

ONTWIKKELINGEN IN HET MEDEBESLISSINGSRECHT VAN WERKNEMERS

door Prof. dr. H. J. van Zutthem

1. Begripsbepaling

Ons onderwerp vereist een nadere bepaling van het begrip „medebeslissingsrecht”. Naar mijn ervaring zal die nadere bepaling moeten geschieden vanuit tenminste drie gezichtspunten:

- beslissen is een onderdeel van een proces van invloedsuitoefening,
- er kan over vele onderwerpen worden beslist,
- er kunnen diverse personen of groepen bij de beslissing worden betrokken.

Het proces van invloedsuitoefening bestaat uit een *informatief deel* (informatie uitwisselen, advies vragen en geven, overleg plegen), een *beslissingsdeel* (een keuze maken uit alternatieven) en een *evaluerend deel* (instemming betuigen met of onthouden aan de beslissing, het besluit controleren op effecten e.d. en tegen het besluit in beroep gaan).

Enige ordening in de vele onderwerpen kan men verkrijgen door deze samen te vatten onder het hoofd „beleid”. Beleid definieer ik als het geheel van doelstellingen die men wil bereiken, de middelen waarmee en de voorwaarden waaronder men dat wil doen. Ons onderwerp vereist tenminste een onderscheid in het *vaststellen* van het beleid (waarbij vooral gedacht moet worden aan de doelstellingen en de voorwaarden) en de *uitvoering* van het beleid (vooral de middelen).

Hoewel m.b.t. arbeidsorganisaties vele personen en instanties invloed kunnen uitoefenen, kan in het bestek van dit artikel worden volstaan met de bezitters van de factoren leiding, arbeid en kapitaal.

Medebeslissingsrecht wil ik nu omschrijven als het in wetten, regelingen of statuten vastgelegde recht van werknemers langs directe of indirecte weg samen met anderen te kunnen beslissen over de keuze van doelen, middelen en voorwaarden.

Rest nog te wijzen op de intensiteit en de reikwijdte van het medebeslissingsrecht. De intensiteit heeft te maken met de omvang van de invloed t.o.v. de „anderen” (in casu leiding en kapitaalverschaffers). De reikwijdte slaat op de diverse aspecten van het beleid (welke doelen, middelen en voorwaarden).

2. Huidige mogelijkheden van meebeslissen

De hierboven gegeven begripsbepaling is uiteraard niet uitputtend. De bedoeling is het medebeslissingsrecht te onderscheiden van andere rechten van werknemers, die liggen op het terrein van informatie, het beroepsrecht e.d. Deze laatste rechten kunnen stellig invloed hebben op de besluitvorming, maar kunnen moeilijk onder de activiteit „meebeslissen” worden gerangschikt.

Wanneer we nu de huidige mogelijkheden van meebeslissen bekijken, dient vooraf op een complicatie te worden gewezen. Er zijn rechten, die weliswaar niet op het terrein van het meebeslissen liggen, maar er toch zo dicht bij liggen dat zij er in de praktijk moeilijk van te onderscheiden zijn. Ik denk aan de rechten op het terrein van „bezwaar maken”, „instemming betuigen of onthouden” en „goedkeuren”, een en ander m.b.t. beslissingen die anderen nemen. Een bekend voorbeeld is de goedkeuring door commissarissen. In dezelfde lijn ligt het instemmingsrecht ex art. 27 van de wet op de OR en het bezwaarrecht van de OR m.b.t. benoeming van commissarissen. Het maakt verschil, of men deze rechten bekijkt uit een oogpunt van beïnvloeding of vanuit verantwoordelijkheid. Deze rechten zijn stellig van betekenis uit een oogpunt van beïnvloeden van de besluitvorming (waaronder dan ook begrepen de besluit-verandering). Deze rechten veranderen formeel echter niets aan de verdeling van de verantwoordelijkheid. In de hierboven gekozen voorbeelden blijven anderen dan de werknemers verantwoordelijk voor het besluit, ook al kan men zich afvragen of deze juridische constructie wel helemaal de sociale en psychologische werkelijkheid dekt.

Wat het laatste betreft dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid, dat werknemers die langs indirecte weg (dus via representatie in bijvoorbeeld de OR) instemming hebben betuigd met onderdelen van het personeelsbeleid, zich voor dat beleid medeverantwoordelijk voelen.

Er is naar mijn inzicht dan ook reden te veronderstellen, dat niet zozeer de juridisch geregelde verantwoordelijkheid, *maar het verantwoordelijkheidsbesef als zodanig invloed zal hebben op reikwijdte en intensiteit van het medebeslissingsrecht*. Bij de studie van dit recht zal dan ook veel betekenis moeten worden gehecht aan de visie van werknemers op hun verantwoordelijkheid¹⁾.

Helaas is ons weinig bekend van de verantwoordelijkheidsbeleving van werknemers en dus ook niet van de mate waarin zij menen mee te beslissen. We moeten vooralsnog volstaan met het formeel geregelde medebeslissingsrecht. Eerder genoemde rechten op het terrein van „bezwaar maken”, „instemming geven of onthouden” en „goedkeuring geven of onthouden” behoren in mijn betoog dan niet tot de medebeslissingsrechten.

Ik zie dan maar één gelegenheid, waarbij werknemers kunnen meebeslissen: de regeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Hier is sprake van een medebeslissingsrecht in handen van een vertegenwoordigende instelling, nl. de vakbonden. Strikt genomen vertegenwoordigen de vakbonden alleen de eigen leden (40% van alle werknemers), hetgeen betekent dat het medebeslissingsrecht bij het maken van collectieve arbeidsovereenkomsten aan een minderheid van de werknemers toevalt.

3. Ontwikkelingen

Het thans (maart 1979) bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsontwerp tot herziening van de wet op de ondernemingsraden brengt geen verandering in de mogelijkheden tot medebeslissing door werknemers. Er vindt volgens dit ontwerp wel een uitbreiding plaats van het adviesrecht (o.a. met betrekking tot

¹⁾ Voor een uitvoeriger behandeling van de verantwoordelijkheid van werknemers verwijs ik naar mijn „Spanningsvelden rondom bedrijfsdemocratie”, Baarn 1978 en mijn „Macht en moraal in arbeidsverhoudingen”, Assen 1978.

investerings en benoemingen van directieleden) en het instemmingsrecht (tot vrijwel het gehele terrein van het personeelbeleid). Ook wordt het initiatiefrecht ingevoerd (m.b.t. alle aangelegenheden) en het beroepsrecht tegen onredelijke beslissingen van de directie in de wet opgenomen. Hoe belangrijk deze zaken op zichzelf ook zijn met het oog op het besluitvormingsproces, het zijn geen medebeslissingsrechten. Zowel in art. 25 als in art. 27 van de wet op de OR blijft ook in de nieuwe versie zeer nadrukkelijk staan, dat het gaat om een door hem (de directeur) te nemen besluit. Er is derhalve geen sprake van een samen met (verteenwoordigers van) de werknemers te nemen besluit.

Behalve met het hierboven genoemde aspect van de verantwoordelijkheid (en dus ook met het ter verantwoording geroepen worden), heeft het beslissingsrecht ook te maken met opvattingen over de autonomie van de ondernemer. Deze opvattingen leven nog heel sterk, uiteraard in de eerste plaats onder de ondernemers zelf⁵). Niet alleen het eigendomsrecht, maar vooral ook de visie op het functioneren van de onderneming in een stelsel dat op concurrentie is gebaseerd, verklaart naar mijn mening dit besef van de noodzaak van autonomie. In dit beeld past niet een meebeslissende werknemer, zoals ook vanaf het allereerste begin van het verschijnsel onderneming een meebeslissende „participant” (aandeelhouder) niet heeft gepast⁶). Het is dan ook niet toevallig, dat de nieuwste versie van de wet op de OR geen medebeslissingsrecht voor de werknemers invoert. Het past geheel in de nog sterk overheersende visie op de onderneming.

Een ander aspect van de (mogelijke) ontwikkelingen heeft betrekking op de taak en de samenstelling van de raad van commissarissen en de invloed van de werknemers hierop. Het is duidelijk, dat het recht tot het doen van een voordracht niet als een medebeslissingsrecht kan worden gekwalificeerd in de zin van mijn definitie. Het recht bezwaar te kunnen maken bij de SER tegen een bepaalde benoeming is weliswaar een belangrijk recht, maar evenmin een medebeslissingsrecht. De in 1978 door de ministers van sociale zaken, justitie en economische zaken aan de SER gerichte adviesaanvraag over de wijze van benoeming van commissarissen kan het medebeslissingsrecht van werknemers in het leven roepen. Immers, genoemde ministers vragen advies over een stelsel, waarin commissarissen direct worden gekozen en wel éénderde door de aandeelhouders, éénderde door werknemers en éénderde door aandeelhouders en werknemers gezamenlijk. Uiteraard is hier alleen sprake van ondernemingen, die onder de structuurwet vallen.

Ik meen een rechtstreekse benoeming van commissarissen door werknemers als een vorm van medebeslissingsrecht in de zin van mijn definitie te mogen aanmerken, omdat langs deze (indirecte) weg mede het beleid van de onderneming wordt vastgesteld. Het is daarom van grote betekenis, wat er zal gebeuren met de verantwoordelijkheid van commissarissen t.o.v. het beleid. De thans overheersende opvatting, dat niet de raad van commissarissen maar de directie verantwoordelijk is voor het beleid doet weliswaar formeel niets af van het medebe-

⁵) Een duidelijke beschouwing hierover in het rapport van VNO/NCW „Discussienota inzake de structuur van de onderneming”, Den Haag 1976, met name pg. 37 e.v.

⁶) E. J. J. van der Heyden, „De ontwikkeling van de naamloze vennootschap in Nederland voor de codificatie”, Amsterdam 1908 en J. Zeylemaker, „Verleden, heden en toekomst van de naamloze vennootschap”, Amsterdam 1946.

slissingsrecht in geval van rechtstreekse benoemingen, maar beperkt toch wel de intensiteit van de invloed van werknemers.

Ik ben dan ook van mening, dat met het oog op het medebeslissingsrecht van werknemers een herziening van de verantwoordelijkheid van commissarissen voor de hand ligt. In mijn opvatting dienen de commissarissen de hoofdlijnen van het beleid vast te stellen - uiteraard na grondig overleg met directie en personeelsvertegenwoordiging - en tegenover degenen die hen hebben gekozen verantwoording af te leggen. Het is duidelijk, dat een dergelijke positie van de raad van commissarissen de autonomie van de ondernemer aantast en overigens ook niet in de lijn van de ontwikkeling van het Europese vennootschapsrecht ligt.

4. Krachten, die de ontwikkeling van het medebeslissingsrecht beïnvloeden

Ik wil nu in het kort een poging doen een overzicht te geven van enkele krachten, die de ontwikkeling van het medebeslissingsrecht van werknemers beïnvloeden.

In de *eerste* plaats wil ik nogmaals wijzen op de visie op de autonomie van de ondernemer. Deze autonomie is weliswaar geen absolute, maar als het gaat om het recht tot het nemen van de uiteindelijke beslissingen en de verantwoordelijkheid daarvoor, toch nog altijd erg groot. Het aantasten van dit recht via een medebeslissingsrecht van werknemers in welke vorm dan ook, zal op grote weerstand stuiten. Dit betekent overigens niet, dat dit ook zal gelden voor niet formeel geregelde beïnvloeding van de besluitvorming door werknemers. Er zijn tal van voorbeelden te vinden in o.m. het functioneren van ondernemingsraden, die op een grote invloed van werknemers wijzen. Echter ook in een dergelijke situatie blijft het besef van een uiteindelijke verantwoordelijkheid van de ondernemer onaangetast, ook al weet hij zich dan gesteund door een personeelsvertegenwoordiging.

In de *tweede* plaats speelt de visie op de machtsstructuur van de onderneming een grote rol. Ik maak een onderscheid in een monistische en een dualistische visie. In de monistische visie is sprake van één machtscentrum, dat als hoogste orgaan de eindverantwoordelijkheid heeft. Dit kan een directie of een raad van commissarissen zijn, maar in een ander stelsel ook een arbeidersraad. In de dualistische visie wordt gedacht vanuit twee machtscentra, die op een bepaalde wijze hun relatie regelen.

Parallel aan dit onderscheid loopt dat van „deelname aan de macht” en „controle op de macht”. Een monistische visie gaat vaak gepaard met een houding bij werknemers, die te typeren is als de wens deel te nemen aan de macht. Een dualistische visie komt het meest overeen met de wens via veto-rechten, beroepsrechten, eventueel ook stakingsrechten en instemmingsrechten controle uit te oefenen op de macht met de intentie indien gewenst tot wijziging van het besluit te komen.

In de opstelling van werknemers vinden we beide onderscheidingen terug, waarbij overigens de vraag moet worden gesteld in hoeverre er sprake is van een uiteindelijk doel of van een strategie. In een recente publikatie van de industriebonden van de FNV „Vandaag controleren om morgen te beslissen” blijkt uit de titel reeds het verschil in doel en strategie⁴⁾.

⁴⁾ Industriebonden FNV, „Vandaag controleren om morgen te beslissen”, Amsterdam 1979.

In de *derde* plaats mag in deze opsomming niet ontbreken de verschillende visies op de (werkende) mens. Ik meen te mogen stellen, dat met name de vraag „hoever gaat de verantwoordelijkheid van de werkende mens?” in de komende jaren een beslissende rol zal spelen. Deze vraag roept thans zeer verschillende reacties op, gebaseerd op uiteenlopende opvattingen over de betekenis van deskundigheid, belangenbehartiging, de eisen van onze economische orde en de inhoud van ethische uitgangspunten⁵⁾.

De vele geestelijke en maatschappelijke stromingen, die alleen al op grond van bovengenoemde krachten mogelijk en in feite ook werkelijk aanwezig zijn, maken voorspellingen m.b.t. het medebeslissingsrecht van werknemers onmogelijk. Ik meen ook te mogen zeggen, dat onze wetgeving op het terrein van de medezeggenschap van werknemers alle sporen van de geestelijke en maatschappelijke heterogeniteit vertoont. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de wet op de OR, waarin zowel deelname aan de macht als controle op de macht aanwezig is. De verplichting van de ondernemer advies te vragen gaat duidelijk in de richting van deelname aan de macht, omdat die ondernemer bij overname van het advies terecht een beroep kan doen op de OR de uitvoering van het besluit te bevorderen. Het beroepsrecht is daarentegen een duidelijk voorbeeld van een mogelijkheid de macht van de ondernemer te controleren. Misschien is er toch een voorspelling mogelijk. Wanneer werknemers en hun vakbonden kiezen voor de controle op de macht en daarmee dus de visie op een dualistische machtsstructuur onderstrepen, geef ik het medebeslissingsrecht van werknemers in de zin van mijn definitie voorlopig weinig kans.

Ik durf deze voorspelling te uiten, omdat naar mijn mening een belangrijk scharnierpunt in de ontwikkeling zich concentreert rondom de bereidheid van werknemers medeverantwoordelijkheid te dragen voor het te voeren beleid. Ook al zal een formeel geregelde medeverantwoordelijkheid vanwege het autonomie-denken op grote weerstanden stuiten, een materieel aanwezige medeverantwoordelijkheid zal de bereidheid bij ondernemers invloed van werknemers tot gelding te laten komen stellig doen toenemen. Een strategie, die hierop is gericht, veronderstelt een monistische kijk op de machtsstructuur en opent de mogelijkheid van een belangrijke participatie van (vertegenwoordigers van) werknemers in de top van de onderneming.

5. Op weg naar arbeiders-zelfbestuur?

Ik meen, dat het de duidelijkheid van mijn artikel ten goede komt, wanneer ik op deze plaats mijn voorkeur uitspreek voor een nadrukkelijk geregeld medebeslissingsrecht van werknemers. De omvang van het artikel laat niet toe een motivering te geven, al wil ik wel wijzen op mijn overtuiging dat een medebeslissingsrecht van betekenis is voor zaken als legitimering van macht, bevordering van doelmatigheid en humanisering van de arbeid⁶⁾.

In het verzoek tot het schrijven van dit artikel ligt opgesloten de vraag, in hoeverre het toekennen van medebeslissingsrecht zal leiden tot een vorm van arbeiders-

⁵⁾ Uitvoeriger hierover in mijn „Macht en moraal in arbeidsverhoudingen” pag. 40 e.v.

⁶⁾ Zie mijn „Spanningsvelden rondom bedrijfsdemocratie”, hoofdstuk 5, 6 en 7.

ders-zelfbestuur. Iets ruimer geformuleerd: ligt arbeiders-zelfbestuur in de lijn van de ontwikkelingen opgesloten? Wanneer ik afga op het hierboven kort aangegeven krachtenveld, dan acht ik de kans op arbeiders-zelfbestuur niet erg groot.

Een toelichting op dit standpunt vereist echter allereerst een omschrijving van het begrip arbeiders-zelfbestuur. Hierbij moet op een aantal aspecten worden gelet. Ik wees al op het onderscheid in vaststellen en uitvoeren van het beleid. In de situaties, waarin arbeiders-zelfbestuur is toegepast, blijkt het zelfbestuur voornamelijk betrekking te hebben op het vaststellen van het beleid, meestal aan de hand van voorstellen van deskundigen. De uitvoering (dus de keuze van de middelen, zoals wijze van financiering, aard van de grondstoffen, wijze van produceren e.d.) is doorgaans een zaak van deskundigen en derhalve geen object van zelfbestuur. Ook blijkt heel nadrukkelijk, dat in systemen van zelfbestuur de uitvoering als regel gepaard gaat met een gezagshierarchie. Dit betekent met andere woorden, dat zelfbestuur en leiding geven elkaar niet uitsluiten. De relatie tussen het zelfbesturende orgaan (zoals de arbeidersraad in Joegoslavië) en de leiding is weliswaar niet zonder problemen, maar ook weer niet zonder meer onwerkbaar⁷⁾.

Een essentiële voorwaarde voor een werkbare relatie tussen zelfbesturend orgaan en leiding is, dat vanuit beide instituten nadrukkelijk monistisch wordt gedacht. Het toporgaan (bijvoorbeeld de arbeidersraad) dient ook door de leiding als hoogste orgaan te worden gezien. Vervolgens zal men moeten inzien, dat t.b.v. de uitvoering van het beleid een zekere zelfstandigheid in de besluitvorming voor de leiding noodzakelijk is.

Rekening houdend met praktische ervaringen omschrijf ik arbeiders-zelfbestuur als een bestuursvorm, *waarin een door de werknemers gekozen toporgaan de doelstellingen van de organisatie vaststelt en vervolgens een door dat toporgaan benoemde leiding wordt belast met de uitvoering van die doelstellingen op grond van duidelijke afspraken omtrent de onderwerpen waarover die leiding zelfstandig kan beslissen.*

Hoewel ik om eerder genoemde redenen de kans op invoering van arbeiders-zelfbestuur in ons land laag inschat, kan een dergelijke bestuursvorm heel goed een fase in de ontwikkelingen zijn. Het zal hoofdzakelijk afhangen van twee aspecten: in de eerste plaats van de wens van kapitaalverschaffers vertegenwoordigd te zijn in een bestuursorgaan en in de tweede plaats van de bereidheid van ondernemers zich te voegen naar een beleidsbepalend toporgaan. Ter verduidelijking voeg ik er aan toe, dat die „eerder genoemde redenen” betrekking hebben op de strategie van werknemers en hun vakbonden. De vertegenwoordigers van de drie factoren arbeid, leiding en kapitaal zijn dus allen in het geding. Ik vermag echter niet in te zien, dat een ontwikkeling in de richting van arbeiders-zelfbestuur in de zin van mijn definitie tot de onmogelijkheden behoort of een omwenteling van onze huidige economische orde zou betekenen. Ook arbeiders-zelfbestuur laat zich verenigen met een marktstructuur in een zgn. gemengde economische orde. Als ik mijn analyse enigszins mag toespitsen: de belangrijkste opgave t.b.v. arbei-

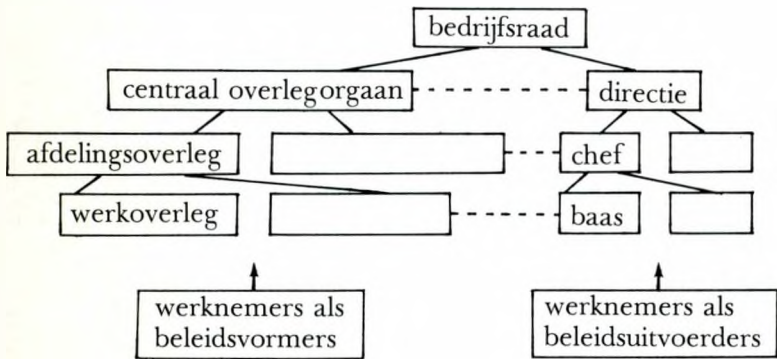
⁷⁾ We volstaan met een verwijzing naar een publikatie over Joegoslavië en Nederland: Rob Boonzajer Flaes en Joop Ramondt, „Autoriteit en democratie”, Rotterdam 1974 en A. K. P. Jongsma en H. J. van Zuthem, „Het zelfbestuur bij Breman”, In: Economisch Statistische Berichten, 17-8-1977.

ders-zelfbestuur ligt in het ontwikkelen van een vorm van industrieel leiderschap dat zich wil en kan verenigen met een beleidsbepalend toporgaan.

6. Een model

Ter afsluiting van mijn beschouwing wil ik een model presenteren, dat mijn persoonlijke gedachten en voorkeuren op het terrein van de medezeggenschap van werknemers concretiseert en een m.i. haalbare vorm van medebeslissingsrecht impliceert. Men zou het een in onze Nederlandse ontwikkelingen passende vorm van arbeiders-zelfbestuur kunnen noemen, zonder de pretentie de diverse wensen op dit terrein te synthetiseren.

Schematisch ziet mijn model er als volgt uit:



Centraal staat in mijn model het onderscheid in werknemers als beleidsvormers en werknemers als beleidsuitvoerders. Een onderneming heeft derhalve een beleidsvormende en een beleidsuitvoerende hiërarchie, die beide uitmonden in het hoogste orgaan (de bedrijfsraad). In de bedrijfsraad kunnen alleen werknemers vertegenwoordigd zijn (een zuivere vorm derhalve van arbeiders-zelfbestuur), maar er zijn varianten denkbaar waarin ook andere belangengroepen vertegenwoordigd zijn (kapitaalverschaffers, consumenten, overheid). Essentieel is in ieder geval, dat het beleid de mogelijkheid krijgt zich van onderop te vormen door besprekingen in het werkoverleg en afdelingsoverleg. In het centraal overlegorgaan (vergelijkbaar met de huidige OR) worden de meningen gecoördineerd tot adviezen aan de bedrijfsraad (te vergelijken met de huidige raad van commissarissen) en de directie.

Onnodig te zeggen, dat mijn model monistisch van aard is en een strategie voorstaat van deelname aan de macht. Het is een algemeen model, dat afhankelijk van de mogelijkheden en wenselijkheden zich kan ontwikkelen in de richting van arbeiders-zelfbestuur. Ik herhaal mijn eerder genoemde voorwaarde, dat aan de leiding (directie) een zelfstandige bevoegdheid moet worden toegekend m.b.t. de uitvoering van het beleid. Binnen die zelfstandige bevoegdheid kan er uiteraard sprake zijn van overleg tussen leiding en uitvoerders. Mijn model impliceert echter, dat de leiding beslist over de uitvoering, tenzij beslissingsbevoegd-

heden zijn gedelegeerd. De complexe en ook subtiële relatie tussen directie en bedrijfsraad vraagt om begrip voor elkaars positie. Het is mijn mening, dat langs deze weg het maximaal haalbare aan medebeslissingsrecht voor werknemers te bereiken is, een station dat nog ver verwijderd is en waaraan nog vele leerprocessen vooraf zullen moeten gaan.