SOCIALE ASPECTEN VAN HET RAPPORT VERDAM

door Prof. Mr. P. Borst

Het rapport Verdam, gezien in verband met de positie van de arbeider, opent een rijkdom van vergezichten. We staan met dit rapport bij de bekende mijlpaal. We kunnen terugzien en vooruit. We zullen beide proberen. Tussen de Kinderwet Van Houten 1874 en het rapport Verdam 1965 ligt de opgang van de arbeidersklasse. Die opgang typeer ik aan de hand van een drietal criteria: belangenbehartiging, indirecte mondigheid, directe mondigheid.

I. Belangenbehartiging

Die opgang was allereerst de actie om een tot dusver „behoefte klasse” te vrijwaren voor armoede, tot een beter bestaan te brengen, een rechtvaardiger positie bij de inkomensverdeling te verschaffen, te beschermen tegen willekeur en tegen de gevolgen van de kwade dag. Belangenbehartiging kan geschieden buiten de belanghebbenden om. Het is een bekend feit dat mensen in de ellendigste omstandigheden het minst aan lotsverbetering doen, dat is juist hun ellende. De sociale wetgeving, van boven af, is begonnen met de bescherming van de „personae miserabiles”, de zwakken, de kinderen, de vrouwen, de arbeiders in gevaarlijke beroepen. Die konden zichzelf niet helpen. Anderen trokken zich hun lot aan, gegrepen door het ideaal der gerechtigheid, door vrees voor chaos en verwording, en soms alleen uit medelijden. Geleidelijk streeft men naar bescherming van de overige, de volwassen arbeiders; zijn ze economisch niet allen zwak? (1919 Arbeidswet Aalberse).

II. Indirecte mondigheid

Aan die Arbeidswet 1919 wordt in 1922 een half artikel toegevoegd, dat een nieuw element naar voren schuift: de indirecte mondigheid. Onder bepaalde voorwaarden kan van de bepalingen der Arbeidswet worden afgeweken, indien *vertegenwoordigers van de organisaties* van werkgevers en *werknemers* daaromtrent overeenstemming hebben bereikt. Via zijn organisatie, via zijn leiders, komt dan een arbeider tot zelf-doen, tot medezeggenschap. De arbeider wordt mondig, maar indirect, via zijn vakorganisatie. Het klassieke voorbeeld is de collectieve arbeidsovereenkomst, de c.a.o., autonoom arbeidsrecht, geschapen door de vakbonden. De belangenbehartiging geschiedt niet meer, althans veel minder, van boven af; via zijn vertegenwoordigers is de arbeider mondig geworden. Deze eerste (indirecte) mondigheid speelt zich af op het gebied van de bedrijfstak, niet van de onderneming. Die mondigheid betreft sociale, niet economische aangelegenheden. De laatste worden behartigd via kartels, afspraken tussen de ondernemers onderling. Al met al heeft de indirecte mondigheid een geweldige vlucht genomen: de Wet op de Algemeen-Verbindendverklaring 1937 bindt zelfs de niet-aangesloten en aan het recht dat de bonden hebben geschapen. De kroon op dit alles wordt gezet na de tweede wereldoorlog, door de Wet op de Bedrijfsorganisatie 1950, krachtens welke de medezeggenschap der bonden tot economische aangelegenheden wordt uitgebreid. Het schijnt wel of de indirecte mondigheid via de bedrijfstak tot volledige ontplooiing komt. Het heeft niet zo mogen zijn. Zonder aan de blijvende betekenis van de c.a.o. en van het overleg op bedrijfstakniveau tekort te doen, moet gezegd

worden, dat na 1945 de bedrijfstak als organisatie-centrum aan betekenis heeft verloren. De beslissingen vallen voortaan meer centraal (Overheid, S.E.R., Stichting van de Arbeid). Bovendien blijkt er bij de werknemersbonden maar matige belangstelling voor niet-sociale problemen en de werkgevers voelen niets voor economische bemoeiing van die zijde. Kortom, de p.b.o. als toppunt van sociale en economische, indirecte mondigheid is voorlopig geen succes.

III. Directe mondigheid

Achter en om de perikelen van de bedrijfsorganisatie speelt de strijd om de directe mondigheid, de zelfwerkzaamheid van de arbeider als individu, als persoonlijkheid. De moeilijkheden zijn vele, men klaagt over de groeiende afstand tussen het bestuur en de leden van de vakbond, wat zou er dan bij die leden leven aan belangstelling voor de p.b.o., laat staan de economische problemen van de bedrijfstak? Directe mondigheid wil zeggen, dat de arbeider zelf actief is, mee zorgt, mee overlegt, mee verantwoordelijkheid voelt. Op het niveau van de bedrijfstak is deze mondigheid voorlopig onvoldoende, de p.b.o. slaat te weinig aan bij de „achterban”.

We behoeven hier niet speciaal de arbeiders hard te vallen. Gebrek aan belangstelling voor algemene problemen, teveel aan belangstelling voor het eigenbelang (noem het loon of winst), een te geringe interesse voor het lot van de naaste kenmerkt alle mensen. De ware sociale hervormer heeft veel geduld, volharding, tact, zin voor humor, overtuigingstalent en vooral veel geloof nodig, om zowel bij werkgevers als bij werknemers de natuurlijke aanleg van de mens te doorbreken en dóór te stoten naar echte emancipatie, de directe mondigheid. Polen is nog niet verloren. Is het mislukt op bedrijfstakniveau, dan slaat hij het oog op het nieuwe organisatie-centrum: de onderneming. Daar is na 1945 veel geschied, dank zij het moderne personeelsbeleid van de ondernemer, een beleid dat mede werd gevoed door gerechtvaardigd eigenbelang: de arbeider zoveel mogelijk aan de onderneming te binden. We leven in een tijd van „human relations”, van „communicatie”, vooral van boven naar beneden, maar toch, aarzelend, ook groeiend van beneden naar boven. Directe mondigheid wil zeggen: erkenning van de arbeider als drager van nieuwe verantwoordelijkheid, als medewerker, die geïntegreerd wordt in de onderneming, die mee mag weten en spreken en op het niveau van zijn verantwoordelijkheid mag meebeslissen.

Welke betekenis heeft het rapport Verdam voor de belangenbehartiging, de indirecte en directe mondigheid van de arbeider?

I. Belangenbehartiging

Herziening van het ondernemingsrecht kan strekken tot bescherming van de belangen van de arbeider, zonder dat deze daaraan direct of indirect medewerkt. Belangenbehartiging zonder directe of indirecte mondigheid. Een belangrijk deel van het rapport wordt met deze vorm van belangenbehartiging gevuld:

1. Openheid

Het ondernemingsbestuur dient volgens het rapport openheid te betrachten ten aanzien van het afleggen van rekening en verantwoording, bij zeer grote ondernemingen niet alleen intern, maar door publikatie-plicht ook extern. Er moet een zodanig inzicht in de gang van zaken worden gegeven, dat een verantwoordelijk

oordeel kan worden gevormd. Dit is een voortreffelijk middel ter voorkoming van misbruiken, van ook voor de werknemers nadelige toestanden en verhoudingen en in zoverre biedt dit voorstel sociale bescherming. Iedere belanghebbende kan zich tot de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam wenden, indien hij meent, dat de jaarrekening niet aan de wettelijke eisen voldoet. Is de werknemer of zijn bond belanghebbende? Zo neen, dan is hier sprake van belangenbehartiging zonder meer, over maar zonder de belanghebbende in sociale zin. We zijn van mening, dat hier ook de arbeider mag optreden en dat hier dus een stukje directe en indirecte mondigheid te bespeuren valt, al stellen we ons van dat ingrijpen van arbeiders en bonden niet zo heel veel voor.

2. *Wanbeheer*

Er zijn belangrijker aspecten. Bij wanbeheer in de onderneming behoren de arbeiders tot de eerste slachtoffers. Het recht om een enquête uit te lokken tracht in de kwade gevolgen van wanbeheer te voorzien. De Ondernemingskamer van het Hof kan ingrijpende maatregelen treffen, de zich aan wanbeheer schuldig makende ondernemer practisch uitschakelen en redden, wat te redden valt. Hier kunnen de belangen van het personeel op efficiënte wijze worden gediend. Hier is geen sprake van directe mondigheid, de individuele arbeider kan zich niet tot het Hof wenden, hoogstens anderen vragen om dat voor hem te doen. Ook de indirecte mondigheid is beperkt; de vakorganisaties in de bedrijfstak kunnen evenmin de enquête uitlokken, alleen de centrales der werknemersbonden hebben daartoe de bevoegdheid. Uiteraard is ook hier de belangenbescherming nummer één, de zelfwerkzaamheid van de centrale bonden beperkt zich tot het verzoek, of de rechter iets wil gaan doen. Maar die rechter kan dan ook iets doen en zelfs veel.

3. *Belangrijke beslissingen*

Diezelfde rechter - de Ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam - kan echter niets doen in de gevallen, die liggen tussen 1 (voorkomen van misbruiken) en 2 (ingrijpen bij wanbeheer). Tussen deze twee polen ligt juist het gebied, waar de positie van de werknemer in de knel kan raken. We bedoelen de misbruiken, de onrechtvaardigheden, die kunnen ontstaan bij beslissingen omtrent ingrijpende maatregelen in de onderneming: verplaatsing, opheffing, fusie, belangrijke uitbreiding of inkrimping der produktie, ingrijpende wijziging der produktiemethoden. Wat het rapport Verdam in deze biedt, is beperkt. De werkgever is verplicht de *gevolgen* van dergelijke ingrijpende beslissingen achteraf in de Ondernemingsraad te bespreken. Enige raadpleging vooraf is blijkbaar ongewenst met het oog op de nodige geheimhouding (o.m. ter voorkoming van beurspeculaties), maar ook de bespreking achteraf is slechts een bespreking zonder enig dwingend rechtsmiddel; het zou kunnen strekken om voor de arbeider kennelijk onredelijke gevolgen te doen wegnemen. Het is een (indirecte) mondigheid, die niet hoger komt dan „spreken” en dat in een geval, waar aan belangenbehartiging, ook zonder mondigheid, een dringende behoefte bestaat. „Praatjes vullen geen gaatjes”, zullen de benadeelden uitroepen. Waarom hier niet de Ondernemingskamer van het Hof ingeschakeld, desnoods alleen als dwingende instantie achteraf over de *sociale gevolgen* van de genomen beslissing? Met deze beperking wordt het gevaar, dat de rechter op de stoel van de ondernemer gaat zitten, vrijwel opgeheven. Natuurlijk moet de rechter van het beleid van de ondernemingsleiding afblijven. Maar de

vrijheid van het beleid is gebonden aan de grenzen van het recht. De rechtswetenschap en de rechtstoepassing hebben na 1945 de verhouding tussen beleid en recht vrij diepgaand onderzocht en bevredigende oplossingen verkregen, die ook van belang zijn voor de rechterlijke toetsing van het beleid van de ondernemer. Zoals de administratieve rechter het beleid van de Overheid eerbiedigt en toch de burger een rechtspositie verschaft, indien de Overheid misbruik maakt van haar bevoegdheid, zo moet ook rechterlijke controle op misbruik van ondernemersmacht duidelijk worden onderscheiden van een bemoeizuchtig overnemen van de leiding. „Kennelijk onredelijk” wil zeggen: onredelijk, los van mogelijk verschil van mening over het beleid, nl. indien geen redelijk mens een dergelijke beslissing voor zijn rekening zou nemen. Een beperkte controle dus, een marginale, d.i. grenscontrole, ingrijpen indien het beleid over de schreef gaat, de grens der behoorlijkheid overschrijdt. Een dergelijke dwingende, marginale controle missen we bij belangrijke beslissingen in de onderneming.

II. Indirecte mondigheid

1. Ondernemingsraad

Indirect mondig is de arbeider via de Ondernemingsraad; hij kiest vertegenwoordigers, die namens hem invloed uitoefenen. De Ondernemingsraad dient het belang van de onderneming (begin van integratie) maar zeker ook het belang van de arbeider. De raad bestaat uit collega's van de eigen onderneming, nadert in zoverre de *directe* mondigheid (meer dan de vakbond dit doet) maar de meeste arbeiders zitten niet in de raad en moeten indirect, via vertegenwoordiging, tot zelfwerkzaamheid komen.

Het rapport Verdam wijdt aan de Ondernemingsraad grote aandacht. Vrijwel eenstemmig kwam men in de Commissie tot een aantal interessante voorstellen, beogende stimulering en verdieping van het werk. Deze voorstellen betreffen:

Organisatorische maatregelen

- a. In een onderneming met tenminste 100 werknemers (in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden), die geen ondernemingsraad kent, kan de S.E.R. een ondernemingsraad doen instellen. De S.E.R. dient tevoren de bevoegde bedrijfscommissie te horen.
- b. Introductie van de figuur van de centrale ondernemingsraad, in te stellen door de hoofden van twee of meer tot een groep behorende ondernemingen waaraan een ondernemingsraad is verbonden, tot behartiging van zaken aan die raden gemeenschappelijk. In die centrale raad zijn de bedoelde ondernemingsraden vertegenwoordigd.
- c. De ondernemingsraad is bevoegd deskundigen uit te nodigen tot deelneming aan de besprekingen. (Het hoofd der onderneming kan tegen een deskundige bezwaar maken en aldus zijn optreden verhinderen).
- d. Commissarissen houden tenminste eenmaal per jaar een gemeenschappelijke vergadering met de ondernemingsraad. Onderwerp van bespreking zijn de gang van zaken, het gevoerde beleid en de jaarrekening.
- e. Een ondernemingsraad met tenminste zeven gekozen leden zal een agenda-commissie uit zijn midden instellen. De Voorzitter en minimaal twee gekozen leden hebben hierin zeker zitting.

En verdiepingsmaatregelen

- f. De ondernemer is desgevraagd verplicht aan de ondernemingsraad nadere inlichtingen omtrent de economische gang van zaken te verschaffen, tenzij het ondernemingsbelang zich hiertegen verzet.
 - g. De ondernemingsraad moet worden geraadpleegd omtrent de gevolgen voor de werknemers van alle ingrijpende maatregelen, zoals verplaatsing of opheffing van de onderneming, duurzame samenwerking met andere ondernemingen, belangrijke inkrimping of uitbreiding van de produktie en ingrijpende wijziging van de produktiemethoden.
 - h. Aan de ondernemingsraad dient de jaarrekening te worden overgelegd ter bespreking, tenzij het verstrekken van volledige gegevens tegen het ondernemingsbelang zou zijn. (In dat geval worde volstaan met een samenvatting.)¹⁾
- Het is een respectabele lijst. Een enkele opmerking over de voorstellen a, d en h. (voorstel g werd reeds onder I 3 besproken).

ad a) De ondernemingsraad moet zoveel mogelijk op basis van vrijwilligheid functioneren, heeft Minister Drees bij de totstandkoming van de wet gezegd. Van bovenaf kan men geen goede verhoudingen opleggen. Die vrijwilligheid heeft er toe geleid dat in ongeveer 45 procent van de daarvoor in aanmerking komende ondernemingen een ondernemingsraad is ingesteld. De praktijk is deels bevredigend, deels onbevredigend. Ten aanzien van grote ondernemingen komt nu een stok achter de deur: is b.v. de ondernemer met de instelling van een ondernemingsraad te weinig actief, dan kan de S.E.R. het doen; de indirecte mondigheid kan voortaan bij een deel van het bedrijfsleven worden afgedwongen.

ad d) Een tweetal leden van de Commissie had bezwaren tegen de verplichte jaarlijkse confrontatie van de volledige Raad van Commissarissen met de ondernemingsraad. Ik mag wel bekennen, dat ik dit het allerleukste experiment vind van het gehele rapport. Ongelukken zijn niet te vrezen. Wel een interessante kennis-making. Zeker, er is verschil in sfeer, maar dat is juist de meest klemmende grond om deze mensen - immers taakgenoten, werkend aan hetzelfde doel! - tot elkaar te brengen. Tot dusver ontmoetten ze elkaar nooit. Is het wonder, dat bij de arbeiders vreemde ideeën omtrent een commissaris leven? En wat weet de commissaris van een arbeider?

ad h) Belangrijk, maar moeilijk is de bespreking van de jaarrekening. De leden van de ondernemingsraad mogen gewoonlijk een „élite” vormen, er zal nog veel scholing nodig zijn, vóór deze bespreking overal zinrijk is. Wat is er tot dusver in de aandeelhoudersvergaderingen van terechtgekomen? Zullen de arbeiders het beter doen? De bespreking geschiedt zowel met de directie als met de commissarissen (zie sub d). De bepalingen omtrent de verslaggeving krijgen relief: het verschaffen van een zodanig inzicht, dat een verantwoordelijk oordeel kan worden gevormd. Indien ergens, dan zullen bij dit punt bekwaamheid en gezindheid beslissend zijn: de bekwaamheid van de ondernemer om inzicht te geven en van de werknemer om het te begrijpen; de gezindheid van de ondernemer om de arbeider werkelijk bij de gang van zaken te betrekken en van de arbeider om dit nieuwe inzicht te gebruiken ten bate van de onderneming en pas in de tweede plaats ten bate van het personeel. Hier worden aan de indirecte mondigheid de hoogste eisen gesteld!

¹⁾ overgenomen uit een samenvatting van Mr. J. C. E. Wortmann.

2. Benoeming van de Raad van Commissarissen

Met 9 tegen 7 stemmen stelt het rapport voor, bij N.V.'s welker aandelen ter beurse zijn genoteerd, alsmede bij de besloten N.V.'s, die daarmede in concernverband staan, aan het personeel de bevoegdheid te geven tenminste één commissaris, of indien de Raad van Commissarissen uit meer dan 5 personen bestaat, tenminste twee commissarissen te benoemen. Het commissariaat zal een verplicht instituut zijn, en niet alleen toezicht houden, maar ook de directie benoemen en de jaarstukken vaststellen, nadat deze de ondernemingsraad en de algemene vergadering van aandeelhouders ter fine van advies zijn gepasseerd. De Algemene vergadering van aandeelhouders beslist alleen over de bestemming van de winst en de wijze, waarop het verlies wordt verwerkt. De Raad van Commissarissen moet toestemming geven tot de belangrijke beslissingen der onderneming, en in zoverre is er controle vooraf, mede van de werknemerscommissaris(sen) in de gevallen, die hierboven onder I 3 werden behandeld.

Kan men hier spreken van indirecte mondigheid van de arbeider? In zekere zin wel, omdat de arbeider door zijn stem medewerkt aan de benoeming van een commissaris. Maar hij benoemt niet zijn vertegenwoordiger, integendeel, het voorstel waakt er scherp tegen, dat de commissaris als zodanig zou fungeren. Hij mag geen lid zijn van het personeel, geen vakbestuurder uit dezelfde bedrijfstak, hij is verplicht de belangen van de gehele onderneming te dienen, zelfs „in het kader van het algemeen belang”. De laatste uitdrukking vind ik nogal duister, maar in het kader van dit artikel ga ik er niet op in.

Blijkbaar dient deze speciaal-benoemde Commissaris (eigenlijk niet: arbeiders-commissaris) ertoe, als deel van een met grote bevoegdheden bekleed lichaam toezicht te houden op de leiding van de onderneming. Oorspronkelijk was deze taak toebedeeld aan de vergadering van aandeelhouders; Minister Donner heeft in 1928 getracht de democratie in de N.V. te verzekeren, maar de praktijk is hem te slim geweest. De directie had zodoende geen instantie, aan welke ze verantwoording kon afleggen (althans in de grote N.V.'s), er was wat men noemde „een vacuum in de verantwoording” en dat vacuum wordt nu bij een open N.V. enigermate gevuld. Sociaal is dit van belang, voorzover deze nieuwe constructie kan dienen om het wantrouwen weg te nemen, dat op dit ogenblik bij vele arbeiders ten opzichte van de onderneming leeft. Préalabel is hier de vraag: wat wil men eigenlijk? Moet dat wantrouwen wel worden weggenomen? Merkwaardig dat de tegenstanders van de „arbeiders-commissaris” zich zowel aan de ondernemers- als aan de arbeiderskant bevinden, evenals de voorstanders. Dat hangt af van een primaire keus: integratie of „klare fronten”. Wie meent, dat zolang „private enterprise” bestaat, een duidelijke lijn moet worden getrokken tussen de bezitters-ondernemers enerzijds en de niet-bezitters-arbeiders anderzijds, dat de belangenstrijd tussen de twee groepen niet moet worden vertroebeld, dat een eerlijk gevecht moet worden geleverd om de verdeling van de opbrengst, wie „klare fronten” wenst, voelt niets voor een door de arbeiders gekozen commissaris; dat brengt verwarring en aarzeling in de strijd. Daartegenover staan zij, die streven naar verzachting der tegenstellingen, naar verflauwing der grenzen, naar het integreren van de arbeider in de onderneming en haar leiding, waardoor strijd wordt overbodig gemaakt, het wantrouwen verdwijnt en een nieuwe gemeenschap wordt gevormd.

III. Directe mondigheid

Het rapport Verdam heeft zich - o.i. terecht - slechts zijdelings met de directe mondigheid bemoeid. Daarover nog een kort woord. De betere belangenbehartiging (I), de indirecte mondigheid (II) zijn middelen om het bestaande wantrouwen bij de individuele arbeider te verminderen. Maar directe mondigheid (III) wordt er niet door geschapen. Het meest kan hier nog worden verwacht van het contact tussen de leden van de ondernemingsraad en het personeel. Hier schuilt een opening voor de directe mondigheid: regelmatig contact met allen, die in de onderneming hun taak vinden. Er mogen niet twee soorten werknemers komen: de verlichten (lid van de ondernemingsraad) en de onverschilligen, de wantrouwigen, de onkundigen. Wat ik mis in dit rapport is het stimuleren van een algemene vergadering van het personeel (bij grote ondernemingen per groep), tezamen met de ondernemingsraad. Al weet ik, dat ook daar alles zal afhangen van de gezondheid en ... van de opkomst. Maar de verplichte confrontatie tussen de ondernemingsraad en de Raad van Commissarissen smaakt naar meer, naar meer van zulke combinaties, ook in het vlak van de directe mondigheid.

Het troostrijke is, dat niemand dit verbiedt. De ondernemer, in de onderneming, kan ook zonder rapport, inzake directe mondigheid de leiding nemen. Daarmee is de betreffende waarde van het rapport Verdam getekend, zonder aan waardering tekort te doen. De directe mondigheid is een zaak van zelf-doen in de zuiverste zin: van de arbeider, van de ondernemer.