



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Decentralisering van de beleidsvoering in Joegoslavië 1970-1975

Boonzajer Flaes, R.

Citation

Boonzajer Flaes, R. (1977). Decentralisering van de beleidsvoering in Joegoslavië 1970-1975. *Acta Politica*, 12: 1977(1), 3-24. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451723>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451723>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Decentralisering van de beleidsvoering in Joegoslavië, 1970-1975

door R. Boonzajer Flaes

Het arbeiderszelfbestuur is een organisatiesysteem, waarin controle van onderop een belangrijke plaats inneemt. Omdat vrijwel alle systemen van arbeiderszelfbestuur tot nu toe helaas een kort leven beschoren is geweest — men denke aan de Commune van Parijs, het Duitsland van 1919, Spanje rond 1936, Hongarije en Tsjechoslowakije — is men voor een oordeelsvorming over de bestuurlijke ontwikkelingen van dit systeem eigenlijk uitsluitend op Joegoslavië aangewezen. Arbeiderszelfbestuur vormt al sinds 1950 de voornaamste organisatievorm van dat land en we kunnen daarom wel verwachten, dat het zo langzamerhand het experimenteerstadium heeft verlaten.

Gemeenschappelijk aan alle zelfbesturende systemen is hun grote nadruk op bestuurlijke, economische en politieke *decentralisering*¹: het verleggen van bevoegdheden naar direct aan de productie deelnemende geledingen van de maatschappij. De basisgedachte achter het arbeiderszelfbestuur is immers, dat de direct uitvoerenden bepalen wat met hun producten gebeurt en — meer in het algemeen — wat de richtinggeving zal zijn van de maatschappelijke ontwikkeling.

We kunnen dit laatste betitelen als (economische en politieke) *democratisering*. De zelfbesturende maatschappij is gedemocratiseerd voorzover ze erin slaagt, de direct uitvoerenden de richting van de maatschappelijke ontwikkeling te doen bepalen.

Decentralisering is een van de middelen om deze democratisering te bewerkstelligen.

Eén van de centrale vraagstukken bij de ontwikkeling van het arbeiderszelfbestuur is de relatie tussen decentralisering — het verkrijgen van bevoegdheden — en democratisering — het gebruik maken van die bevoegdheden.

In dit artikel zal worden ingegaan op de decentralisering van de besluitvorming binnen de zelfbesturende ondernemingen in Joegoslavië in de periode 1965—1975. Daarmee wordt een niet meer dan fragmentarisch beeld geschetst van de ontwikkelingen in die periode. In de eerste plaats, omdat ook buiten de sfeer van de productie — met name op het terrein van de politieke verte-



genwoordiging en de economische stuurmechanismen — een decentralisering heeft plaatsgevonden. De ontwikkelingen binnen de ondernemingen vormen daarvan niet meer dan een — zij het belangrijk — onderdeel. In de tweede plaats, omdat democratisering binnen de ondernemingen niet alleen tot stand is gebracht door middel van decentralisering maar ook op andere manieren: door een geleidelijk grotere invloed van de vakbeweging op de gang van zaken binnen de onderneming, door een betere organisatie van het werk der organen van zelfbestuur en op tal van andere manieren die hier niet zullen worden besproken.

Korte geschiedenis van de Joegoslavische decentralisering

Men zou kunnen stellen, dat de decentralisering in de bestuurlijke organisatie haar beginpunt heeft in de totstandkoming der eerste arbeidersraden, in 1950. Arbeidersraden betekenden immers een inbreuk op de autonome beslissingsbevoegdheid van het staatsapparaat, dat de eerste vijf jaar na de beëindiging van de tweede wereldoorlog per onderneming precies had voorgeschreven wat de productiedoelen waren, welke lonen mochten worden uitgekeerd en welk personeelsbeleid mocht worden gevoerd. Ook de investeringen behoorden tot het beleidsterrein van de staat.

We kunnen de ontwikkeling van het arbeiderszelfbestuur in de periode 1950–1975 beschouwen als een proces waarbij geleidelijk aan alle essentiële economische bevoegdheden van het centrale staatsapparaat komen te liggen bij ondernemingen. Joegoslavië is daarbij het eerste land dat het 'afsterven van de staat' parallel deed lopen met de opbouw van socialistische productieverhoudingen. De ontwikkeling binnen de ondernemingen vormt van deze ontwikkeling een afspiegeling: binnen de ondernemingen worden bevoegdheden geleidelijk overgeheveld van organen op ondernemingsniveau (een centrale arbeidersraad, een centraal directieapparaat) naar organen op het niveau van de afdeling van de onderneming en vandaar naar de direct uitvoerenden. Het tijdsverschil tussen decentralisering op macro-niveau en de decentralisering binnen de onderneming bedraagt ongeveer tien jaar.

Decentralisering van de besluitvorming binnen de ondernemingen vindt haar aanvang in het jaar 1961. In dat jaar worden ondernemingen opgedeeld in *Economische Eenheden* (ekonomske jedinice) met een geleidelijk toenemende mate van eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid.

De centrale arbeidersraad — tot dat jaar het enige orgaan van zelfbestuur — krijgt haar pendant in de 'raad van de economische eenheid' — de afdelingsraad.

De gedachtenvorming omtrent decentralisering was in die periode nog van

een bijna ontroerende naïviteit. Op enkele uitzonderingen na overheerste de gedachte, dat het opdelen van een onderneming in een aantal kleinere bestuurlijke eenheden garant zou staan voor een vergroting van de invloed der directe producenten. Decentralisering en democratisering werden vrijwel aan elkaar gelijkgesteld. Het allerwegen ontbreken van het inzicht dat daarvoor een totale verandering van de bedrijfsadministratie, planningsprocedure en methode van werken in organen van zelfbestuur vereist is had tot gevolg, dat in veel gevallen de Economische Eenheden organisatorisch niet voor hun taak berekend waren. Ze waren vaak te klein (eenheden van drie of vier personen waren geen uitzondering,² of kregen zodanige bevoegdheden dat van een gecoördineerd ondernemingsbeleid geen sprake meer kon zijn.³

Kort na de invoering van de Economische Eenheden werden een aantal belangrijke bevoegdheden (met name op het terrein van de inkomensverdeling) dan ook weer naar het centrale ondernemingsniveau verschoven.⁴

Bij de totstandkoming van de nieuwe *grondwet* uit 1963⁵ wordt de term 'Economische Eenheid' vervangen door 'Arbeidseenheid' (Radna Jedinica). Veel meer dan de Economische Eenheid wordt de Arbeidseenheid gezien als een economisch en technisch geheel waarvan de economische resultaten gemeten kunnen worden. Alleen op basis daarvan kunnen beslissingen over het in de eigen arbeidseenheid geformeerde inkomen worden genomen.

Het blijkt bijzonder moeilijk, de wettelijke voorschriften in de praktijk te brengen. In een aantal ondernemingen volstaat men ermee de nieuwe term 'Arbeidseenheid' in de plaats te stellen van de oude term 'Economische Eenheid', zonder dat een verandering optreedt van bevoegdheden of methode van werken.

Ook komt het voor, met name in grote ondernemingen, dat hele fabrieken tot arbeidseenheden worden uitgeroepen — fabrieken met een zeer gevarieerde technologie en een uitgebreid pakket van producten, waar dus alle ruimte zou bestaan tot opsplitsing in verschillende arbeidseenheden. Natuurlijk komen ook ondernemingen voor waar het zelfbestuur werkelijk in arbeidseenheden wordt uitgeoefend — men leze de uitvoerige beschrijvingen van de papieronderneming Natron⁶ — maar dat is toch niet de algemene regel.

Bij de gedachtenvorming rond de arbeidseenheden wordt nog allerwegen uitgegaan van de *onderneming* als essentieel subject van zelfbestuur; de onderneming wordt *opgesplitst geacht* in arbeidseenheden, wat in de praktijk neerkomt op een duidelijke hiërarchische ordening tussen de onderneming (het hogere niveau) en de arbeidseenheid (het lagere niveau).⁷

De juridische onafhankelijkheid van de arbeidseenheden is, in overeenstemming daarmee, niet groot. Extern is van een onafhankelijke opstelling van de arbeidseenheden dan ook niets te merken: naar buiten toe bestaat alleen de onderneming.

De economische hervormingen

Het jaar 1965 betekende een keerpunt in de ontwikkeling naar grotere decentralisering van bevoegdheden binnen de ondernemingen. In dat jaar werden een aantal ingrijpende hervormingsmaatregelen genomen — algemeen als de Economische Hervormingen aangeduid — die als doelstelling in zich droegen, de Joegoslavische bedrijfsvoering te moderniseren. Het was met name de arbeidsextentieve methode van produceren (eenvoudig uitgedrukt: het verschijnsel dat teveel mensen per machine werkzaam zijn, zodat de arbeidsproductiviteit gering is) die door deze economische hervormingen werd aangepakt. Een direct gevolg was dan ook een grote toeneming van het aantal werklozen.

De noodzakelijk geachte intensivering van de economie werd bewerkstelligd door het bestaande stelsel van subsidies, loonsuppletie, uitstelmogelijkheden van belastingbetaling, invoerrechten en exportpremies drastisch in te perken. Deze regelingen hadden tot 1965 de Joegoslavische industrie beschermd tegen al te hevige aanslagen op de bedrijfszekerheid.

Door de economische hervormingen werd het ondernemen onmogelijk gemaakt zich het bestaan te rekken voorzover zij geen op de markt verkoopbare producten voortbrachten.

Een gevolg hiervan was, in eerste instantie, dat de situatie waarin ondernemingen ten opzichte van de buitenwereld kwamen te verkeren bijzonder onzeker werd. De overgang van een maatschappij waarin de positie van een onderneming in de eerste plaats afhankelijk was van politieke overwegingen (de situatie tot 1965) naar een maatschappij waarin die positie voornamelijk bepaald werd door de mate waarin een onderneming zich op een markt kon manifesteren had niet in de eerste plaats een verhoging van de efficiëntie tot gevolg, maar een vergroting van de onzekerheid. De situatie na 1965 vereiste een andere instelling van ondernemingen — een instelling die uitsluitend gebaseerd was op overwegingen van rendabiliteit. De fundamentele tekortkoming van de economische hervormingen was, dat een bepaald gedrag van ondernemingen werd vereist op basis van een marktstelsel dat nog tot ontwikkeling moest komen.

De grotere *openheid* van de Joegoslavische economie ten opzichte van het buitenland had tot gevolg, dat Joegoslavië werd meegezogen in de economische recessie van 1967. De grotere *marktgerichtheid* had tot gevolg, dat veel ondernemingen met voorraden bleven zitten die niet aan de kwaliteitseisen van de kopers voldeden. Door de ondoorzichtige marktstructuur voor eindproducten was het bovendien in veel gevallen niet mogelijk, inzicht te krijgen in de afzetmogelijkheden.

In eerste instantie leidde dit tot de situatie dat de positie van ondernemingen

bepaald werd door de mogelijkheden tot het aanboren van financieringsbronnen (voor investeringen en voor de lopende bedrijfsvoering) en door de mogelijkheden tot het vinden van afzetmogelijkheden. Door het ontbreken van een doorzichtige markt waren die mogelijkheden in de eerste plaats bepaald door de contacten die ondernemingen aanhielden met kapitaalverschaffers en organisaties die voor de afzet van producten zorgden.

We moeten daarbij niet uit het oog verliezen, dat dit type relaties met 'de buitenwereld' tot de periode van de economische hervormingen tot de normale omgangsvormen van ondernemingen met de hen omringende wereld had behoord. De economische hervormingen hadden dan ook eerder tot gevolg, dat dit type omgang met de buitenwereld in intensiviteit vermeerderde dan dat het vervangen werd door een op marktverhoudingen gebaseerd relatiepatroon.

In veel bedrijfstakken was samengaan — door middel van fusie of overname — een van de middelen, zich tegen de dreigende liquidatie te verzetten. Zowel in de financiële sector (de banken) als in de productiesector worden de eerste jaren na de hervormingen gekenmerkt door een sterke vermindering van het aantal ondernemingen.

Het is in het licht van deze ontwikkelingen begrijpelijk, dat na de hervormingen een verdere decentralisering niet onmiddellijk optrad. We kunnen dit illustreren aan de hand van de twee belangrijkste wetswijzigingen die in deze periode werden doorgevoerd: de 'Wet op de bepaling en de verdeling van het inkomen' (in de verdere tekst: de Inkomenswet) en het 'vijftiende grondwetsamendement', beide uit 1968.⁸

In de Inkomenswet werd de mogelijkheid geopend, een arbeidseenheid rechtspersoonlijkheid te verlenen. Een arbeidseenheid met rechtspersoonlijkheid zou, op basis van de bepalingen van de Inkomenswet, een van de moederonderneming onafhankelijk financieel beleid kunnen voeren. Ze kan een eigen girorekening openen, zelfstandig leningen aangaan en de moederonderneming vrij gemakkelijk verlaten. Met name die laatste bepaling is van essentieel belang, omdat deze in geval van onenigheid de arbeidseenheid garandeert, dat zij haar gelijk desnoods buiten de onderneming kan halen.

In de wet werden echter geen regels gegeven met betrekking tot de omstandigheden waaronder een arbeidseenheid juridische zelfstandigheid kon bedingen. Het is dan ook, mijns inziens, tekenend voor de situatie na de hervormingen, dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de arbeidseenheden niet in gebruik kwam. Voorzover dit wél gebeurde had het vooral betrekking op die arbeidseenheden van een concern, die vroeger als afzonderlijke bedrijven hadden geopereerd. Alleen bij fusies was het gebruikelijk, dat de fusiepartners als arbeidseenheden van het nieuwe concern hun juridische zelfstandigheid behielden.

De constructie dat aan reeds bestaande of nieuw gevormde arbeidseenheden van een onderneming rechtspersoonlijkheid werd toegekend was een eenzame uitzondering. Ik onderzocht in 1972 vijf vooraanstaande Joegoslavische ondernemingen⁹ op hun interne organisatiestructuur en trof daarbij geen enkele vorm van juridische zelfstandigheid aan bij de afdelingen van die ondernemingen — met uitzondering van de omschreven gevallen van fusering. Nog tekenender waren de gevolgen van het vijftiende grondwetsamendement, eveneens in 1968 aangenomen. Dit vijftiende amendement verleende ondernemingen een grote mate van vrijheid in het kiezen van hun bestuurlijke organisatievorm. Tot dan toe bestaande regels — omtrent minimum rechten die aan de centrale arbeidersraden of aan afdelingsraden moesten worden toegekend, omtrent een minimum vertegenwoordiging van directe productie-arbeiders en omtrent de methode van verkiezing — kwamen te vervallen. Dit amendement was ingegeven door de overweging dat de in de loop der jaren opgestelde regels een aanpassing van het arbeiderszelfbestuur aan de gewijzigde omstandigheden in de weg stond.

Al snel bleek echter, dat het arbeiderszelfbestuur haar wettelijke ruggegraat nog niet kon missen. In tal van ondernemingen kwamen groepen aan de macht die, met slechts formele medebeslissing van de organen van zelfbestuur, de onderneming konden runnen zoals hun goeddunkte.

Drie ontwikkelingen waaruit de achteruitgang van het arbeiderszelfbestuur als maatschappelijke machtsfactor bleek zijn: de sterk toegenomen invloed van staforganen in veel ondernemingen, de formering van 'zware' managementorganen op topniveau en tenslotte de teruglopende vertegenwoordiging van arbeiders in de organen van zelfbestuur.

In het kader van het in dit artikel besprokene is met name interessant, dat het vijftiende amendement in veel ondernemingen de basis vormde voor een beknotting van de rechten der arbeidseenheden als delen van de organisatie; niet dus in de eerste plaats van de organen van *zelfbestuur* op afdelingsniveau, maar veeleer als een vermindering van de *zelfstandigheid* der arbeidseenheid binnen de onderneming.

De basisorganisatie van geassocieerde arbeid

Het jaar 1971 kunnen we voor wat betreft de decentralisering beschouwen als een keerpunt. In juni van dat jaar werden een aantal amendementen op de grondwet aangenomen die de basis legden voor de bestuurlijke decentralisering die zich in alle Joegoslavische ondernemingen vanaf het midden der jaren zeventig zou gaan aftekenen. Deze amendementen vormden onder de omstandigheden zoals die hierboven werden beschreven zeker geen afspiegeling van de situatie in de ondernemingen. Protagonisten van verdere decen-

tralisering waren bij de bestuurders van ondernemingen moeilijk te vinden in die periode — begrijpelijk, waar de economische omstandigheden eerder dwongen tot een bundeling van krachten dan tot het verlenen van uitgebreidere bevoegdheden aan de lagere echelons in de organisatie. Toch was dit laatste precies waar de amendementen op gericht waren.

In deze amendementen wordt uitgegaan van de zogenaamde 'Basisorganisatie van Geassocieerde Arbeid' (Osnovna Organizacija Udruzenog Rada, verder afgekort als BGA) als de fundamentele bouwsteen van de zelfbesturende maatschappij. Een onderneming wordt alleen nog beschouwd als een samenwerkingsverband van zelfbesturende basisorganisaties, net zoals iedere BGA op zich weer een verzameling vormt van een aantal samenwerkende arbeiders.

Het betreffende gedeelte van de grondwetsamendementen — dat later in vrijwel ongewijzigde vorm in de grondwet zou worden opgenomen — luidt als volgt:

'De basisorganisatie van Geassocieerde Arbeid is de basisvorm van geassocieerde arbeid waarin arbeiders op basis van hun arbeid direct en gelijkbe-rechtigd de onderlinge arbeidsomstandigheden regelen, het bedrijf besturen, de middelen van maatschappelijke reproductie (de ondernemingsfondsen, RBF) beheren, beslissen over het inkomen en over andere vraagstukken van hun maatschappelijke-economische positie.

Arbeiders in ieder onderdeel van de arbeidsorganisatie (onderneming in de meest ruime zin, RBF) dat een *arbeidsgeheel* vormt en waarin zich het resultaat van hun gemeenschappelijke arbeid kan verbijzonderen als een waarde op de markt of in de arbeidsorganisatie (in eenvoudiger taal: die iets te verkopen hebben, RBF) hebben het recht een dergelijk onderdeel als een basisorganisatie van geassocieerde arbeid te organiseren.

Arbeiders van een BGA in het raamwerk van een arbeidsorganisatie hebben het recht hun BGA af te scheiden en haar te constitueren als een zelfstandige organisatie op de manier voorzien in de wet'.¹⁰

Duidelijk wordt uit deze tekst dat een BGA kan worden opgericht zodra van *zelfstandige inkomensvorming* sprake is: elk deel van een onderneming dat, zo zou men het kunnen zeggen, een verkoopbaar product aflevert kan zich als BGA presenteren. Een bijkomende voorwaarde is dat dit deel van de onderneming een 'arbeidsgeheel' vormt — een rijkelijk vage term, waaronder in het algemeen wordt verstaan dat de BGA-in-spe een technologisch geheel dient te vormen.

Het belangrijkste verschil met de traditionele zelfbesturende ondernemingen is zoals gezegd, dat de onderneming 'van onderop' wordt gedefinieerd als de som der samenstellende BGA's. De arbeidseenheid daarentegen werd juist gedefinieerd als onderdeel van een onderneming. Het onderscheid lijkt wel-

licht triviaal, maar de loop der gebeurtenissen na de aanneming van de amendementen zal duidelijk maken dat hier sprake was van een fundamentele beleidsombuiging.

De verdere ontwikkeling in de gedachtenvorming omtrent de BGA — onderneming heeft voor een belangrijk deel plaatsgevonden als onderdeel van de wettelijke regeling; we kunnen de grondwetsamendementen van juni 1971 beschouwen als een eerste aanzet. Het is in Joegoslavië gebruikelijk dat belangrijke wetswijzigingen hun uiteindelijke vorm vinden in een proces van openbare discussie, waarbij de discussie in ondernemingen gewoonlijk de belangrijkste component vormt.

De deelneming van vertegenwoordigers uit de ondernemingen verliep ditmaal via een massaal opgezet congres: het Tweede Congres van Zelfbestuurders, dat in de eerste week van mei 1971 in Sarajevo werd gehouden. In alle ondernemingen van enige omvang waren de voorgestelde veranderingen in het zelfbestuur besproken — de voorstellen betreffende de BGA's maakten daarvan deel uit — en via hun vertegenwoordigers waren deze ondernemingen op het congres in staat enigszins de richting aan te geven waarin het zelfbestuur zich zou moeten ontwikkelen.

Hoewel op het Tweede Congres fel van leer werd getrokken tegen de vele misstanden in de Joegoslavische maatschappij — met name de banken en het staatsapparaat moesten het ontgelden — werd aan een bespreking van de BGA weinig aandacht besteed, hoewel de concepttekst van de amendementen op het congres aanwezig was. Ook na aanneming van de amendementen bleef een golf van zeker verwachte activiteit bij de doorvoering van de amendementen uit. Door de Joegoslavische vakbondsfederatie werd de houding van de ondernemingsbevolking ten opzichte van de amendementen herhaaldelijk als 'passief' en 'onverschillig' gekenschetst.

Mijn onderzoekservaringen bevestigen, dat de discussie over de amendementen nog maar nauwelijks tot leven was gekomen in 1972. In slechts een van de vijf onderzochte ondernemingen was sprake van een discussie onder arbeiders, en die kwam nog voornamelijk neer op het uiteenzetten van de bedoelingen van de wetgever.

De grondwetsamendementen vormden een onderdeel in het proces van totale revisie van de Joegoslavische grondwet, welke revisie de periode november 1972—februari 1974 in beslag heeft genomen. De deelneming aan het vaststellen van de teksten was veel algemener en massaler dan ten tijde van de amendementen, in 1971, het geval was geweest.¹¹ De belangstelling van de ondernemingsbevolking ging voornamelijk uit naar onderwerpen als: de relatie tussen onderneming en omgeving, en: de verplichting ten minste een sociaal aanvaardbaar minimumloon uit te keren. De bepalingen ten aanzien

van de rechten en plichten van de BGA riepen weinig weerstand, maar ook weinig belangstelling op. Alleen in het federale parlement wordt erop gewezen, dat veel nadrukkelijker de autonomie van de BGA binnen de ondernemingsstructuur moet worden benadrukt. Het beknotten van het recht op uittreding onder het mom van de technologische eenheid van het productieproces zou — zo wordt gevreesd — de ondernemingsleiding ertoe kunnen aanzetten geen bevoegdheden naar de BGA te decentraliseren.¹²

Met het oog op hetzelfde euvel doet het parlement een aantal malen een beroep op de ondernemingen, met de amendementen (en met de grondwet-in-aanneming) *inhoudelijk* rekening te houden, en het niet te laten bij veranderingen in de reglementen van de onderneming.

Deels is de geringe belangstelling voor de bestuursstructuur te verklaren uit de omstandigheid dat er twee jaar tevoren ook al over gesproken was, deels ook uit de omstandigheid dat in grote lijnen niemand zich serieus kon of wilde verzetten tegen het (in de wet) vergroten van de bevoegdheden van afdelingen. Dit bewijst mijns inziens, dat decentralisering binnen ondernemingen in Joegoslavië een bijna onaantastbaar credo is geworden. De behoefte aan decentralisering was immers, gezien de economische omstandigheden, niet bijzonder groot. BGA's werden dan ook pas opgericht toen dat enkele jaren later verplicht werd gesteld. Ondernemingen die direct na juni 1971 overgingen tot het verlenen van grotere rechten aan hun arbeidseenheden waren eenzame uitzonderingen. En toch bleven protesten tegen de *idee* van decentralisering geheel uit. Dit leidde tot merkwaardige gewetensconflicten, waarop verder in dit artikel nader zal worden ingegaan.

De essentie van de BGA is vervat in de eerder in deze paragraaf weergegeven bepalingen van het 21e grondwetsamendement. In de grondwet van 1974 wordt dit algemene principe uitgewerkt in een groot aantal bepalingen ten aanzien van de minimumrechten van een BGA. Tevens is bepaald welke beslissingen direct — bij algemene vergadering of referendum — en welke indirect — via een gekozen raad — moeten worden genomen. Het is ondernemingen dus niet toegestaan, beslissingen over een aantal in de grondwet met name genoemde punten verder te centraliseren dan het niveau van de BGA. Binnen de BGA is het weer niet toegestaan, bepaalde essentiële rechten van een direct orgaan over te dragen op een indirect orgaan.

Een korte opsomming laat zien, welke rechten in de grondwet als essentieel voor een BGA worden beschouwd.

De algemene vergadering van werkende mensen (zbor), zoals het nu hoogste zelfbesturende orgaan in de onderneming heet, heeft als belangrijkste bevoegdheden: het aannemen van statuten en reglementen van de eigen BGA, idem voor wat betreft overeenkomsten met andere BGA's, (als belangrijkste natuurlijk de overeenkomst, met die andere BGA's een onderneming te vormen), het

aannemen van een werkprogramma, het beslissen over de inkomensverdeling de daarbij te hanteren criteria en maatstaven, en het aannemen van gemeenschappelijke groeiprogramma's. Men kan dus veilig stellen dat, formeel gesproken, weinig meer besloten kan worden zonder dat de algemene vergadering daarover het laatste woord heeft gehad.

Het tweede belangrijke orgaan op het niveau van de BGA is de *Raad* (savet); in het algemeen heeft dit orgaan tot taak, de besluiten van de algemene vergadering uit te voeren en voorstellen aan die AV op te stellen en uit te werken. Voor de aanneming van de nieuwe grondwet was het doen van voorstellen juist een taak van de AV, en was het nemen van besluiten voorbehouden aan de raad. Als gevolg van de grondwet is die relatie omgekeerd.

Ook op ondernemingsniveau bestaan organen van zelfbestuur, maar hun belang is, in vergelijking met de vroegere situatie, aanzienlijk afgenomen. Het duidelijkst blijkt dit uit de positie van de *Centrale Arbeidersraad* (radnicki savet). In veel ondernemingen wordt ten aanzien van belangrijke onderwerpen bij algemene stemmen beslist, waardoor geen besluiten kunnen worden genomen tegen de wens van een of meerdere BGA's. In de grondwet is hierover overigens geen procedure dwingend opgelegd. Ook besluitvorming bij meerderheid van stemmen komt in centrale arbeidersraden nog voor.

In een aantal door mij in juni 1975 onderzochte ondernemingen blijkt bovendien, dat de vertegenwoordigingsbasis voor de centrale arbeidersraad beduidend verschilt met die van enkele jaren terug. Was het in 1972 nog zo dat elke afdeling een aantal leden in de centrale arbeidersraad benoemde dat overeenkwam met de grootte van die afdeling, nu gold in het merendeel der gevallen dat elke BGA een gelijk aantal vertegenwoordigers in de centrale arbeidersraad heeft. Wordt over een bepaald punt geen overeenstemming bereikt dan worden hernieuwde discussies gevoerd in de BGA's — en daarbij kan natuurlijk wel de nodige druk worden uitgeoefend — maar in principe wordt een besluit pas genomen na goedkeuring door alle BGA's.

Men zou zich kunnen afvragen of, gezien de grote mate van autonomie van de BGA's, het ondernemingsbegrip nog wel enige inhoud heeft. Een vraag, die veel discussie losmaakte tijdens de grondwetsdiscussies, en die eigenlijk tot op heden nog niet bevredigend beantwoord is. Omdat de relaties tussen de BGA's die een onderneming vormen op marktprincipes berusten (de afdelingen verkopen hun producten aan elkaar) en omdat ook de relaties tussen ondernemingen op marktprincipes berusten komt, vanuit de BGA gezien, het onderscheid tussen interne en externe ondernemingsbeslissingen min of meer te vervallen: de marktrelaties tussen verschillende afdelingen van een onderneming verschillen in principe niet van de relaties tussen afdelingen van twee verschillende ondernemingen. Een BGA kan dan ook 'lid' zijn van diverse samenwerkingsverbanden — en dus ook van diverse ondernemingen.

Een essentieel onderdeel van de volgens BGA-principes functionerende onderneming is dan ook de *bestuursovereenkomst* (samoupravni sporazum, lett. zelfbesturende overeenkomst) waarin de samenwerkingsverbanden tussen afdelingen worden vastgelegd. In deze bestuursovereenkomst wordt vastgelegd welke beslissingen gemeenschappelijk moeten worden genomen (over het algemeen in een centrale arbeidersraad) en welke beslissingen direct op BGA-niveau. We zagen overigens al, hoe een groot aantal fundamentele beslissingen niet op een hoger niveau dan dat van de BGA genomen mag worden. Ook het instituut van de bestuursovereenkomst doet uitkomen dat het ondernemingsbegrip aan een zekere vervaging onderhevig is. De bestuursovereenkomst is ook binnen bedrijfstakken, binnen gemeenten en op het niveau van republiek en federatie de voor het zelfbestuur typische methode tot afspraken te komen. Voorzover deze afspraken op het terrein van een onderneming liggen passeren ze de besluitvormingsorganen van elke BGA, precies of het een ondernemingsvoorstel betreft. De BGA neemt dus deel aan de besluitvorming in verschillende samenwerkingsverbanden, en de onderneming is er daar maar één van.

De stringente scheiding tussen onderneming en omgeving (in politieke, economische en sociale zin), die kenmerkend is voor alle maatschappijen waarin industrieel geproduceerd wordt, kan hiermee op den duur in principe verdwijnen. De oprichting van BGA's stijgt daarmee uit boven het alleen maar verlenen van wat meer bevoegdheden aan afdelingen van een onderneming. De functie die de BGA's hebben gehad in het proces van vermaatschappelijking van de productie — de koppeling dus tussen de onderneming en haar omgeving — zal in de volgende paragraaf nader aan de orde komen.

De eerste resultaten

In de zomer van 1973 werd ondernemingen de verplichting opgelegd zich als associaties van BGA's te organiseren; als uiterste datum werd daarvoor de eerste januari 1974 vastgesteld. Ondernemingen hadden dus ongeveer een half jaar de tijd, hun organisatiestructuur aan te passen bij de amendement en de grondwet-in-aanneming. In deze paragraaf wil ik nagaan, in welke mate die tamelijk geforceerde invoering van de BGA's een succes is geweest. In het bijzonder wil ik ingaan op de daarbij opgetreden moeilijkheden, omdat daaraan mijns inziens kan worden afgelezen welke veranderingen een ingreep betekenden op de bestaande machtsverhoudingen in ondernemingen. Als zodanig waren de amendementen en de grondwet van 1974 immers bedoeld.

Voor de totstandkoming van een BGA moeten een aantal ingrijpende handelingen worden verricht: het opdelen van het ondernemingsvermogen over de

BGA's (in het jargon van het zelfbestuur heet dit: het scheiden van de basis-middelen), het opzetten van een stelsel van rekeningen tussen de BGA's — in sommige ondernemingen bestond dat al —, het uitwerken van een aantal reglementen tot samenwerking tussen de op te richten BGA's, het uitwerken van een aantal reglementen per afdeling en tenslotte de inschrijving bij de economische rechtbank. Alleen al voor deze inschrijving bij de economische rechtbank was het invullen van 67 formulieren vereist (formulieren die bovendien pas enkele weken voor het verstrijken van de termijn beschikbaar waren,¹³ zodat het weinig fantasie vereist zich het geweeeklaag van de ondernemingsadministraties voor te kunnen stellen. Het bezwaar tegen de gedwongen snelle invoering van de nieuwe organisatievorm was al in maart 1972 onder woorden gebracht: een aantal ondernemingen zag zich gedwongen eenvoudig de voormalige arbeidseenheden als BGA te presenteren en daar bleef het bij; we zagen, dat zich tien jaar eerder bij de overgang van Economische Eenheden naar Arbeidseenheden vergelijkbare ontwikkelingen hadden voorgedaan.

In de wet werd als procedure voorgeschreven, dat ondernemingen op basis van een analyse van de financieel-economische relaties binnen de onderneming zouden komen tot een indeling in BGA's. Vervolgens zouden deze BGA's onderling tot samenwerking moeten komen via de al genoemde bestuursovereenkomst. Het associatieprincipe van de BGA-onderneming is dus in principe horizontaal; centrale directie en het centrale stafapparaat worden beschouwd als gemeenschappelijke organen van besluitvorming, die in hiërarchische termen niet 'hoger' of 'lager' staan dan de corresponderende organen in de BGA's.

Afgezien van het tijdsprobleem — de periode waarbinnen het hele proces van omvorming zijn beslag moest krijgen was veel te krap bemeten — deden zich bij de formering van BGA's twee duidelijk onderscheiden typen moeilijkheden voor.

De eerste groep betreft vooral de economische aspecten. Wil een onderneming zich kunnen opsplitsen in een aantal BGA's, dan moet duidelijk kunnen worden vastgesteld hoeveel de productieve bijdrage van elk der op te richten BGA's bedraagt. Uit een onderzoek in Slovenie bleek, dat dit in veel gevallen niet mogelijk was.¹⁴ Als gevolg daarvan bleek vaak een technologisch, en niet een economisch criterium bepalend voor het al dan niet oprichten van een BGA.¹⁵

De grootte van de BGA's bleek zeer sterk uiteen te lopen: BGA's met slechts vijf leden werden bij de economische rechtbank ingeschreven, maar ook die met meer dan 2000 leden waren geen uitzondering.

Overigens hadden deze moeilijkheden eerder een positieve dan een negatieve uitwerking, met name op de efficiëntie en de bedrijfsvoering in de op te rich-

ten BGA's. Door de verplichting tot het meten van ieders productieve prestatie kwamen verborgen verbreken in de organisatie gemakkelijk aan het licht, en in enkele gevallen leidde dit tot sluiting of reorganisatie van een afdeling.

Het tweede type moeilijkheden — veel frequenter en ook veel onthullender — betrof de *machtspolitieke* aspecten. Met name de omstandigheid dat een bij de economische rechtbank ingeschreven BGA het recht heeft zich uit het ondernemingsverband los te maken wanneer zij de daarvoor voorgeschreven procedure volgt was in veel ondernemingen aanleiding tot grote onenigheid. Een aantal voorbeelden — die in de Joegoslavische pers werden verslagen als betrof het voetbalwedstrijden — maakt duidelijk hoezeer de economische onafhankelijkheid van de BGA's een precair onderwerp is.

In een middelgrote drankfabriek in Zuid-Servie werd een afdeling die een eigen girorekening en juridische onafhankelijkheid wilde hebben, door de centrale arbeidersraad (op instigatie van de centrale directie) onder dwangbestuur geplaatst. Dwangbestuur — een vorm van curatele — houdt in, dat een onderneming of afdeling van haar zelfbesturende rechten vervallen wordt verklaard. Het bestuur wordt waargenomen door een daartoe benoemde deskundige — de zogeheten dwangbestuurder.¹⁶

Een jaar later probeerde, in een grote handelsonderneming, een afdeling hetzelfde, en werd daarop door de centrale directie, die de steun had weten te verkrijgen van de centrale arbeidersraad, gelijkwideerd.¹⁷

In een bekend projectontwikkelingsbureau uit Belgrado werden een aantal directieleden die voor hun afdeling bepaalde rechten hadden opgeëist door de hoofddirectie met fysiek geweld uit de onderneming gezet.¹⁸ Zeventien rechtszaken en vier algemene vergaderingen waren nodig voor de nieuwe organisatiestructuur kon worden doorgevoerd. In de industriële gigant Minel, eveneens te Belgrado, weigerden vier afdelingen een door de directie voorgedrukte bevoegdhedenverdeling te ondertekenen; ze werden daarop uit de onderneming gezet. Een marathonzitting van een arbeidersparlement (zie voor een nadere uiteenzetting de volgende paragraaf) was nodig om de centrale machthebbers uit de onderneming te verwijderen en de situatie met de vier afdelingen — die overigens door de rechter in het gelijk werden gesteld — te reguleren.¹⁹

Ik wil hiermee niet de suggestie wekken dat het oprichten van BGA's algemeen met moeilijkheden omtrent het al dan niet verlenen van onafhankelijkheid aan delen van de ondernemingen gepaard is gegaan; als regel verliep dit proces zonder al te veel moeilijkheden. Maar voor zover het bij de formering van de BGA's tot moeilijkheden kwam betroffen deze zonder uitzondering de status van de BGA binnen de onderneming, en niet het verdelen van bevoegdheden tussen organen van bestuur en organen van zelfbestuur om het even of het de situatie binnen de BGA of op ondernemingsniveau betreft. Daar

liggen dus, moeten we aannemen, de werkelijke geschilpunten. De strijd werd gestreden tussen afdelingen en onderneming, geheel los van de vraag of beslissingen dienden te worden genomen binnen de hiërarchische bestuursstructuur (directie, voormannen, chefs) of binnen de organen van arbeiderszelfbestuur.

De reacties op de veranderingen kunnen we als buitengewoon tweeslachtig omschrijven — eerder in dit artikel werd in dit verband gesproken van een gewetensconflict.

Het politieke principe dat sinds de aanneming van de grondwetsamendementen weerklonk in elke nieuwe wetstekst — democratisering op basis van decentralisering — werd zonder uitzondering algemeen goedgekeurd. De amendementen werden gewoonlijk als 'de arbeidersamendementen' omschreven, de grondwet als 'de arbeidersgrondwet'. Aan de andere kant was het nu juist het toekennen van bevoegdheden aan delen van de onderneming dat tot midden 1973 op inertie, en daarna op verzet stuitte. Zozeer was, met name bij Joegoslavische managers, deze ambivalente houding een normale zaak geworden dat zij gewoonlijk het gebrek aan logica ervan helemaal niet inzagen. In elk van de zes ondernemingen waarbinnen ik de formering van BGA's in de periode 1972-1976 heb kunnen volgen was het gros van de deskundigen op het terrein van de ondernemingsorganisatie ervan overtuigd, dat de rechten van 'de arbeiders' moesten worden vergroot, dat de instelling van BGA's daartoe het middel bij uitstek vormde, maar dat dit allemaal niet diende te ontaarden in financiële of bestuurlijke onafhankelijkheid van de BGA's.

In overeenstemming daarmee werd aan de intenties van de grondwetshervormingen in eerste instantie dan ook bijzonder weinig recht gedaan. In de wet die ondernemingen tot het instellen van BGA's verplichtte was bepaald dat elke BGA haar eigen reglementen zou opmaken, en dat op basis daarvan een bestuursovereenkomst zou worden gesloten tussen de BGA's die gezamenlijk een onderneming wilden vormen.

In de praktijk werd natuurlijk altijd de omgekeerde weg bewandeld: eerst werd een bestuursovereenkomst betreffende de onderlinge samenwerking gesloten, min of meer ter vervanging van het bestaande statuut van de onderneming, en pas in een latere fase werden per BGA reglementen uitgewerkt. Een gevolg daarvan was natuurlijk, dat de reglementen van de BGA's in vrij sterke mate een afspiegeling vormden van de centrale bestuursovereenkomst in plaats van omgekeerd.

Het zou echter onjuist zijn, het BGA-stelsel uitsluitend te beoordelen op basis van de resultaten die in de beginperiode zijn geboekt. In de eerste plaats omdat de wat moeizame totstandkoming van BGA's een bevredigend functioneren niet in de weg hoeft te staan, en in de tweede plaats omdat het bestaan van BGA's juist voor de verhoudingen *tussen* de ondernemingen (en de ver-

houdingen tussen onderneming en omgeving) verstreckende gevolgen zou kunnen hebben.

Ten aanzien van het functioneren van de BGA's binnen de ondernemingen kan men, afgaande op de ervaringen in de periode 1974—medio 1976 niet meer concluderen dan dat de besluitvormingsprocedures enigszins zijn gedecentraliseerd. In alle vijf door mij onderzochte ondernemingen was de planningsprocedure in 1975 tot het niveau van de BGA gedecentraliseerd. Het ondernemingsplan passeerde de algemene vergadering van elke BGA, en daarbij had iedere BGA het recht van veto. In 1971 was dit nog slechts in één van de vijf onderzochte ondernemingen het geval geweest.

Ook ten aanzien van de criteria ter verdeling van het inkomen is de autonomie van de BGA's beduidend groter dan die van de voormalige arbeidseenheden. Gedurende de eerste maanden van het jaar 1976 werden in alle BGA's van de kopersmelterij Bassin Bor — bestaande uit een vijftigtal BGA's — nieuwe reglementen vastgesteld ten aanzien van de persoonlijke inkomensverdeling. De vrijheid van de BGA's was daarbij zo groot, dat per BGA volstrekt verschillende salarisschalen werden gehanteerd, premiestelsels ontworpen en maxima vastgesteld zonder dat dit in andere BGA's zelfs maar bekend was.

De directheid van de besluitvorming is in alle mij bekende ondernemingen enigszins toegenomen. Algemene vergaderingen per BGA hebben ten aanzien van alle kernbeslissingen in ieder geval formeel het laatste woord; het werk van de afdelingsraden (de gekozen — en dus indirecte — organen van zelfbestuur per BGA) is sterker dan voorheen gericht op het doen van aanbevelingen aan de algemene vergaderingen.

Tot moeilijkheden, machtsverschuivingen of belangrijke veranderingen in het beleid heeft dit nergens geleid. In termen van democratisering zijn nog nauwelijks resultaten waarneembaar, omdat de algemene vergaderingen nog minder dan de afdelingsraden een eigen beleid hebben kunnen ontwikkelen: het zijn stuurloze instanties, zonder eigen kader en zonder eigen werkprogramma. De traditie dat algemene vergaderingen voornamelijk werden bijeengeroepen als klankbord voor het directiestandpunt, voor het voeren van discussies zonder consequenties of — af en toe — als strijdbare meeting is nog zo levend, dat een aantal jaren benodigd zijn voor deze organen zich aan de nieuwe omstandigheden zullen hebben aangepast. Gezien het grote aanpassingsvermogen van het arbeiderszelfbestuur kunnen zeker positieve gevolgen ten aanzien van de democratisering op lange termijn worden verwacht. Maar van een 'plotselinge' democratiseringsgolf — bijvoorbeeld algemene vergaderingen die de directie afzetten, afdelingsraden naar huis sturen of anderszins een intensief gebruik van hun nieuwverworven rechten maken — is geen sprake geweest.

Ten aanzien van de relatie tussen onderneming en omgeving en tussen onder-

nemingen onderling heeft het bestaan van BGA's tot nu toe haar belangrijkste resultaten geboekt.

In de eerste plaats is de concernvorming sterk vergemakkelijkt, en het aanpassingsvermogen van de ondernemingen toegenomen. Doordat alle BGA's dezelfde juridische status hebben, en doordat van alle BGA's de economische prestaties bekend zijn, kan een BGA zich gemakkelijker dan voorheen uit het ondernemingsverband losmaken en zich bij een ander samenwerkingsverband aansluiten. Ook zijn allerlei mengvormen mogelijk geworden — een BGA die zich voor sommige zaken bij het ene, voor andere zaken bij het andere concern aansluit. Als voorbeeld kan de glasindustrie van Servie genoemd worden. De twee grootste producenten van vensterglas zijn in begin 1975 samengegaan tot één onderneming. De corresponderende BGA's van beide ondernemingen hebben de productie onderling verdeeld en waar nodig gerationaliseerd. De glassnijderijen van beide ondernemingen kwamen daarbij tot de principe-afspraken, te streven naar samenwerking met alle onafhankelijk werkende snijderijen in de regio — hetzij als onderdeel van het concern, hetzij als afzonderlijke onderneming.

Een ander voorbeeld betreft de al genoemde kopersmelterij Bassin Bor. De BGA 'fabriek van rubberproducten' is onderdeel van dit concern, maar heeft zich ook aangesloten bij het samenwerkingsverband van rubberproducenten. Afhankelijk van de omstandigheden kan deze BGA lid blijven van beide concerns, of een van beide verlaten.

De BGA 'zwavelzuurproductie' had zelfstandig contacten gelegd met een grote landbouwcombinatie; midden 1976 werden de voor- en nadelen van toetreding tot deze landbouwcombinatie binnen deze BGA nog besproken. Ook deze BGA zou in principe zonder moeilijkheden de kopersmelterij kunnen verlaten. In andere ondernemingen en bedrijfstakken hebben zich vergelijkbare ontwikkelingen voorgedaan. Nu kan men zich natuurlijk afvragen of het zo bijzonder is dat twee ondernemingen fuseren, of dat een afdeling zich aansluit bij een ander concern. Maar in Joegoslavië betekent deze ontwikkeling een geweldige stap voorwaarts; hergroepering van productieve activiteit is al vanaf 1950 een van de knelpunten in het economisch systeem geweest, gewoonlijk meer afhankelijk van machtspolitieke en regionale belangen dan van rationele economische overwegingen. Het bestaan van BGA's met grote economische onafhankelijkheid maakt aanpassing van veranderde technische of economische omstandigheden veel gemakkelijker.

Een tweede, zeker zo belangrijke ontwikkeling is de vorming van *reproductiecycli* — ketens van producenten die als leverancier en afnemer min of meer een gesloten circuit vormen.

In Servie, waar tot nu toe met deze samenwerkingsverbanden de meeste ervaring is opgedaan, zijn een vijftigtal van deze reproductiecycli tot stand

gebracht — deels op basis van eigen initiatief van de ondernemingen, deels op intigatie van de kamers van koophandel en de vakbeweging. Daarbij is een procedure gevolgd die precies aansluit bij de ideeën omtrent decentralisering zoals die in een BGA-onderneming tot uitdrukking zijn gekomen. Kamers van koophandel en vakbeweging hebben zich ertoe beperkt, ondernemingen bij elkaar te brengen waarvan verwacht kon worden dat ze als reproductiecyclus zouden kunnen opereren; aan deze opdeling van ondernemingen over vijftig reproductiecycli is gewerkt van juni 1974 tot juni 1975. Vervolgens werd aan de ondernemingen zelf over gelaten tot afspraken te komen betreffende de planning van capaciteiten en de verdeling van het inkomen, als eerste stap op weg naar een verdere samenwerking. De in een reproductiecyclus samengebrachte ondernemingen werden daarin geheel vrijgelaten — zozeer zelfs, dat in de zomer van 1976 bij geen enkele instantie bekend was wat de inhoud van de gemaakte afspraken was.

Een eerdere poging ondernemingen tot dit soort samenwerking te bewegen — kort na de hervormingen van 1965 — was mislukt omdat het niet mogelijk was gebleken grote en kleine ondernemingen bij elkaar te brengen. Kleine ondernemingen onttrokken zich aan blijvende samenwerking omdat ze, vaak niet ten onrechte, vreesden voor hun onafhankelijkheid. Grote ondernemingen hadden aan dit soort contacten geen behoefte omdat ze door hun economische suprematie toch al in staat waren voor zichzelf gunstige voorwaarden te bedingen.

Het feit dat nu alle ondernemingen tot federaties van BGA's zijn teruggebracht, en het feit dat elke BGA aan een reproductieeenheid in principe onafhankelijk en met gelijke rechten kan deelnemen hebben deze samenwerking mogelijk gemaakt.

Reproductiecycli zijn in hun werkkerrein uiteraard niet beperkt tot de inkomensverdeling alleen. In principe kunnen binnen de reproductiecyclus afspraken worden gemaakt omtrent de totale economische ontwikkeling, en dat is ook waar dit stelsel op den duur toe moet leiden. Dat met de inkomensverdeling werd begonnen heeft een praktische oorzaak: alle andere methoden tot een zekere regulering van het inkomensbeleid van ondernemingen te komen zijn na de economische hervormingen op een mislukking uitgelopen.

Decentralisering en democratisering

Men zou zich kunnen afvragen, waaruit toch die bijna maniakale drang tot zo groot mogelijke decentralisering in de ontwikkeling van het Joegoslavische arbeiderszelfbestuur te verklaren is. De indruk is, dat in Joegoslavië decentralisering en democratisering aan elkaar worden gelijkgesteld: het verlenen van meer bevoegdheden aan lagere echelons in de organisatie betekent ipso

facto een vergroting van hun maatschappelijke invloed.

Gezien vanuit de ontwikkelingen van het zelfbestuur, en vooral ook gezien de denkrichtingen die aan de ontwikkeling van het arbeiderszelfbestuur een bijdrage hebben geleverd is dat overigens alleszins begrijpelijk.

In de eerste plaats omdat het arbeiderszelfbestuur voor een niet onbelangrijk deel is geïnspireerd door schrijvers die het *associatieprincipe* als meest wezenlijke kenmerk van een ontwikkelde maatschappij beschouwen: het principe dat de maatschappelijke organisatie gebaseerd dient te zijn op vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen de productief werkzamen. Varianten van deze gedachte zijn te vinden bij Kropotkin, Proudhon, de gildensocialisten, de voorvechters van de coöperatieve gedachte en — als belangrijkste — Marx voorzover hij zich uitspreekt vóór een spontaan samenwerkingsverband tussen vrije producenten als onderdeel van de strijd om de bevrijding van de arbeid.

Een tweede reden is, dat — wanneer formeel de bevoegdheden al berusten bij gekozen organen — decentralisering de enige methode is, waarlangs het systeem kan worden vervolmaakt. Toen rond het begin van de jaren zestig de centrale organen van zelfbestuur in de Joegoslavische ondernemingen eenmaal een grote mate van formele zeggenschap hadden verkregen was een inhoudelijke opvulling daarvan — een grotere betrokkenheid van de ondernemingsbevolking — de volgende stap. De instelling van arbeidseenheden in de jaren zestig — decentralisering — had een positieve uitwerking gehad op de mogelijkheid tot controle op het ondernemingsbeleid door productiearbeiders. Van die mogelijkheid werd ook gebruik gemaakt: er was sprake van democratisering.

Het Joegoslavische arbeiderszelfbestuur is bovendien ontstaan als een reactie op een gecentraliseerd staatsocialistisch systeem, dat sterk verbureaucratiseerd was en in dier voege na de invoering van het zelfbestuur werd becritiseerd. Omdat, historisch gesproken, de strijd tegen de bureaucratie samenging met de strijd voor decentralisering van de economie heeft het begrip 'decentralisering' in de hoofden en harten van de Joegoslavische voorvechters van het zelfbestuur tot op de dag van heden een connotatie van strijdbaarheid en vooruitgang.

Voorzover echter in de organisatiesociologie aandacht wordt besteed aan de relatie tussen decentralisering en democratisering worden argumenten gehanteerd die juist wijzen op een negatieve relatie. Het merendeel der organisatiesociologen is de mening toegedaan, dat decentralisering geen of zelfs negatieve gevolgen heeft voor de democratisering. Daarom wil ik hieronder nagaan of de in de organisatiesociologie gehanteerde redeneringen van toepassing zijn op de Joegoslavische situatie.

Het eerste argument is, dat een democratische besluitvorming stoelt op het

bestaan van een meer-partijenstelsel (cq. een meergroepenstelsel of een stelsel van concurrerende leiders) die, omdat ze ieder naar macht streven, voor een evenwicht en daarmee voor democratische besluitvorming zorgen. Diverse partijen houden elkaar in toom, en dat betekent een democratische besluitvorming. Omdat de onderlinge concurrentie van elites voor het democratisch proces van zoveel belang is spreekt men wel van 'democratisch elitisme' of 'eliteconcurrentie'.

Men kan Michels²⁰ beschouwen als een der grondleggers van deze argumentatie. De polyarchische besluitvorming, zoals die door Dahl wordt omschreven en geanalyseerd, stamt uit dezelfde familie.²¹ De studie van Lipset over de democratie binnen de ITU (de typografenbond) is een van de meest bekende uitwerkingen van dit argument.

Een bekend organisatiedeskundige als Nascholt concludeert, dat in moderne complexe organisaties — en daartoe kunnen we zeker de moderne onderneming rekenen — op basis van eliteconcurrentie een hogere mate van interne democratie bestaat dan in organisaties die volgens het concept van directe of representatieve democratie zijn opgebouwd.²²

Men denke tenslotte aan het onderzoek van Oostergaard en Halsey naar de Britse coöperatieve beweging. Daar bestond een organisatiestructuur die grotendeels berustte op de principes van het moderne arbeiderszelfbestuur (met natuurlijk grote politieke verschillen — het onderzoek betrof alleen de organisatorische kanten). Deze twee sociologen stelden echter voor — ter verhoging van de democratie — het bestaande radensysteem te vervangen door een systeem van concurrerende elites.

Er zijn twee redenen waarom de besluitvorming ten aanzien van de Joegoslavische decentralisering niet of nauwelijks is beïnvloed door het argument, dat democratie eerder gezocht moet worden in concurrentie dan in consensus, eerder in elkaar afwisselende elites dan in een stelsel waarin samenwerkingsverbanden van mensen op een laag niveau de besluiten nemen.

In de eerste plaats is het in deze argumenten vervatte democratiebegrip veel te mager voor de Joegoslavische omstandigheden. Bij Michels wordt nog een zeker onderscheid gemaakt tussen het *bestaan van democratie* en het *ontbreken van oligarchie*, maar in het onderzoek van Lipset bij voorbeeld zijn beide volledig aan elkaar gelijk. Eliteconcurrentie laat aan het gewone volk van de onderneming slechts een plaats op de tribune, waar het zich mag uitsloven door de ene, dan wel de andere partij aan te moedigen. Wanneer een van de grondgedachten van het arbeiderszelfbestuur juist is de creatieve vermogens van dit gewone volk zoveel mogelijk tot uitdrukking te doen komen in de besluitvorming binnen en buiten de onderneming dan kan een verruiming van de democratie niet gelegen zijn in het tegen elkaar opbieden van twee of meer groepen, maar in een striktere controle van onderop op de — nu eenmaal in

iedere onderneming bestaande — machthebbers.

De tweede, daarmee samenhangende, reden dat aan het argument weinig waarde wordt toegekend voor de Joegoslavische omstandigheden is, dat het door het ontbreken van een min of meer natuurlijke scheiding tussen kapitaalvertegenwoordigers en arbeiders veel van zijn aantrekkelijkheid verliest. In een kapitalistische onderneming kan door een tegen elkaar uitspelen van leiders ruimte worden geschapen voor — bijvoorbeeld — de vakbeweging om haar invloed te vergroten. Het onder de meest gunstige omstandigheden te bereiken resultaat is echter nooit meer dan een bepaalde vorm van controle-democratie, waarbij de handelingsvrijheid van de machthebbers, of hun vertegenwoordigers binnen de organisatie — wordt afgeremd. Op goede gronden kan men beargumenteren dat het Joegoslavische arbeiderszelfbestuur deze fase al lang achter zich gelaten heeft.

Geheel los van de vraag of de theorie der eliteconcurrentie van belang is als verklaringgrond voor verschijnselen in andere omstandigheden meen ik, dat zij als verklaring voor de ontwikkelingen in Joegoslavië geen betekenis heeft. Een tweede argument dat in de organisatiesociologie ruime aanhang bezit is, dat door decentralisering een centraal controleapparaat in het leven wordt geroepen teneinde de interne cohesie van de organisatie te garanderen. Selznick bijvoorbeeld ziet gecentraliseerde controle zelfs als het belangrijkste gevolg van een decentralisering van bevoegdheden: doordat subsystemen (zoals bijvoorbeeld een BGA) binnen de onderneming meer bevoegdheden verkrijgen zullen ze zich meer laten leiden door hun eigen belang dan door het belang van de moederorganisatie waarvan ze deel uitmaken. Dit heeft tot gevolg dat de noodzaak van een gecentraliseerd controleapparaat steeds groter wordt, teneinde de eenheid in de onderneming te handhaven.²³

Dit is een zwaarwegend argument; het is werkelijk jammer te noemen, dat bij de inrichting van het moderne arbeiderszelfbestuur niet meer rekening is gehouden met de erin vervatte gedachten.

De toegenomen decentralisering heeft in een aantal gevallen namelijk inderdaad geleid tot een vergrote behoefte aan een coördinerend apparaat, waardoor de voordelen van decentralisering teniet werden gedaan. In een door mij onderzochte onderneming in Kroatie werden, onder invloed van de grondwetswijzigingen, de negen arbeidseenheden waaruit de onderneming bestond vervangen door twintig BGA's. Tevens werden aan de in elke afdeling reeds bestaande organen van arbeiderszelfbestuur — arbeidersraad, uitvoerend comité en algemene vergadering — twee nieuwe organen toegevoegd: de raad voor onderlinge verhoudingen voor het voeren van een personeelsbeleid, en de arbeiderscontrole ter verdediging van de zelfbesturende besluitvorming.

Het aantal organen van zelfbestuur op basisniveau nam hierdoor toe van 27 (drie organen in elk van de negen arbeidseenheden) tot 100 (vijf organen in

twintig BGA's). Als gevolg hiervan was een uitbreiding van het coördinatie-apparaat noodzakelijk. Door de onmogelijkheid dit op korte termijn te realiseren kwamen tal van conflicten aan het licht, die binnen twee jaar leidden tot een terugkeer naar een kleiner aantal (namelijk 8) BGA's. Tevens vond een samensmelting plaats tussen de — voorheen gescheiden — organen van zelfbestuur (directie, chefs, bazen) en organen van zelfbestuur.

Ook de ervaringen in andere ondernemingen laten zien, dat de eenheid in de onderneming niet in alle gevallen gemakkelijk te handhaven is voorzover afdelingen werkelijk onafhankelijk zijn. In een grote elektronische onderneming in Nis bijvoorbeeld bestaat de nieuwe structuur volgens BGA-principes sinds juni 1973. Die functioneert op zich uitstekend, maar omdat geen van de afdelingen bereid is mensen voor de centrale administratie af te staan is deze sterk onderbemand, en wordt de eenheid in de onderneming voornamelijk bewaard door de partijorganisatie.²⁴ Ook hier krijgt, als gevolg van de decentralisering, een overkoepelend bestuursorgaan (de partijorganisatie) bevoegdheden waar het niet voor berekend is. Daarmee wordt geen bijdrage geleverd aan de democratisering; waarschijnlijk is het enige gevolg dat de discussie over het te voeren beleid zich verplaatst van de directietafel naar het partijkantoor.

Deze ervaringen tonen mijns inziens aan dat het niet geoorloofd is, decentralisering en democratisering aan elkaar gelijk te stellen. Er zijn blijkbaar grenzen aan de mate van decentralisering die onder bepaalde omstandigheden te bereiken is. Worden die grenzen overschreden dan is een verandering in de organisatiestructuur waarschijnlijk waarbij bevoegdheden weer worden gecentraliseerd.

De decentralisering van de besluitvorming, zoals die in de vorming van BGA's gestalte heeft gekregen, werd in eerste instantie ingegeven door een behoefte aan verdergaande democratisering. Daarbij heeft zich het merkwaardige verschijnsel voorgedaan dat de voornaamste resultaten nu juist niet zijn geboekt in termen van democratisering, maar in termen van betere economische organiseren.

De belangrijkste vernieuwingen waartoe de instelling van BGA's heeft geleid (betere mogelijkheden tot rationele concernvorming, het ontstaan van reproductiecycli, duidelijker economische verhoudingen binnen een onderneming) én de belangrijkste moeilijkheden die optraden bij de formering van BGA's (onenigheid over juridische status en economische onafhankelijkheid) hebben hoogstens indirecte gevolgen gehad voor de democratisering binnen de BGA. De grondwetsamendementen, gericht op het bereiken van verdergaande democratisering binnen de onderneming, hebben voornamelijk hun uitwerking gehad op de relaties *tussen* die ondernemingen.

Mijns inziens is deze curieuze effectverschuiving te verklaren uit de omstan-

digheid dat in 1971 de voornaamste knelpunten gelegen waren in de relaties tussen de ondernemingen, en de relatie tussen onderneming en omgeving. Als gevolg daarvan had waarschijnlijk geen enkele verandering in de organisatie van het zelfbestuur andere resultaten opgeleverd. Van de mogelijkheden tot verandering, die door de grondwets hervormingen werden aangeboden, is een zeer selectief gebruik gemaakt. Dit zou kunnen betekenen dat decentralisering alleen in bepaalde omstandigheden tot democratisering leidt: wanneer buiten het samenwerkingsverband waarop de decentralisering gericht is geen al te grote spanningen bestaan. Is dat wel het geval, dan lekken de mogelijkheden tot decentralisering weg om die spanningen op te lossen.

Noten

- 1 Vgl. C. Castoriadis, *Arbeidersräte und selbstverwaltete Gesellschaft*, Frankfurt 1974, blz. 34 e.v.
- 2 M. Novak, Osnovna organizacija udruženog rada kao temeljna organizacija samoupravne privrede, in: *Ekonomist*, 1973, 19.1.
- 3 Idem, blz. 11.
- 4 M. J. Broekmeyer en I. Cornelissen, *Arbeidersraad of ondernemersstaat*, blz. 48.
- 5 M. Novak, idem, blz. 12.
- 6 M. J. Broekmeyer, *De arbeidersraad in Zuidslavië*, Meppel 1968.
- 7 Vgl.: V. Košćević, Tendencije u razvoju samoupravne normativne delatnosti, Zagreb, opgenomen in: *Kulturni Radnik*, 1971, nr. 6.
- 8 Novak, idem, blz. 12.
- 9 Een kopermijn, een vleesverwerkende onderneming, een cementfabriek, een drankenfabriek en een cementfabriek.
- 10 Amendement 21 punt 2.
- 11 *Borba*, 12 augustus 1973, ten aanzien van de situatie in Bosnie en Hertsegovina.
- 12 *Politika*, 3 juni 1972.
- 13 *Borba*, 17 december 1973.
- 14 *Ekonomiska Politika*, 11 juni 1973.
- 15 D. Janičić, Ustavno konstituisanje udruženog rada, in: *Produktivnost*, februari 1975.
- 16 Rob. Boonzajer Flaes en Joop Ramondt, *Autoriteit en democratie*, Rotterdam 1974, blz. 258.
- 17 *Borba*, 26 september 1973.
- 18 *Borba*, 3 november 1973.
- 19 *Borba*, een serie artikelen in april en mei 1973.
- 20 R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens*, Stuttgart 1957 (oorspr. Leipzig 1911).
- 21 R. A. Dahl, *Polyarchy*, New Haven etc. 1971.
- 22 F. Nascholt, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1972, i.h.b. blz. 32-38.
- 23 P. Selznick, *Leadership in Administration*, 1957.
- 24 *Borba*, 16 december 1973.

De rechtvaardigheidstheorie van John Rawls (2)

door Percy B. Lehning en R. J. van der Veen

Inleiding

In dit tweede deel van ons artikel over Rawls' *A Theory of Justice* bespreken wij de theorie van de rechtvaardige basisstructuur, de afleiding van het difference principle en het probleem van burgerlijke ongehoorzaamheid.*

De rechtvaardige basisstructuur beschrijft een samenleving die met de beginselen van 'justice as fairness' in overeenstemming is. De theorie begint bij de oorspronkelijke toestand. De contractanten kunnen zich nog geen concrete voorstelling maken van de ideale samenleving, belemmerd als zij zijn door de sluier van onwetendheid. In dit stadium gaat het dan ook om de abstracte kenmerken van de institutionele verdeling die aan de rechtvaardigheidsbeginselen voldoet. De basisstructuur, die zo'n institutionele verdeling voortbrengt is de meest rechtvaardige (3.1).

Vervolgens gaat het om de vraag: wat zijn de instituties van de rechtvaardige basisstructuur?

Met deze probleemstelling, die Rawls in het tweede deel (Institutions) van zijn boek uitvoerig behandelt, probeert hij de blauwdruk van een rechtvaardig politiek en economisch systeem te geven (1.2.1) en zijn lezers te overtuigen van de billijkheid of 'fairness' van zijn conceptie. Het is dit deel van *A Theory of Justice*, dat de lezer het materiaal levert voor een vergelijking van zijn weloverwogen rechtvaardigheidsoordelen met die van Rawls (3.2).

Is er in 3 steeds van uitgegaan dat de rechtvaardigheidsbeginselen al zijn gekozen, in 4 wordt de afleiding van 'justice as fairness' uit de premissen van de oorspronkelijke toestand aan de orde gesteld. Wij beperken ons hierbij tot een confrontatie van het difference principle met een door Rawls bestreden

* John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1972 (1971).

In de tekst zullen citaten van en verwijzingen naar dit boek met het pagina- en paragraafnummer worden aangeduid. Deze aanduidingen staan tussen ronde haken: bijv. (587), resp. (par. 35).

Het eerste gedeelte van dit artikel verscheen in: *Acta Politica*, jrg. 11, 1976, pp. 449-488.