

Van top-down management control naar democratische besluitvorming

Margreet Boersma, Gjalt de Jong

Received 8 May 2018 | Accepted 16 May 2018 | Published 23 July 2018

Samenvatting

Financiële en daarmee sociale ongelijkheid is een belangrijk neveneffect van de wijze waarop we de besturing van organisaties hebben ingericht. Deze sociale ongelijkheid brengt veel kosten met zich mee en is schadelijk voor de maatschappelijke stabiliteit. Een manier om deze ongelijkheid kleiner te maken, is door de besluitvormende macht in organisaties te delen met de medewerkers. Dit artikel toont met twee casussen hoe deze gedeelde besluitvorming, door middel van democratische stemronden, praktisch kan worden vormgegeven. Het artikel besluit met drie leidende principes voor gedeelde besluitvorming en een korte reflectie op de incorporatie van het ecologische belang in het besluitvormingsmodel.

Relevantie voor de praktijk

Bedrijven die de overgang willen maken van top-down-sturing en control naar bottom-up empowerment, zoeken vaak naar manieren hoe dit praktisch vormgegeven kan worden. Vaak wordt er gesproken over loslaten en het hebben van vertrouwen. Veel bedrijfseigenaren of bestuurders ervaren dit als te risicovol en houden daardoor vast aan hun vertrouwde hiërarchische baas-werknemer-verhouding. Dit artikel toont hoe democratische besturing een duurzame middenweg kan zijn tussen top-down control en (blind) vertrouwen.

1. Inleiding

“Democratisch ondernemen verandert fundamenteel de hiërarchische werkgever-werknemer-relatie die de prioriteit van het kapitaal op de arbeid weerspiegelt”
(Bouckaert 2005)

Sinds een aantal jaren wordt het meer en meer duidelijk dat er sprake is van groeiende financiële ongelijkheid (Piketty 2013). Het laatste rapport van Oxfam International (2018) toont aan dat van de ruim 9000 miljard dollar toegenomen mondiale rijkdom, 82 procent naar de rijkste 1 procent van de wereld is gegaan.¹ Deze financiële ongelijkheid leidt tot een toenemende sociale ongelijkheid in de samenleving. Deze sociale ongelijkheid brengt veel kosten met zich mee en is schadelijk voor de maatschappelijke stabiliteit (Wilkinson 2005; Piketty 2013).

Een belangrijke oorzaak van de groeiende ongelijkheid ligt in de wijze waarop organisaties bestuurd worden (Wolff 2012). Deze wijze van besturing is veelal (al dan niet onbewust) gebaseerd op de agency-theorie (Daily et

al. 2003; Corbey 2010; Zeitoun et al. 2014; Osterloh and Frey 2006). De aandeelhouders – of de gemandateerde directieleden – bepalen wat, waar en hoe er geproduceerd wordt, en wat er met de winst gebeurt. De medewerkers voeren deze opdrachten uit. Een studie van Oxfam International (2018) toont dat veel geld naar aandeelhouders en de top van grote bedrijven gaat en te weinig naar werknemers.

Om deze financiële en daardoor tevens sociale ongelijkheid in organisatie tegen te gaan, is er de mogelijkheid de besluitvormende macht te delen met de werknemers (Dow 2003; Bouckaert 2005; Osterloh and Frey 2006; Wolff 2012). Dit kan in de vorm van werknemerscoöperaties of door de inrichting van democratische beslissingsstructuren. Deze vormen onderscheiden zich van zelfsturing in de zin dat de financiële investeerder een gelijkwaardige rol behoudt in de besluitvorming; bij werknemerscoöperaties zijn het de werknemers die tevens financieel investeerder worden. De traditionele werkgever-werknemer-verhouding verandert in een partnerschap. Zelfsturing heeft meestal betrekking op het in

positie brengen van de medewerkers, en wordt van de financiële inbrengers verwacht dat ze loslaten op basis van vertrouwen.

De idee van democratische besluitvorming is niet nieuw. Bouckaert (2005) geeft aan dat in het begin van de negentiende eeuw economische democratie al als een derde weg werd gezien naast het liberalisme en het collectivisme. Hij verwijst naar een studie van Guiol et al. (2000) en Mill (1848) die melding maken van experimenten in 1820 in de verzekerings- en schilderspraktijk. Toch heeft deze vorm niet veel terrein gewonnen. Het is interessant waarom niet. Een deel van de oorzaak kan liggen in de belemmering die men ziet. Avner Ben-ner (1984; in: Errasti et al. 2017) noemt als belangrijkste tegenwerpingen: werknemerscoöperaties zouden sneller ten onder gaan door o.a. de kortzichtigheid van de leden, de lage motivatie door een gebrek aan monitoring, het te ver doorgevoerde gelijkheidsbeginsel en de neiging om de organisatie klein te houden vanuit sociale redenen. Burden (2014) toont echter met zijn onderzoek dat bedrijven die door medewerkers worden bestuurd veel vaker overleven dan conventionele organisaties. Zelfs besturing door meerdere stakeholders (multistakeholder governance) is levensvatbaar (Leviten-Reid and Fairbairn 2011).

Wellicht ligt een ander deel van de oorzaak in de onbekendheid met de inrichting ervan in organisaties. Er is weinig praktisch onderzoek bekend naar het vormgeven van gedeelde besluitvorming. Hoe kunnen bedrijven gedeelde besluitvorming ontwerpen, invoeren en bestendigen? Dit artikel geeft een antwoord op deze vragen, waarmee we de praktijk helpen om de transitie te maken.

De opzet van dit artikel is als volgt. In de tweede paragraaf geven we een beknopte beschouwing op de principes van gedeelde besluitvorming en duurzame waardecreatie. In de derde paragraaf analyseren we twee best-practices: de Breman Installatiegroep en Mondragon Corporation. In de laatste paragraaf vatten we de inzichten vanuit de twee casestudies samen en bespreken we hoe de lessen doorgetrokken kunnen worden naar niet alleen het balanceren van financiële en sociale waarden, maar ook tussen deze en ecologische belangen.

2. Corporate governance en gedeelde besluitvorming

Een dominante logica in de corporate governance-literatuur alsmede in de praktijk is de agency-theorie (Daily et al. 2003; Corbey 2010; Zeitoun et al. 2014; Osterloh and Frey 2006). Vanuit dit perspectief zijn de aandeelhouders de enige belanghebbende. Zij delegeren hun zeggenschap naar managers, die vervolgens verplicht zijn om besluiten te nemen in het belang van de aandeelhouders. Alleen dan zijn organisaties levensvatbaar en effectief. Top-down control en extrinsieke beloningsmechanismen moeten opportunistisch gedrag van deze managers voorkomen.

Dit governance-principe staat haaks op het idee dat een organisatie veel meer groeperingen kent die een belang in organisaties hebben en dus een recht hebben om mee te beslissen. Dit laatste is het uitgangspunt van de stakeholdertheorie. Freeman (1997) stelt dat niet alleen aandeelhouders een belang (stake) hebben in organisaties, maar ook werknemers, klanten, leveranciers en de lokale gemeenschap waarin de organisatie opereert. Het argument waarom ook zij een recht hebben om mee te beslissen is gelegen in het Kantiaanse beginsel dat ieder mens niet slechts als middel ingezet kan worden (Moriarty 2014). Klanten zijn niet alleen mensen aan wie de producten moeten worden verkocht, medewerkers zijn niet alleen productiemiddelen. Alle stakeholders zijn ook 'gewoon' medemensen en daarmee gelijkwaardig aan hen die de organisatie bezitten. Vanuit dit Kantiaanse perspectief op 'goed ondernemerschap' stelt Freeman daarom dat deze belanghebbenden ook *moeten* deelnemen in de besluitvorming. Dow (2003) stelt echter dit onvervreembare recht op democratische governance ter discussie, en beargumenteert dat ieder mens het recht moet hebben om te *kieszen* voor participatie of niet. Zeitoun et al. (2014) stelt vanuit een utilitaristisch perspectief dat het in acht nemen van de belangen van alle stakeholders tot meer welvaartcreatie en een duurzaam concurrentievoordeel leidt dan wanneer een organisatie alleen handelt ten dienste van de aandeelhouders. Wolff (2012) stelt dat gedeelde besluitvorming de fouten in het huidige economische kapitalistische systeem corrigeert. Hij noemt als voorbeeld het besluit om de productie over te brengen naar landen met lagere productiekosten. In organisaties waarin medewerkers beslissen, zullen ze niet snel tot dit besluit overgaan. Ze verliezen dan immers zelf hun baan. Als laatste blijkt vanuit de vakgebieden HRM en organisatiepsychologie dat gedeelde besluitvorming aansluit bij de behoefte tot autonomie van de medewerker. Autonomie is volgens de Self-Determination theory één van de drie basisbehoeften (naast competentie en verbinding) van ieder mens (Deci et al. 2017). Werken vanuit deze behoeften leidt tot verbeterde intrinsieke motivatie en daardoor tot verhoogd welzijn en betere prestaties van de medewerker (Nielsen et al. 2017).

De inrichting van gedeelde besluitvorming in een organisatie kent verschillende dimensies. Zo zijn er keuzes te maken over: a) over welke onderwerpen de stakeholders wel en niet besluiten; b) de mate waarin het besluitvormingsproces procedureel wordt beschreven; c) of iedereen via stemrecht meebeslist, of dat een vertegenwoordiger de belangen behartigt; d) de mate waarin voorafgaand aan de beslissing de stakeholders geraadpleegd dienen te worden (Moriarty 2014). Stakeholdertheorie werkt dit naar ons beste weten vervolgens niet verder in detail uit.

De vraag rijst daarom of, en zo ja hoe gedeelde besluitvorming ontworpen, ingevoerd en bestendigd kan worden in een wereld waarin het op agency theory gebaseerde model dominant is.

In de volgende paragraaf analyseren we twee casestudies die succesvol geëxperimenteerd hebben met een alternatief organisatie-model van gedeelde besluitvorming.

3. Twee casestudies

Case 1: breman installatiegroep

Dit artikel presenteert twee casussen die gedeelde besluitvorming tussen aandeelhouders en werknemers hebben doorgevoerd. Voor elk van deze casestudies hebben we de gebruikelijke onderzoeksmethoden toegepast waarin de analyse van interviews, bedrijfsbezoeken en bedrijfsdocumentatie centraal stonden.

De eerste casestudie is Breman Installatiegroep. In 1972 voerde de eigenaar het democratische model in. Breman schrijft daar zelf het volgende over:

“Lang voordat bedrijven massaal beweerden dat ‘hun personeel hun kapitaal was’, bracht de Breman Installatiegroep die gedachte, vanuit christelijk-sociaal oogpunt, al in de praktijk. Breman vond dat medewerkers mee moesten delen in de zeggenschap over het bedrijf. En in de winst. De medewerkers hebben in deze Breman-structuur evenveel zeggenschap over het bezit als de aandeelhouders. Het is de inzet van de medewerkers die het rendement bepaalt, daarom geldt binnen de Breman Installatiegroep een goede winstdelingsregeling”.

Het model werkt al vele jaren, en Breman bewijst dat het model ook stand houdt in economische crisistijd. In het buitenland is Mondragon Corporation een bekend voorbeeld, één van de auteurs bezocht deze organisatie in juli 2016. Iedere werknemer is eigenaar van de coöperatie en heeft daarmee één stem in de besluitvorming, zowel op unitniveau als in het bedrijf als geheel. Het voordeel van een organisatie waar werknemers tevens eigenaar zijn, is

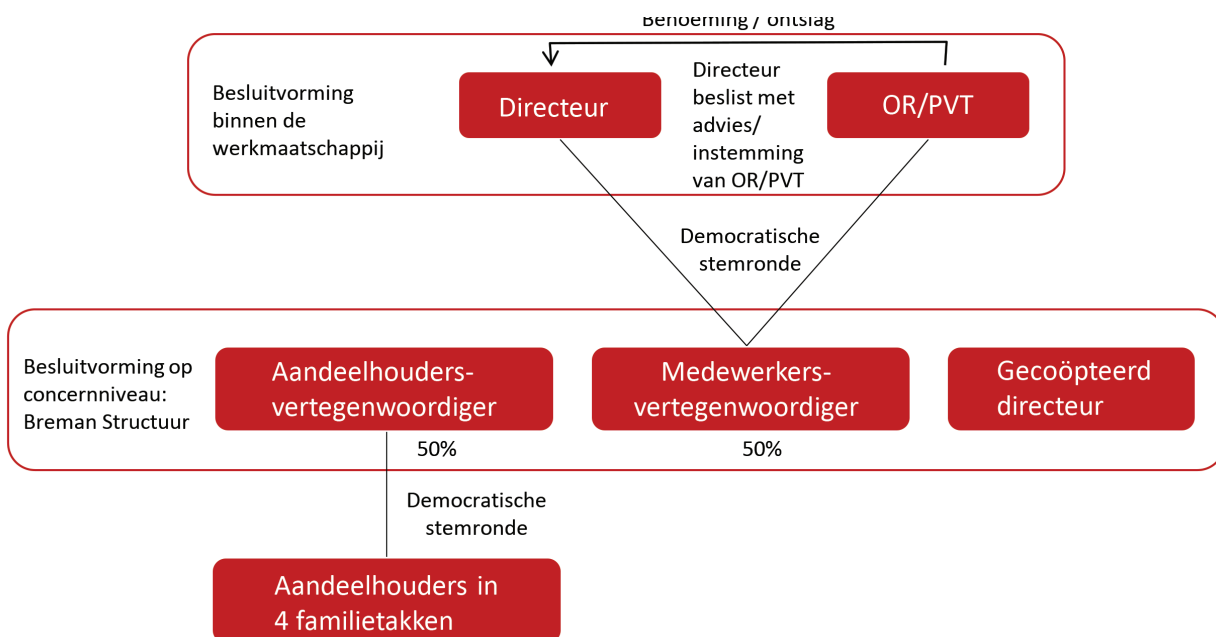
dat de belangen van de geldschieter (de werknemers) en het personeel (diezelfde werknemers) één zijn.

In Nederland is de Breman Installatiegroep (verder aangehaald als ‘Breman’) een bekend voorbeeld van gedeelde (door democratische) besluitvorming en het leidende principe van solidariteit (De Jong and Van Witeloostuijn 2004). Breman bestaat uit ruim 30 werkmaatschappijen (grotendeels in Nederland, er is één vestiging in Duitsland) in vier divisies te weten Woningbouw, Woningbeheer, Utiliteit en een divisie met overige activiteiten, zoals daktechniek.

Binnen Breman zijn ruim 1500 mensen werkzaam, zij maken jaarlijks gezamenlijk een omzet van 250 miljoen euro. Breman is erg goed de verschillende economische crises doorgekomen. Er zijn geen gedwongen ontslagen geweest en er zijn geen werkmaatschappijen failliet gegaan.

Juridisch is al het bezit van de aandeelhouders, de familie van de oprichter Tijmen Breman. Formeel hebben zij dus volledig zeggenschap. Het was zoon Reind Breman die vanuit sociaal-christelijk perspectief vond dat ook medewerkers een onderdeel waren van het kapitaal, en dus zeggenschap moesten hebben en mee moesten delen in de winst. De voormalig algemeen manager, Risco Balkenende, zegt daarover: “Reind Breman heeft geprobeerd de antithese tussen kapitaal en arbeid te doorbreken. Hij wilde de kapitaalbezitter en de arbeider niet tegenover elkaar zetten, maar naast elkaar. De kapitaalverschaffer krijgt rente, de arbeider ontvangt loon, en als we samen de verantwoordelijkheid delen, delen we ook samen de winst, was zijn gedachte”.²

Sinds 1972 is daarom gedeelde zeggenschap op twee plaatsen vormgegeven: in Breman Structuur en binnen iedere werkmaatschappij. Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de gedeelde besluitvorming binnen Breman.



Figuur 1. Gedeelde besluitvormingsstructuur bij de Breman Installatiegroep.

Beslissingen die het hele concern aangaan, worden genomen in ‘**Breman Structuur**’. In Breman Structuur hebben aandeelhouders en personeel ieder een gelijke stem. Medewerkers hoeven geen geld in te leggen om stemrecht te verwerven: medewerkers van Breman vertegenwoordigen het menselijke kapitaal. Beslissingen worden hier niet genomen door stemming, maar door twee gekozen vertegenwoordigers (een vanuit de aandeelhouders en een vanuit het personeel) en een derde gecoöpteerde directeur. Deze drie personen moeten het unaniem eens zijn over een beslissing.

Deze vertegenwoordigers baseren hun beslissing op peilingen binnen hun geleding. Het proces gaat als volgt. Ten eerste bereidt Breman Structuur in samenwerking met de organisatie een besluit voor. Vervolgens wordt dit besluit ter goedkeuring voorgelegd aan de organisatie. Dit gebeurt door het verzenden van een mail met de stukken naar drie partijen: naar de directeuren, naar de aandeelhoudervertegenwoordigers (dit zijn er 4) en naar de contactpersonen van alle ondernemingsraden/personeelvertegenwoordigingen (OR/PVT). Daaropvolgend peilt iedere OR binnen de werkmaatschappij bij het personeel welk besluit genomen moet worden. Dit kan gaan via gesprekken of mails. Het besluit van de OR is een halve stem. Daarnaast heeft de directeur ook een halve stem. Bij een gelijk besluit is dit dus samen 1 stem als werkmaatschappij in het geheel. Bij tegengesteld besluit heffen de stemmen elkaar op en leidt dit tot geen stem. Van de ruim 30 werkmaatschappijen moet minstens 50% voor een besluit zijn. Daarnaast geldt ook nog eens een meerderheid van het personeel: van de ruim 1500 mensen moeten dus minimaal 750 mensen voor zijn. Is minimaal 50% van de werkmaatschappij en 50% van het personeel voor het besluit, dan brengt de vertegenwoordiger dat besluit in in Breman Structuur; is de meerderheid dus tegen, dan is dat het standpunt van de vertegenwoordiger.

Een zelfde proces geldt ook bij de aandeelhouders: de vertegenwoordiger peilt de stemming bij de 4 aandeelhouderstakken; 3 van de 4 takken moeten voor het besluit zijn, anders zijn ze dus tegen het besluit. Dit besluit wordt ingebracht in Breman Structuur.

Breman Structuur heeft naast een vertegenwoordiger van de aandeelhouders en een vertegenwoordiger van het personeel ook een **gecoöpteerd directeur**. Deze persoon wordt benoemd door de twee vertegenwoordigers. Deze rol draagt zorg voor een juist proces in de besluitvorming. Zo kan de situatie zich voordoen dat een krappe meerderheid voor een besluit is, waardoor een beslissing gerechtvaardigd kan zijn. De directeur zal in dit geval goed naar de genoemde bezwaren kijken en onderzoeken of het besluit op lange termijn ook houdbaar is. Theoretisch zou de directeur een besluit op grond van zijn kwalitatieve toets kunnen aanhouden. Dit is echter nog nooit voorgekomen, wel wordt er dan in de uitvoering van het besluit rekening gehouden met het minderheidsbelang.

Binnen de werkmaatschappij worden de personeelsleden vertegenwoordigd door de **OR** (meer dan 50 medewerkers) of de personeelvertegenwoordiging (**PVT**).

Deze vertegenwoordiging bestaat uit drie tot zeven mensen. Zij niet de besluitvormende bevoegdheid, deze ligt bij de **directeur** van de werkmaatschappij. Wat betreft instemming of advies wordt grotendeels de Wet op de Ondernemingsraden gevolgd. Neemt een directeur echter vaak beslissingen die niet in lijn zijn met het standpunt van de OR, dan kan dit op termijn zijn eigen positie ter discussie stellen.

De beslissing over de benoeming en het ontslag van de directeur ligt namelijk bij de OR. Daarmee hebben de personeelsleden een belangrijke troef in handen om de macht van de directeur in te dammen. Immers, neemt de directeur te vaak eigenstandig beslissingen zonder consultatie of goedkeuring van de OR/PVT, dan kan dit uiteindelijk leiden tot ontevredenheid en daarmee verlies van draagvlak voor zijn of haar positie in de organisatie.

Gaat het om strategische beslissingen, zoals investeringen waarvoor financieel kapitaal nodig is, dan is het aan ‘Breman Structuur’ om hier een concernbesluit van te maken volgens het eerder beschreven proces. De beslissingen hebben immers impact op de hele organisatie, omdat financiering vanuit het concern wordt geleverd.

De case van de Breman Installatiegroep levert de volgende waardevolle inzichten voor de inrichting van organisaties met gedeelde besluitvorming. Ten eerste, op het niveau van de werkmaatschappij beslist de directeur, maar deze neemt het advies van de OR / PVT mee in zijn of haar besluit. Voor grotere, tactische beslissingen geldt een instemmingsverplichting. Ten tweede, de OR/PVT legt besluiten voor aan het personeel. Daarmee blijft er betrokkenheid tussen de OR en het personeel. Door de consultatie weet het personeel wat er op directieniveau speelt. Ten derde, grotere, strategische beslissingen die het hele concern aangaan, worden eerst op het niveau van de werkmaatschappij gepeild door middel van democratische stemronden. Bij voldoende meerderheid brengt de vertegenwoordiger van het personeel / aandeelhouders het besluit in in Breman Structuur. Tenslotte, het personeel beslist via de OR over de benoeming en het ontslag van de directeur.

Door middel van deze structuren heeft Breman er voor gezorgd dat de organisatie een blijvend gedeelde besluitvorming kent. Geen enkele persoon, buitenstaanders of organisatie-entiteit zoals een OR kan individueel beslissingen nemen. Het moet en gebeurt altijd in overleg met alle belanghebbenden in de organisatie.

Case 2: Mondragon Corporation

De Mondragon Corporation, gelegen in het Spaanse Baskenland, is de tweede casus. Mondragon Corporation (hierna ‘Mondragon’) is een uitgebreid netwerk van coöperaties en al vaker onderwerp van studie geweest (Errasti et al. 2017; Bakaikoa et al. 2004; Turnbull 1995; Dow 2003). De beschrijving van Mondragon’s governance-structuur is met name gebaseerd op eigen dataverzameling in 2016 en recent in 2018; studies van Bakaikoa et al. (2004) en Turnbull (1995) onderbouwen deze bevindingen.

Mondragon startte in de jaren '50 van de vorige eeuw met één organisatie: Ulgor, een productiebedrijf van gasovens en fornuizen. Dit was de vrucht van een jarenlange investering van pater Arizmendiarrreta, die vanaf 1943 lokale projecten stimuleerde in de Baskische regio. Een jaar later zag een afnemerscoöperatie het licht – Eroski – de plek waar de apparaten en andere artikelen verkocht konden worden. De eerste regionale waardeketen was ontstaan. Er werd winst gemaakt, en met deze winst werden drie fondsen aangelegd: het innovatiefonds, het educatiefonds en het solidariteitsfonds. Ook werd uit de winst geïnvesteerd in ondersteunende staf, zoals een boekhouder en communicatie. Democratische besluitvorming was er vanaf het begin.

In 2017 gelden deze inrichtingsprincipes nog steeds, alleen telt Mondragon ruim 74.000 werknemers, 102 coöperaties, 140 subsidiaries en een omzet van 12 miljard euro. Ofschoon er een spanning zit op hun bestuursmodel (Bretos et al. 2018), is Mondragon toch nog steeds het voorbeeld van zelfbestuur, democratie, innovatie en solidariteit. De kern van het model is dat Mondragon Corporation haar waarden, zoals solidariteit en democratie, ingebed en verankerd heeft in het organisatorische systeem. Het systeem bestaat uit de volgende elementen.

Ten eerste kan iedereen die langer dan 2 jaar werkt bij Mondragon, partner worden in de coöperatie door 15.000 euro te storten in een deposito van de bank van Mondra-

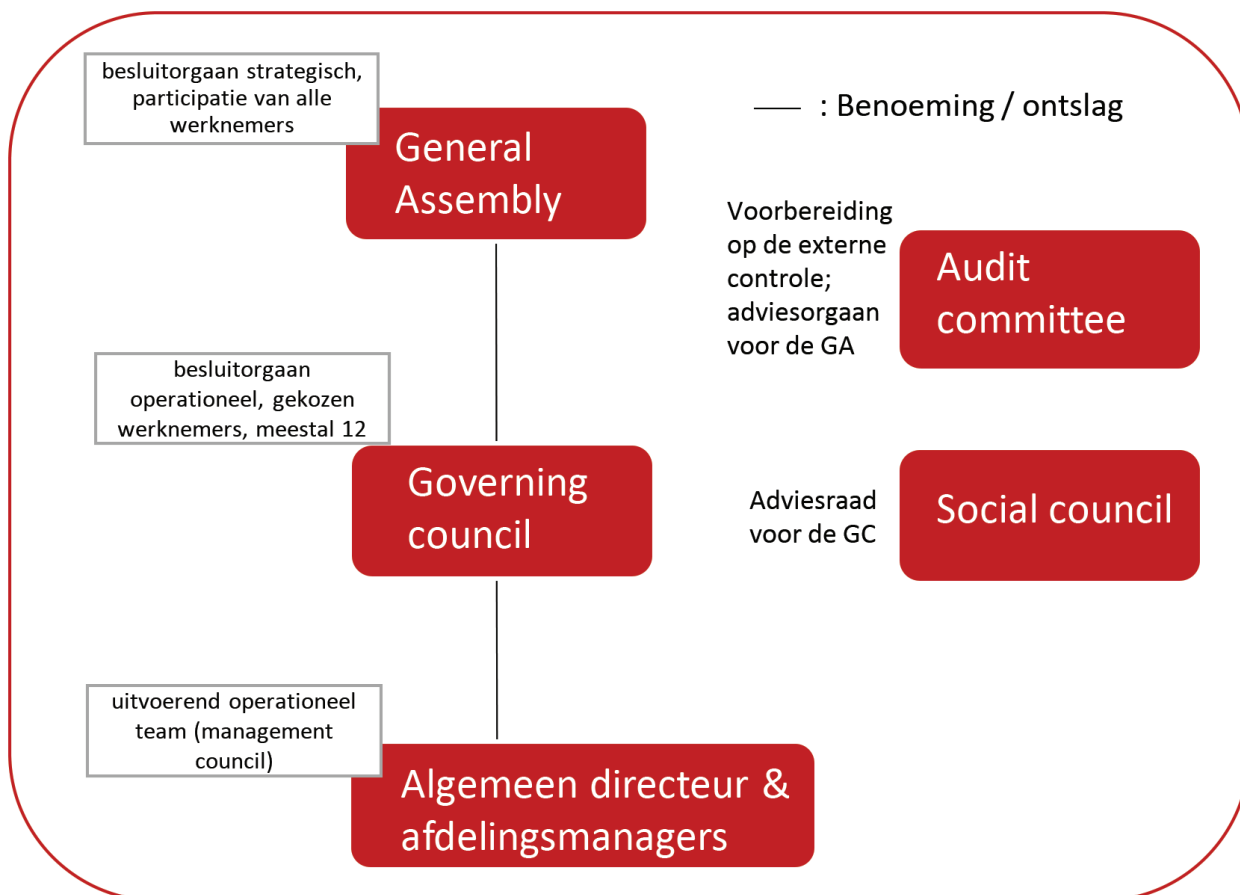
gon (Laboral Cutxa). Dit geld blijft van de medewerker en groeit per jaar bij winst, maar kan ook krimpen bij verliezen. Het wordt, zoals dat gebruikelijk is bij banken, deels gebruikt voor het uitlenen van geld voor investeringen. Daarmee is de medewerker dus kapitaalverschaffer en medewerker tegelijkertijd. Dit geeft hem of haar het recht om mee te besluiten over alle zaken die hem of haar aangaan. Dit recht komt voort uit de twee waarden die bij Mondragon centraal staan:

- ‘soevereiniteit’: een mens is autonoom en is in essentie geen verantwoording verschuldigd aan hoger gelegen macht; en
- financieel kapitaal is instrumenteel en ondergeschikt aan menselijk kapitaal.

Omdat iedereen zowel medewerker als eigenaar is van de Mondragon-organisatie, beslist iedereen ook mee. Echter vraagt dit met 74.000 mensen een goede organisatie. Hiervoor heeft Mondragon een besluitvormende democratische structuur (zie figuur 2).

Deze gedeelde besluitvormingsstructuur geldt zowel voor iedere business unit, als voor het hoofdkantoor. Het bestaat uit de volgende onderdelen.

De **general assembly** (GA) is het belangrijkste besluitvormende orgaan van de business unit. In de GA nemen alle mensen van de business unit deel (in de GA voor de hele coöperatie nemen 650 afgevaardigden vanuit de business units deel). De GA wordt minimaal één keer per jaar georganiseerd, maar dit kan ook vaker, al



Figuur 2. Gedeelde besluitvormingsstructuur van de Mondragon Corporation.

naar gelang de urgentie van de te nemen beslissingen. Beslissingen worden genomen op basis van één mens, één stem. Bij beslissingen die gevoelig zijn, kan er anoniem worden gestemd. Meestal geldt dat beslissingen worden aangenomen als de meerderheid voor is. Twee derde van de stemmen wordt aangehouden bij beslissingen die gevoelig kunnen liggen, zoals fusies, ontbinding van een onderdeel of het uit functie zetten van de leden van de governing council buiten de gebruikelijke cyclus om.

Wordt dit percentage niet gehaald, dan moet het besluit terug naar de tekentafel. Zo waarborgt Mondragon dat ook de minderheid gehoord wordt en zich betrokken blijft voelen. Een mooi voorbeeld van dat mensen voorbij hun persoonlijke belang kunnen stemmen voor het algemeen belang is, dat er tijdens een GA 94% van de mensen had gestemd voor een loonsverlaging van 7%, omdat dit nodig was om het bedrijf te redden.³

Deze bijeenkomsten worden voorbereid door de **governing council (GC)**. Dit operationele team bestaat uit meestal 12 personen uit het primaire proces, de staf van de organisatie en klanten. Zij worden gekozen tijdens de general assembly. Ze zijn gemandateerd voor het nemen van de meeste operationele beslissingen.

De governing council kiest **een directeur en één of meerdere afdelingsmanagers** (in de oude taal noemen we dit team het managementteam), zoals financiën, HR, marketing en productie al naar gelang de werknemers deze functies van belang vinden. Deze groep mensen is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Zij bereiden beslissingen voor en leggen deze voor aan de governing council. De governing council beslist.

De governing council wordt geadviseerd door de **social council** (de ondernemingsraad). De social council wordt samengesteld naar grootte van de afdelingen binnen de business unit, maar kent geen afdelingsmanagers. Deze council heeft nauw contact met alle medewerkers, zodat zij goed op de hoogte zijn van hun meningen, ideeën en gevoelens.

De governing council informeert **iedere maand alle medewerkers over de beslissingen die zij hebben genomen** en delen op deze bijeenkomsten de informatie die hun ter beschikking staat. Zo hebben alle medewerkers zicht op de inkomsten en uitgaven.

Naast deze besluitvormingslijn kent Mondragon nog een controlerend orgaan: het auditcomité. Het auditcomité bereidt met name het werk voor de jaarlijkse controle van de accountant voor.

Mondragon kent 102 coöperaties. Iedere coöperatie heeft de structuur zoals hierboven beschreven. Naast deze business units kent Mondragon ook een hoofdkantoor: Mondragón Co-operative Corporation (MCC). Dit hoofdkantoor vestigt ondersteunende diensten voor het totaalbedrijf, zoals finance & control, opleidingen en communicatie. Ook dit onderdeel kent een governing council, bestaande uit medewerkers en de klanten – alleen zijn hier de business units de klanten. Dit team bereidt tevens de jaarlijkse Mondragon General Assembly voor; dit is de bijeenkomst waarin besluiten worden genomen die heel Mondragon Corporation aangaan.

De case van Mondragon levert de volgende waardevolle inzichten op voor de inrichting van organisaties op gedeelde besluitvorming. Ten eerste, de medewerkers beslissen alles, door hun deelname in de general assembly en een vertegenwoordiging van hen in de governing council. Ten tweede, de governing council is gemandateerd om operationele besluiten te nemen, mede in acht nemend het advies van de social council. Ten derde, de social council is het orgaan dat in nauw contact staat met de medewerkers. Grotere beslissingen die het hele concern aangaan, worden eerst op het niveau van de werkmaatschappij voorbereid. Daarna worden besluiten hierover genomen tijdens de General Assembly. Het personeel beslist via de governing council over de benoeming en het ontslag van de directeur en de afdelingsmanagers.

4. Conclusies

Mondragon en Breman zijn twee organisaties van verschillende nationaliteit en zijn verschillend in hun omvang. Beide organisaties hebben gelijkwaardigheid als filosofische waarde ingebed in hun organisatiestructuur door gedeelde besluitvorming. Het is juist om deze reden dat beide organisaties in staat geweest zijn om de verschillende economische crises in de afgelopen decennia succesvol te doorstaan. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van beide casestudies.

Op basis van het besturingsmodel van Breman en Mondragon herleiden we drie leidende principes die ten grondslag liggen aan de governance van deze organisaties:

- 1) er is gelijkwaardigheid tussen financieel en sociaal kapitaal;
- 2) gelijkwaardigheid leidt tot gezamenlijke besluitvorming over alles wat de organisatie aangaat;
- 3) de rol van de systemen is faciliterend en dienend.

Les 1: Gelijkwaardigheid tussen financieel en sociaal kapitaal

In hiërarchische organisaties hebben de kapitaalverschaffers de zeggenschap over het bedrijf. Vaak start een bedrijf doordat één of een paar mensen hun geld investeren in de oprichting van het bedrijf. Bij expansie kan een bedrijf kiezen voor een aandeelhoudersconstructie; de aandeelhouder verwerft met zijn investering het recht op zeggenschap en dividend. Bij publieke organisaties, zoals het onderwijs of de politie, is de overheid de kapitaalverschaffer. Zij mandateert de beslissingsbevoegdheid naar de top van de organisatie, die deze bevoegdheid vervolgens top-down verder delegeert.

Breman en Mondragon laten zien dat deze zeggenschap gelijkwaardig ingericht kan worden. Breman stelt dat kapitaalverschaffers (financieel kapitaal) en medewerkers (sociaal kapitaal) gelijkwaardig zijn. Het bedrijf is niet alleen het eigendom van de aandeelhouders, maar

Tabel 1. Samenvatting van de belangrijkste dimensies van de democratische structuren van Breman en Mondragon.

Dimensie	Breman	Mondragon
Strategisch besluitvormend orgaan (SBO)	Breman Structuur	General Assembly
Samenstelling SBO	Vertegenwoordiging van aandeelhouders, personeel en een derde gecoöpteerd lid	Het hele personeel
Wijze van besluitvorming in dit SBO	De vertegenwoordigers brengen een besluit in dat bij hun achterban door stemming verkregen is	Stemrecht: iedereen stemt mee
Welke besluiten neemt het SBO	Alle strategische besluiten die het hele concern aangaan	Alle strategische besluiten die het hele concern aangaan
Dagelijkse leiding	Directeur	Governing Council
Samenstelling dagelijkse leiding	Directeur	Meestal 6 medewerkers en 6 klanten
Wijze van besluitvorming door de dagelijkse leiding	De directeur van de werkmaatschappij neemt de beslissing met in achtneming van het advies/instemming van de OR	De Governing Council van de werkmaatschappij neemt de beslissing met inachtneming van het advies/instemming van de social council
Selectie, werving en aanname van de dagelijkse leiding	Het personeel beslist via de OR over de benoeming en het ontslag van de directeur	Het personeel beslist via de governing council over de benoeming en het ontslag van de directeur en de afdelingsmanagers
Wijze waarop het besluitvormingsproces verloopt	Formeel	Formeel

een sociaal contract van financiële investeerders en medewerkers. Mondragon gaat nog een stap verder en ziet de onderneming als een instrument om het welzijn van de medewerkers te vergroten. Winst is hiertoe slechts een middel. De organisatie is een gemeenschap van autonome en creatieve mensen. Vanuit dit perspectief is het niet meer dan logisch dat deze mensen ook zeggenschap hebben: ‘zonder economische democratie wordt de persoon op een meer of minder subtiele wijze dienstbaar gemaakt aan een systeem’ (Bouckaert 2005, p. 49).

Les 2. Gelijkwaardigheid leidt tot gezamenlijke besluitvorming en gaat over alles wat de organisatie aangaat

In een hiërarchie ligt de beslissingsbevoegdheid, maar ook de verantwoordelijkheid bij de top van de organisatie. Een risico dat dit model met zich meebrengt is dat managers met macht prestaties proberen af te dwingen om hun verantwoordelijkheid na te komen. Als de top heeft bepaald dat de verkoopcijfers omhoog moeten, dan krijgt de afdeling een target, en is het aan de medewerkers om deze target te halen. In het meest extreme geval zal de manager de slecht presterende medewerker uit zijn functie zetten, om zo de eigen positie veilig te stellen.

Dit risico vervalt zodra medewerkers gedeeld verantwoordelijk zijn. Zowel bij Mondragon als bij Breman is het de werkvloer zelf die bepaalt welke targets wenselijk en haalbaar zijn. Gedeelde besluitvorming verhoogt daarmee de betrokkenheid en verdiept het economisch bewustzijn over de organisatie (Bouckaert and Lohr 1999).

Vanuit deze bottom-up-verantwoordelijkheid wordt de rol van de manager faciliterend in plaats van sturend. Bij beide organisaties zijn het dan ook de medewerkers die beslissen over de benoeming en het uit functie zetten van de manager.

Les 3. Vanwege de gezamenlijke besluitvorming is de rol van systemen faciliterend en dienend

De traditionele rol van managers is sturing geven aan toezicht houden op de uitvoering en coördinatie van het werk. Daarvoor ontwikkelen ze met ondersteuning van de staffunctionarissen allerlei instrumenten die hen helpen om die taak goed uit te voeren. Bekende instrumenten zijn managementrapportages, indicatoren en beoordelingsprocedures; vormen waarmee werk (en daarmee gedrag van mensen) gestuurd en gecontroleerd wordt. Zo ontstaan er twee werelden in organisaties: de wereld van degene die het werk uitvoert (de leefwereld), en de wereld van de manager en zijn staf die dit werk sturen, coördineren en hier toezicht op houden (de stuur- en toezichtswereld) met behulp van de systemen.

Bij Breman en Mondragon liggen deze twee werelden dicht tegen elkaar aan. Immers: de medewerkers die zich begeven in de leefwereld hebben ook een belangrijke positie in de sturing en het toezicht. De systemen zijn in democratische organisaties daarom ook van de leefwereld zelf. Door de gezamenlijke besluitvorming worden alle formulieren, procedures en andere systeemonderdelen alleen ontwikkeld als de praktijk daar mede de waarde van ziet.

Ten slotte

Het uitgangspunt van dit artikel is dat een belangrijke oorzaak voor de groeiende financiële ongelijkheid (en daarmee groeiende sociale ongelijkheid) gelegen is in het machtsverschil tussen de financiële investeerders (eigenaren en aandeelhouders) en de medewerkers. Wie betaalt, bepaalt. Maar er is nog een fundamentele ongelijkheid in onze samenleving: de ongelijkheid tussen financieel en ecologisch kapitaal. Aandeelhouders beslissen immers nu nog, binnen wetgevende kaders, over het gebruik van grondstoffen en hoe om te gaan met ecologische externa-

liteiten. Om de klimaatverandering en vervuiling tegen te gaan, zou het gedeelde besluitvormingsmodel uitgebreid kunnen worden met de deelname van een ecologische vertegenwoordiger in het besluitvormende orgaan (Martin et al. 2016). Het incorporeren van ecologische belangenvertegenwoordigers in de organisatie dwingt alle drie vertegenwoordigers tot compromissen die uiteindelijk *people, planet en profit* ten goede zullen komen. Investeren in het voeren van een evenwichtige dialoog zal de kwaliteit van de besluitvorming vergroten (Bouckaert 2005). Het lijkt ons ‘een kleine stap voor een mens, maar een grote sprong voor de mensheid’.

-
- **Dr. M.F. Boersma** is lector duurzaam financieel management Hanzehogeschool Groningen.
 - **Prof. dr. G. de Jong** is hoogleraar Duurzaam Ondernemen in een Circulaire Economie, Rijksuniversiteit Groningen / Campus Fryslân.
-

Noten

1. <https://www.oxfamnovib.nl/armoede-verslaan/eerlijke-verdeling-welvaart-en-macht/stop-ongelijkheid-davos2018>
2. <http://www.volkskrant.nl/economie/antikapitalistisch-doch-winstgevend--a3933991/>
3. Lezing Mikel Lezamiz, 2012: <https://www.youtube.com/watch?v=AX-tzV-Wqml&index=3&list=PLhgPVo-tcOhvaq1bdHJT2QkdKgStF2XzZ>

Literatuur

- Bakaikoa B, Errasti A, Begiristain A (2004) Governance of the Mondragon Corporación Cooperativa. *Annals of Public and Cooperative Economics* 75(1): 61–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2004.00243.x>
- Ben-ner A (1984) On the stability of the cooperative type of organization. *Journal of Comparative Economics* 8(3): 247–260. [https://doi.org/10.1016/0147-5967\(84\)90055-6](https://doi.org/10.1016/0147-5967(84)90055-6)
- Bouckaert L, Lohr A (1999) The ethics of participation. *Journal of Business Ethics* 21(2–3): 95–96. <https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1006271523047>
- Bouckaert L (2005) *Spiritualiteit, Bedrijfsethiek en Ondernemerschap*. KU Leuven, Leuven.
- Bretos I, Errasti A, Marcuello C (2018) Ownership, governance, and the diffusion of HRM practices in multinational worker cooperatives: Case-study evidence from the Mondragon group. *Human Resource Management Journal* 28(1): 76–91. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12165>
- Burden G (2014) Are worker-managed firms more likely to fail than conventional enterprises? Evidence from Uruguay. *Industrial and Labor Relations Review* 67(1): 202–238. <https://doi.org/10.1177/001979391406700108>
- Corbey MH (2010) Agent of steward? Over mensbeeld en management control. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 84(9): 487–492.
- Daily CM, Dalton DR, Cannella AA (2003) Corporate governance: Decades of dialogue and data. *Academy of Management Review* 28(3): 371–382. <https://doi.org/10.2307/30040727>
- De Jong G, Van Witteloostuijn A (2004) Successful corporate democracy: Sustainable cooperation of capita and labor in the Dutch Breman Group. *Academy of Management Executive* 18(3): 54–66. <http://www.jstor.org/stable/4166092>
- Deci EL, Olafsen AH, Ryan RM (2017) Self-determination theory in work organizations: The state of a science. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 4: 19–43. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-032516-113108>
- Dow G (2003) *Governing the firm: Workers’ control in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Errasti A, Bretos I, Nunez A (2017) The viability of cooperatives: The fall of the Mondragon Cooperative Fagor. *Review of Radical Political Economics* 49(2): 181–197. <https://doi.org/10.1177/0486613416666533>
- Freeman RE (1997) A stakeholder theory of the modern corporation. In: Beauchamp T, Bowie N (Eds) *Ethical Theory and Business* (5th edition). Prentice Hall, 66–76.
- Leviten-Reid C, Fairbairn B (2011) Multi-stakeholder governance in cooperative organizations: Toward a new framework for research? *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research* 2(2): 25–36. <https://doi.org/10.22230/cjnsr.2011v2n2a78>
- Martin G, Farndale E, Paauwe J, Stiles P (2016) Corporate governance and strategic human resource management: Four archetypes and proposals for a new approach to corporate sustainability. *European Management Journal* 34(1): 22–35. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.01.002>

- Moriarty J (2014) The connection between stakeholder theory and stakeholder democracy. An excavation and defense. *Business & Society* 53(6): 820–852. <https://doi.org/10.1177/0007650312439296>
- Nielsen K, Nielsen MB, Ogbonnaya C, Käsälä M, Saari E, Isaksson K (2017) Workplace resources to improve both employee well-being and performance: A systematic review and meta-analysis. *Work & Stress* 31(2): 101–120. <https://doi.org/10.1080/02678373.2017.1304463>
- Osterloh M, Frey BS (2006) Shareholders should welcome knowledge workers as directors. *Journal of Management & Governance* 10(3): 325–345. <https://doi.org/10.1007/s10997-006-9003-4>
- Oxfam International (2018) Reward Work, Not Wealth. Oxfam GB, Oxfam, 76 pp. <https://www.oxfam.org/en/research/reward-work-not-wealth>
- Piketty T (2013) *Le Capital au XXI siècle*. Éditions de Seuil.
- Turnbull S (1995) Case study: Innovations in corporate governance: The Mondragón experience. *Corporate Governance: An International Review* 3(3): 167–180. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.1995.tb00112.x>
- Wilkinson RG (2005) *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier*. Routledge, London, 355 pp.
- Wolff RD (2012) *Democracy at Work: A Cure for Capitalism*. Haymarket Books, Chicago, 220 pp.
- Zeitoun H, Osterloh M, Frey BS (2014) Learning from ancient Athens: Demarchy and corporate governance. *Academy of Management Perspectives* 28(1): 1–14. <http://dx.doi.org/10.5465/amp.2012.0105>