

ONDERNEMINGSBESTUUR EN -PRIVACY

door Prof. Dr. A. van Braam

1 Toenemende vraag naar informatie

De moderne westerse mens *wil* en *moet*, om greep op zijn natuurlijke, technische en sociale omgeving te kunnen verkrijgen en behouden, steeds meer weten. Dat geldt voor elke afzonderlijke mens, dat geldt voor maatschappelijke organisaties en hun besturen, dat geldt voor de overheid. „Omgeving” wordt een steeds ingewikkelder en onoverzichtelijker geheel van sociale relaties, procedures, technologieën, met een grote veelheid en verscheidenheid van subsystemen, afhankelijkheden en conflicten, waarvan de beheersbaarheid in toenemende mate berust op de mogelijkheden van rationele kennisverwerving en -toepassing. De moderne mens die zijn complexe omgeving wenst te beheersen is aangewezen op steeds meer informatie die hem toegang verschaft tot de locaties en instrumenten van bestuurs- (of: beslissings)macht in die omgeving.

In dit kader is ook het particuliere ondernemingsbestuur voorwerp van toenemende informatie-behoefte. De vraag om informatie aan particuliere ondernemingsbesturen komt van verschillende kanten: van de overheid, van het „georganiseerde bedrijfsleven”, van werknemers en consumenten (-organisaties) en van verschillende categorieën van financieel belanghebbenden. De informatievraag van de overheid is verreweg de belangrijkste en meest dwingende; zij gaat in het algemeen ook historisch aan die van de andere categorieën van belanghebbenden vooraf.

De gewenste informatie kan van zeer verschillende aard zijn. De vraag concentreerde zich aanvankelijk in hoofdzaak op beleidsresultaten (eerst nog globaal, allengs steeds gedetailleerder), meer en meer strekte zij zich ook uit tot het beleid zèlf, de beleidsbeginselen en -overwegingen en de beleidsimplicaties. De meest recente trend is dat ook informatie omtrent beslissingsstructuren en -processen en de interne allocatie van bestuursmacht wordt opgeëist. Er is nauwelijks nog een aspect van particulier ondernemingsbestuur te bedenken waarvoor de omgeving van dit bestuur géén belangstelling heeft. De moderne maatschappij komt op particuliere ondernemingsbestuurders af als een informatie-omnivoor, wiens vraatzucht geen grenzen kent en waartegen effectieve bescherming onmogelijk lijkt. „*Is there no balm in Gilead*”?

2 Informatie, openheid, controle

De vraag naar informatie aan particuliere ondernemingsbesturen wordt ideologisch ondersteund en gelegitimeerd door een verscheidenheid van eisen en beginselen van „algemeen belang”, „socialisme”, „democratie” en „openbaar” bestuur. De overheid, de werknemers, de consumenten worden verondersteld een - al dan niet gelegaliseerd - „recht” op informatie te hebben. Een ondernemingsbestuur „behoort” openheid omtrent zijn beleid te betrachten. Voorzover daartoe geen wettelijke verplichting bestaat, wordt een

morele verplichting, op grond van „solidariteit”, „fair play” of „democratische gezindheid” verondersteld. Geen particulier ondernemingsbestuur kan zich meer veroorloven het adagium „modern ondernemingsbestuur vereist openheid van beleid” te negeren, d.w.z. zich aan de „plicht” om informatie te verstrekken te onttrekken.

In de grond van de zaak is de vraag naar meer openheid en meer informatie de vertolking van een meer fundamentele aanspraak van de omgeving (de overheid, de werknemers, de consumenten, enz.) op *controle* over het particuliere ondernemingsbestuur. Meer informatie biedt meer mogelijkheden van overzicht, inzicht en toezicht. Het vragen van informatie is één van de vele middelen waarmee de overheid en andere belanghebbenden bij het ondernemingsbestuur dit bestuur in hun greep proberen te krijgen, daarop controle proberen uit te oefenen. De overheid oefent mede controle uit door wetgeving en daarop gebaseerde inspectie, door het inschakelen van de ondernemingsadministratie in het uitvoerende staatsbestuur (belasting, sociale verzekeringen), door het verlenen van een zeker medebewind, via belastingheffing en subsidiëring. De werknemers hanteren middelen als werkoverleg, medezeggenschap, shop stewards, eventueel stakingen. Collega's, concurrenten, werkgeversverenigingen oefenen controle uit via reclame, kartelovereenkomsten, collectieve arbeidsovereenkomsten. Consumentenorganisaties proberen via systemen van informatieve etikettering, vergelijken-de warenonderzoekingen e.d. het aantal vrijheidsgraden van het particuliere ondernemingsbestuur te verminderen. De vraag naar informatie maakt deel uit van een steeds omvangrijker en gevarieerder wordend systeem van controle van de maatschappelijke omgeving op het particuliere ondernemingsbestuur.

3 Autonomie van ondernemingsbestuur

Toenemende omgevingscontrole betekent inperking van de autonome bestuurs- (of: beslissings)macht van de particuliere ondernemer. Waar het particuliere ondernemingsbestuur (resp. de particuliere ondernemer) eerst *zelf* besliste, volgens eigen doeleinden en naar eigen maatstaven - al werd wel eens vergeten hoezeer deze doeleinden en maatstaven door de werking van het vrije marktmechanisme werden gedicteerd - moet hij zijn beleid thans inpassen in een algemeen, doch steeds stringenter aangetrokken maatschappelijk kader van heteronoom vastgestelde en opgelegde waarden en normen. Een kader dat door de particuliere ondernemer steeds meer als een keurslijf wordt ervaren en het heimwee naar de vrijheid van het hoogkapitalisme vergroot.

Het is onjuist te veronderstellen dat het particuliere ondernemingsbestuur in het westerse kapitalistische systeem ooit volledig autonoom zou zijn geweest. Waar het hier om gaat is dat de *mate* van autonomie zienderogen ineenschrompelt en dat naar veler mening en gevoelen thans een stadium is of dreigt te worden bereikt, waarin de ondernemer zelf nog nauwelijks iets te vertellen heeft, waarin zijn eigen discretionaire bestuursmacht tot een voor hem onaanvaardbaar minimum is gedaald.

In de tweede helft van de 19de eeuw en gedeeltelijk ook nog wel in de eerste helft van de 20ste eeuw was de ondernemersautonomie ideologisch degelijk afgeschermd en stevig verankerd in de bestaande economische en politieke machtsverhoudingen. De overheid werd op afstand gehouden via beginselen van „particulier initiatief”, „het vrije spel der maatschappelijke krachten” en „laisser-faire”; medebranchegenoten waren „concurrenten”, met wie een strijd om de „survival of the fittest” werd gevoerd; werknemers en cliënten waren „partijen” met wie slechts een „contractuele verhouding” bestond, welke bij voorbaat hun inmenging in het beleid van de ondernemer voorkwam. Voor de autonome ondernemer gold tegenover zijn omgeving de stelregel: „Kom vrij in mijn kantoor, snuffel in alle hoeken; maar handen uit de kast en ogen uit de boeken”.

Deze afscherming van het particuliere ondernemingsbeleid tegenover overheid, concurrenten, werknemers en cliënten - hoe sterk deze ook ideëel gerechtvaardigd was - zou toch ondenkbaar zijn geweest zonder voldoende machtsbasis. Deze lag in de nationaal-economische afhankelijkheid van het particuliere ondernemersinitiatief, in de sociale en politieke dominantie van de gegoede burgerij (en het spiegelbeeld daarvan: de onmacht van de lagere klassen) en in het ontbreken van een sterke centrale aristokratisch-absolutistische overheidsmacht.

4 Heteronomisering van particulier ondernemingsbestuur

Gedurende de laatste driekwart eeuw is de autonome bestuursmacht van de particuliere ondernemer steeds meer ingeperkt. De controle van de overheid, de werknemers, de cliënten, de concurrenten is voortdurend en in steeds sneller tempo toegenomen. Dit is één aspect van een meer omvattend maatschappelijk proces van machts- en ideologische verschuivingen, dat met enkele algemeen-indicerende woorden kan worden samengevat: demografische en economische groei; schaalvergroting, concentratie, toenemende complexiteit; technologisering; emancipatie en democratisering; dirigisme en socialisme; uitbreiding der staatsfuncties. Autonoom particulier ondernemingsbestuur bleek niet opgewassen te zijn (het kòn en wilde dat ook vaak niet, gezien zijn beperkte doelstellingen) tegen de uit haar omgeving opkomende eisen van sociale, economisch-politieke en electoraal-politieke aard (veiligheid, sociale zekerheid, welzijnsplanning, milieuhygiëne, inspraak enz.). Nieuwe opvattingen over de functies en wenselijke bestuursvorm van de onderneming wonnen veld en verwierven een reële politieke machtsbasis; hetgeen teruggedringing van particuliere ondernemingsmacht impliceerde. Verschijnselen van economisch-technologische machtsconcentratie, crises, oorlogs- en schaarste-economie, deden twijfel aan de economische en sociale doelmatigheid, de rechtvaardigheid en de geloofwaardigheid van de bestaande economische orde, en het daarmee onverbrekkelijk verbonden particuliere ondernemen, toenemen en de roep om controle op en verandering van deze orde sterker klinken. Tenslotte leidde de collectivisering van het bedrijfsleven - symptoom van toenemende schaalvergroting en complexiteit in de maatschappij überhaupt - tot uitdrukking komend in bedrijfsconcentraties, fusies,

ontwikkeling van werkgevers- en werknemersorganisaties, collectieve arbeids-overeenkomsten e.d., tot een uitholling van de ondernemers-autonomie. Er zou over de maatschappelijke achtergronden van de inperking van de bestuursmacht der particuliere ondernemingsbesturen nog zeer veel meer kunnen worden gezegd. Terwille van de beperking van het betoog volstaan wij met de bovenstaande aanduidingen.

Men zou de algemene tendentie tot inperking van autonome ondernemers-macht kunnen aanduiden met de term „heteronomisering” van het particuliere ondernemingsbestuur. Een consequente doortrekking van deze lijn van steeds verder gaande minimalisering van de beslissingsmacht van de particuliere ondernemer tot daar waar die macht gelijk nul zou worden, wordt van verschillende zijden ideologisch verdedigd, maar ligt ook binnen het bereik der praktische realisatiemogelijkheden. Zij leidt tot een volledige overdracht van beslissingsmacht, hetzij aan de staat („etatisatie”) hetzij aan (organisaties van) werknemers („corporatisering”), hetzij aan (organisaties van) burgers, resp. consumenten („democratisering” van het ondernemingsbestuur); allemaal vormen van wat men in de politieke discussies veelal met „socialisatie” aanduidt. Tegenover een volledig autonoom, particulier ondernemingsbestuur staat een volledig heteronoom, gesocialiseerd ondernemingsbestuur. Het socialisatieproces is in volle gang. *Moet* deze drinkbeker tot de grond worden leeggedronken?

5 Weerstand tegen heteronomisering

Met de laatste vraag in § 4 komen wij dicht bij de kernvraag van ons betoog: waar ligt de wenselijke grens tussen autonoom particulier ondernemingsbestuur en heteronoom gesocialiseerd bestuur; toegesneden op het informatie- en openheidsaspect: waar ligt voor de ondernemer de grens tussen informatievrijheid en informatiedwang? Is er een stuk particulier ondernemingsbeleid dat de particuliere ondernemer *moet* kunnen vrijwaren tegen interferentie van de kant van overheid, werknemers, cliënten, concurrenten? Op sommige onderdelen van het ondernemingsbeleid bestaan contractuele of wettelijke bepalingen tegen voor het ondernemingsbestuur ongewenste interferenties uit de omgeving (bijv. concurrentiebedingen; geheimhoudingsclausules, m.b.t. eigen personeel, ambtelijke instanties, leden ondernemingsraden; octrooien). In het algemeen echter mist het particuliere ondernemingsbestuur voldoende middelen om zich *duurzaam* tegen de opdringende informatie-vraag doeltreffend te verzetten, informatie te weigeren of achter te houden, indien dit bestuur dat zou wensen of noodzakelijk zou vinden.

De feitelijke grens tussen wat de onderneming wèl en niet dient los te laten wordt vrijwel geheel bepaald door actuele politieke en economische machtsverhoudingen, zonder dat het ondernemingsbestuur, met name tegenover interferentie van de overheid, over enig wettelijk gegarandeerd verschoningsrecht beschikt. Het particuliere ondernemingsbestuur heeft geen recht op privacy met betrekking tot de essentialia van zijn beleid. Het lot van het bankgeheim, dat toch in het algemene rechtsgevoel en in de basiswaarden en

-normen van het economisch verkeer deugdelijk verankerd leek, is in dit verband een tekenend symptoom. De vraag is: moet hierin worden berust? Of dient het particuliere ondernemingsbestuur tegenover de informatie-behoefte van zijn omgeving een wettelijk recht op privacy te worden gegarandeerd?

Er bestaat onder ondernemers uiteraard weerstand tegen de alsmaar wassende vraag naar gegevens over hun beleid en beleidsresultaten. Voor een deel is dit persoonlijk-emotioneel verzet, voor een deel gebrek aan bereidheid op liberaal-, conservatief- of reactionair-politieke gronden, voor een deel uiting van onmachts-ressentiment. Maar met dit soort verklaringen kan men de zaak van de weerstand niet afdoen. Er ligt hier ook een fundamentele legitimiteits- en existentievraag. Met deze vraag zullen wij ons in de laatste paragraaf bezighouden.

6 De aanspraak op privacy

Het heeft alleen maar zin om over een recht op privacy van het particuliere ondernemingsbestuur (d.i. het recht om bepaalde beleidsinformatie tegen de omgeving af te schermen) te spreken als aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet de omgeving dit recht erkennen en de daaruit voortvloeiende grens tussen informatiedwang en informatievrijheid respecteren. In de tweede plaats moet het voortbestaan van het systeem van particulier geleide ondernemingswijze produktie maatschappelijk worden gewenst. Wie een economisch systeem wenst (te behouden), waarin aan het particuliere ondernemen een belangrijke rol wordt toegedacht, moet de consequentie aanvaarden dat aan het particuliere ondernemingsbestuur een passende autonome (of: discretionaire) beslissingsruimte wordt gelaten.

De vraag is: wat is passend? Deze vraag is niet in absolute, algemeen geldige zin te beantwoorden. In beginsel kan de autonome beslissingsruimte van de particuliere ondernemer tot nul worden gereduceerd. Dat is dan het einde van het *particuliere* ondernemingsbestuur. De vraag komt dan wel naar voren of een volledig heteronoom geleide, gesocialiseerde onderneming zonder discretionaire bestuursmacht kan functioneren. Zoals geen enkel ambtelijk apparaat effectief en efficiënt kan functioneren zonder een zekere mate van discretionaire macht van de ambtelijke topfunctionarissen kan geen enkel gesocialiseerd ondernemingsbestuur het duurzaam stellen zonder een passende autonome beslissingsruimte. Ook hier rijst weer de vraag: wat is passend?

Zowel particulier als gesocialiseerd ondernemingsbestuur vereist *minimale* discretionaire beslissingsruimte, waarop de omgeving geen inbreuk mag maken, omdat anders het functioneren van de onderneming als onderneming in gevaar wordt gebracht. Het functioneren van een onderneming *als zodanig* vereist een minimum aan (particuliere of gesocialiseerde) ondernemers-autonomie. In het geldende economische systeem en het daarmee verbonden systeem van waarden, normen en verwachtingen betekent dit dat aan particuliere ondernemingsbesturen een minimum aan afgeschermd beleids- (of beslissings)ruimte dient te worden gewaarborgd. In het kader van de bestaan-

de economische orde is het recht op een zekere mate van privacy voor de *particuliere* ondernemer een legitieme eis. Als men de legitimiteit van die orde betwist en aanstuurt op een volstrekte heteronomisering van het ondernemingsbestuur verplaatst zich de privacy-problematiek van de particuliere ondernemer naar de ambtenaar-ondernemer.

De minimum-grens van de ondernemersautonomie ligt in beide gevallen daar waar het voortbestaan van de onderneming, resp. de continuïteit van de produktie en werkgelegenheid, door een verdere inperking van de autonome bestuursmacht van de ondernemer in gevaar zouden worden gebracht. Dit is voor de particuliere ondernemer aan de orde wanneer hem nog onvoldoende winstkansen of continue inkomenswaarborgen op een voor hem begerlijk peil worden geboden. (Al veronderstelt men bij de „gesocialiseerde” ondernemer een meer op het algemeen belang gerichte instelling, toch zal zich ook bij hem - wellicht in wat gemitigeerde of verholde vorm - de *inkomensprikkel* doen gevoelen.)

Dit is voor het particuliere en het gesocialiseerde ondernemingsbestuur voorts aan de orde wanneer de lust tot ondernemen, individuele ont-plooiingsmogelijkheden, adequate bestuurlijke besluitvorming in ont-moedigende mate door verschijnselen van bemoeizucht en bureaucratisme worden geblokkeerd.

De particuliere ondernemer moet zich dus op een gegeven ogenblik tegen een *te* ver gaande inmenging in zijn beleid vanuit de omgeving kunnen afschermen; zich daartegen, op legitieme, als het kan wettelijke gronden, kunnen verweren; in ons geval: tegen een *te* ver gaande informatie-vraag. Waar de grens tussen ver en *te* ver ligt is niet nauwkeurig en onbetwistbaar aan te geven. Wie een significante rol aan particuliere ondernemingsbesturen in het economische systeem wil blijven toebedelen zal ergens een grens *moeten* trekken; op zijn minst al om te voorkomen dat er géén grenzen aan een voortschrijdend socialisatieproces worden gesteld.

Ook hij die voorstander is van gesocialiseerd ondernemingsbestuur ont-komt er niet aan de ondernemingsleiding te vrijwaren tegen een al te grote opdringerigheid en nieuwsgierigheid van een controlerende omgeving.