

Betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg

Een verkenning van een nieuw terrein van medezeggenschap

Nu de aandacht en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het milieu deels naar binnen de bedrijven wordt verlegd, dient zich een relatief nieuw terrein van medezeggenschap aan: het bedrijfsmilieubeleid. Van de kant van de overheid en milieu-organisaties alsook van vakbondszijde is de afgelopen tijd meermalen gepleit voor (meer) werknemersbetrokkenheid bij bedrijfsinterne milieuzorg.

In dit artikel gaat de auteur in op de vraag wat in de praktijk verwacht mag worden van milieu-medezeggenschap. Allereerst wordt bekeken waarom volgens de pleitbezorgers werknemers bij de bedrijfsinterne milieuzorg betrokken moeten zijn en worden de gehanteerde argumenten geordend naar de impliciete achterliggende doelstellingen. Ook zal bekeken worden welke middelen voor werknemersinvloed in de pleidooien worden aangegeven.

Vervolgens zullen de medezeggenschaps-doelstellingen in hun onderlinge verhouding nader tegen het licht gehouden worden, de aangegeven middelen op hun toereikendheid bezien en de relevante empirische literatuur aan een beschouwing onderwerpen worden. Het geheel moet een indruk opleveren van de hobbels en kuilen waarmee het nieuwe medezeggenschapsterrein bezaaid ligt en van de mate waarin het terrein braak ligt. Het artikel wordt afgesloten met een aantal conclusies over het te verwachten voorkomen en resultaat van milieu-medezeggenschap en de noodzaak van praktijkonderzoek.

De contouren van het terrein

Bedrijfsinterne milieuzorg

De afgelopen jaren is de rijksoverheid van het besef doordrongen geraakt dat regelgeving alleen geen effectief milieubeleid oplevert. Om verdergaande aantasting van het milieu te kunnen tegengaan, is zij sterk afhankelijk van medewerking en preventief optreden van andere maatschappelijke actoren. Het zogenaamde 'verinnerlijkingsstreven', dat erop gericht is producenten en consumenten zich milieunormen en -waarden eigen te laten maken, is vanaf het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989 integraal onderdeel van het milieubeleid. De overheid heeft daarbij minder

een regulerende en meer een stimulerende taak. Vanuit het georganiseerde bedrijfsleven is alert op deze ontwikkeling ingespeeld. In de VNO/NCW-brochure 'Milieuzorg in bedrijven' (VNO/NCW, 1986) wordt een milieuzorgsysteem in bedrijven voorgesteld. Door middel van zo'n systeem 'kan de handhaving (naleving) van milieuwetten en -voorschriften beter worden gewaarborgd'. Het systeem wordt nadrukkelijk gebracht als alternatief voor 'méér overheidsbemoeienis en méér regelgeving op dit terrein' (VNO/NCW, 1986, blz. 5). De benaming 'bedrijfsintern milieuzorgsysteem' wekt nogal eens verwarring als zou ermee bedoeld worden op het bedrijfsinterne milieu. De verklaring voor deze benaming moet echter gezocht de volgorde van de totstandkoming: Eerst was de zorg voor het milieu een overheidszaak; controle op milieubelasting van bedrijven gebeurde door de overheid. Later is een systeem opgezet waarmee milieuzorg mede een zaak van bedrijven moest worden; bedrijven zouden dan ook zélf de eigen milieubelasting controleren en beheersen. Overi-

* Drs C.G. Le Blansch is coördinator van de Wetenschapswinkel Rechten van de Rijksuniversiteit Utrecht. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel, in het kader van voorbereiding op bedrijfskundig onderzoek op dit terrein, uit te voeren bij het Centrum voor Beleid en Management, Rijksuniversiteit Utrecht.

gens zij opgemerkt dat intern en extern bedrijfsmilieu – en de zorg daarvoor – uiteraard sterke samenhang kunnen vertonen. Verderop in dit artikel zal daarop nader worden ingegaan.

In de medio 1989 verschenen notitie 'Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen' (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2 en 3) presenteerde de toenmalige milieu-minister Nijpels zijn plannen voor het stimuleren van verinnerlijking van de milieuverantwoordelijkheid bij bedrijven. Met deze notitie bleek de minister het gedachtengoed van de werkgeversorganisaties klemvast te omarmen. In 1995 moeten alle grotere bedrijven met een (middel-)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's (dit zijn zo'n 10 à 12.000 bedrijven) milieuzorgsystemen hebben. Kleinere bedrijven die hinderwetvergunningplichtig zijn (pakweg 25.000) moeten stappen hebben genomen richting partieel milieuzorgsysteem. Om dit te bereiken is gekozen voor een aanpak van stimulerende subsidies. Maar zo niet goedschiks, dan kwaadschiks. Als bij het opmaken van de tussenbalans eind 1992 onvoldoende vooruitgang geboekt blijkt te zijn, dan zal de minister alsnog overgaan tot wettelijke regeling.

De pleitbezorgers

Zelden blijft in beleidsstukken over bedrijfsinterne milieuzorg de wenselijkheid, zo niet noodzaak van betrokkenheid van werknemerszijde¹ onaangeroerd. De regering heeft er nooit twijfel over laten bestaan hoezeer zij hieraan belang hecht. In het Nationaal Milieubeleidsplan (TK 1988-1989, 21137, nrs. 1-2, blz. 161) is te lezen: 'Bij de ontwikkeling en uitvoering van milieuzorgsystemen is de betrokkenheid van werknemers een belangrijke factor, zowel op landelijk, sector-, en ondernemingsniveau.' Waarom dit een belangrijke factor is, wordt niet vermeld. In de 'Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg' spreekt de regering eveneens het oordeel uit dat het voor de hand ligt 'dat werknemers dan wel hun vertegenwoordigers (...) worden betrokken bij het opzetten en uitvoeren van milieuzorgsystemen' (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2-3, blz. 33-34). Nadere toelichting waarom de regering dit wenselijk acht ontbreekt.

De Industrie- en Voedingsbond CNV stelt: 'De ondernemingsraad dient bij opzet, inrichting, uitvoering en controle van de diverse onderdelen van de bedrijfsinterne milieuzorg (...) een rol te spelen' (Industrie- en Voedingsbond CNV, 1989, blz. 22). Ook de FNV hecht belang

aan werknemersbetrokkenheid. In haar reactie op de 'Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg' zegt zij betrokkenheid van werknemers als een dermate essentiële voorwaarde voor het welslagen van milieuzorgsystemen te beschouwen, dat dit een evaluatiecriterium bij het opmaken van de tussenbalans in 1992 dient te zijn (FNV, 1990, blz. 1). Ook hierbij wordt geen motivatie gegeven.

In velerlei andere publikaties wordt deze wenselijkheid wèl, en vanuit een keur aan invalshoeken gemotiveerd. Houdt men de verschillende aangevoerde argumenten naast elkaar, dan laten zij zich grofweg indelen in twee typen:²

- Werknemers (-vertegenwoordigers) moeten bij bedrijfsinterne milieuzorg worden betrokken, omdat dat in het belang is van werknemers (het werknemersperspectief);
- Werknemers (-vertegenwoordigers) moeten bij bedrijfsinterne milieuzorg worden betrokken, omdat dat in het belang is van een schoon milieu (het milieuperspectief).

Volgens deze ordening zullen de verschillende argumentaties hieronder worden besproken.

De pleidooien uit werknemersperspectief

Vanuit werknemersperspectief wordt om de volgende redenen betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg bepleit.

1) Omdat milieuzorg de elementaire veiligheid en gezondheid van de werknemer raakt, hoort deze hierin medezeggenschap te hebben.

Eerder in dit artikel is al opgemerkt dat intern en extern milieu elkaar sterk kunnen raken. Zo beschouwt Zwetsloot (1989) arbeidsomstandigheden en milieu als 'een tweeling' en onderscheidt hij zes mogelijke typen samenhang, zowel in positieve als negatieve richting en zowel direct als indirect.³ Verschillende pleitbezorgers wijzen hierop en stellen dat waar milieuzorg met arbeidsomstandigheden zorg samenhangt, werknemers daarin ook medezeggenschap behoren te hebben. Het Landelijk Milieu-Overleg (LMO) volgt deze lijn wanneer betrokkenheid van werknemers bij milieuzorg mede wordt gemotiveerd vanuit de overweging dat zij 'immers dagelijks de problemen en gevaren van het interne milieu' ondervinden (Sprengers, 1989a, blz. 16). Zo ook Sprengers, wanneer hij de OR attendeert op de mogelijke consequentie van milieuzorg dat arbeidsomstan-

digheden verbeteren of verslechteren (Sprenghers, 1989b). Naar het oordeel van Gevers (1982, blz. 58) zijn voor deze stelling normatieve gronden aan te voeren, die aansluiten bij het recht op betrokkenheid bij de bescherming van de lichamelijke integriteit en bij de bescherming van de gezondheid bij het werk. Het zijn dezelfde normatieve gronden die in alle lidstaten van de EG ook geleid hebben tot regeling van de zeggenschap inzake veiligheid en gezondheid (vgl. de ARBO-wet in Nederland).

2) *Omdat de werknemer voor de milieubelasting van de onderneming medeverantwoordelijk is, hoort deze hierin medezeggenschap te hebben.* Deze redenering is bijvoorbeeld aan te treffen in het milieubeleidsplan van de Industrie- en Voedingsbond CNV: 'Het gaat er uiteindelijk om dat wij ons ervan bewust zijn dat een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het schoonmaken en schoon houden van de totale leefomgeving ons nog lange tijd zal bezighouden' (IVB-CNV, 1989, blz. 5). Elders wordt in datzelfde verband ook de christelijke cultuuropdracht genoemd uit Gen. 2:15: 'de aarde bewerken en bewaren' (IVB-CNV, 1989, blz. 15). Ook Sprengers (1989b) noemt het feit dat werknemers buiten het bedrijf medeverantwoordelijk gehouden worden als reden voor medezeggenschap. De FNV (1990, blz. 8) wijst erop dat bij overtreding van een aantal milieuwetten naast de werkgever ook de werknemer strafbaar kan zijn. Mogelijk doelt de FNV hier op de wet Milieugevaarlijke Stoffen en de Wet Bodembescherming.⁴ Om die reden pleit de FNV voor 'etikettering en voorlichting over wetten en andere regelingen', en 'onderwijs, instructie, etc.'

3) *Omdat besluiten met betrekking tot milieuzorg de werknemer direct raken, hoort deze hierin medezeggenschap te hebben.*

Geers (1988) plaatst dit beginsel in het kader van het streven naar humanisering van de arbeid.⁵ Hij haalt de Memorie van Antwoord aan bij de totstandkoming van de ARBO-wet, waarin het welzijn van de werknemer direct gekoppeld wordt aan de mate waarin deze greep heeft op de eigen arbeidssituatie: 'Welzijn in verband met de arbeid heeft te maken met de ruimte, die de arbeidsomstandigheden, de arbeidsorganisatie en de arbeidsinhoud bieden

voor eigen verantwoordelijkheid, inbreng en creativiteit van de werknemers' (TK 1978-1979, 14497, nr. 5, blz. 7).

Besluiten inzake milieubeleid raken de werknemer alleen al vanuit het oogpunt van continuïteit van de werkgelegenheid. In een publicatie van Stichting Milieu-Educatie en het Centrum voor energiebesparing en schone technologie wordt geheel in deze lijn ook als reden voor werknemersbetrokkenheid aangevoerd dat 'een bedrijf dat een slecht milieubeheer voert, riskeert dat de overheid op een gegeven moment besluit om dat bedrijf stil te leggen. Dat zet de werkgelegenheid rechtstreeks op het spel. Voor de werknemers of de ondernemingsraad is het dus zaak de directie er tijdig op te wijzen de gewenste milieu-maatregelen te nemen' (CE/SME, 1988, blz. 13). Maar als reden voor betrokkenheid van de OR bij milieuzorg noemt Sprengers (1989b) ook de mogelijke veranderingen van taken en verantwoordelijkheden die hiervan het geval kunnen zijn.

Hetzelfde argument wordt ook indirect aangevoerd. Zo worden in de 'Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg' als belangen van het bedrijfsleven bij milieuzorg onder meer genoemd (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2 en 3, blz. 11): 'medebepalend voor de kwaliteit van productieproces en producten'; 'positieve invloed op de motivatie van het personeel'. Vergelijk ook het rapport van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO, 1989, blz. 14) waar als milieu-relevante ontwikkelingen worden genoemd: de kijk op kwaliteit van de arbeid, veiligheid en milieu als productiefactoren in plaats van restfactoren.

De pleidooien uit milieuperspectief

Vanuit milieuperspectief wordt om de volgende redenen betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg bepleit.

1) *De werknemer moet medezeggenschap hebben inzake milieuzorg omdat dit een motiverende werking heeft op zijn milieuedrag.*

Gevers constateert 'dat indien de vrijheid en eigen verantwoordelijkheid worden weggenomen door een overdaad aan reglementering, een belangrijke stimulans tot een actieve inzet bij de zorg voor de eigen veiligheid en die van anderen verdwijnt. Omgekeerd zou een uitbreiding van verantwoordelijkheid tot een grotere inzet leiden' (Gevers, 1982, blz. 52). In die lijn wordt in de recent verschenen VNO/NVW-brochure

'Milieurapportage door bedrijven' gepleit voor 'informatieverstrekking aan werknemers': 'De medewerking van de individuele werknemer is essentieel voor het welslagen van een milieuzorgsysteem. (...) Door vergroting van dat inzicht (in milieubelasting en -zorg; KLB) neemt ook de bewustwording en de motivatie om milieuhygiënisch verantwoord te handelen toe' (VNO/NCW, 1990, blz. 3/4). Ook het milieugedrag buiten de werkplek kan door betrokkenheid bij milieuzorg binnen het bedrijf verbeteren. De Industrie- en Voedingsbond CNV noemt in haar beleidsplan een aantal rollen waarin CNV-leden met milieu te maken hebben: als vakbondslid, wereldburger, automobilist, consument en recreant. De CNV stelt het zich tot taak een bewustwordingsproces op gang te brengen, zowel in de verenigings- als in de actielijn (CNV, 1989, blz. 17). Eén van de argumenten die Ket (1989, blz. 1) aanvoert voor betrokkenheid luidt dat werknemers tevens consumenten zijn, en derhalve belangrijke actoren in het milieubeleid.

2) De werknemer moet medezeggenschap hebben inzake milieuzorg omdat hij een nuttige rol kan vervullen bij handhaving van milieuwetgeving c.q. de werkgever op zijn milieuverantwoordelijkheid kan aanspreken.

Dit type motivatie is met grote regelmaat aan te treffen.

- 'Ze (de bedrijfsleiding, KLB) zijn veel gevoeliger voor kritiek van binnenuit dan van buiten door bijvoorbeeld milieu-actiegroepen', aldus dhr. Mengen, werknemer bij Hoogovens, in het Praktijkblad voor Medezeggenschap (Anonymus, 1988).

- Toenmalig milieu-minister Nijpels betoont zich in een interview in OR-informatie (Verbakel, 1989) sterk voorstander van milieuboekhouding door bedrijven met daarbij controle door de OR. Op een congres van de Bouw- en Houtbond laat de minister zich in soortgelijke termen uit, waarbij hij wettelijke maatregelen niet uitsluit ingeval mocht blijken dat het de OR aan controle-mogelijkheden ontbreekt (Ket, 1989, blz. 6).

- In haar voorwoord bij de milieubeweging-publicatie 'Milieuzorg in bedrijven, ons een zorg' (Berends en Mol, 1988, blz. 5) levert de hoogleraar milieukunde Hommes commentaar op het pleidooi van de auteurs voor een verplichte openbare externe audit. Haars inziens

spreekt daaruit een onderschatting van de interne controle binnen een bedrijf.

3) De werknemer moet medezeggenschap hebben inzake milieuzorg omdat hij over kennis en ervaring beschikt die waardevol kan zijn bij de ontwikkeling en toepassing van milieumaatregelen.

Hoewel dit argument meer hout snijdt bij de discussie over werknemersbetrokkenheid bij maatregelen in het kader van de verhoging van het subjectieve welzijn, wordt het ook in het kader van de milieuzorg gebruikt. Zo voert de FNV mede als motivatie voor betrokkenheid van werknemers aan dat 'de ervaringen op het traditionele arbeidsomstandighedenterrein goed van pas komen' (FNV, 1990, blz. 5). Ook SME/CE volgen deze lijn: 'Werknemers komen voortdurend direct in aanraking met milieuproblemen: lekkende leidingen, verzadigde filters, afgewerkte olie die in het riool terecht komt, enzovoort. Op de werkvloer zullen daarom ook de meeste beslissingen tot ingrijpen genomen moeten worden' (SME/CE, 1988, blz. 13).

De RMNO doet de aanbeveling milieuzorg niet alleen in top-down- maar juist ook in bottom-up-benadering vorm te geven. 'Daarnaast zijn de daadwerkelijke implementatie van milieuzorg(systemen) en de doorvoering daarvan in het gehele bedrijfsbeleid van groot belang. Dit is een taak van het lijnmanagement en de werknemers. Daarom is het van belang dat bij beleidsontwikkeling al rekening wordt gehouden met implementatieproblemen die zich op lagere niveaus in een organisatie kunnen voordoen (bottom-up benadering)' (RMNO, 1989, blz. 14). Gevers plaatst de mogelijke bijdrage van werknemers mede in het licht van de selectieve perceptie - welke zowel voor management als voor werknemers geldt - en verbindt daaraan tevens de voorwaarde dat voor een optimale inbreng vanuit deze eigen waarneming van werknemers eventuele tekort schietende kennis met behulp van scholing of externe deskundigheid dient te worden aangevuld (Gevers, 1982, blz. 56-58).

De middelen voor medezeggenschap

Bovenstaand zijn de verschillende aangevoerde argumenten voor werknemersbetrokkenheid de revue gepasseerd. Na het 'waarom' volgt nu het 'hoe': de wijze waarop men meent dat aan die betrokkenheid gestalte gegeven kan worden.

Ongeveer iedereen die werknemersbetrokkenheid bepleit, lijkt het erover eens te zijn dat waar het om milieu gaat het wettelijk instrumentarium voor medezeggenschap in principe toereikend is.⁶ Men wijst op art. 2 WOR, waarin is bepaald dat de OR er is in het belang van de onderneming in *al* haar doelstellingen. Daarmee heeft de OR in ieder geval op papier de mogelijkheid en de legitimatie om zich ook met milieu-doelstellingen in te laten.⁷ Mogelijk is hier en daar een vertaalslag dan wel een ruime interpretatie vereist. Waar bijvoorbeeld art. 25 lid 1 sub h WOR de verplichte adviesaanvraag bij investeringen regelt, dient de OR zèlf de ruimte te nemen de investering ook op milieu-criteria te toetsen. Waar de Arbo-wet diverse medezeggenschapsmogelijkheden met zich meebrengt op de expliciet genoemde gebieden van veiligheid, gezondheid en welzijn, blijft dit op het gebied van de milieuzorg vooreerst impliciet.

Op twee punten vindt op dit ogenblik wel nog discussie plaats.

1) Wat betreft de omschrijving van onderwerpen waarop de OR toeziet pleit de FNV ervoor 'milieu' op te nemen in art. 28 WOR. 'Een aanvulling met een zorgplicht op het terrein van milieu geeft de ondernemingsraad een *extra* legitimatie om altijd milieuzaken aan de orde te stellen' (FNV, 1990, blz. 7).

2) De werknemersorganisaties bepleiten de instelling van een actieve meldingsplicht van milieu-overtredingen voor werknemers, benevens het recht op werkonderbreking ingeval van acuut milieu-gevaar. Hierover is in de 'Notitie bedrijfsinterne milieuzorg' het volgende opgenomen (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2 en 3, blz. 34): 'De regering stelt voor over de melding als zodanig als over de daarbij horende rechtsbescherming op korte termijn een advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad alvorens een standpunt te bepalen. Datzelfde geldt voor een recht op werkonderbreking (...) bij milieurisico's met onmiddellijk gevaar voor de omgeving van het bedrijf.' De betreffende adviesaanvraag, 'advisering betrokkenheid werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg', is d.d. 5 april 1990 aan de SER verstuurd.

De hobbels en kuilen

De mogelijkheid voor werknemers invloed uit te oefenen

Bij een eerste verkenning van het hiervoor

beschreven nieuwe terrein van medezeggenschap vallen enige hobbels en kuilen te onderkennen. Deze betreffen zowel de mogelijkheid invloed op het bedrijfsmilieubeleid uit te oefenen alsook het mogelijke resultaat van die invloed. Wat betreft het medezeggenschapsinstrumentarium, geldt dat hiervan ook in de reguliere praktijk al de gebrekkigheid is gebleken. Waar eensgezind de aanwezigheid van het wettelijk instrumentarium wordt verondersteld, mag vermelding van deze gebreken niet achterwege blijven.

- De wettelijke instrumenten staan alleen ter beschikking in ondernemingen met een zelfstandige OR. Dat wil zeggen dat een aantal mogelijkheden niet opgaat voor werknemers van kleinere bedrijven met minder dan honderd personeelsleden, en al helemaal niet voor bedrijven met minder dan 35 werknemers. Ook is in veel bedrijven geen OR aanwezig waar deze wel wettelijk is voorgeschreven.

- De bruikbaarheid en de effectiviteit van de wettelijke instrumenten kent beperkingen. Zo zijn de machtsmiddelen die de OR kan inzetten bij toepassing van de verschillende wetsartikelen nogal verschillend. Ook zijn de beroepswegen in sommige gevallen moeilijk begaanbaar. Mogelijk bepaalt de (bereidheid tot) inzet van niet-juridische drukmiddelen minstens zozeer de effectiviteit van de werknemers-inbreng (vergelijk Teulings, 1981).

Het recht op medezeggenschap inzake het bedrijfs-milieubeleid kent kortom zijn beperkingen. Maar een al te gedetailleerde beschouwing van de juridische volkomen- en onvolkomenheden van het milieu-medezeggenschapsrecht draagt het risico in zich dat voorbij wordt gegaan aan het feit dat niet (alleen) de volkomenheid van de wetgeving bepalend is voor de mogelijkheid invloed uit te oefenen. Allereerst is werknemersinvloed iets dat gebiedsgewijs bevochten moet worden.

Het veroveren van een medezeggenschapsrecht is treffend beschreven in een artikel van Peters uit 1979. Daarin noemt hij de wetgeving die beoogt industriële democratie te bevorderen een typisch voorbeeld van 'recht dat nieuwe rechten verschaft'. Dit type recht 'presenteert een project dat nog moet worden waar gemaakt.' Het artikel stamt van vóór de invoering van de Arbo-wet. Dat maakt het temeer interessant anno 1990 zijn beschrijving van de fasen van het toeëigeningsproject te memoreren. 'Kort gezegd

kunnen (...) de volgende fasen worden onderscheiden; (1) het opeisen van iets als recht; (2) de toeëigening van het recht dat men aldus heeft verkregen, bijvoorbeeld in de vorm van een wet of een rechterlijke uitspraak, door dit te gaan gebruiken. (...) (3) Institutionalisering van de vaste vormen van gebruik (...) (4) Creatieve uitbreiding door nieuwe vormen van gebruik en door ijveren voor weer verder reikende rechten' (Peters, 1979, blz. 256/893). Met de constatering dat voldoende wettelijk instrumentarium aanwezig is, is dus nog weinig gezegd over de mogelijkheid voor werknemers om hiervan ook gebruik te maken. Wanneer werknemers invloed willen uitoefenen op het bedrijfs-milieubeleid, dan zal dit actief moeten worden bevochten. Peters: 'Recht (...) kan geen substituut zijn voor eigen krachtsinspanning, organisatie, maatschappelijke actie en politieke strijd.'

In het licht van de (geringe) mate waarin toepassing van de Arbo-wet heden ten dage gemeengoed is en nog indachtig de recente sombere woorden van minister de Vries over dit onderwerp,⁸ is het wellicht verstandig al te overspannen verwachtingen over werknemersinvloed op het milieubeleid op de korte termijn enigszins te temperen. Dit ook wanneer gedacht wordt aan de obstakels bij een weliswaar minder gangbare maar niet eens zó 'nieuwe vorm van gebruik', te weten de recente pogingen medezeggenschap bij automatisering te realiseren. Waar van 'institutionalisering van vaste vormen van gebruik' van medezeggenschapsrecht nog nauwelijks sprake is, zou Peters' 'creatieve uitbreiding door nieuwe vormen van gebruik' een regelrechte krachttoer kunnen vergen.

Het mogelijke resultaat van werknemersinvloed
Wanneer werknemers over de mogelijkheid beschikken invloed uit te oefenen op het bedrijfsbeleid, dan is nog niet gezegd dat zij daarvan gebruik zullen maken om het milieubelang te behartigen. Daarvoor is eerst vereist dat zij zich dit milieubelang aantrekken, zich daarvoor (mede-)verantwoordelijk voelen en wellicht zelfs enig milieu-idealisme vertonen. Er is kortom een bepaalde attitude vereist. Nelissen (1988) verrichtte een studie naar de verinnerlijking⁹ van milieunormen vanuit de invalshoek van socialisatie. Naarmate milieunormen meer elementair onderdeel gaan uit-

maken van het dominante culturele patroon, is milieuvriendelijk gedrag een kwestie van normconformiteit. Van het milieuvraagstuk belandt hij bij het socialisatievraagstuk. Hij onderscheidt een aantal barrières voor effectieve socialisatie. Hoewel zijn primaire focus de hoofdeverantwoordelijke – de werkgever – geldt, kan het merendeel van de belemmeringen die hij noemt evenzeer werknemersbetrokkenheid bij milieuzorg in de weg staan. Hierbij valt te denken aan de invloed van de sociale omgeving, het ontbreken van alternatieven, of de barrière van een beperkt milieubesef. Naarmate milieu meer een 'issue' is, met het verstrijken van de tijd en met meer voorlichting en educatie ziet Nelissen mogelijkheden deze barrières te slechten.

Een belangrijke drempel die Nelissen noemt, is de zogenaamde 'kosten/baten-barrière'. Dit is de barrière die optreedt wanneer een positieve milieu-attitude de werknemer meer kost dan het hem oplevert. Het bestaan van deze barrière veronderstelt een verschil tussen het werknemers- en het milieubelang. Bekijkt men de zaak op macro-niveau, dan is het maar de vraag of dit verschil bestaat. De kwaliteit van het bestaan van werknemers zal immers rechtstreeks samenhangen met de kwaliteit van het milieu waarin zij verkeren. En een bedrijf dat consequent haar kritische afhankelijkheid van het milieu veronachtzaamt, gaat tenslotte ten onder.

Toch valt op micro-niveau – het afzonderlijke bedrijf – wel degelijk een spanning tussen werknemers- en milieubelang te constateren, nog los van de vraag of deze belangen wel correct worden gepercipieerd. Daarom leidt ook betrokkenheid van werknemers niet altijd tot optimale behartiging van het milieubelang. In een FNV-publicatie (1988) worden vier typen fricties tussen werknemers- en milieubelang genoemd die hieraan ten grondslag kunnen liggen.

- Termijneffecten: Werkgelegenheidseffecten openbaren zich op de korte termijn; milieueffecten openbaren zich op de lange termijn;
- Kostenallocatie: Werkgelegenheidsargumenten kunnen soms het 'de vervuiler betaalt'-principe doorbreken;
- Cumulatie-effect; afzonderlijke boosdoeners zijn moeilijk aanwijsbaar daar de schade het gevolg is van de optelsom van vele vormen van relatief 'onschadelijke' milieubelasting;
- Belangen-allocatie: Het algemeen belang laat zich moeilijk afzetten tegen het belang van de

rechtstreeks betrokkenen.

Het gevolg is dat bij de afweging op korte-termijn/micro-niveau in het concrete geval een contradictie van werknemers- en milieubelang kan optreden. Reijnders (1990) geeft een kort exemplarisch overzicht van gevallen in het verleden waarbij deze contradicties naar buiten kwamen in de vorm van conflicterende stellingnames van behartigers van het werknemers-respectievelijk het milieubelang, op respectievelijk macro- en micro-niveau:

- Kolencentrale in Amsterdam (FNV-Amsterdam vóór, milieubeweging en vakcentrale FNV tegen);
- Fosfaatvrije wasmiddelen (milieubeweging en vakcentrale FNV vóór, Industriebond bij Hoechst tegen);
- Verbod Dinoseb (milieubeweging vóór, Industriebond Luxan tegen);
- Aanleg Markerwaard (diverse bonden vóór, milieu-organisaties tegen);
- Afschaffing reiskostenforfait (vakbonden tegen, milieubeweging vóór).

Uiteraard zijn de veranderende tijden aan werknemers- noch aan milieu-organisaties voorbijgegaan. Werknemersorganisaties hebben bovengenoemde contradicties gesignaleerd en trachten ermee in het reine te komen. Mede in het licht van haar huidige 'succes' worden vanuit de milieubeweging de belangen waar werknemersorganisaties voor staan meer en meer ingezien en wordt gepleit voor gezamenlijk opereren. Niettemin zullen zich in het afzonderlijke geval in de toekomst nog pijnlijke keuzes aandienen. Onder bepaalde omstandigheden zal het onrealistisch zijn te verwachten dat werknemers en hun vertegenwoordigers en ook milieu-organisaties al te genuanceerd omgaan met het primaire belang waarvoor zij staan.

De bekendheid van het terrein

In het bovenstaande zijn redenen genoemd waarom het nieuwe medezeggenschapsterrein moeilijk begaanbaar en vol kuilen en hobbels kan zijn. Meer inzicht in de voorwaarden waaronder van effectieve en zinvolle betrokkenheid sprake kan zijn, is daarom van belang. Dit inzicht ontbreekt tot op heden grotendeels. Kennis van attitude van werknemers alsook van milieu-medezeggenschap in de praktijk is voornamelijk gebaseerd op algemene indrukken en casuïstiek.

Tot het weinige materiaal dat wel een betrouw-

baar inzicht biedt in dit onderwerp, behoort een representatief onderzoek van de Industriebond FNV (1989). Een zeer groot aantal werknemers in de chemische industrie in de regio Rijnmond is geënquêteerd over onder meer milieu-kwesties. Op de vraag welke maatregelen op milieugebied nodig zijn, antwoordde 40 procent van de ondervraagden dat verbetering van de informatieverstrekking aan het personeel vereist is. De ondervraagden verklaarden in meerderheid van mening te zijn dat werknemers en bonden een belangrijke taak hebben met betrekking tot milieu. De Industriebond noemt het opvallend dat bij open vragen die betrekking hadden op milieu 12,4 procent van de respondenten ideeën om de milieuzorg te verbeteren te berde bracht.

Wat betreft de feitelijke betrokkenheid van werknemers bij de interne milieuzorg binnen het bedrijf zijn slechts algemene indrukken en incidentele praktijkgevallen bekend. Een aantal van die algemene indrukken is te vinden in het rapport van de Commissie Bedrijfsinterne milieuzorgsystemen (1988). Bij een inventarisatie van overlegstructuren waarin milieuzaken worden besproken, trof de commissie in de helft van de onderzochte bedrijven overleg op het laagste niveau 'op de werkvloer' aan. Daarnaast merkt de commissie op: 'bij diverse bedrijven (vindt) daarover overleg plaats in speciale commissies, ondernemingsraad en dergelijke, hetgeen hier verder buiten beschouwing blijft' (Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen, 1988, blz. 24-25). Ook de regering heeft een algemene indruk in deze, zoals blijkt uit de Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2 en 3, blz. 34): 'Met instemming constateert de regering dat ook in de praktijk een tendens valt waar te nemen dat, afhankelijk van het karakter van de afspraken, zulks gebeurt in het overleg op ondernemingsraadniveau, in het kader van CAO-overleg, respectievelijk in het periodieke overleg tussen werkgevers en werknemers.'

Veel van de casuïstiek-inventarisaties en overige publikaties op dit gebied zijn afkomstig van educatieve instellingen, die hiermee gemiddeld een ander doel voor ogen hebben dan het schetsen van een betrouwbaar beeld van de huidige praktijk. Zo wordt uit een onderzoek van Stichting Milieu-Educatie naar dit onderwerp (Hengelaar, 1989) geconcludeerd dat 'de meeste ondernemingsraden vinden dat het

volgen van het milieubeleid van de onderneming zonder meer tot hun takenpakket hoort' (Teijlingen, 1989). Daar van de 98 ondernemingsraden die in het kader van dat onderzoek geënkquêteerd werden slechts 22 reageerden, wordt het echter moeilijk aan de resultaten algemener geldende conclusies te verbinden. Van de responderende OR-en voeren er twaalf een milieubeleid, door middel van het aan kaarten van milieugevaarlijke situaties (12), het uitoefenen van controle op milieubeleid (10), het beoordelen van investeringen (8), het doen van voorstellen voor verbetering van de bedrijfsvoering (5) en het opstellen van een milieunota (1).

Verder is het een en ander aan casuïstiek bekend. In een publikatie van de Vakbondschool (1988) worden drie inmiddels beroemde case-studies gepresenteerd, te weten de strijd tegen cadmium bij de kunstmestfabrieken DSM en Windmill; 'Stank in de sloot', over het aardappelzetmeel-concern AVEBE in Veendam; en 'Afval apart', over het Landelijk Overleg Reinigingsdiensten (LORD). Ook bij het ICI-concern is de OR effectief bij de milieuzorg betrokken, hetgeen mocht blijken uit een voordracht door de voorzitter van de ICI-OR op de FNV-studiedag 'OR en milieuzorg' d.d. 15 december 1989. In een publikatie van de Stichting Milieu-Educatie (1989) naar aanleiding van een opdracht van FNV en Advisual zijn zeven 'situatiebeschrijvingen' te vinden, 'van werknemers in actie op milieugebied, vaak in combinatie met activiteiten voor behoud van werkgelegenheid.' Deels zijn dit dezelfde gevallen als hierboven omschreven.

Concluderend kan worden gesteld dat kennis over betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg voornamelijk is gebaseerd op algemene indrukken en casuïstiek, welke voornamelijk zijn verzameld voor scholingsdoel-einden. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg in de kinderschoenen staat en zich langzaam aan het ontwikkelen is. Overzicht en inzicht ontbreken echter.

Conclusie

Overheid, werknemers- en milieuorganisaties bepleiten allen de betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg. De FNV pleit er zelfs voor hiervan een criterium te

maken bij de evaluatie van de bedrijfsinterne milieuzorg in 1992.

Deels worden dergelijke pleidooien gemotiveerd vanuit een werknemersperspectief. In dat perspectief gaat het om de invloed van de milieuzorg op de gezondheid en veiligheid dan wel de algehele arbeidssituatie van de werknemer, respectievelijk op zaken waarvoor de werknemer mede verantwoordelijk is. Vanuit milieuperspectief wordt betrokkenheid van de werknemer bepleit omdat dit een motiverende werking op zijn milieugedrag zou hebben, hij een nuttige rol kan vervullen bij de toezicht op het milieugedrag van de ondernemer en hij over waardevolle kennis en ervaring kan beschikken. Alle pleitbezorgers lijken ervan uit te gaan dat er voldoende wettelijk instrumentarium voor milieumedezeggenschap aanwezig is. Geconstateerd is dat hierop echter nog wel wat af te dingen valt, maar dat bovenal geldt dat werknemersinvloed op dit onderwerpsgebied nog grotendeels bevochten dient te worden. Bovendien vergt dit de overwinning van een aantal attitude-barrières.

Een medezeggenschapspraktijk, gebaseerd op het samengaan van werknemers- en milieubelang heeft haar gelding vooral op een macro-niveau. Op micro-niveau kunnen zich fricties voordoen; genoemd zijn de termijneffecten, de kostenallocatie, het cumulatieve-effect en de belangen-allocatie. Resultaat kan zijn dat betrokkenheid van werknemers in gevallen waarin deze fricties een rol spelen, mogelijk zelfs een averechts milieu-effect heeft.

Moeilijk te realiseren medezeggenschap, mogelijk onvoldoende socialisatie en fricties tussen werknemers- en milieubelang kunnen een zinvolle betrokkenheid bij de vormgeving van het bedrijfsinterne milieubeleid in de weg staan. Over voorkomen en hoedanigheid van deze betrokkenheid blijkt nog maar weinig bekend te zijn. Daarom lijkt meer onderzoek op dit terrein gewenst.

Aan de ene kant is het immers de vraag onder welke voorwaarden het milieubelang met werknemersbetrokkenheid is gediend. Wanneer de aandacht voor bedrijfsinterne milieuzorg mede inzet en uitkomst wordt van overleg tussen werkgever en werknemers, gaan factoren als conjunctuur en machtsverhoudingen in ondernemingen en bedrijfstakken een belangrijke en oneigenlijke rol spelen bij beslissingen over het collectieve milieu. Daarbij is bepaald niet op

voorhand zeker dat werknemersinvloed het sterkst zal zijn in die sectoren die het meest vervuilen. Sterker nog: in de verouderde takken van industrie, waar de meeste vervuiling plaatsvindt, zou het van werknemers wel eens heel veel kunnen vragen het milieubelang te moeten behartigen wanneer dit wellicht een reële bedreiging van de eigen arbeidsplaats betekent. Nader onderzoek is hier van belang, mede met het oog op de mogelijke noodzaak van sectorwijze intensivering van bonds- en scholingsactiviteiten – zoniet omscholingsactiviteiten.

Maar het is tevens de vraag onder welke omstandigheden het werknemersbelang gediend is met een algemeen pleidooi voor werknemersbetrokkenheid. Ongetwijfeld zal de vraag worden opgeworpen hoe dit pleidooi zich verhoudt tot eerdere en andere oproepen en claims op het terrein van bewapening, apartheidspolitiek, vrouwenstrijd en de 4-daagse werkweek. In dat licht kan een eventueel onvermogen om een effectieve werknemersbetrokkenheid gestalte te geven, al gauw leiden tot aantasting van de geloofwaardigheid van het medezeggenschapsinstituut. Daarmee verband houdt de vraag of en hoe het OR- en bedrijvenwerk zodanig ingericht kan worden, dat de aandacht voor de milieuzorg niet slechts de zoveelste taak is die het handjevol actieve werknemers binnen het bedrijf op de schouders krijgt, maar die niet is waar te maken. Ook hier is nader onderzoek op zijn plaats.

Want in het ergste geval komt het pleidooi voor werknemersbetrokkenheid in haar tegendeel te verkeren en leidt het tot werknemers-medeverantwoordelijkheid voor een situatie waarin ze zelf maar ten dele de hand (hebben kunnen) hebben, en die kan leiden tot een buitengewoon vertroebelende belangenverstrengeling. Daarmee is noch het werknemers-, noch het milieubelang gediend.

Noten

- 1 De begrippen 'betrokkenheid' en 'medezeggenschap' raken nauw aan elkaar. 'Betrokkenheid' wordt hier gehanteerd in de betekenis van 'participatie'; medezeggenschap is één van de mogelijke verschijningsvormen daarvan. Voor een uitwerking van deze begrippen wordt verderop in dit artikel aansluiting gezocht bij de medezeggenschapsliteratuur. Verdere definiëring zal hier niet plaatsvinden.
- 2 Vgl. Gevers, 1982. Inzake gezondheid en veiligheid onderscheidt Gevers resp. praktische en normatieve motieven voor regeling van zeggenschap van werknemers. In het kader van medezeggenschap inzake mi-

lieubeleid zal voor de 'praktische motieven' (met name milieuvriendelijk gedrag, handhaving en ontwikkeling milieumaatregelen) 'motivering vanuit een milieuperspectief' een betere benaming zijn. Daar tegenover passen de 'normatieve gronden' in de 'motivering vanuit een werknemersperspectief'.

- 3 Hij noemt: 1) de tweelingrelatie (milieu- en arboproblemen die op dezelfde bron zijn terug te voeren), 2) de milieuproblemen die een arboprobleem veroorzaken en 3) vice versa, 4) milieu- en arbo-problemen die elkaar versterken, 5) parallelle arbo-en milieuproblemen en 6) indirect samenhangende arbo- en milieuproblemen (Zwetsloot, 1989, blz. 308).
- 4 Voor een overzicht van relevante milieuwetgeving, zie Bloemers, 1987.
- 5 Bij Geers (1988, blz. 11-12) bestaat het begrip 'humanisering van de arbeid' uit drie componenten: (1) veiligheid, gezondheid en hygiëne; (2) zeggenschap betreffende de gang van zaken in de onderneming; (3) verantwoordelijkheid, ontplooiing en creativiteit.
- 6 Volgens de regering (TK 1988-1989, 20633, nrs. 2 en 3, blz. 34.) biedt de WOR voldoende ruimte voor 'actief meedenken'. Tevens biedt de ARBO-wet vele aanknopingspunten. Ook Ket (1989, blz. 11) constateert dat met de WOR en de Arbo-wet al milieudoelstellingen te verwezenlijken zijn. Ook zo Klatten, in een voordracht op de FNV-studiedag OR en milieuzorg, 'de juridische mogelijkheden voor de OR'. In een FNV-publikatie (1990, blz. 1) valt te lezen dat zij het van harte eens is met de regering dat WOR en ARBO-wet voldoende aanknopingspunten bieden. De Industrie- en Voedingsbond CNV (1989, blz. 39-40) geeft een overzicht van de mogelijkheden die WOR en ARBO-wet bieden.
- 7 Het valt aan te nemen dat dit voor Dienstcommissies, Medezeggenschapscommissies en aanverwante organen niet zeer zal verschillen. Begin 1990 zal bij de Wetenschapswinkel Rechten RUU onderzoek van start gaan naar overeenkomsten en verschillen in de bevoegdheden van de verschillende typen medezeggenschapsorganen om invloed uit te oefenen op het milieubeleid van de eigen organisatie.
- 8 'De invoering van wettelijke maatregelen is onvoldoende, zo heeft de praktijk geleerd. Ondernemingsraden bemoeien zich niet met de arbeidsomstandigheden, de werknemers weten er niets van en zelfs het middenkader is nauwelijks bij de veranderingen betrokken' (De Volkskrant, 4 mei 1990).
- 9 Het woord verinnerlijking is waarschijnlijk afgeleid van het begrip 'internalisatie'; een kernbegrip in de gedragswetenschappen, dat in hetzelfde rijtje thuisheeft als 'socialisatie'.

Literatuur

- Anonymus (1988), 'Het dilemma: milieuzorg en werkgelegenheid'. In: *Praktijkblad voor medezeggenschap*, februari.
- Berends, Wilma en Tuur Mol (1988), *Milieuzorg in bedrijven, ons een zorg*. 'De visie van Milieudefensie en Natuur en Milieu op interne milieuzorg, milieu-accountancy en milieu-auditing'. Amsterdam, april.
- Bloemers, F.W. en H. Kraaij (1987), 'Vertrouwen is goed maar controle is beter'. In: *Milieu en Recht*, nr. 3, blz. 87-93.
- Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen (1988),

- Milieuzorg in samenspel.* 's Gravenhage, juni.
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (1988), *Een vakbondsbasis voor milieubeleid*. Amsterdam, FNV, juni/augustus.
 - FNV (1990), 'Schriftelijke reactie op de notitie Bedrijfs-interne milieuzorg', Amsterdam, 15 januari.
 - Geers, mr. A.J.C.M. (1988), *Recht en humanisering van de arbeid*. Monografieën Sociaal recht, nr. 6. Deventer, Kluwer.
 - Gevers, J.K.M (1982), *Zeggenschap van werknemers inzake gezondheid en veiligheid in bedrijven; de rechtsontwikkeling in de lidstaten van de Europese Gemeenschap*. Deventer, Kluwer.
 - Hengelaar, Gerjos (1989), *De ondernemingsraad en het milieu*. Stageverslag van Gerjos Hengelaar/Stichting Milieu-educatie, Utrecht.
 - Industrie- en Voedingsbond CNV; *Voor een schoner milieu, milieubeleidsplan van de industrie- en voedingsbond CNV*. Nieuwegein.
 - Industriebond FNV (1989), *Onderzoek Chemie 1989; Totaaloverzicht resultaten*. Over werkgelegenheid, scholing, beloning, beoordeling, veiligheid, gezondheid en milieu. IB-FNV, Rotterdam, januari.
 - Ket, Petra (1989), FNV en het milieu. Verslag praktijktijd Sociologie-westers. Begeleider: Gert Spaargaren. Amsterdam, voorjaar.
 - Klatten, Richard; voordracht op FNV-studiedag OR en milieuzorg 'de juridische mogelijkheden voor de OR'.
 - Stichting Natuur en Milieu (ook namens Milieudefensie) (1989), 'Schriftelijke reactie op de notitie Bedrijfsinterne Milieuzorg'. Utrecht, 14 december.
 - Nelissen, N. et. al (1988), *Het milieu: Vertrouw, maar weet wel wie je vertrouwt*. Zeist, Kerckebosch.
 - Peters, A.A.G. (1979), 'Recht als project'. In: *Ars Aequi* 28 nr. 11, blz. 245/881-256/893.
 - Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (1989), *Milieumanagement bij bedrijven; van concept naar-toepassing*. Programmerings- en Studiegroep Milieu en economie; Werkgroep Bedrijfskundig milieuzonderzoek. Dr. W.A. Hafkamp (voorzitter; Drs. O.J. van Gerwen (secretaris); Rijswijk, april.
 - Reijnders, L. (1990), 'Arbeid en Milieu; De ecologische rol van de vakbeweging'. In: *Zeggenschap, tijdschrift voor vakbewegingsvraagstukken*. Januari/februari, eerste jaargang nummer 1, blz. 46-49.
 - Sprengers, Piet (1989a), *Ideën voor milieuzorg*. Samenst: Wilma Berends ... et. al.; eindred. Peter Visser. Utrecht, Landelijk Milieu Overlg.
 - Sprengers, Piet (1989b), voordracht op studiedag OR en milieuzorg 'duurzame bedrijfsvoering door een milieuzorgsysteem'.
 - Stichting Milieu-Educatie Centrum voor Energiebesparing en schone technologie (1988), *Bedrijf en milieu*. Utrecht, SME/CE, oktober.
 - Stichting Milieu-Educatie (1989), Verslag van onderzoek t.b.v. productie van een videofilm over 'werknemers en milieu'. Utrecht, SME, februari.
 - Teulings, A. (1981), *Ondernemingsraadpolitiek in Nederland*, proefschrift, Amsterdam.
 - Teijlingen, Hans van (1989), 'Centrale rol OR bij milieuzorgsystemen'. In: *OR-informatie* 7, 11 oktober.
 - Vakbondsschool, de (1988), *Vakbond & milieu*. Ledenscholing FNV.
 - Verbakel, F. (1989), 'Ondernemingsraden moeten aan de bel kunnen trekken'. In: *OR-informatie* 5 nr. 5, blz. 4-8.
 - Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond NCW (1986), *Milieuzorg in bedrijven*. Den Haag, mei.
 - Zwetsloot, G. (1989), 'Arbeidsomstandigheden en milieu, een tweeling?'. In: *Maandblad voor arbeidsomstandigheden (65)*, nr. 5, blz. 308-312.