specifieke 'vakbondsmiddelen' zoals bijvoorbeeld een demonstratieve vergadering, een werkonderbreking, tot in laatste instantie een lokale stakings- of bezettingsactie.

We spreken van machtsmiddelen omdat de OR tot het gebruik daarvan overgaat als in het overleg, naar het oordeel van de OR, verder praten niet meer helpt: zij beogen wijziging van een (voorgenomen) besluit tegen de wil van de bestuurder.

De betreffende sancties zijn van economische en sociale aard: een wellicht moeizaam verworven consensus binnen de directie wordt bedreigd, het besluitvormingsproces in de onderneming wordt vertraagd, de legitimiteit van de ondernemingsbeslissingen wordt aangetast, de kans op uitvoering van de beslissing overeenkomstig de oogmerken van de leiding wordt onzeker. Hoewel dit vormen van gedrag betreft die een *deelname aan de macht* impliceren, gaat het in de meeste gevallen om een tijdelijke veto-macht (Clegg, 1983, 17).

Het gebruik van deze middelen leidt niet vanzelfsprekend tot een materiële invloed op de inhoud van de besluitvorming. Immers, een daaruit resulterende herafweging van belangen kan ook inhouden dat niet het besluit als zodanig wordt gewijzigd, maar dat elders *compensaties* worden gevonden voor de met dit besluit geschade collectieve werknemersbelangen.

## Bestuurlijke effectiviteit van de ondernemingsraad

Het resultaat van invloedspogingen van de OR, langs formeel-legale weg of door de inzet van specifieke machtsmiddelen, dient zich uit te drukken in een zekere mate van invloed op de besluitvorming in de onderneming. Dat is tenslotte het criterium voor bestuurlijke effectiviteit van de OR.

Onze probleemstelling betreft nu het differentiële effect van het gebruik van 'recht en macht' van de OR op de mate van invloed (het invloedsniveau) van de OR met betrekking tot de besluitvorming, binnen het domein van besluiten waartoe de OR gerechtigd is deze invloed uit te oefenen.

Twee eenvoudige hypothesen leiden de empirische analyse:

*I. De invloed van de OR op de besluitvorming is groter naarmate meer legale interventies worden ondernomen en/of meer machtsmiddelen worden toegepast.*

Met andere woorden: de OR krijgt invloed niet op een presenteerblaadje aangeboden, maar moet actief interveniëren om toegang te krijgen tot het verloop van de besluitvorming van het management, daardoor onderhandelingsruimte te creëren in het overleg met de bestuurder en daarmee een voor de werknemers gunstiger evenwicht in de afstemming van belangen te bereiken.

*II. Het gebruik van machtsmiddelen is doorslaggevend voor de mate waarin de OR daadwerkelijk invloed verkrijgt op de besluitvorming in de onderneming.*

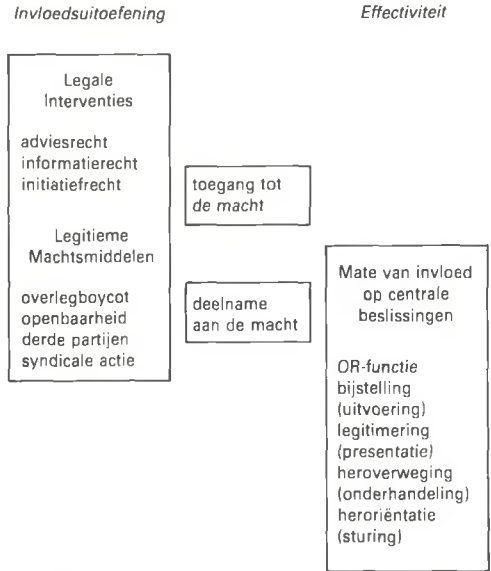
Legale vormen van interventie zijn daarmee niet overbodig, maar deze geven in principe slechts toegang tot de macht; we verwachten dat dit – gezien het 'zero-sum'-karakter van belangrijke ondernemersbeslissingen – in veel gevallen ontoereikend zal blijken.

Invloeds pogingen van de OR zullen veelal ten doel hebben te leiden tot daadwerkelijke invloed op de besluitvorming. In hoeverre daarvan sprake is valt empirisch niet eenvoudig vast te stellen. In deze studie wordt gebruik gemaakt van een methode van inschatting van deze invloed door de betrokkenen zelf, volgens de conventionele Tannenbaum-techniek (Tannenbaum, 1968). De methode is niet zonder bezwaren maar heeft een redelijke validiteit bij gebruik voor vergelijkende studies. Op drie aspecten van financieel-economisch beleid is tweemaal een inschatting gevraagd van de invloed van de OR, zowel aan het begin als aan het eind van de interviews. Bij de tweede meting is het oordeel mede gevormd door de actualisering van evaluatie-criteria tijdens het gesprek. De tweede meting levert daarom wat conservatiever uitspraken op dan de eerste. Deze laatste inschatting wordt in de empirische analyse als toetsingsmaatstaf gebruikt. Beide metingen leveren echter dezelfde samenhangen op, zodat van een consistent – zij het subjectief – oordeel kan worden gesproken. Deze maatstaf vormt het criterium waaraan de onderscheiden effectiviteit van legale interventies en het gebruik van legitime machtsmiddelen door de OR vergelijkenderwijs wordt getoetst.

Het analysemodel is samenvattend weergegeven in onderstaand schema.

### Invloed van de OR op de besluitvorming in de onderneming

Model van analyse



### Onderzoekopzet

Het onderzoek vond plaats binnen het kader van een meerjarig onderzoekprogramma 'Differentiatie in het systeem van industriële democratie in Nederland' van de Sociology of Organisations Research Unit van de Universiteit van Amsterdam. De opzet van het onderhavige onderzoek was tweeledig: (a) replicatie van de studie uit 1980 'Ondernemingsraadpolitiek in Nederland' (Teulings, 1981), en (b) onderzoek naar het gebruik van financieel-economische informatie en naar de toepassing van het adviesrecht door ondernemingsraden. Beoogd werd door empirische vergelijking van ondernemingsraadpraktijken zichtbaar te maken welke marges aanwezig zijn voor invloedsuitoefening en welke externe omstandigheden deze ruimte kunnen beperken. Dit verslag betreft overwegend de replicatie-studie.

### Populatie en steekproeftrekking

Gekozen is voor een getrappt model van steekproeftrekking, gericht op zo ruim mogelijke variatie van 'omgevingskenmerken'. Uit een populatie van 1500 ondernemingen vermeld in het jaarlijkse onderzoek naar omzetcijfers van Het Financieele Dagblad (1981) is eerst een selectie gemaakt van 12 industriële en 4 dienstverlenende

bedrijfstakken. Per bedrijfstak zijn vervolgens drie ondernemingen geselecteerd: de naar personeelsomvang grootste onderneming, en een — volgens toeval bepaalde — middelgrote en kleinere onderneming (resp. rond 500 en 150 werknemers). De geselecteerde 48 ondernemingen werden ingedeeld naar hun structuur van het OR-overleg. Bij een gelaagde OR-structuur bestaan naast een centrale ondernemingsraad (COR) een aantal lokale ondernemingsraden (LOR). Bij een enkelvoudige structuur kent de onderneming slechts een zelfstandige ondernemingsraad (ZOR). Bij een gelaagde structuur werd zowel de COR als één van de LOR-en in de steekproef opgenomen. Het functioneren van de COR is dan onderzocht in relatie tot concern-kenmerken, van de LOR in relatie tot kenmerken van de vestiging. Bij een enkelvoudige structuur betrof dit de ZOR. Voor de middelgrote en kleinere ondernemingen werden naar bedrijfstak en grootte identieke reserve-ondernemingen geselecteerd.

In totaal zijn 91 ondernemingsraden uitgenodigd om hun medewerking te verlenen. Een aantal van 66 gaf aan dit verzoek gevolg; in 25 gevallen kon geen medewerking op korte termijn worden verkregen. De *response rate* bedraagt derhalve  $66/91 = 73\%$ . Drie deelnemende OR-en zijn niet in het verslag betrokken in verband met een afwijkende eigendomsstructuur.

Per ondernemingsraad is door twee leden deelgenomen aan een uitgebreid interview, met behulp van gestructureerde vragenlijsten. Dit betrof de voorzitter van de raad en de voorzitter van de financieel-economische commissie, of, als een dergelijke commissie niet bestond een op dit terrein deskundig lid.

#### *Stratificatie en representativiteit*

Naar sector is 60% van de ondernemingsraden in de steekproefpopulatie afkomstig uit de industrie, 13% uit de bouwnijverheid, 16% uit de handel en 11% uit de dienstverlenende sector. Naar personeelsomvang is de verdeling: 100-199: 16%, 200-499: 35% en meer dan 500: 49%. Naar type OR: COR 28%, ZOR 32%, LOR 40%. Naar sector is de steekproef representatief voor alle OR-en in Nederland; naar personeelsomvang zijn kleinere ondernemingen (bewust) sterk ondervertegenwoordigd; uiteraard is ook de COR sterk oververtegenwoordigd.

#### **Resultaten**

##### *Gebruik en invloed van legale interventies*

De beschikking over wettelijke bevoegdheden en

rechten betekent niet vanzelfsprekend dat daar ook gebruik van wordt gemaakt, met name om de besluitvorming in de onderneming te beïnvloeden. De bestuurder kan bijvoorbeeld nalaten adviesplichtige besluiten ter kennis van de OR brengen (normafwijkend gedrag). De OR kan zich beperken tot een 'plichtmatige' behandeling van aan de raad voorgelegde voorgenomen besluiten (ritualisme). Nalatigheid van de ondernemer en plichtmatige afhandeling door de OR komt vrij vaak voor (Teulings/Smit/Heddema, 1984, 47).

Zo is terzake van het adviesrecht van daadwerkelijke pogingen tot invloedsoefening — zoals eerder werd uiteengezet — in de regel eerst sprake als de OR een positief advies uitbrengt waaraan *voorwaarden* worden verbonden, met *tegenvoorstellen* komt, of een *negatief* advies uitbrengt. Daardoor ontstaat een onderhandelingsituatie die tot herafstemming van belangen kan leiden. Deze wijze van uitoefening van formele rechten houdt in dat de OR *invloedspogingen* onderneemt. De effectiviteit daarvan dient vervolgens nog te worden vastgesteld: de poging zelf impliceert opnieuw niet vanzelfsprekend dat daadwerkelijke invloed wordt uitgeoefend op de inhoud van de besluitvorming. De frequentie van formeel-legale invloedspogingen en de effectiviteit daarvan kunnen per ondernemingsraad sterk uiteenlopen. Tabel 1 geeft een beeld van de gemiddelden over de 63 ondernemingsraden in onze steekproef.

##### *Gebruik en invloed van het adviesrecht*

In vergelijking tot andere vormen van legale interventie wordt het *adviesrecht* het meest frequent gebruikt als middel om in het voorgenomen beleid van de directie wijziging te brengen. Ruim een derde (38%) van de betrokken OR-en ging gedurende de zittingsperiode tenminste éénmaal over tot een confrontatie met de bestuurder. In 29% van de OR-en kwam dit tot tweemaal toe voor, en door 11% van de OR-en werd bij tenminste drie verschillende adviesaanvragen geïntervenieerd. De *effectiviteit* van deze interventies op basis van het adviesrecht is op twee manieren vastgesteld. In de eerste plaats is gelet op *fase van besluitvorming*. Bij 30% van de interventies leidde dit tot een *heroriëntatie* van het management: de OR had invloed op de afweging van alternatieven in de voorbereiding van de besluitvorming. Opvallend is dat deze invloed *stijgt* naarmate ondernemingsraden *vaker* interveniëren op basis van het adviesrecht. De 'succes-score' neemt toe van 30% bij eenmalig tot 45% bij intensief gebruik (in

Tabel 1. Gebruik en effectiviteit van legale interventies volgens de Wet op de Ondernemingsraden

Invloedsposingen	Gebruik		Effectiviteit	
	(in percentages)			
	(1)	(2)	(3)	
a. <i>Adviesrecht</i> (art. 25 WOR)				
● geeft negatief of voorw. positief advies				
– eenmalige of eerste poging	38	30	54	
– volgende poging	33	38	44	
– derde poging	11	45	86	
● stelt voorw./doet tegenvoorst. t.a.v.	(4)	(5)		
– bespreking alg. gang van zaken	15	10–	6	
– jaarrekening	2	7–	6	
– meerjarenplan	15	19–	19	
b. <i>Initiatiefrecht</i> (art. 23, lid 4 WOR)	(6)	(7)		
	3	100		
c. <i>Informatierecht</i> (art. 31 WOR)			(8)	
	16		50	

- (1) frequentie van interventies: percentage negatieve of voorwaardelijk positieve adviezen op het totaal van de OR-en in de steekproef (n= 63), in 1982/83
- (2) effectiviteit: percentage interventies waarbij de OR betrokken was bij de voorbereiding en in deze fase invloed kon uitoefenen, op het totaal van interventies
- (3) effectiviteit: percentage interventies waarbij met voorwaarden/tegenvoorstellen gedeeltelijk of volledig rekening is gehouden, op het totaal van interventies
- (4) frequentie van interventies: percentage op het totaal van adviesaanvragen, waarbij door de OR voorwaarden zijn gesteld of tegenvoorstellen gedaan
- (5) effectiviteit: percentage interventies welke *veel invloed* op de besluitvorming hebben uitgeoefend. Het eerste percentage geeft de invloedsmeting, voorafgaande aan het interview, het tweede percentage betreft een meting aan het slot van het interview
- (6) één of meermalen initiatief-/informatierecht schriftelijk uitgeoefend
- (7) effectiviteit: percentage interventies met *veel invloed*
- (8) percentage ingewilligde verzoeken

de betreffende zittingsperiode). Intensief gebruik van legale interventies lijkt de kans op een *sturende* functie van de OR te vergroten. We noemen een beïnvloedingsmiddel effectief als het in 50% van de gevallen waarin het werd toegepast tot resultaat leidt. Naar dit criterium gemeten kunnen globaal gesproken aan het adviesrecht geen effectieve sturingsfuncties worden toegekend.

Legale interventies op basis van het adviesrecht zijn in de regel echter wel effectief ten aanzien van een volgende besluitvormingsfase: in meer dan de helft van de gevallen slaagt de OR erin een voorgenomen besluit geheel of gedeeltelijk te wijzigen, en de bestuurder tot *heroverweging* binnen het management en herziening van het besluit te brengen. Legale interventie met behulp van het adviesrecht beschouwen we – op grond van deze gegevens – dan ook als een effectief instrument, voorzover het de *onderhandelings-*

*functie* en onderhandelingsruimte van de OR versterkt, vooral – opnieuw – bij intensief gebruik (tabel 1, kolom 3).

#### *Gebruik en invloed van het informatierecht en het recht van initiatief*

Bij de bespreking van de algemene gang van zaken, de jaarrekening of het meerjarenplan waartoe de bestuurder volgens de WOR (art. 31) verplicht is kunnen onderwerpen aan de orde komen die genoemd staan in artikel 25 van het adviesrecht, zoals de overdracht van zeggenschap, deelname in het vermogen van een andere onderneming, wijziging in de organisatie, het doen van investeringen. Ook dan is de OR gerechtigd schriftelijk voorstellen te doen of voorwaarden te stellen. Hiervan is door 15% (bij de behandeling van de jaarrekening slechts door 1%) van de ondernemingsraden gebruik gemaakt. Het effect ervan is zeer beperkt, in hooguit 1 op de 5 gevallen

leidt dit tot een duidelijke invloed op de besluitvorming. Men zou het opvallende verschil — in vergelijking tot de uitkomsten betreffende het eigenlijke adviesrecht (tabel 1a) — wellicht kunnen verklaren doordat in het eerste geval een formele adviesaanvraag van de bestuurder voorligt, terwijl in het tweede geval zonder adviesaanvraag van deze zijde door de OR van dit adviesrecht gebruik wordt gemaakt, zonder dat hierom werd verzocht. Op de mogelijkheid van tegenspel door de OR wordt in het eerste geval door de bestuurder meer gerekend. Het verschil in anticipatie zou dan het verschil in weerstand kunnen verklaren. Een andere verklaring is dat het hier om meer complexe financieel-economische vraagstukken gaat waar de OR minder voor is toegerust. Een verzoek om aanvullende gegevens volgens het algemene informatierecht wordt eveneens weinig gedaan (16%). Het is in het algemeen een voor dit doel redelijk effectief middel.

Het initiatiefrecht blijft vrijwel ongebruikt. Van een *zelfstandig sturende functie* van de OR is dus in de praktijk geen sprake. Sturing beperkt zich tot *bij*-sturing na kennisname van beleidsvoorstellen van de directie. Iets anders mocht ook niet worden verwacht: de OR is tenslotte een orgaan van mede-zeggenschap en mag niet naar zeggenschapseisen worden beoordeeld.

*Gebruik en effectiviteit van machtsmiddelen: trendverschuivingen onder invloed van de economische crisis*

Ondanks de economische crisis en de, als gevolg daarvan verzwakte positie van de vakbeweging wordt door de in dit onderzoek betrokken OR-en vaak gebruik gemaakt van machtsmiddelen in situaties waar door verder overleg en uitsluitend gebruik van formeel-legale middelen geen vooruitgang kan worden geboekt.

Uit een in 1980 uitgevoerde studie kwam naar voren dat 68% van de ondernemingsraden gebruik had gemaakt van één of meer machtsmiddelen; in het anno 1983/84 uitgevoerde onderzoek blijkt een bijna gelijk percentage, nl. 70%, daartoe te zijn overgegaan.

Steekproefafwijkingen kunnen echter van invloed zijn op dit cijfer: het gebruik van machtsmiddelen neemt in het algemeen toe bij grotere ondernemingen, en bij een hogere organisatiegraad (van de werknemers in het bedrijf, en daarmee van hun vertegenwoordigers in de OR), met name van de FNV (Teulings, 1981). Het replicatie-onderzoek binnen de in 1983/84 uitgevoerde studie omvat meer grotere concerns en bedrijven, hoe-

wel de gemiddelde organisatiegraad ongeveer gelijk is gebleven. In het replicatie-onderzoek is de organisatiegraad van de OR-vertegenwoordigers gemiddeld 67%, in 1980 was dit 68%. Het percentage FNV-leden in de OR bedraagt 47%; in 1980 was dit 43%. De positie van de FNV is in het vervolg-onderzoek sterker. Dat komt nog duidelijker tot uiting in het aantal ondernemingsraden met een FNV-meerderheid. In niet minder dan 53% van de OR-en vormt de FNV-fractie een meerderheid in de raad, tegenover 35% in 1980. Nadere analyse leert dat dit verschil slechts ten dele veroorzaakt kan zijn door steekproefafwijkingen. De toename van OR-en met een FNV-meerderheid weerspiegelt in hoofdzaak een algemene trendverschuiving: de positie van FNV-en CNV-fracties in de OR-en werd in de periode 1980-1984 aanzienlijk versterkt, vooral ten koste van ongeorganiseerden, maar ook wel van MHP-en UnieBLP-fracties. Een belangrijke oorzaak is dat ongeorganiseerden in meerderheid het schip verlaten voor het de haven bereikt, vooral bij slecht weer: zij maken de zittingstermijn vaak niet vol en geven het werk als OR-lid eerder op als het bedrijf in een economische crisis geraakt. Een andere oorzaak is de afnemende belangstelling voor OR-verkiezingen, blijkens de opkomstpercentages. De verminderde belangstelling doet zich in sterke mate voor bij bedrijven met veel ongeorganiseerden. Bij bedrijven met een hoge FNV/CNV organisatiegraad is van een lichte teruggang sprake.

Hoewel per saldo het gebruik van machtsmiddelen in de zware crisis van 1980/84 niet is afgenomen heeft er sinds 1980 wel een drastische *verschuiving* plaatsgevonden in de *keuze van machtsmiddelen*, en wel in een andere richting dan het zojuist genoemde gegeven zou doen vermoeden. Deze verschuiving dient men te bezien tegen de achtergrond van het gegeven van een met de tijd *toenemende differentiatie* in de functioneringswijze van ondernemingsraden. Het aantal OR-en dat van geen enkel machtsmiddel gebruik maakt als het overleg faalt bleef gelijk (30% thans, was 32% in 1980). Het aantal OR-en dat wel een of meer machtsmiddelen heeft aangewend veranderde evenmin, maar in het *karakter* van dit 'militantisme' trad wel degelijk een verschuiving op.

In deze ondernemingsraden waar het gebruik van machtsmiddelen zo nodig niet geschuwd wordt, neemt het aantal middelen toe. De ondernemingsraden als geheel zijn dus niet militanter geworden maar de militante ondernemingsraden zijn vaker



**Tabel 2. Trendverschuivingen in het gebruik van legitieme machtsmiddelen door de ondernemingsraad, 1980-1984**

<i>Toegepaste machtsmiddelen</i>	<i>Landelijke steekproef (1980)</i>	<i>Dit onderzoek (1983/84)</i>	<i>Vershil 1980-84</i>
	<i>(in percentages)</i>		
1. irschakelen van de vakorganisatie	43	38	- 5
2. opschorting van het overleg	39	30	- 9
3. scherpe verklaring in personeelsblad	33	64	+31
4. inschakelen van externe deskundigen	26	34	+ 8
5. beroep op de raad van commissarissen	18	35	+17
6. demonstratieve vergadering in lunchtijd	12	10	- 2
7. steun aan korte werkonderbreking	11	5	- 6
8. publicatie in een dagblad	10	10	0
9. publicatie in een vakbondskrant	10	5	- 5
10. beroep op de bedrijfscommissie	9	25	+16
11. collectief uittreden uit de raad	4	10	+ 6
12. ondersteuning van een staking	3	5	+ 2
13. bezoek aan de Tweede Kamer	3	12	+ 9
14. ondersteuning van een bezetting	1	2	+ 1
15. beroep op de kantonrechter	1	5	+ 4

krachtig gaan optreden: *de verschillen tussen militante en niet-militante ondernemingsraden in wijze van functioneren zijn toegenomen.*

De meest opvallende verschuiving doet zich echter voor in de *aard* van de toegepaste middelen. Tabel 2 geeft een vergelijking van het gebruik van verschillende machtsmiddelen in 1980 en 1983/84. Ondanks het groter aantal OR-en met een FNV-meerderheid in het onderzoek van 1983/84 worden *minder syndicale machtsmiddelen* (1, 6, 7, 9, 12, 14) gebruikt. Weliswaar is bij het middel van de staking en de bedrijfsbezetting in de tabel een lichte stijging te constateren, omdat in dit onderzoek vooral grote bedrijven zijn opgenomen, met een aanzienlijk sterkere positie van de FNV-fractie in de OR, zou bij deze middelen een hoger percentage mogen worden verwacht. De conclusie is dan ook eerder dat vooral de steun aan directe vormen van industriële actie, zoals de werkonderbreking, de staking en de bedrijfsbezetting in de periode tussen 1980 en 1984 is afgenomen.

Binnen de categorie van middelen van *openbaarheid* deed zich een soortgelijke verschuiving voor: de 'zwakkere' vorm van interne openbaarheid (3) nam sterk in populariteit toe, maar de sterkere pendant van publieke openbaarheid (8, 9) deelde niet in deze ontwikkeling.

De *inschakeling van 'derden'* (4, 5, 10, 13, 15) komt blijkens dit onderzoek van 1983/84 in meerdere mate voor. Vooral in het beroep op de

bedrijfscommissie constateren we een duidelijke toename, evenals in het beroep op de Raad van Commissarissen. Het grotere aandeel van concern-ondernemingsraden kan hierbij echter een rol spelen.

Deze verschuivingen laten zich zeer wel als aanpassingen aan de crisisverhoudingen begrijpen: de OR-en gaan wat voorzichtiger te werk met het inschakelen van de vakorganisaties, worden wat 'introverter' bij de keuze van vormen van openbaarheid, maar zoeken vooral vaker steun van externe partijen in 'hogere kringen' naast de vakorganisaties.

Ook het gebruik van machtsmiddelen leidt niet 'vanzelf' tot resultaat, in de zin van daadwerkelijke invloed op de besluitvorming. De effectiviteit van de bovengenoemde machtsmiddelen loopt uiteen. Machtsmiddelen beschouwen we ook hier als effectief indien zij bij toepassing in tenminste 50% van de gevallen tot resultaat, dat is '(zeer) veel invloed' op het beleid van de directie, leiden (Teulings, 1981, 132). Ook hier mogen we verwachten dat de verscherping van de economische crisis in de periode 1980/84 geleid heeft tot een geringer ontvankelijkheid voor druk van de OR bij de bestuurder en zo tot een afnemende effectiviteit van machtsmiddelen.

De uitkomsten van de vergelijking in tabel 3 geven hiervan een goede indicatie. Het algemene beeld is dat de trendverschuivingen hier veel sterker zijn dan bij het gebruik van machtsmiddelen,

Tabel 3. Trendverschuivingen in de effectiviteit van gebruikte machtsmiddelen, 1980-1984

Toegepaste machtsmiddelen	Mate van effectiviteit <sup>1</sup>		
	Landelijke steekproef (1980)	Dit onderzoek (1983/84)	Vershil 1980-1984
	(in percentages)		
1. inschakelen van de vakorganisatie	53*	67*	+14
2. opschorting van het overleg	51*	58*	+ 7
3. scherpe verklaring in personeelsblad	48	42	- 6
4. inschakelen van externe deskundigen	50*	80*	+30
5. beroep op de raad van commissarissen	56*	70*	+14
6. demonstratieve vergadering in lunchtijd	50*	100*	+50
7. steun aan korte werkonderbreking	64*	33	-31
8. publicatie in een dagblad	50*	50*	0
9. publicatie in een vakbondskrant	30	33	+ 3
10. beroep op de bedrijfscommissie	56*	37	-19
11. collectief uittreden uit de raad	100*	43	-57
12. ondersteuning van een staking	75*	50*	-25
13. bezoek aan de Tweede Kamer	33	17	-16
14. ondersteuning van een bezetting	75*	50*	-25
15. beroep op de kantonrechter/Ondernemingskamer	50*	62*	+12

1. Effectiviteit = naar het oordeel van de betrokken OR heeft de toepassing van dit middel 'zeer veel invloed' gehad op de besluitvorming van de bestuurder.

\* 'Effectieve machtsmiddelen': meer dan 50% kans op resultaat ('zeer veel invloed').

waarvan in de vorige tabel een overzicht werd gegeven. *De crisis drukt minder op de inzet als op de uitkomst.*

Het aantal effectieve machtsmiddelen is afgenomen. Het resultaat van een *werkonderbreking*, een *staking*, een *bedrijfsbezetting* is sterk afgenomen, evenals overigens het effect van politieke druk (een *demarche* naar de Tweede Kamer) of een corporatieve procedure (een beroep op de – paritair samengestelde – bedrijfscommissie). Typisch syndicale actiemiddelen zijn nog op hun best marginaal effectief.

Anderzijds is het effect van een inschakeling van *externe deskundigen* sterk toegenomen, evenals het beroep op andere externe partijen zoals de *Raad van Commissarissen*, de *vakorganisatie*, en in mindere mate de *kantonrechter*. Lijkt zo het effect van syndicale actie en politieke druk teruggedrongen ten gunste van externe steun, dan vormt de demonstratieve vergadering hierop een uitzondering: het effect van deze vorm van symbolische actie (waar het bedrijf geen economische schade wordt berokkend) is – naar het oordeel van de betrokkenen – toegenomen.

Deze uitzondering specificceert de verklaring van het verminderde effect van andere vormen van syndicale actie: hierbij is immers wél sprake van economische schade, en gezien het collectief

werknemersoptreden en -bewustzijn lijkt het gebruik van zware economische sancties in crisistijd eerder een tweesnijdend zwaard. In elk geval neemt het gebruik ervan af, en waar deze middelen toch worden ingezet, ervaart men dat de kans op het bereiken van een gewenst resultaat is afgenomen.

De waargenomen trendverschuivingen in het gebruik en de effectiviteit van machtsmiddelen in de periode van verscherpte economische crisis (1980-1983) wijzen alle in dezelfde richting:

- een grotere scheiding tussen de 'bokken' en de 'schapen': de kwantitatieve verhouding tussen beide groepen blijft dezelfde, maar de schapen worden makker en de bokken doen vaker bokkig;
- geen afnemende bereidheid tot het gebruik van machtsmiddelen, wel een overgang naar 'mildere' vormen van machtsuitoefening; harde acties uit de sfeer van de vakbeweging worden minder snel geëntameerd. Men wordt 'kritischer' in zijn keuze van de middelen, welke nauwkeuriger afgestemd worden op de beoogde doelstellingen, en gewogen op hun resultaten. Vooral de ervaring van beperkter resultaten die met deze harde acties worden bereikt lijkt van invloed op het gebruik;

– men zoekt vaker de steun van ‘prestigieuze’ derde partijen, zoals externe deskundigen, de kantonrechter, en de Raad van Commissarissen. De ervaring leert ook dat de effectiviteit van deze laatste middelen – gegeven de economische situatie – is toegenomen.

Onderzoek naar de gevolgen van de crisis voor het vakbondsbewustzijn en militantisme van vakbondsleden leverde eerder eenzelfde beeld op (Teulings, 1983).

De ‘kritischer’ keuze van machtsmiddelen kan men beschrijven als een meer rationele benadering van vormen van machtsuitoefening. Dat in deze keuze een hoge mate van rationaliteit aanwezig was bleek ook al uit het onderzoek van 1980 (Teulings, 1981, 151).

Hoewel machtsmiddelen vooral worden ingezet bij falend overleg rond ‘strategische beleidsbeslissingen’ (door 41% van de OR-en worden op dit terrein één of meer machtsmiddelen gebruikt) zijn sommige machtsmiddelen in hoge mate domeinspecifiek, en vormen naar hun aard een rationeel antwoord op de inhoud van het gewraakte beleid. Het beleid op financieel-economisch terrein wordt door de OR vooral onder druk gezet door inschakeling van externe deskundigen, scherpe verklaringen in het personeelsblad, inschakeling van de vakorganisaties, een beroep op de raad van commissarissen, en de gang naar Den Haag. Het middel van de bedrijfsbezetting werd door de in dit onderzoek betrokken OR-en alleen ingezet bij pogingen tot wijziging van voorgenomen besluiten op dit terrein.

Beslissingen op het gebied van personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden worden door 43% van de OR-en een of meer malen met machtsmiddelen bestreden. Dit gebeurt dan vooral door inschakeling van de vakorganisaties en scherpe verklaringen in het personeelsblad. Het stakingsmiddel werd (in de in dit onderzoek betrokken ondernemingen) uitsluitend gebruikt in het kader van een poging tot beïnvloeding van de arbeidsvoorwaarden. Op drie andere door ons onderscheiden beleidsterreinen wordt minder gebruik gemaakt van machtsmiddelen.

De bedrijfseconomische besluitvorming en het arbeidsvoorwaardenbeleid vormen dus de centrale conflictgebieden voor de door ons onderzochte ondernemingsraden. Op deze terreinen is de kans op conflict het grootst, worden door het grootste aantal OR-en en machtsmiddelen ingezet, en worden meermalen (verschillende) machtsmiddelen

gehanteerd. Echter, dit is de praktijk van een goede veertig procent van de betrokken ondernemingsraden. Daar staat tegenover dat door de overige ondernemingsraden uit ons onderzoek op deze centrale terreinen geen enkel machtsmiddel wordt toegepast.

Opnieuw wordt hiermee geïllustreerd hoe sterk verschillend de OR-en in Nederland, vanuit een overigens gelijke wettelijke basis, zijn gaan functioneren.

## Discussie

### *Recht en macht van de ondernemingsraad*

Analytisch, maar ook in de beleving van veel OR-leden, zijn vormen van legale interventie zoals die door de WOR zijn voorzien te onderscheiden van vormen van machtsuitoefening. Ook bij de presentatie van de uitkomsten van dit onderzoek is dit onderscheid gehandhaafd. Dat zou een indruk kunnen versterken welke in veel beschouwingen over de OR wordt aangetroffen, als zou de OR voor alternatieve keuzen staan: uitvoering geven aan de wet, dan wel gebruik maken van eigen kracht. Of: kiezen voor de legale weg, en machtsuitoefening als illegaal of illegitiem afwijzen, dan wel omgekeerd: kracht boven wet te doen gelden. Van een dergelijke tegenstelling is echter allerm minst sprake. Legale interventies zijn ook vormen van machtsuitoefening, waaraan voor de ondernemer sancties zijn verbonden. Dit zijn echter nauwelijks formele, legale sancties: de ondernemer is hooguit – na uitspraak van een beroepsinstantie – tot wijziging van de beslissing verplicht. De werkelijke sancties van de WOR zijn van *sociale en economische aard*. Een geschil met de OR schaadt het *aanzien* van de ondernemer – die daar enige gevoeligheid voor aan de dag kan leggen. Een confrontatie met de OR tast de *legitimiteit* van de ondernemersbeslissing aan, eerder dan de legaliteit: het doorzetten van een besluit waarvan de legitimiteit wordt betwijfeld leidt tot grotere afwijkingen tussen oogmerk en uitkomst van zo’n besluit, en schaadt dus de effectiviteit van het management. Onmiddellijker zijn de gevolgen voor de efficiency van de onderneming, dat wil zeggen de economische sancties in enge zin: de interventie van de OR kan leiden tot een *onderbreking van het besluitvormingsproces*, dat is, het arbeidsproces van het management.

Ontdaan van zijn ideële connotaties van medezeggenschap staat legale interventie door de OR op een lijn met de *werkonderbreking* in de sfeer van de uitvoering.

Theoretisch is er dus geen principieel onderscheid tussen legale interventies en legitieme machtsmiddelen. Ook empirisch is vrijwel altijd sprake van een duidelijke samenhang tussen de frequentie van legale interventies en legitieme machtsuitoefening. Naarmate ondernemingsraden bijvoorbeeld intensiever gebruik maken van het adviesrecht neemt de kans toe dat zij ook meer machtsmiddelen inzetten. Datzelfde geldt ook voor het informatie- en initiatiefrecht.

In tabel 4 is deze empirische samenhang aangegeven.

**Tabel 4. Het verband tussen de frequentie van legale en legitieme machtsuitoefening**

<i>Legale interventies</i>	<i>Legitieme machtsuitoefening</i>
	<i>aantal</i>
a. Adviesrecht (art. 25 WOR)	
– eenmaal	0
– tweemaal	++
– driemaal	++
b. Informatierecht (art. 31a WOR)	
– bespreking algemene gang van zaken	+++
– jaarrekening	0
– meerjarenplan	+++
c. Initiatiefrecht (art. 23 lid 4 WOR)	++
d. Informatierecht (art. 31 WOR)	+++

Toetsing: TAU- $\beta$ ; in de tabel zijn (bijna) significante samenhangen aangegeven door middel van de bijbehorende p-waarden:

+ : .05 p .10  
 ++ : .01 p .05  
 +++ : .001 p .01  
 ++++ : p .001

#### *Typen van ondernemingsraden*

De aanwezigheid van een samenhang zegt nog niets over de richting van die samenhang. Is de getoonde bereidheid tot daadwerkelijke machtsuitoefening een *voorwaarde* voor legale invloedsoefening door middel van het adviesrecht, of is het juist omgekeerd: worden machtsmiddelen alleen ingezet als de OR daadwerkelijk poogt aan de toegekende wettelijke rechten inhoud te geven? Elaboratie van de in tabel 4 geboden onderzoekuitkomsten laat uitsluitend de eerste conclusie toe:

Legale invloedspogingen komen *niet* voor in OR-en die *geen* machtsmiddelen inzetten. Het

gebruik van machtsmiddelen komt daarentegen *wel* voor in OR-en die *geen* pogingen doen tot legale invloedsoefening.

Deze uitkomst is niet alleen van toepassing op het gebruik van het adviesrecht, maar evenzeer op elk van de genoemde initiatief- en informatierechten, bij elk van de onderscheiden machtsmiddelen.

Deze voorwaardelijke samenhang is sterker, naarmate de betrokken vorm van legale interventie *schaarser* is, dus als het aantal OR-en waarbij in ons onderzoek dit gedrag werd aangetroffen kleiner is. Zo komen pogingen tot formeel-legale beïnvloeding van de besluitvorming t.a.v. de jaarrekening, de meerjarenplanning en het gebruik van het initiatiefrecht alleen voor in OR-en die in de betrokken periode meer dan twee zware machtsmiddelen hebben ingezet. We hebben hier te maken met een 'kromlijng' verband. Daaruit kunnen we in de praktijk het bestaan afleiden van *vier typen ondernemingsraden*:

#### *1. de 'traditionele' ondernemingsraad:*

Dit is de OR die van geen machtsmiddelen wil weten, en daarom ook terugschrikt voor het daadwerkelijk gebruik van wettelijke bevoegdheden als instrument waarmee invloed kan worden uitgeoefend op het bedrijfsbeleid. Dit functioneren ademt de sfeer van gezeggelijkheid uit de jaren vijftig, waarin sprake van 'medeweten en medespreken', maar niet van medezeggenschap.

#### *2. de 'radicale' ondernemingsraad:*

Dit is de OR naar het model dat in het begin van de jaren zeventig opdook: de voorpost van de bedrijfsledengroep in de onderneming. Het betreft hier OR-en die weinig of geen gebruik maken van legale interventies, maar wel van verschillende machtsmiddelen om de besluitvorming te beïnvloeden.

#### *3. de 'rationeel-politieke' ondernemingsraad:*

Deze vertegenwoordigt het model dat aan het eind van de jaren zeventig aan betekenis won. Het betreft OR-en die naast of in het kader van legale interventies waar nodig aanvullende machtsmiddelen hanteren.

Een '*legalistische OR*' die wel gebruik maakt van zijn bevoegdheden om zo invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de ondernemingsleiding maar *afziet* van het gebruik van machtsmiddelen komen we in onze steekproef van 63 ondernemingen *niet* tegen. De resterende categorie kan het beste getypeerd worden als:

#### 4. de 'ritualistische' ondernemingsraad:

Deze krijgt weliswaar voorgenomen besluiten ter advies voorgelegd maar volstaat daarop met een vrijblijvende reactie: er wordt over gepraat, er worden vragen gesteld en beantwoord, en er wordt vervolgens positief geadviseerd.

Het kan natuurlijk zijn dat juist in deze ondernemingsraden altijd voor de werknemers gunstige besluiten worden voorgedragen. Maar dit lijkt onwaarschijnlijk. Immers, in deze OR-en is – naar eigen oordeel – in vergelijking tot de andere OR-en (waar macht en/of bevoegdheden actief worden benut) sprake van de minste invloed op de besluitvorming. Het uitbrengen van een positief advies zonder meer is dus in veel gevallen een machteloos gebaar, een rituele handeling.

#### Prominente ondernemingsraden en volgers

De Wet op de Ondernemingsraden, zelf bij uitstek een produkt van de voor de georganiseerde werknemers gunstige maatschappelijke machtsverhoudingen in de jaren zeventig, gaf instemmings- en adviesrechten die juist in een tijd van economische crisis maximaal op de proef worden gesteld, onder aanzienlijk ongunstiger verhoudingen. Door de crisis werd de weg van een geleidelijke gewenning aan de nieuwe rechten en plichten voor beide partijen, bestuurders en OR-en, veelal afgesloten. Menige OR voelde zich in het diepe gegooid en voor verantwoordelijkheden geplaatst die men liever had gemeden. De aard van de problemen en de onderwerpen van besluitvorming welke in de jaren zeventig in de richting van een sterkere belangenvertegenwoordiging door middel van politieke onderhandelingsprocessen, ook waar deze ontwikkeling als ongewenst werd beschouwd of met enige huiver werd tegemoet gezien.

Het gebruik van machtsmiddelen, in aanvulling op legale interventies, werd de praktijk voor de 'toonaangevende' ondernemingsraden in Nederland.

De economische crisis heeft enerzijds de noodzaak tot de inzet van machtsmiddelen door de OR versterkt, anderzijds – zoals werd vastgesteld – zowel de keuze van deze machtsmiddelen als de effectiviteit ervan beïnvloed. De verminderde effectiviteit kan in eerste instantie begrepen worden als een weerspiegeling van de in crisistijd gewijzigde machtsverhoudingen. We vinden dat met name terug in de geringere effectiviteit van syndicale machtsmiddelen. Daarnaast is echter ook het 'gewicht' van de kwesties die in het overleg ter discussie staan van betekenis. Hoe

zwaarder een besluit, of – in andere woorden – hoe strategischer een beslissing, hoe geringer de kans van de OR om daarop daadwerkelijk veel invloed uit te oefenen, niet slechts vanwege de grotere weerstand bij de leiding tegen bijsturing door de OR, maar ook vanwege de 'Sachzwang' die bij dit soort van beslissingen van de 'markt' de 'concurrentie' en de 'technologie' lijkt uit te gaan. Ook de bedrijfsleiding voelt zich door deze omstandigheden gedwongen. Hoe groter de consequenties van besluiten voor de betrokkenen, hoe schaarser vaak de mogelijkheden voor beïnvloeding.

Onder externe druk nemen de verschillen in de praktijk van het functioneren van ondernemingsraden toe. Er ontstaat een grotere afstand tussen prominente OR-en die de gegeven mogelijkheden tot invloedsuitoefening weten te benutten en volgers die onder druk van de omstandigheden al gauw van pogingen daartoe afzien. Het type van de 'radicale' en de 'rationeel-politieke' ondernemingsraad zou men kunnen beschouwen als twee verschillende species van de prominente OR. Zij kunnen binnen het systeem van industriële democratie een voortrekkersrol vervullen omdat hun activiteit een voorbeeld-functie heeft welke via het externe netwerk (vakorganisaties, adviseurs, OR-cursussen, vakpers, beroepsinstanties) verspreiding vindt. De werkelijke achterblijvers zijn de OR-en die van dit externe netwerk zijn geïsoleerd, en zo de mogelijkheid missen uit de ervaringen van anderen te putten. □

*Met dank aan Frans van Waarden (Rijksuniversiteit Leiden), Jacques van Hoof (SISWO), Martin Smit en Reinhard Heddema (SORU) voor het commentaar op de eerste versie van dit artikel.*

#### Literatuur

- Abrahamson, Bengt/Anders Bröström, *The Rights of Labor*, Beverley Hills: Sage Publications, 1980.
- Aldrich, Howard, *Organization and Environments*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall, 1979.
- Andriessen, J.H.T.J./P.J.D. Drenth/C.J. Lammers, *Medezeggenschap in Nederlandse Bedrijven*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij, 1984.
- Bacharach, Samuel B./Edward J. Lawler, *Power and Politics in Organizations*, San Francisco/London: Jossey-Bass Inc, 1980.
- Bachrach, Peter/Morton Baratz, *Tow Faces of Power*, *American Political Science Review*, 56: 947-952, 1962.

- Clegg, Stewart, Organizational Democracy, Power and Participation, *Organizational Democracy and Political Processes*, Colin Crouch/Frank Heller (Eds), Chichester: John Wiley, 1983.
- Enderud, H., Administrative leadership in organized anarchies, *Int. Journal of Management in Higher Education*, 235-253, 1980.
- Geersing, B./P.F. van der Heijden, *Rechtspraak Medezeggenschapsrecht 1971-1981*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1983.
- Hannan, Michael T./John H. Freeman, The Population Ecology of Organizations, *American Journal of Sociology*, 82: 929-946, 1977.
- Hövels, B.W.M./P. Nas, *Ondernemingsraad en Medezeggenschap*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1976.
- IDE Research Group, *Industrial Democracy in Europe*, Oxford: Clarendon Press, 1981.
- Jong, J. de, De voorsprong van de achterstand: medezeggenschap bij de overheid, *M&O* 38 (6): 501-509, 1984.
- Koopman, P.L./H.A.F.M. Kroese/P.J. Drenth, Rationaliteit bij reallocatie, *M&O* 38 (2), 151-170, 1984.
- Looise, J.C., *CAO en medezeggenschap*, Enschede: TH Twente Afd. Bedrijfskunde (rapport), 1984.
- Meurs, P.L., *Zeggenschap in het Ziekenhuis*, Den Haag: VUGA, 1982.
- Ministerie SZW, *Inzicht*. Een toelichting bij de wet op de ondernemingsraden, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1982.
- Mulder, M., Theorie over macht, in: *Macht in en rond organisaties*, A.W.J.E. van der Bunt/K.T.A. Halbertsma/M. Mulder (red.), Alphen aan den Rijn: Samsom, 1977.
- Mulder, M., *De zelfstandige ondernemingsraad*, Leiden: Stenfert Kroese, 1978.
- Pfeffer, Jeffrey, *Power in Organizations*, Boston/London: Pitman, 1981.
- Sainsaulieu, Renard/Pierre-Eric Tixier/Marie-Odile Marty, *La démocratie en Organisation*, Paris: Librairie des méridiens, 1983.
- Smit, M., *Ondernemingsraad en Bedrijfsinformatie*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, SORU-rapport, 1984.
- Streeck, Wolfgang, Codetermination: the fourth decade, *International Perspectives on Organizational Democracy*, Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Eds), 391-424, Chichester: John Wiley, 1984.
- Tannenbaum, A.S., *Control in Organizations*, New York: McGraw Hill, 1968.
- Teulings, A.W.M., *Herstructurering van de industrie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1978.
- Teulings, Ad, *Ondernemingsraadpolitiek in Nederland*, Amsterdam: Van Gennep, 1981.
- Teulings, Ad/Frans Leijnse/Frans van Waarden, *De nieuwe vakbondsstrategie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1981-3.
- Teulings, Ad, *Strijd en zekerheid*, een onderzoek naar ledenverlies en ledenbinding van de vakbeweging in crisistijd, Amsterdam: SORU (rapport), 1983.
- Teulings, Ad W.M., The social, cultural and political setting of industrial democracy, *International Perspectives on Organizational Democracy*, Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Eds), Chichester: John Wiley, 1984-1.
- Teulings, A.W.M., Vijf jaar WOR: optimisme gerechtvaardigd?, *OR-Informatie* 10 (7/8): 22-28, 1984-2.
- Teulings, Ad/Martin Smit/Reinald Heddema, Opening van de boeken, *OR-Informatie* 10 (9): 43-49 en (10): 13-20, 47, 1984-3.
- Teulings, A.W.M., Ontwikkelingen in het systeem van industriële democratie, *Beleid en Maatschappij* (te verschijnen), 1985-1.
- Teulings, Ad W.M., Theorizing Management as a Labour Process, *Managing the Labour Process*, D. Knights/H. Willmott (Eds), London: Heineman (te verschijnen), 1985-2.
- Vaas, F., Van zelfbestuur als ideaal, *M&O* 38 (6): 522-530, 1984.
- Zuthem, H.J. van, Uitzicht en uitbouw van medezeggenschap, *M&O* 38 (6): 541-550, 1984.