

**De ondernemende
samenleving**

Een verkenning van
maatschappelijke verandering en
implicaties voor beleid

Krijn van Beek

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998

V I 04

1998

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90 39 915 44 x

Ten geleide

In de samenleving doet zich een verandering voor in aard en betekenis van economische activiteit; er ontwikkelt zich iets dat een ondernemende samenleving kan worden genoemd. Daaronder wordt verstaan dat betaalde activiteit niet slechts dient om in het levensonderhoud te voorzien, maar tevens in belangrijke mate invulling geeft aan individuele levens en aan de samenleving als geheel. In de voorliggende studie wordt nader gekeken naar deze veranderingen. Geprobeerd wordt het concept van de 'ondernemende samenleving' dat de afgelopen jaren op verschillende plaatsen is geïntroduceerd, empirisch en theoretisch gestalte te geven. Daarnaast worden de implicaties van de ontwikkeling voor het overheidsbeleid verkend op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en milieu.

De studie werd verricht ten behoeve van een WRR-project naar ondernemerschap dat de raad in de periode 1993-1997 ondernam. In het kader van dit project werden eerder enkele studies op het gebied van de arbeidsmarkt gepubliceerd. De onderhavige studie concentreert zich op het fenomeen ondernemerschap en de consequenties hiervan voor het overheidsbeleid. Om de hier ontwikkelde gedachtenlijn in te brengen in een bredere kring van wetenschappelijke en politieke discussianten heeft de raad het interessant geacht de studie te publiceren in de serie 'Voorstudies en achtergronden'.

Prof.mr. M. Scheltema
Voorzitter WRR

Inhoudsopgave

Ten geleide	3	
Voorwoord	7	
Samenvatting	9	
1	Veranderende behoefte aan overheidsbemoedienis	13
1.1	Inleiding	13
1.2	De ontwikkeling van een hypothese: de ondernemende samenleving	15
1.3	Plaats van deze studie in een politieke en maatschappelijke discussie	18
1.4	Onderzoeksvragen en opzet van deze studie	20
2	Opkomst en ontwikkeling van de ondernemende samenleving	23
2.1	Inleiding: focus op verandering van werk	23
2.2	Vragen over de ontwikkeling van de hoeveelheid werk	24
2.3	Een wereld zonder werk?	28
2.4	Motieven om te werken: theorie	33
2.4.1	Inleiding	33
2.4.2	Arbeidsaanbodgedrag: instrumenteel versus intrinsiek	34
2.4.3	Beeldvorming rond de consumptie van vrije tijd	39
2.4.4	Ontwikkeling in de tijd: toenemend nut?	41
2.4.5	Conclusie	43
2.5	Verandering van de context van arbeid	44
2.5.1	Inleiding	44
2.5.2	Welvaartsstijging: invloed op werk	47
2.5.3	Technologische ontwikkeling: verdwijnen van mensvreemd en vervreemdend werk	48
2.5.4	Human capital: proliferatie van producentenmacht	52
2.5.5	Informatisering: beweging naar volledigheid	59
2.5.6	Conclusie: bouwstenen van de ondernemende samenleving	61
2.6	Conclusie	62
3	De ondernemende samenleving als uitdaging voor de overheid	65
3.1	Inleiding	65
3.1.1	Belang voor de overheid	65
3.1.2	Aard van de beleidsanalyses	68
3.2	Arbeidsmarktbeleid	72
3.2.1	Inleiding	72
3.2.2	Participatiebeleid	73
3.2.3	Arbeidsrecht	84
3.2.4	Conclusie	88
3.3	Onderwijsbeleid	89
3.3.1	Inleiding: het belang van de ontwikkeling van motivatie	89
3.3.2	De kwaliteit van het onderwijs	94
3.3.3	De efficiëntie van het onderwijs	96
3.3.4	Kerdoelen en eindtermen	97
3.3.5	Samenvatting en conclusie: naar een nieuw onderwijsbeleid	98
3.4	Milieubeleid	99
3.4.1	Inleiding	99
3.4.2	Ontwikkeling van de aandacht voor het milieu	100
3.4.3	De situatie anno 1997: succes en twijfel	102
3.4.4	Milieu en economie: zero sum of synergie?	104
3.4.5	Milieu en economie: twee mechanismen van synergie	107
3.4.6	Implicaties voor beleid	112
3.4.7	Conclusie	115
3.5	Conclusie: maakbaarheid in een nieuwe context	115

4	Epiloog: bouwstenen voor de toekomst	117
4.1	Inleiding	117
4.2	De spraakverwarring	118
4.3	De kans	120

Voorwoord

Deze studie is het resultaat van een zoektocht in het labrynt van politieke meningvorming, maatschappelijke verandering en verschillende wetenschappelijke disciplines. Ik hoop dat hij een bijdrage kan leveren zowel aan het maatschappelijk debat over de herinrichting van de verzorgingsstaat als aan het wetenschappelijk debat over de aard en betekenis van werk in onze samenleving.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn drie deelstudies verricht die elk op hun eigen wijze hebben bijgedragen aan de wording van deze studie:

- SEO/Intomart, *Start-, slaag-, en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 94, Den Haag, Sdu uitgevers, 1996;
- A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp en M.P. Pradhan, *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 99, Den Haag, Sdu uitgevers, 1997;
- Kapteyn, A., A. Zaidi en A. Kalwij, *Worksharing as a policy to increase employment: an evaluation*; WRR, Working Documents no. 96, Den Haag, 1997.

Graag wil ik Hans Adriaansens danken voor zijn inspiratie en als *actor intellectualis* van de veranderende rol van arbeid en de impact daarvan op de verzorgingsstaat. Dank aan Dik Wolfson voor het geduld waarmee hij bleef proberen mij bekend te maken met de inzichten van de welvaartstheorie en waarmee hij in elk geval een grote invloed heeft uitgeoefend op de intellectuele ontwikkeling die ik zelf tijdens de wording van deze studie heb doorgeemaakt. Dank aan Monika Sie Dhian Ho voor haar enthousiasme en voor haar bijdrage aan paragraaf 3.1. Dank aan Hadewych van Kempen voor haar idealisme en voor haar werk voor paragraaf 3.4. Dank aan Jan Schoonenboom voor een eindredactie waardoor er kwam te staan wat ik bedoelde te zeggen. Dank in het bijzonder ook aan Sjoerd van der Leij en Sietske Bom die telkenmale goede verwijzingen wisten op te sporen. Dank aan de hierboven genoemde auteurs van de deelstudies van wie ik veel heb geleerd. Dank ten slotte aan alle niet genoemde collega's bij de WRR die mij de mogelijkheid hebben geboden zo uitgebreid met een zo weerbarstige materie als de onderhavige te stoeien. Ik kan slechts de hoop uitspreken dat de invloed van al deze inspiratoren zichtbaar is in het eindresultaat; alle gebreken zijn vanzelfsprekend voor mijn eigen rekening.

Krijn van Beek

Samenvatting

Dit is een conceptuele verkenning van de toekomst van overheidsinterventie. In de samenleving doet zich een structurele verandering voor in aard en betekenis van economische activiteit en er ontwikkelt zich iets dat een ondernemende samenleving genoemd kan worden: een samenleving van ondernemende mensen die hun leven en de samenleving als geheel in belangrijke mate vorm geven niet door middel van betaalde activiteit, maar *in* betaalde activiteit. Waar de afgelopen eeuw een vorm van overheidsinterventie heeft opgeleverd die de industriële samenleving in goede banen moest leiden, zo vraagt de ondernemende samenleving ook om collectieve voorzieningen om haar mogelijkheden te benutten en tekortkomingen te mitigeren. Deze nieuwe collectieve voorzieningen zijn echter wel van een ander karakter dan het soort voorzieningen dat we zouden kunnen aanduiden als verzorgingsstaatarrangementen. Waar veel overheidsinterventie tot doel had markten en hun bijwerkingen buiten spel te zetten, de dingen van waarde veilig te stellen ten opzichte van mechanismen van productie en consumptie, daar vraagt de ondernemende samenleving juist om kaders die een maximale benutting van markten bevorderen.

Deze kanteling van het speelveld wekt verwarring omdat de zo succesvolle wijze waarop overheidsinterventie de afgelopen eeuw heeft vorm gekregen een veelheid aan instituties heeft opgeleverd die moesten middelen tussen overheid en markt, zodat discussies over nieuwe arrangementen welhaast automatisch in een vertrouwd maar intussen achterhaald spoor worden getrokken. Op de één of andere manier verzanden discussies over de verbouwing van de verzorgingsstaat consequent in discussies over afbraak of behoud van verworven rechten, milieu òf economie, sociaal of liberaal, markt òf overheid. Deze standpunten sluiten goed aan bij de rol die de nationale overheid in de loop van deze eeuw heeft aangemeten gekregen, en die zijn scherpte en reikwijdte in belangrijke mate ontleent aan de behoefte om de excessen van de industriële productie te verzachten. De ondernemende samenleving vraagt echter niet om een afweging tussen overheid en markt maar om een samenspel tussen deze twee: de overheid maakt de kaders, stelt de prioriteiten, stelt de uitkomsten ter discussie, verzorgt het maatschappelijk debat, is de scheidsrechter, enzovoort. De markt speelt het spel.

Deze nieuwe verdeling van taken lijkt in toenemende mate van toepassing op alle terreinen van overheidsbeleid. Waar de vorm die overheidsinterventie heeft aangenomen, gezien kan worden als antwoord op de gebreken van de industriële productie, is de verandering in de aard en betekenis van economische bedrijvigheid als uitgangspunt gekozen om de problemen met verzorgingsstaatarrangementen te kunnen doorgronden. Vier langetermijnontwikkelingen zorgen voor een fundamentele verandering in het aanzien van betaalde activiteit:

1. *Welvaartsontwikkeling* zorgt voor een toenemende soortenrijkdom waar het gaat om betaalde activiteiten.
2. *Technologische ontwikkeling* mechaniseert en automatiseert alle activiteiten die niet vragen om unieke mensenkwaliteiten. Daarmee verlegt de technologie de inbreng van arbeid in productieprocessen naar zaken die juist wel uniek menselijk zijn: zorgen, dienstverlenen, denken en creëren.
3. *Human capital* mitigeert de machtsverschillen op de arbeidsmarkt. Mensen zijn de bezitters van hun eigen menselijk kapitaal en in die zin beschikt een snel in omvang toenemende groep mensen over tenminste een stukje producentensoevereiniteit. Belangrijk is daarbij te bedenken dat veel human capital niet zichtbaar is in de vorm van diploma's: kwaliteiten van zorgen en dienst-

verlenen vertegenwoordigen voor het merendeel der werkenden belangrijke activa, terwijl daar meestal geen specifieke opleiding tegenover staat. Hiermee neemt de verbreiding van human capital en een daaraan gekoppelde opkomst van individuele producentensovereiniteit een veel hogere vlucht dan de ontwikkeling van opleidingsniveaus suggereert.

4. *Informatisering* draagt bij aan de 'volledigheid' van betaalde activiteit. Waar *human capital* mensen de mogelijkheid biedt datgene te produceren waar hun hart naar uitgaat, zorgt informatisering in toenemende mate voor de terugkoppeling van alle mogelijke (ongewenste) neveneffecten.

Gezamenlijk creëren deze vier ontwikkelingen een ruimte waarin betaalde activiteit fundamenteel van aard en betekenis verandert. Werk ontworstelt zich steeds meer aan het populaire beeld van de gesel die de middelen moest verschaffen om *daarbuiten* een menswaardig bestaan op te kunnen bouwen, tot het kader *waarbinnen* mensen hun idealen en hun leven vorm kunnen geven. De industriële samenleving verdwijnt geleidelijk aan uit ons systeem en ontwikkelt zich tot een ondernemende samenleving.

Deze waarneming impliceert dat er ook over de toekomst van overheidsactiviteit meer kan worden gezegd dan dat er over smaken niet te twisten valt. Er blijkt niet alleen sprake van verschillen in politieke meningvorming, maar ook van een waarneembaar veranderende context die in elk geval verklaart waarom op zoveel terreinen tegelijk zich een behoefte openbaart aan herijking van voordien succesvolle structuren. Waar de voornaamste oriëntatie bij de inrichting van de verzorgingsstaat erin was gelegen een tegenpool te zijn voor markt en economie, is het niet verwonderlijk dat als markt en economie structureel van karakter veranderen, dan ook de behoefte aan overheidsinterventie verandert.

De verandering in de context verklaart ook waarom de discussie over een veranderende overheidsinzet soms alle kenmerken heeft van een Babylonische spraakverwarring. Waar de idealen die ten grondslag lagen aan de ontwikkeling van overheidsingrijpen in deze eeuw juist veroverd moesten worden op de markt en de economie, is het lastig omgaan met een situatie waarin veel van diezelfde idealen nu juist verwezenlijkt kunnen worden in die markt, binnen die economie, met betaalde arbeid als dominante organisatievorm. Die complexiteit wordt nog eens extra gevoed doordat de ondernemende samenleving slechts geleidelijk de plaats inneemt van de industriële en verschillende betekenissen van woorden als markt en arbeid naast en door elkaar voorkomen.

Met deze waarnemingen blijkt het niet eenvoudig een volledig en consistent beeld te schetsen van een ontwikkelingsalternatief voor de verzorgingsstaat. Wel zijn beknopte verkenningen gemaakt die de richting aangeven voor drie beleidsterreinen.

Ten eerste gaat het om het arbeidsmarktbeleid, waar de belangrijkste opdracht voor het beleid erin lijkt te zijn gelegen zoveel mogelijk activiteiten binnen het domein van de betaalde arbeid te brengen. Als we de nieuwe mogelijkheden van het systeem van betaalde activiteit ook daadwerkelijk willen benutten, zullen zoveel mogelijk mensen zoveel mogelijk activiteiten binnen dat systeem moeten uitoefenen.

Ten tweede gaat het om het onderwijsbeleid, waar de belangrijkste opdracht voor het beleid wordt zich minder met de inhoud van het onderwijs te bemoeien en de aandacht te verleggen naar de ontwikkeling van structuren die een eigen kwaliteitsverhogende dynamiek in gang kunnen zetten.

Ten derde gaat het om het milieubeleid waarin wellicht het meest pregnaat tot uitdrukking komt hoe de verhouding tussen economie en andere dingen van waarde - in dit geval het milieu - door de ondernemende samenleving op zijn kant wordt gezet. De vier ontwikkelingen die de ondernemende samenleving opspannen, blijken ervoor te zorgen dat een streven naar een schoner milieu

in toenemende mate georganiseerd wordt en kan worden in de vorm van economische bedrijvigheid. Er blijkt naast de mogelijkheid van een tegenstelling tussen 'groen' en 'groei' en de ook wel veronderstelde 'groei' als voorwaarde om 'groen' te kunnen betalen, nog een derde mogelijke relatie te ontstaan door de verandering van de context: 'groen' als factor van 'groei'. Net als bij onderwijs ligt het in de lijn van ontwikkeling dat de overheid meer aandacht gaat schenken aan de ontwikkeling van dynamische terugkoppelingsmechanismen. In het bijzonder gaat het daarbij om de ontwikkeling en regulering van goed werkende informatiemarkten die voor gewenste terugkoppelingen naar producenten kunnen zorgen en die zelf ook weer bedrijvigheid vormen.

In meer algemene zin zouden deze veranderingen ook bouwstenen kunnen leveren voor andere beleidsterreinen. Daartoe moeten echter die beleidsterreinen elk op hun eigen merites worden beschouwd en moet bezien worden hoezeer de ontwikkelingen, die hiervoor zijn aangewezen als dimensies van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving invloed hebben op de constituerende elementen van die beleidsterreinen. Wellicht dat dan blijkt dat de eigenschappen van bijvoorbeeld de spoormarkt niet en die van de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen wel zijn veranderd. Of andersom.

Veranderende behoefte aan overheidsbemoeyenis

1.1 Inleiding

Sinds het begin van de jaren tachtig wordt de collectieve sector bijna permanent verbouwd. In eerste aanleg was de invalshoek vooral een financiële; de collectieve lasten waren te hoog geworden en de overheid moest kleiner en goedkoper worden. Zestien jaar na de installatie van het eerste kabinet Lubbers wordt er onverminderd hard aan de publieke sector getrokken, maar vormt haar omvang allang niet meer het centrale punt van discussie. Het enthousiasme waarmee de overheidsbemoeyenis werd uitgebreid ten tijde van de opbouw van de verzorgingsstaat en de vanzelfsprekendheid waarmee vervolgens werd gesnoeid, lijken nu te verkeren in een existentieel vraagstuk over doel en inrichting van overheidsbeleid. Een debat over het 'hoeveel' van de collectiviteit, zoals dat over de 1%-norm van Duisenberg (1977) of dat over de 60%-norm van De Vries (1988)¹, is overvleugeld door vragen van het type: waarom? Welke zaken? En vooral: op welke wijze kan een overheid zinvol ingrijpen? Deze vragen beperken zich niet tot een enkel beleidsterrein of tot de verzorgingsstaat in enge zin. Daar zijn ze wel het meest zichtbaar, bijvoorbeeld in de bijna permanente discussie over de inrichting van de sociale zekerheid. Maar ook bij defensie, buitenlands beleid, landbouw, economie, volkshuisvesting, milieubeleid zijn de afgelopen jaren pogingen ondernomen het beleidsveld te herijken en het feitelijk overheidshandelen opnieuw aan te laten sluiten op een veranderende omgeving.

Naarmate de aanpassingen van het beleid minder betrekking kregen op het volume en meer inhoudelijk en conceptueel van aard werden, werden ze ook meer onderwerp van politieke strijd. De bezuinigingen van de eerste helft van de jaren tachtig hadden het karakter van een objectiveerbare onontkoombaarheid. Dat het uitgavenniveau domweg niet was op te brengen, werd gaandeweg door alle stromingen onderkend. Maar het privatiseren, dereguleren, rereguleren, verzelfstandigen en terugtrekken van de overheid in de jaren negentig kent een andere logica. De herijkingen lijken vooral verschijningsvormen van een liberale tijdgeest. En waar de herijkingen worden begrepen als uitingen van een verschuiving van politieke voorkeur, is het begrijpelijk dat ze ook politieke reactie oproepen. Voorstanders spreken van 'noodzakelijke' aanpassingen aan nieuwe externe omstandigheden (zoals globalisering, flexibilisering, individualisering) en tegenstanders beweren dat het gaat om de 'afbraak' van verworven rechten of zelfs om de afbraak van de verzorgingsstaat. Voor de eersten betekenen de herijkingen een veiligstellen van een humane samenleving, voor de laatsten betekenen ze dat het sociale karakter van de samenleving het definitief van markt en economie hebben verloren.

Er is echter iets vreemds aan de hand met deze politieke discussie: de herijkingsvragen zorgen namelijk vooral *binnen* de traditionele politieke stromingen voor veel discussie, veel meer dan *tussen* die stromingen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de omstandigheid dat in 1994 partijen die altijd lijnrecht tegenover elkaar hebben gestaan tot één 'paars' kabinet toetraden. Dit novum in de naoorlogse politieke geschiedenis is tenminste één van de aanwijzingen

¹) Eind 1987 schreef toenmalig minister Bert de Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een geruchtmakend artikel waarin hij de stelling verdedigde dat de collectieve sector 60% van het nationaal inkomen diende te beslaan. In 1977 had toenmalig minister van Financiën Duisenberg gepleit voor een vermindering van de groei van collectieve sector tot maximaal 1%-punt van het nationaal inkomen per jaar: B. de Vries, '60%: een verantwoorde norm?'; *Economisch Statistische Berichten*, 1987, blz. 988-998.

dat de oude politieke scheidslijnen door een geheel nieuwe in betekenis worden overtroefd. Ook kan er op worden gewezen dat de traditionele tegenstelling tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in de jaren negentig minder scherp is geworden. Dat door de bevordering van (nieuw) ondernemerschap werkgelegenheid tot stand kan komen en behouden kan blijven, heeft zich in korte tijd ook binnen de vakbeweging van taboe tot vanzelfsprekendheid ontwikkeld. In de Stichting van de Arbeid besloten werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zelfs gezamenlijk een privatisering van de sociale zekerheid aan te bevelen². Tegelijk wordt in delen van de vakbeweging en de werkgeversverenigingen de steeds indringender samenwerking met argusogen gevolgd. Al met al is het niet goed mogelijk om de herijking van het overheidshandelen in termen van een traditioneel partijpolitiek krachtenveld te duiden.

Het lijkt dus niet waarschijnlijk dat de herijkingsvragen zoals die de afgelopen jaren gesteld worden, zuiver en alleen hun oorsprong vinden in een verschoven politieke oriëntatie. Ook lijkt het onwaarschijnlijk dat ze begrepen kunnen worden in termen van de traditionele politieke richtingen. Er lijkt een achterliggende beweging te zijn die de traditionele denkkaders geleidelijk op hun kant zet. Een beweging bovendien die een veel langere adem heeft dan die der politieke seizoenen en die niet zozeer te maken heeft met veranderende meningen en modes, maar met een veranderende maatschappelijke realiteit waarbinnen een overheid opereert.

Hiermee is de aanleiding voor deze studie geschetst: de behoefte om de maatschappelijke verandering te kennen die ten grondslag ligt aan de herijkingsvragen. We bezien de herijkingen dan niet als uitingen van verschuivende politieke denkbeelden, maar als (pogingen tot) een antwoord op een veranderende behoefte aan overheidsinterventie. Zoals de verzorgingsstaat gezien kan worden als antwoord op de sociale problemen van een industriële samenleving, zo lijkt de zich aftekenende post-industriële samenleving om ander beleid te vragen; bij andere problemen passen andere antwoorden. Deze studie wil de aard van die veranderde en veranderende behoefte in kaart brengen. Daarmee verschilt de vraagstelling van deze studie wezenlijk van studies die zich concentreren op de middelen van de overheid; bijvoorbeeld in termen van financiële mogelijkheden, bestuurbaarheid en dergelijke. Ook richt deze studie zich niet op veranderingen in het denken over overheidsinterventie; bijvoorbeeld in termen van een al dan niet 'neo-liberale tijdgeest' of een verrechtsing van de samenleving. Deze aspecten kunnen wellicht worden beschouwd als symptomen van verandering en aanpassing, maar raken niet de kern van de vraagstelling die we hier willen behandelen.

Het hoofddoel van deze studie is dan ook aan te geven waarin de post-industriële samenleving zoals die zich om ons heen ontwikkelt, verschilt van de industriële samenleving zoals die geleidelijk uit ons systeem verdwijnt. Het gaat dus om een beschrijving van maatschappelijke verandering. Voorzover we die veranderingen aan kunnen wijzen, kan daarna wellicht iets gezegd worden over de mogelijk veranderende behoefte aan overheidsbeleid en de mogelijkheden om aan die behoefte te voldoen. Daarbij is het meteen nodig een kanttekening te plaatsen bij de term 'industriële samenleving'. Deze verwijst hier niet naar de sector die bij een statistische indeling van bedrijvigheid industrie wordt genoemd. De term verwijst naar een bepaalde productiewijze in combinatie met een bepaalde verhouding tussen werkgevers en werknemers, een bepaalde verhouding tussen arbeid en kapitaal, zoals die eertijds juist ook ver buiten de industrie in enge zin gevonden kon worden. Met 'het

²] Stichting van de Arbeid. *Advies over de hoofdlijnen voor de toekomstige uitvoering van de werknemersverzekeringen, alsmede over de toekomstige uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid*; Den Haag, 9 juni 1998.

geleidelijk aan verdwijnen van de industriële samenleving' wordt hier bedoeld op het verdwijnen van dat geheel aan maatschappelijke verhoudingen en niet op het verdwijnen van de industrie als zodanig. Net zo als de industriële samenleving betekenis had buiten de sector industrie, zo heeft het verdwijnen van de industriële samenleving betekenis binnen die sector: de industrie is bezig zich net zo post-industrieel te ontwikkelen als de rest van de samenleving.

Het kunnen waarnemen en duiden van ontwikkelingen die nog volop gaande zijn, is een lastige opgave. Dit geldt temeer als we in ogenschouw nemen dat de overheid zoals die de afgelopen eeuw gegroeid is, niet alleen het product is van bepaalde sociaal-economische omstandigheden, maar ook van twee eeuwen sociale, economische en politieke wetenschap. Dat wil zeggen dat niet alleen de ontwikkeling van de werkelijkheid het terrein van discussie vormt, maar dat ook de gereedschapskist waarmee we die ontwikkelingen willen analyseren tot de vraagstelling kan worden gerekend. Een dergelijke dubbele problematiek betekent dat deze studie het karakter heeft van een onderzoeksverslag in de klassieke betekenis van het woord: verslag van een zoektocht. In het vervolg van deze inleiding wordt aangegeven hoe deze zoektocht wordt aangevat en welke plaats hij inneemt binnen het geheel van hedendaagse discussies over de rol van de overheid, de relatie tussen overheid en markt, enzovoort.

1.2 De ontwikkeling van een hypothese: de ondernemende samenleving

Een zoektocht naar maatschappelijke verandering vereist behalve een aanleiding ook een zoekbeeld. De aanleiding voor deze studie is het bestaan van herijkingsdiscussies over de volle breedte van het overheidsoptreden die, zoals hiervoor werd geschetst, veelal dwars staan op de traditionele politieke verbanden. Dat fenomeen op zich lijkt voldoende reden om te veronderstellen dat er een onderliggende maatschappelijke ontwikkeling is die een veranderende behoefte aan overheidsbeleid in gang zet. Daarmee lijkt er ook voldoende reden voor het doen van onderzoek. Maar zonder een begin van een vermoeden waarin die veronderstelde achterliggende bewegingen dan wel gelegen kunnen zijn, krijgt zo'n zoektocht al snel het karakter van het spreekwoordelijke zoeken naar de speld in de hooiberg. Nu is een groot deel van deze studie gewijd aan de ontwikkeling van een hypothese over deze onderliggende maatschappelijke verandering. En dat betekent dat het haast iets overmoedigs heeft om binnen het bestek van een inleiding alvast aan te geven hoe die hypothese er uit ziet. Maar wel kan worden aangegeven in welke richting de zoektocht moet gaan.

Het startpunt voor deze studie is ondernemerschap, of preciezer: de herontdekking van zelfstandig ondernemerschap als belangrijk maatschappelijk fenomeen sinds het begin van de jaren negentig. Die herontdekking is op een aantal punten zichtbaar. Zo kan gewezen worden op een kentering in de ontwikkeling van het aantal zelfstandig ondernemers: na decennia van gestaag dalende aantallen vertonen de meeste OESO-landen een stabilisatie of zelfs een lichte stijging van het aantal zelfstandigen ³. Daarnaast kan gewezen worden op een toename van onderzoek naar ondernemerschap. Ook is sprake van een sterk gegroeide beleidsaandacht voor kleine en startende ondernemingen. En ten slotte kan de herontdekking van het belang van zelfstandig ondernemerschap worden afgelezen aan een gestegen waardering voor de zelfstandig ondernemer. Het lijkt op dit moment boven elke twijfel verheven dat

³ Zie bijvoorbeeld: G. Loveman en W. Sengenberger, 'The re-emergence of small scale production'; *Small Business Economics*, 3, 1991, blz. 1-38.

een toename van het zelfstandig ondernemerschap ons werkgelegenheid en in meer algemene zin welvaart zal brengen ⁴.

Ondernemerschap als startpunt voor een studie naar de toekomst van overheidsbemoediging vereist enige uitleg. Er zijn ten minste drie argumenten voor te geven. De eerste is dat de nieuwe waardering voor zelfstandig ondernemerschap een dramatische wending betekent in het sociaal-economische landschap. Nog niet zo heel lang geleden immers werden ondernemers helemaal niet geassocieerd met dynamiek, innovatie, groei of werkgelegenheid, maar eerder met winstbejag en uitbuiting. In de jaren zestig en zeventig werden ondernemers gezien als degenen die de macht en de middelen hadden om het er zelf goed van te kunnen nemen ten koste van hun ondergeschikten en vooral ook ten koste van onze leefomgeving. De uitbouw van de collectieve sector in deze periode viel in belangrijke mate samen met het beschermen van mens en milieu tegen de macht van ondernemers. Niet voor niets is het stelsel van sociale zekerheid vooral een stelsel dat werknemers verzorgt en beschermt. Niet voor niets ook heeft milieubeleid vooral de vorm gekregen van een stelsel van ge- en verboden voor gedragingen van ondernemingen. En toch wist ondernemerschap zich te ontworstelen aan het verdomhoekje van de jaren zeventig en groeide het zelfs uit tot een soort rolmodel voor de tweede helft van de jaren negentig.

Ook de nieuwe waardering voor ondernemerschap in de wetenschap is opmerkelijk. Lange tijd werd niet alleen weinig aandacht besteed aan zelfstandig ondernemerschap, maar werd zelfs expliciet gepreludeerd op het verdwijnen van de zelfstandig ondernemer. Schumpeter wordt algemeen beschouwd als de vader van het denken over ondernemerschap omdat hij in zijn *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* uit 1911 een cruciale rol toekende aan de ondernemer als de maker van nieuwe combinaties ⁵. Maar Schumpeter voorspelde in 1943 het verdwijnen van de zelfstandige ondernemer als gevolg van processen van schaalvergroting ⁶. Hij stond in deze laatste gedachte bepaald niet alleen. In 1933 voorspelden de economen Berle en Means dat door schaalvergrotingsprocessen al rond 1970 nog slechts een handvol mammoetondernemingen de gehele economie zouden beheersen ⁷. Veel later, in 1967, schetste Galbraith een toekomstbeeld van slechts enkele industriële reuzen die ook nog eens sterk onderling en met de overheid vervlochten zouden zijn ⁸. De schaalvergrotingsprocessen vertoonden in de VS al in de loop van de jaren zeventig een kentering, maar *small business* werd pas in de loop van de jaren tachtig ook een belangrijk wetenschappelijk focuspunt. De oprichting in 1987 van het *Journal of Small Business Economics* kan in dit verband gezien worden als een markering van de verschuivende wetenschappelijke interesse.

Al met al kan gesteld worden dat ondernemers een slechte naam hadden en dat hen geen toekomst werd voorspeld. De positie van de ondernemer is dus honderdtachtig graden gedraaid, zowel getalsmatig als voor wat betreft de beeldvorming. Hierin schuilt een aanleiding om te vermoeden dat er iets fundamenteel is veranderd in de maatschappelijke verhoudingen. Tevens schuilt hierin het begin van een hypothese van wat er veranderd is. Is er wellicht iets veranderd in onze samenleving waardoor ondernemers minder mogelijkheden

⁴] Zie bijvoorbeeld: D.B. Audretsch, 'The Contribution of Entrepreneurship'; in: *Entrepreneurship in the Netherlands*; EIM, Ministerie van Economische Zaken, 1998.

⁵] J.A. Schumpeter, *The theory of economic development*; Oxford University Press, 1969 (oorspronkelijk in het Duits, 1911, oorspronkelijke vertaling in het Engels, 1934).

⁶] J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*; London, Routledge, 1994 (oorspronkelijke uitgave: 1943).

⁷] Berle en Means, 'The modern corporation and private property', geciteerd in: A. Nentjes, *De ontwikkeling van de economische theorie*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1971.

⁸] J.K. Galbraith, *The New Industrial State*; London, Hamish Hamilton, 1967.

hebben hun positie op een onbedoelde manier te misbruiken? Of is er iets zodanig veranderd dat de bijdrage van ondernemers aan de economie belangrijker is geworden? Zoals gezegd, een belangrijk deel van deze studie is gewijd aan de ontwikkeling van een hypothese en deze formuleringen vormen slechts een bescheiden begin van deze zoektocht; we zullen in de loop van deze studie nog regelmatig op nieuwe formuleringen stuiten.

De tweede reden waarom ondernemerschap startpunt is van dit onderzoek is gelegen in het feit dat de hernieuwde aandacht voor ondernemerschap zich niet beperkt tot de groep die zich door middel van de rechtsvorm onderscheidt als zelfstandige. Nieuw ondernemerschap wordt vooral geroemd om zijn innovatieve en creatieve waarde. Dit zijn kwaliteiten die wellicht noodzakelijk zijn voor het zelf kunnen starten of rennen van een onderneming, maar die zich bepaald niet beperken tot de categorie mensen die zich als zelfstandige vestigt. Wellicht geldt zelfs voor veel mensen dat hun creatieve en innovatieve gaven veel beter tot bloei komen binnen de relatief afgebakende context van een aanstelling als werknemer. Het lijkt er op dat het bij de nieuwe waardering voor ondernemerschap eerder gaat om een attitude dan om de rechtsvorm van zelfstandigheid.

Dit kan bijvoorbeeld worden afgelezen aan de waarneming dat werknemerbanen steeds vaker een zekere mate van ondernemendheid vereisen. Er zijn verschillende wijzen waarop dit wordt aangeduid. Veelal wordt verwezen naar de flexibilisering van de arbeidsmarkt, die werknemers ertoe noopt hun eigen kansen goed in de gaten te houden, *employable* te zijn en te blijven. Opvallend is daarbij dat *employability* en ondernemerschap langs zulke gescheiden wegen en met zulke verschillende insteken worden gezien. Ondernemerschap is kans, *employability* is noodzaak; ondernemerschap is scheppen, creëren en innoveren, *employability* is goed opletten en veel diploma's halen. Hoewel het in grote lijnen gaat om vergelijkbare personen en doelstellingen, ontspruiten zowel analyse als beleid aan volstrekt uiteenlopende grondslagen. Het lijkt erop dat de maatschappelijke verandering waarop we in deze studie greep proberen te krijgen, de scheidslijn tussen deze twee werelden doet vervagen.

Dat het bij de nieuwe waardering voor ondernemerschap niet alleen gaat om de rechtsvorm maar ook en misschien wel vooral om het rolmodel, kan ook worden afgelezen aan de relatie tussen aantallen zelfstandigen en de welvaart van landen gemeten in BNP per hoofd. Geheel in tegenspraak met de hierboven weergegeven notie dat een toename van het zelfstandig ondernemerschap ons werkgelegenheid en in meer algemene zin welvaart zal brengen, geldt juist hoe groter de gemiddelde onderneming des te rijker het land ⁹. Een hoog aandeel zelfstandigen zoals dat aangetroffen wordt in landen als Spanje, Turkije of Griekenland, is bepaald niet het aantrekkelijk toekomstperspectief voor Nederland. En hoewel er wel gesuggereerd wordt dat zelfstandig ondernemerschap weer belangrijker wordt boven een bepaald welvaartsniveau ¹⁰, moet de stimulering van zelfstandig ondernemerschap niet te letterlijk worden genomen: ondernemerschap is voor alles het boegbeeld van een streven naar vooruitgang en vernieuwing. Of dat streven vervolgens in de vorm wordt gegoten van zelfstandige ondernemingen, of dat bij dat streven grotere organisaties schaalvoordelen kunnen benutten, is een vraag die de markt zelf zou moeten kunnen beantwoorden ¹¹.

De derde en wellicht belangrijkste reden om een analyse van de maatschappelijke behoefte aan herijkingen van overheidsbeleid te beginnen bij onder-

^{9]} Zie bijvoorbeeld: *The European Observatory for SMEs; second annual report*. ENSR, 1994, blz. 33.

^{10]} R.E. Wildeman, et.al., *Culture's role in Entrepreneurship; self-employment out of dissatisfaction*; Rotterdam Institute for Business Economic Studies, 1998.

^{11]} R. Coase, 'The Nature of the Firm'; *Economica*, vol. 4, 1937, blz. 386-405.

nemerschap is gelegen in een in het oog springend gemeenschappelijk kenmerk van die herijkingen. Bij bijna alle zaken waar een collectieve verantwoordelijkheid in het geding is, is de afgelopen jaren gepoogd individuele verantwoordelijkheden (opnieuw) vorm te geven en te benadrukken en individuele initiatieven ruimte te geven en te benutten. Dit geldt bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, onderwijs, arbeidsvoorziening, uitkerings-verstrekking, openbaar vervoer, telefonie, volkshuisvesting, milieubescherming. Blijkbaar zijn eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen bij de uitbouw van de collectieve sector minder aan bod gekomen dan in de huidige maatschappelijke configuratie wenselijk is. Daarmee hebben veel van de problemen van de overheid op de een of andere manier te maken met ondernemerschap of met een gebrek daaraan. Niet in de enge betekenis van het woord, het gaat niet om zelfstandigheid, om consumentenproducten of om meer winst. Maar wel in een bredere betekenis van 'ondernemerschap': ongeacht de antwoorden die gekozen worden, gaat het bij de verbouwing van de publieke sector steeds om een grotere mate van inventiviteit, creativiteit, organisatievermogen en betrokkenheid. En dat geldt voor alle denkbare belanghebbenden.

Dat de gedachtevorming in deze studie start met de herwaardering van ondernemerschap is dus niet willekeurig. Het gaat eigenlijk om twee dingen. Ten eerste gaat het om een maatschappelijke verandering waarvan - zoals hiervoor werd aangegeven - de nieuwe waardering voor zelfstandig ondernemerschap slechts het topje van een ijsberg is. Deze studie heeft tot doel de contouren van die hele ijsberg in kaart brengen. Daarom wordt van hieraf de focus op ondernemerschap verbreed tot iets dat we kunnen noemen *de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving*. In het voorgaande zijn al enige aanknopingspunten gegeven over de precieze inhoud van het begrip ondernemende samenleving, in het vervolg zal dit begrip verder worden uitgewerkt. Ten tweede en verband houdend met het eerste, gaat het om een veranderende beleidsconceptie. De veranderende omstandigheden die de achtergrond vormen van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving nopen tot een verandering van de beleidsconceptie. Maar in plaats van laat en reactief is het ook denkbaar deze pro-actief vorm te geven opdat de nieuwe mogelijkheden van de ondernemende samenleving beter worden benut of misschien zelfs gestimuleerd.

1.3 Plaats van deze studie in een politieke en maatschappelijke discussie

'Een ondernemende samenleving' is een begrip dat de afgelopen jaren op verschillende plaatsen is opgedoken. Zo presenteerde het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) in 1995 een discussienota onder de titel 'Naar een ondernemende samenleving' waarin het wijst op (de wenselijkheid van) een toenemend belang van zelfstandig ondernemerschap¹². Het NCW vraagt daarbij de aandacht voor wat het noemt 'het sociale gezicht van de markteconomie'. In het najaar van 1997 presenteerde de Wiardi Beckman Stichting een bundel onder de titel 'Economisch beleid in een ondernemende samenleving'¹³. In de inleiding tot deze bundel leggen samenstellers Dankbaar en Becker een relatie tussen het nieuwe belang van ondernemerschap en wat zij noemen de 'crisis van de sociaal democratie' en elders de 'crisis van het naoorlogse paradigma'. De bundel van Dankbaar en Becker is in zekere zin een opstapje voor de onderhavige studie: waar hun analyse eindigt met de constatering dat de herwaardering van ondernemerschap een nieuw uitgangspunt moet zijn voor sociaal-democratische politiek, daar begint deze studie met de constatering dat de (politieke) herwaardering van ondernemerschap de vlag lijkt te zijn van een meer structurele lading.

^{12]} H.K. Klamer, *Naar een ondernemende samenleving*; Discussienota Bilderberg conferentie, Den Haag, 1995.

^{13]} B. Dankbaar en F. Becker, *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*; WBS-cahiers, Amsterdam, 1997.

Het begrip 'een ondernemende samenleving' werd in de vorige paragraaf en in de twee hierboven genoemde studies geïntroduceerd als een uitbreiding en verbreding van (zelfstandig) ondernemerschap. Met de term 'ondernemende samenleving' wordt in deze studie echter ook gewezen op een veranderend politiek-maatschappelijk krachtenveld. Zoals in de inleiding werd aangegeven, woeden de herijkingsdiscussies die de aanleiding vormen voor deze studie vooral binnen en minder tussen politieke stromingen. Gesuggereerd werd dat de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving de politieke verhoudingen op hun kant zet. Dit zou in grote lijnen als volgt beschreven kunnen worden. De naoorlogse sociaal-economische situatie kende een groot aantal tegenstellingen, maar ook een belangrijke consensus over het soort keuzes waarover gestreden moest worden. Het centrale uitgangspunt bij de uitbouw van de collectieve sector bestond kort gezegd hierin dat bedrijven er zijn om geld te verdienen en de overheid er is om over al die zaken te waken die weerloos zijn tegen de vileine krachten van de markt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bescherming tegen armoede en gebrek, om bescherming van het milieu, om de productie en verdeling van woonruimte, om de productie van gezondheidszorg en onderwijs, om de bevordering van landbouw en werkgelegenheid, enzovoort. Op elk beleidsterrein waren er in grote mate vergelijkbare pogingen waardevolle zaken te beschermen tegen uitwassen van de markt. Maar beschermen heeft een prijs in de vorm van verloren winst voor bedrijven en verloren consumptiemogelijkheden voor individuen en de keuzen bestaan in dit 'beschermingsparadigma' uit een permanent kiezen tussen 'weerloze waarde' en economische expansie en dynamiek¹⁴. Aan de rand van deze tweestrijd ontstaan in de jaren zestig en zeventig geleidelijk alternatieve bewegingen op zoek naar een 'derde' weg. Een belangrijke stroming in deze zouden we nu aan kunnen duiden als de voorvechters van een vrijetijdssamenleving. Een andere belangrijke alternatieve stroming koesterde een anti-materialistisch-groen ideaal.

Het is deze driedeling markt/overheid/alternatieven die vanaf het begin van de jaren negentig expliciet onder druk komt te staan. Waar de vraag voor het overheidsbeleid er vooral uit leek te bestaan op welke terreinen de markt uitgeschakeld moest worden, zijn de beschermers van weleer steeds vaker geneigd om de markt juist in te schakelen om hun maatschappelijke doelstellingen dichterbij te brengen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gerefereerd aan de privatisering van allerhande (voorheen) overheidstaken, aan de introductie van marktwerking in de sociale zekerheid, maar ook aan de nog steeds toenemende pogingen het bedrijfsleven te laten meehelpen aan de wording van een milieuvriendelijker samenleving. Tegelijk zijn activiteiten die zich voorheen in het bijzonder tegen ondernemers en bedrijven richtten, zoals activisme ten behoeve van het milieu, zich in de loop van de jaren tachtig ook gaan organiseren als waren het zelf ondernemende bedrijven. Daarnaast worden op vele andere terreinen ideële doelen nagestreefd in organisaties die qua structuur, beloningwijze, professionaliteit, enzovoort in weinig opzichten onder doen voor 'normaal' commercieel opererende organisaties. Zelfs blijken strategieën die twee decennia eerder slechts in de onbetaalde sector hadden kunnen gedijen in de huidige tijd commerciële succesformules te kunnen zijn; de Body Shop met zijn afzweren van dierproeven is in dit verband een typerend voorbeeld.

Zoals in het voorgaande al werd gememoreerd, zijn het niet alleen bedrijven en idealisten die hun ondernemendheid in een ander licht zagen geplaatst. Ook gewone werknemers lijken de afgelopen twee decennia te zijn geconfronteerd met een grondige herdefiniëring van hun positie. Industrialisatie,

^{14]} Zie voor de term 'beschermingsparadigma' ook: WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu uitgevers, 1996, blz. 125 e.v.

taylorisme, lopende band en massaproductie droegen elk op hun eigen manier bij aan een situatie waarin werknemers voornamelijk anonieme radertjes waren in grote hiërarchisch gestructureerde bedrijven. In de loop van de jaren tachtig zijn de kaarten opnieuw geschud en werd van werknemers in toenemende mate een attitude van zelfstandigheid en eigen ondernemendheid gevraagd die daarvoor alleen van zelfstandigen werd verwacht. Zo komen we langs een geheel andere route opnieuw uit bij de hypothese van een verschuiving naar een ondernemende samenleving.

De voorbeelden geven aan dat de eerder genoemde driedeling markt/overheid/alternatieven al veel langer onder druk staat. *Reagonomics*, *Thatcherisme* en het te onzent bekende no-nonsense beleid waren nog - soms sterk ideologisch bepaalde - reacties op de uit de hand gelopen omvang van de collectieve lasten. Maar zij kunnen ook gezien worden als voorboden van een verandering in het denken over de rol van de overheid. In zijn eerder aangehaalde artikel uit 1987 maakt toenmalig minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel gewag van de wonderlijke kanteling van het speelveld als hij stelt: 'het is een aparte belevenis Duisenberg rechts te passeren en tegelijk de verdenking op je te laden dat je bezig bent naar links op te schuiven'¹⁵. Maar pas begin jaren negentig wordt meer expliciet dat er echt iets aan het veranderen is. Achteraf kan wellicht betoogd worden dat een voorname aanleiding voor deze bewustwording was gelegen in het demasqué van het 'reëel bestaand socialisme' in de loop van 1989. Weliswaar bevestigde dat in sommige ogen slechts het historisch gelijk van het kapitalisme, maar het bood wel de ruimte en dwong ook zelfs opnieuw na te denken over de verhouding tussen markt en overheid, tussen geld en idealen.

Hoe het ook zij, in sommige ogen is er nog altijd slechts sprake van een 'ruk naar rechts'. Of - om het wat subtieler te formuleren - van een verschuivend geloof in de werking van bepaalde instrumenten. Als dat inderdaad zo is, dan zal er na verloop van tijd ook wel weer een tegenbeweging opkomen; de heersende mode zal dan weer wat 'linkser' en overheidscentrischer gaan worden. Bijvoorbeeld de PvdA-ers Wöltgens en Van der Zwan hebben op verschillende plaatsen het geloof in een dergelijke slingerbeweging geuit¹⁶. De hypothese van deze studie is echter dat het niet gaat om zomaar een afwisseling van politieke seizoenen, maar dat er werkelijk 'iets' is veranderd. En dat 'iets' daarvan willen we graag weten wat het precies zou kunnen zijn, omdat dat wel eens voor lange jaren de eisen aan overheidsinterventie zou kunnen structureren.

1.4 Onderzoeksvragen en opzet van deze studie

Zoals uit het voorgaande blijkt, liggen er twee hypothesen ten grondslag aan dit onderzoek:

1. de samenleving ontwikkelt zich in de richting van een ondernemende samenleving;
 2. die ontwikkeling heeft consequenties voor het overheidsbeleid.
- Deze twee hypothesen bepalen de verdere opzet van deze studie.

In hoofdstuk 2 wordt een aantal pogingen ondernomen om het concept van een ondernemende samenleving zowel empirisch als theoretisch gestalte te geven. In welk opzicht verschilt die ondernemende samenleving van zijn voorganger? Wat voor uitspraken kunnen hierover wel en welke niet worden gedaan? Waar komt die ontwikkeling eigenlijk vandaan, blijft dat of ebt dat weer weg, enzovoort? Zoals zal blijken, zijn de vragen gemakkelijker gesteld dan beantwoord.

^{15]} B. de Vries, op. cit., blz. 990.

^{16]} Th. Wöltgens, *De nee-zeggens, of de politieke gevolgen van het economisch liberalisme*; Amsterdam, Prometheus, 1996 en A. van der Zwan, 'Bestaat er voor het Socialisme nog een herkansing?'; *Socialisme en Democratie*, 5, 1996, blz. 257-273.

Vaak ook ontstond een gevoel van onbehagen over de ongrijpbaarheid van de materie. Bestaat die ontwikkeling eigenlijk wel? Of leefden we altijd al in een ondernemende samenleving en zijn de vroegere marges voor ondernemendheid alleen maar smal in onze ogen, nu? Op niet alle vragen blijkt een volledig antwoord mogelijk, en er is getracht steeds aan te geven waar de feiten voorbij zijn en de twijfel begint.

Hoofdstuk 3 geeft inhoud aan de vraag: als er nu werkelijk sprake is van een verschuiving naar een ondernemende samenleving - een afgebakende definitie wordt in hoofdstuk 2 geponeerd -, wat voor soort overheid zou daarbij dan horen? Ook hier kunnen in kort bestek indicaties worden gegeven van hypothesen die bij aanvang van de studie voor ogen stonden. Een overheid die uitgebreid in arbo-wetgeving bepaalt op wat voor soort stoel iemand moet zitten, slaat die de ontwikkeling naar individueel optimale arbeidsomstandigheden niet eerder dood dan dat die de werkomstandigheden bevordert? En hoe zit dat met milieuwetgeving? En met regels omtrent vrijwilligerswerk? Met subsidieverlening? Met privatisering? En waarom precies zouden we over deze zaken nu een ander oordeel vellen, waar het gaat om het soort overheidsinterventie dat gepast is, dan een twintig of dertig jaar geleden? Is er werkelijk iets veranderd? Of hebben dergelijke oordelen louter en alleen te maken met een tijdgeest, die nu toevallig de ondernemer en het liberale gedachtegoed wat beter bedeeft, maar die zich even gemakkelijk weer zal laten aflossen door een volgende periode van strakker aangehaalde teugels, omdat we spijt hebben gekregen van de liberalisering?

De methodiek die in hoofdstuk 3 is gekozen, is dat voor een beperkt aantal beleidsterreinen de implicaties worden doordacht van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving. Vanzelfsprekend betekent dit dat niet voor elk beleidsterrein een uitputtende analyse van alle op die terreinen spelende ontwikkelingen kan worden geschetst. Dat is ook geenszins de pretentie van deze stukken. Weliswaar gaat het er in de eerste plaats om de consequenties voor enkele beleidsterreinen te schetsen, maar prominenter is de doelstelling de samenhang van die verschillende invloeden te inventariseren en waar mogelijk zichtbaar te maken. Ook hierbij moet echter worden aangetekend dat de lijnen zoals die uiteindelijk in het concluderend hoofdstuk 4 bij elkaar worden gebracht een sterk verkennend karakter hebben.

Opkomst en ontwikkeling van de ondernemende samenleving

2

2.1 Inleiding: focus op verandering van werk

Zoals 'de ondernemende samenleving' in hoofdstuk 1 werd geïntroduceerd, is het een intuïtief begrip. In dit hoofdstuk wordt gepoogd het begrip zowel theoretisch als empirisch betekenis te geven. In hoofdstuk 1 werd een aantal uiteenlopende voorbeelden en ontwikkelingen die om de een of andere reden iets met elkaar te maken lijken te hebben, samengebracht onder de noemer 'ondernemende samenleving'. Zo werden genoemd: de herwaardering van zelfstandig ondernemerschap, de groeiende aandacht voor flexibiliteit en *employability* van werknemers, de aandacht voor individuele verantwoordelijkheden en individueel initiatief bij herijkingen van overheidsbeleid en de mogelijkheden om commercieel succes te boeken met in beginsel a- of zelfs anti-commerciële idealen. In de loop van dit hoofdstuk zullen meer voorbeelden volgen en nader worden geanalyseerd. Gemeenschappelijk kenmerk in deze voorbeelden is dat ze allemaal gaan over veranderingen in het soort betaald werk dat mensen doen, het soort gebruik dat mensen maken van de mogelijkheden van de markt, het soort kaders dat een overheid creëert voor het verrichten van werk, enzovoort.

'De ondernemende samenleving' heeft dus iets te maken met betaald werk en met veranderingen daarin: de organisatie, de betekenis voor individu, samenleving en omgeving, de inhoud van werk en de economische structuur. Dat is de eerste reden om in de zoektocht naar de ondernemende samenleving de *veranderingen in aard en betekenis van betaald werk* centraal te stellen. De tweede motivatie om deze focus te kiezen, begint aan de andere kant van de doelstelling van deze studie. We willen uiteindelijk uitspraken doen over veranderende eisen aan de inrichting van de publieke sector en die heeft in zijn enorme veelzijdigheid veel te maken met betaald werk. Kijken we naar het centrale element van de groei van de overheidsbemoedening in de afgelopen honderd jaar, namelijk de opkomst en ontwikkeling van de verzorgingsstaat, dan wordt de centrale rol die arbeid en meer in het algemeen de economische structuur heeft gespeeld, direct zichtbaar. Vanaf het kinderwetje van Van Houten (1874) via de opbouw van de sociale en volksverzekeringen tot aan de milieumaatregelen van de jaren zeventig en tachtig hebben de meeste regels die samen de verzorgingsstaat vormen, te maken met betaald werk, de gevolgen ervan, het ontbreken, de voorwaarden, de bijverschijnselen, enzovoort. Empirisch onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van verzorgingsstaatarrangementen in verschillende landen bevestigt dat deze steeds het antwoord vormen op bepaalde problemen met of tekortkomingen van de heersende economische structuur¹. Het is overigens bepaald niet zo dat de economische structuur de enige constituerende factor is in de wording van verzorgingsstaten. Er zijn ook andere invloeden, zeker als de typisch Nederlandse invulling van het fenomeen verzorgingsstaat in ogenschouw wordt genomen. Gewezen kan worden op de Nederlandse cultuur van verzuiling die van grote invloed is geweest op de in Nederland gegroeide instituties². Ook kan worden gewezen op de Nederlandse voorkeur voor overleg en consensus. Die behoefte

¹] Zie bijvoorbeeld: H.L. Wilensky, *The welfare state and equality, structural and ideological roots of public expenditures*; University of California Press, 1975.

²] Zie in dit verband bijvoorbeeld: J.Th.J. van den Berg, 'Politiek historische context van de sociale zekerheid'; in: *De SVR 40 jaar*; door J.Th.J. van den Berg, A.Ph.C.M. Jaspers en M.G. Rood (red.), Kluwer, 1992.

wordt eerder toegeschreven aan de eeuwenlange gezamenlijke strijd tegen het water dan aan de economische structuur en is ook van invloed geweest op de wijze waarop hier te lande de verzorgingsstaat heeft vorm gekregen³. We laten deze factoren in het navolgende buiten beschouwing en concentreren ons op de veranderingen in betaald werk in de overtuiging dat de wijze waarop werk verandert, een cruciale variabele is bij het heroverwegen van arrangementen van overheidsinterventie.

In dit hoofdstuk staat betaald werk dus centraal. Veranderingen in aard en betekenis hiervan in pakweg de afgelopen halve eeuw worden in kaart gebracht en er wordt gekeken naar voorzienbare ontwikkelingen in de nabije toekomst. In de volgende paragraaf wordt deze doelstelling geoperationaaliseerd in een aantal onderzoeksvragen die in de verdere loop van dit hoofdstuk beantwoord zullen worden.

2.2 Vragen over de ontwikkeling van de hoeveelheid werk

De meest in het oog springende langetermijntwikkeling op het gebied van betaald werk is dat er steeds korter wordt gewerkt. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar voor alle moderne 'geïndustrialiseerde' landen. Het is ook niet iets van de laatste tijd. Al ruim een eeuw wordt dat pad met succes bewandeld: werken doen we minder uren per dag, minder dagen per week, minder weken per jaar, minder jaren per leven. Als we het totaal aantal gewerkte uren per jaar (op de formele arbeidsmarkt, voor de gehele Nederlandse economie) delen door de omvang van de bevolking (werkenden *plus niet-werkenden*) van 20 tot 65 jaar dan krijgen we - zoals figuur 2.1 toont - een beeld van een gestaag dalende gemiddelde arbeidsduur per persoon per jaar. De data in de figuur zijn voor de jaren na 1950 volledig afkomstig van het CBS⁴. De figuur geeft het product van gemaakte arbeidsjaren en afgesproken arbeidsduur (in CAO's afgesproken, door het CBS gemiddeld) voor een voltijdse werknemer. Voor zelfstandigen zijn geen data beschikbaar met betrekking tot de arbeidsduur. Desondanks is het betaalde werk van zelfstandigen in de figuur opgenomen door voor hen een arbeidsduur te veronderstellen gelijk aan de afgesproken arbeidsduur voor een voltijdse werknemer. De jaren vóór 1950 zijn gebaseerd op aantallen werkzame personen, zoals het CBS die geeft. Dat betekent een vertekening, maar slechts van geringe omvang daar deeltijdwerk in die periode zelden voorkwam. De arbeidsduur voor de jaren vóór 1950 is gebaseerd op cijfers van Maddison⁵. Maddison geeft niet de afgesproken arbeidsduur, maar de daadwerkelijk gewerkte uren waardoor gecorrigeerd wordt voor het verschil tussen arbeidsjaren en werkzame personen. De arbeidsduur voor 1899 en voor 1920 is geconstrueerd en wel zo dat deze data in elk geval een onderschatting geven van de werkelijke arbeidsduur in die jaren: voor 1899 is het cijfer van 1909 als schatting genomen, voor het jaar 1920 is het cijfer van 1930 als schatting genomen voor de arbeidsduur. In beide gevallen geldt dat de ontwikkeling in de tijd van de arbeidsduur - zoals die bijvoorbeeld blijkt uit de afgesproken uren per week⁶ - het zeer waarschijnlijk maakt dat de gekozen waarden een onderschatting geven van de werkelijk overeengekomen arbeidsduren in de jaren 1899 en 1920. De grafiek geeft dus een ondergrens voor de werkelijke daling van gewerkte uren per lid van de bevolking in de leeftijd van 20-65 jaar.

Figuur 2.1 geeft aan dat een gemiddelde Nederlander in de leeftijd van 20-65 aan het eind van de vorige eeuw ruim 2000 uur per jaar betaald werk

³] Zie bijvoorbeeld: F. van Waarden, 'Breekt Nederland zijn dijken door?'; *Economisch Statistische Berichten*, 1995, blz. 52-57.

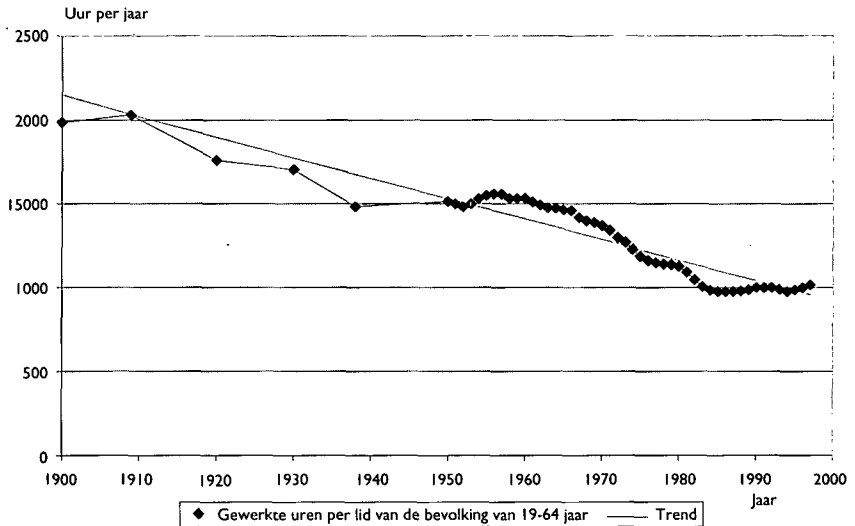
⁴] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline CD-Rom*; Voorburg, sept. 1998.

⁵] A. Maddison, *Monitoring the World Economy*; Parijs, OECD, 1995.

⁶] Centraal Bureau voor de Statistiek, *95 jaren statistiek in tijdreeksen*; Voorburg, 1994, blz. 49.

verrichte. Heden ten dage ligt dat aantal zo rond de duizend uur. Opvallend is niet alleen de sterke daling, maar vooral ook de lineariteit van de ontwikkeling: de werkgelegenheids'explosie' van de afgelopen acht jaar blijkt slechts een klein golfje, die de ontwikkeling precies terugbrengt op de dalende rechte die het verloop over de gehele periode karakteriseert.

Figuur 2.1 Totaal aantal gewerkte uren per jaar (werknemers en zelfstandigen) gedeeld door bevolking van 20-65, 1899-1997



Bron: WRR op basis van CBS en Maddison.

Wetenschappelijk onverantwoord, maar wel aantrekkelijk, is de trend 'blind' extrapoleren naar de toekomst. Zo'n extrapolatie zou als uitkomst leveren dat rond het jaar 2070 gemiddeld nog nul uur per persoon wordt gewerkt. Hoe discutabel een dergelijk exercitie ook mag zijn, het is natuurlijk niet verboden te bedenken hoe dat er in de praktijk uit zou kunnen zien; nul uur werken. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat alle productie wordt verricht door machines en dat de mens zich nog slechts zorgen hoeft te maken over de invulling van zijn vrije tijd. Een onwezenlijke gedachte wellicht, maar bepaald geen onbespreekbaar vooruitzicht en voor sommigen zelfs ook een wenkend perspectief. Zo stelt de econoom Theeuwes in een column in het blad ESB: 'als de arbeidsproductiviteit flink blijft doorgroeien, hebben we eind volgende eeuw volledige werkgelegenheid als we enkele dagen per jaar en enkele jaren van ons leven werken. De rest is genieten (of beschaving)'⁷. In een andere column, ook in ESB, voorziet de econoom Klamer eveneens dat de hoeveelheid betaald werk gestaag blijft dalen als gevolg van de almaar stijgende arbeidsproductiviteit⁸. Hij is echter bang dat we die ontwikkeling niet op de juiste waarde zullen schatten door onze fixatie op betaald werk. De stijging van de arbeidsproductiviteit was immers ingegeven, zegt hij, door de wens om minder te hoeven werken. Nu dat pogen vruchten begint af te werpen, worden we ineens bang voor het verlies van onze banen. Op die manier schetst hij de paradox van het huidige tijdsgewricht. In zijn ogen is het adagium van de regeringsverklaring van 1994 - werk, werk en nog eens werk - een poging om tegen de stroom der geschiedenis op te roeien. Klamer zou liever zien dat men zich gaat

⁷ J.J.M. Theeuwes, 'Russische toestanden'; *Economisch Statistische Berichten*, 20 september 1995, blz. 827. Een in hoge mate vergelijkbaar toekomstperspectief wordt geschetst in: T. Barten, 'Nooit meer werken'; *Economisch Statistische Berichten*, 3 juli 1998, blz. 531.

⁸ A. Klamer, 'Weinig werk is een luxe-probleem'; *Economisch Statistische Berichten*, 20 december 1995, blz. 1139.

inspannen voor de waardering van onbetaald werk in plaats van vruchteloos te streven naar meer betaalde arbeid ⁹.

De citaten van Klamer en Theeuwes illustreren twee aspecten van het denken over betaald werk. Ten eerste illustreren zij de veel voorkomende gedachte dat niet werken in beginsel te prefereren is boven wel werken. Ten tweede dat de wat langere termijn toekomst van het fenomeen betaald werk ten minste ongewis genoemd kan worden. Klamer en Theeuwes staan daarbij bepaald niet alleen in hun visie op de betekenis en op de toekomst van betaald werk. In de Angelsaksische literatuur - van zowel economische als sociologische huize - verschijnen met grote regelmaat boeken die vergelijkbare ideeën ontvouwen. Titels als: *The Jobless Future*, *Company man; rise and fall of company life*, *The End of Work* en *The overworked American* geven een goede indruk van kijk op en appreciatie van (de toekomst van) betaald werk ¹⁰. De ideeën in deze werken zijn overigens ook niet nieuw. Al in de jaren vijftig en zestig werd door economen voorspeld dat de totale hoeveelheid betaalde arbeid gestaag zou dalen als gevolg van de voortdurende stijging van de arbeidsproductiviteit ¹¹. Daarnaast werd ook in de sociologie, zowel in het voetspoor van Fourastié's spraakmakend werk uit de jaren zestig als op de golven van het wegwijvend arbeidsperspectief, een lijn van wetenschapsbeoefening ingezet die zich met het probleem van de toenemende vrije tijd moest bezighouden ¹².

Intussen contrasteert een dergelijke visie scherp met een maatschappelijke en politieke realiteit waarin arbeid onverminderd belangrijk wordt gevonden of misschien zelfs wel belangrijker wordt in de tijd. Dat mensen hebben gekozen voor een parlement - en daarmee voor een regering - dat arbeid hoog in het vaandel heeft staan, is daarvan nog het minste bewijs. Uit tal van onderzoek blijkt dat het verrichten van betaald werk een persistent onderdeel is van onze cultuur ¹³. Sprekender nog is de gestage toename van het arbeidsaanbod in personen sinds de eerste helft van de jaren tachtig. Zoals in figuur 2.2 is weergegeven, is in 1998 het aandeel personen in de potentiële beroepsbevolking dat tot het arbeidsaanbod gerekend kan worden hoger dan in de voorafgaande drie decennia. De figuur geeft verschillende interpretaties van wat onder arbeidsaanbod kan worden verstaan. De onderste en bovenste lijnen in de grafiek kunnen gezien worden als onder- en bovengrens van wat zoal tot het arbeidsaanbod kan worden gerekend: louter de werkenden respectievelijk de werkenden plus alle uitkeringsgerechtigden in de beroepsgeschiedte leeftijd. De tussen liggende lijn in de grafiek geeft de ontwikkeling weer van de als zodanig geregistreerde beroepsbevolking, dat wil zeggen werkenden plus geregistreerde werkloosheid.

De stijging van het arbeidsaanbod vloeit vooral voort uit de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen. Massaal gaven zij de afgelopen decennia de voorkeur aan de arbeidsmarkt boven het huishouden en dit ondanks een institutionele configuratie die er - zeker toen deze trendbreuk ontstond - juist op was gericht vrouwen te vrijwaren van betaalde arbeid. Met de opkomst van de verzorgingsstaat zijn immers tal van kostwinnersregelingen - in de loonvorming, in de sociale verzekeringen en in de fiscaliteit - tot stand gekomen, die ertoe

^{9]} Zie in dit verband ook: A. Klamer, L. van der Laan en J. Prij, *De illusie van de volledige werkgelegenheid*; Van Gorcum, 1997.

^{10]} A. Sampson, *Company man rise and fall of company life*; Harper Collins, 1995. S. Aronowitz and W. DiFazio, *The Jobless Future*; University of Minnesota Press, 1994 en J. Rifkin, *The End of Work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*; New York, Putnam, 1995.

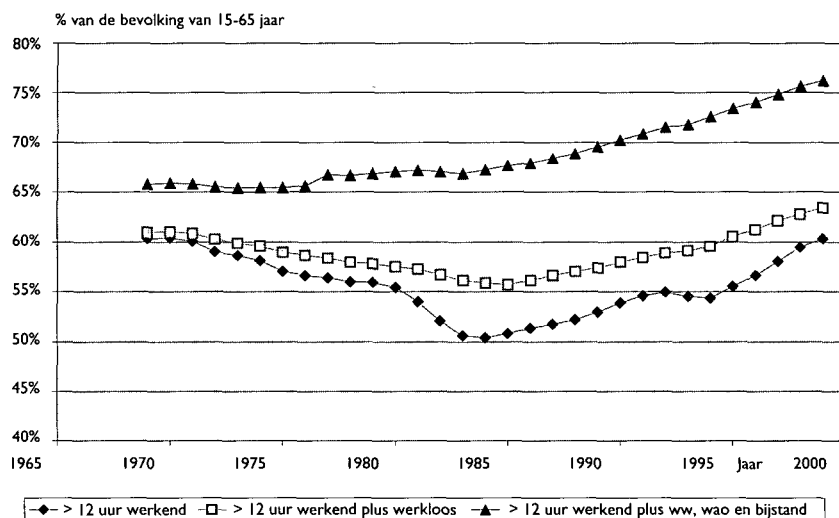
^{11]} Zie bijvoorbeeld: M. Argyle, *The social psychology of work*; 2nd edition, 1989 (oorspronkelijk 1972).

^{12]} Fourastié, *40.000 uur. De mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd*; Hilversum/Antwerpen, 1966 en zie meer in het algemeen de Engelse *leisure sociology* en zijn Nederlandse pendant, de vrijetijdssociologie.

^{13]} Zie voor een overzicht: WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1991, blz. 39-44.

strekten om de 'keuze' van vrouwen voor het huishouden ook in financieel opzicht mogelijk te maken. Hoezeer dat patroon in de naoorlogse decennia ook kenmerkend is geworden voor Nederland - veel kenmerkender dan voor de omringende landen -, is het sinds het begin van de jaren tachtig fors op zijn retour. Ondanks het voortbestaan van sommige van dergelijke regelingen blijken veel vrouwen een sterke voorkeur te hebben voor een positie op de arbeidsmarkt.

Figuur 2.2 Ontwikkeling van verschillende interpretaties van het (potentieel) arbeidsaanbod, 1969-1999



Bron: Centraal Planbureau, Macro economische Verkenning 1999, Den Haag, 1998, tabel A7

Wat betreft de politieke realiteit werd al gewezen op het centrale motto van het kabinet dat in 1994 aantrad - werk, werk, werk -, maar dat is hooguit de vlag waaronder talloze overheidsinstanties zich dagelijks bezig houden met werkloosheidsbestrijding en werkgelegenheidscreatie. De overheid steekt bijvoorbeeld middelen in het versterken van de kwaliteiten van werkzoekenden en in de rechtstreekse creatie van arbeidsplaatsen. Hiernaast is er op een meer indirecte wijze beleid gericht op het bevorderen van betaald werk. Zonder dat de oude kostwinnersregelingen onmiddellijk worden afgebouwd, zijn er nu ook belastingfaciliteiten gekomen voor werkenden, zijn er subsidies voor kinderopvang, stimuleringsmaatregelen voor starters, maatregelen ter verbetering van het ondernemersklimaat, enzovoort. Bovendien is er beleid om speciale groepen in het arbeidsproces te betrekken. Zo stimuleert de overheid de deelname aan het arbeidsproces van allochtonen als middel voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. Hierbij komt dat dit beleid ten opzichte van het sociaal-economisch beleid van de jaren zeventig en tachtig meer dan een accentverschil betekent. Werkloosheid wordt nu immers niet meer voornamelijk bestreden door steeds meer mensen de gelegenheid te bieden zich van de arbeidsmarkt terug te trekken (het afremmen van het arbeidsaanbod van vrouwen, de WAO, VUT, enz.), maar juist door de arbeidsparticipatie te verhogen.

De maatschappelijke realiteit waarin arbeid zo'n centrale plaats inneemt, geconfronteerd met de visie op arbeid als een uitstervend fenomeen, roept een aantal vragen op. Want waarom zouden we de arbeidsparticipatie willen verhogen als het er uiteindelijk op neer komt dat betaalde arbeid op haar laatste benen loopt? Worden mensen dan niet blij gemaakt met een dode mus? Zou het roer niet om moeten? Moeten we er inderdaad niet eens voor zorgen dat de

samenleving gaat wennen aan een wereld met veel minder of misschien wel zonder arbeid? Zou dat dan ook niet de mogelijkheid bieden dat er tijdig andere structuren ontstaan die de nu nog zo cruciale functies van arbeid kunnen overnemen? Of - en dat is de andere kant van de confrontatie - kijken we verkeerd naar de toekomst en geeft figuur 2.1 een valse suggestie? Als dat zo is en als we de trend van figuur 2.1 dus niet mogen doortrekken, wat voor 'knik' valt er dan in die trend te verwachten, wanneer komt die knik en waardoor wordt die veroorzaakt? Moeten we, om de woorden van Klamer om te draaien, misschien niet de onbetaalde maar juist de betaalde arbeid aan een herwaardering onderwerpen? Op deze vragen zal in het navolgende een antwoord worden gegeven.

Paragraaf 2.3 illustreert aan de hand van een gedachte-experiment de richting waarin de analyse zich zal ontwikkelen. Zoals uit het voorgaande blijkt, is een van de belangrijkste variabelen in een beschouwing over de toekomst van werk, het motief van mensen om te (willen) werken. De motivatie voor werk bepaalt immers niet alleen de mate waarin mensen ernaar zullen streven te werken, maar ook hoe ze de uitkomsten van dat streven zullen beoordelen. In paragraaf 2.4 worden de verschillende motieven besproken zoals die in de theorie worden gevonden. Paragraaf 2.5 concentreert zich op een aantal onderliggende ontwikkelingen die het aanzien van werk bepalen. Paragraaf 2.6 wat samen en concludeert.

2.3 Een wereld zonder werk?

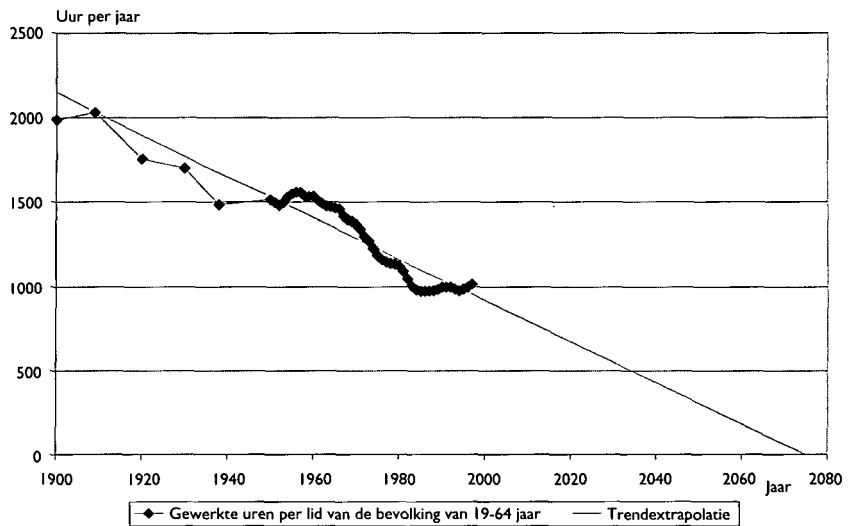
Voorafgaand aan het zoeken naar antwoorden op de vragen hiervoor, zal in deze paragraaf het gedachte-experiment van figuur 2.1 verder worden uitgewerkt. Figuur 2.3 illustreert de gedachte van onder meer Jeremy Rifkin dat alles wat ons in de toekomst rest op het gebied van arbeidsmarktbeleid zal bestaan uit het verder verdelen van de werkloosheid¹⁴. Werkloosheid die in een onontkoombare hoeveelheid op ons af komt als de trend zich voortzet van steeds korter werken zoals in de afgelopen honderd jaar. Laten we ervan uit gaan dat het lukt een mechanisme te ontwikkelen dat de zee aan vrije tijd die ons ten deel zal vallen, op een niet-stigmatiserende manier te verdelen. Dat wil zeggen: een mechanisme dat ervoor zorgt dat ieder zijn vrije tijd ook ervaart als legitieme vrije tijd. Immers in de huidige situatie geldt bijvoorbeeld dat mensen vrije tijd ten gevolge van werkloosheid negatiever ervaren dan vrije tijd in het kader van VUT of pensioen¹⁵. Zoals de figuur aangeeft, duurt het gemiddelde arbeidsjaar in 2030 nog maar 500 uur en een voorbeeld van een niet-stigmatiserende verdeling van vrije tijd zou kunnen zijn dat ieder daadwerkelijk 500 uur werkt.

In dat geval rijst onvermijdelijk de vraag 'wat gaan mensen doen met al hun vrije tijd'? Voor de hand ligt dat mensen in deze situatie bezigheden gaan ontwikkelen die ze belangrijk, leuk, aardig, interessant, spannend of om een andere reden de moeite van het doen waard vinden. Wat dat precies zal zijn, valt moeilijk te voorspellen en zal afhankelijk zijn van de staat van kennis, cultuur, techniek en nog veel meer. Maar dat ze iets zullen doen, is duidelijk en het ligt evenzeer voor de hand dat ze elkaar in hun bezigheden zullen betrekken. Om daarbij elkaars kwaliteiten te kunnen benutten, zal al snel een of andere vorm van ruilverkeer ontstaan. Aanvankelijk kan dat ruilverkeer van een traditionele vorm zijn: 'zelfgebakken brood in ruil voor een eigen gemaakt kleed', maar al snel zal behoefte ontstaan aan een handiger ruilmiddel en uiteindelijk aan een universeel ruilmiddel. Die situatie lijkt

¹⁴] J. Rifkin, op. cit.

¹⁵] I. Woittiez en J. Theuwes, *Well-being and labor market status*; Research Memorandum 95.01, Rijks Universiteit Leiden, 1995, en: I. Woittiez en J. Theeuwes, *Well-being of elderly workers and nonworkers*; SEO-preliminary, mei 1998 (nog te verschijnen).

Figuur 2.3 Een gedachte-experiment



Bron: WRR.

verdacht veel op een situatie die we al kennen: activiteiten die gepaard gaan met ruilverkeer waarbij een universeel ruilmiddel wordt gehanteerd, heten in de huidige tijd betaald werk. Met andere woorden: op die ochtend in 2070 als alle mensen tot de ontdekking komen dat ze geen betaald werk meer hebben, zullen ze als eerste daad het betaalde werk opnieuw uitvinden. Of, nog anders gezegd: ze worden weliswaar zo rijk dat ze niet of nauwelijks meer hoeven te werken, maar zodra ze de dingen gaan doen die ze dan wel zouden willen doen, zijn ze onafwendbaar weer aan het werk. Ongetwijfeld heel ander werk, maar afgezien daarvan is het werk, betaald werk.

Dit bewijs uit het ongerijmde voor het voortbestaan van het fenomeen betaalde arbeid, wordt al iets minder ongerijmd als bedacht wordt dat het geschetste mechanisme op kleine schaal ook nu al in de praktijk voorkomt. Er zijn groepjes mensen die om wat voor reden dan ook geheel of gedeeltelijk buiten het reguliere economisch proces terecht zijn gekomen en vervolgens een soort 'ruilvereniging' van diensten opzetten. Nederland kent bijvoorbeeld de 'noppes', in de VS komen op tal van plaatsen 'lets' voor. Deze ruilverenigingen zijn niets anders dan het op kleine schaal heruitvinden van betaald werk; de 'noppes' worden binnen de vereniging gebruikt als universeel ruilmiddel en lijken zo op een primitief soort geld. De experimenten met systemen als de 'noppes' vertonen op hun beurt weer opvallende gelijkenis met systemen van lokale munten zoals die tot aan de zeventiende eeuw het economisch leven hebben beheerst. Zonder twijfel wordt de belangstelling voor deze ruilverenigingen deels gedreven door de voordelen van belastingontwijking. Daarnaast lijkt de geneigdheid om met dit soort initiatieven te komen een artefact van de relatieve ontoegankelijkheid van de arbeidsmarkt. Maar vooral is het opvallend hoe deze clubs de diensten die zij onderling ruilen, aanprijzen als inherent waardevol. Voor zowel maatschappij als individu zouden zij een alternatief bieden voor de heersende consumptiemaatschappij¹⁶. De behoefte

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: D. Clift, 'Werken zonder geld'; *Ode; kroniek van de onderstroom*, nr. 6 jan./feb. 1996, blz. 51-53. (Clift legt uit dat een economie zonder geld in alle opzichten beter is. Hij beschrijft een ruilvereniging die draait op lets en merkt niet op dat lets in die ruilvereniging gewoon weer geld is). Zie bijvoorbeeld ook: E. Kampers, 'Verander de wereld, begin met lets'; *Lokaal Geld Krant*, Aktie Strohhalm, 1995 (Kampers stelt onder meer dat lets leiden tot een kringlooeconomie en om die reden bijdragen aan milieuvriendelijkheid; hij is van mening dat een gerepareerde auto schoner rijdt dan een nieuwe).

van de deelnemers om goede daden te verrichten, leidt er zo toe dat ze met hun ideële activiteiten - activiteiten die juist een alternatief moesten vormen voor het bestaande systeem - de betaalde arbeid (opnieuw) uitvinden, met noppes en lets als nieuwe munteenheden. Ze zouden ook gewoon de gulden als reken-eenheid kunnen hanteren, iets wat in de praktijk ook gebeurt bij die verenigingen die hun ruileenheid converteerbaar verklaren. De ruilverenigingen vormen zo een praktische uitwerking van het gedachte-experiment hiervoor: zodra we niets meer te doen hebben, gaan we betaald werk opnieuw verzinnen. Daarnaast vormen deze verenigingen ook een illustratie van de slechte naam die het systeem van betaald werk heeft: 'eigen arbeid' binnen een ruilvereniging is allicht beter dan betaald werken tegen het slijk der aarde¹⁷.

Keren we terug naar het gedachte-experiment, dan moet gezegd dat het onwaarschijnlijk is dat de samenleving gaat wachten tot het jaar 2070 om dan *en masse* hun liefhebberijen en andere activiteiten opnieuw te munten. De basisstructuur van het universele ruilmiddel is er immers al en er lijken geen beletsels te zijn om die structuur te benutten voor het verrichten van welk werk ook. Veeleer ligt het voor de hand dat de omschakeling geleidelijk zal verlopen en dat het werk geleidelijk aan zijn oude gedaante inruilt voor die nieuwe en dat die verandering optreedt binnen het speelveld van de bestaande arbeidsmarkt.

Een dergelijke geleidelijke verbouwing van het betaalde werk maakt het overigens wel veel lastiger een onderscheid te maken tussen wat voorlopig maar even 'oude' en 'nieuwe' arbeid genoemd moet worden. Gaan we uit van de twee extremen die hiervoor zijn geschetst, dan lijkt het verschil er vooral in te zitten dat mensen de 'oude' arbeid eigenlijk liever niet zouden doen, maar gelokt door een aantrekkelijke vergoeding hun wensen zolang opzij zetten, terwijl de 'nieuwe' arbeid gekenmerkt zou worden doordat mensen dit werk vanuit een soort intrinsieke behoefte doen en daartoe de mogelijkheden van het ruilcircuit dat arbeidsmarkt heet, benutten. Daarbij kan het ontstaan van de 'nieuwe' arbeid verschillende vormen aannemen. Heel overzichtelijk en tegelijk ook heel opvallend zou het zijn als 'oude' banen gewoon zouden verdwijnen en er op een andere plek 'nieuwe' zouden ontstaan. Natuurlijk komt dat voor, maar het meest waarschijnlijk is het dat binnen de taken die mensen op hun werk uitvoeren geleidelijk verschuivingen optreden, waardoor stukjes van 'oude' typen werk verdwijnen en in de plaats daarvan beetjes van 'nieuwe' typen werk worden toegevoegd. De toevoeging kan het resultaat zijn van activiteiten van de werkgever - denk bijvoorbeeld aan begrippen als *empowerment* en delegatie die uitgaan van het initiatief van de werkgever. Maar elementen van 'nieuwe' arbeid kunnen ook het resultaat zijn van initiatieven van werknemers; *intrapreneurship* is de term die hiervoor wel wordt gebruikt, al lijkt deze wat overbieten voor de marginale veranderingen die door dagelijkse kleine initiatieven vrijwel onzichtbaar kunnen leiden tot een verandering van wat en hoe mensen op hun werk doen. Het hier vooral intuïtief ingevulde onderscheid tussen 'oud' en 'nieuw' werk, zal in de volgende paragraaf verder uitgewerkt worden en in het licht worden geplaatst van bestaande theorievorming met betrekking tot de motieven van mensen om te werken.

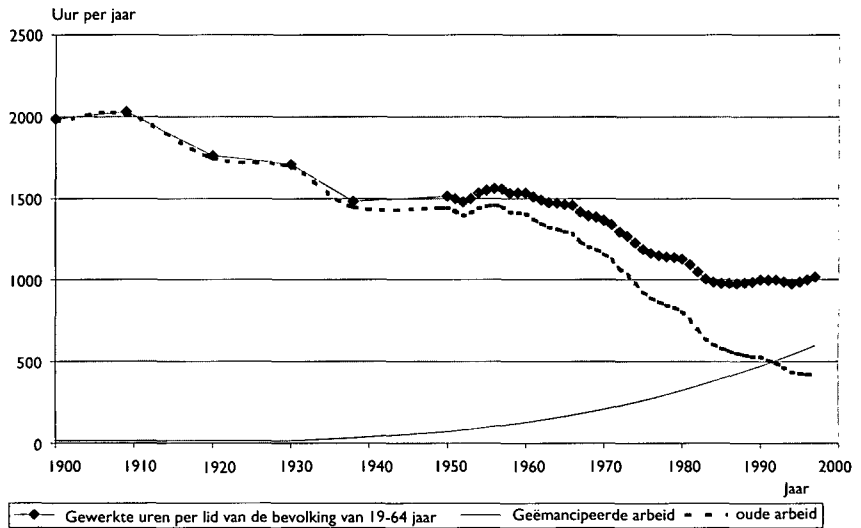
In navolging van het WRR-rapport *Tweedeling in perspectief* kan de ontwikkeling van 'oude' naar 'nieuwe' arbeid worden aangeduid met de term 'emancipatie van arbeid'¹⁸. Om het eerdere gedachte-experiment voort te zetten, kan de verschuiving van oude naar nieuwe arbeid grafisch worden geschetst (fig. 2.4). Daarbij wordt het gemiddelde aantal uren arbeid onderverdeeld in

^{17]} De term 'eigen arbeid' is afkomstig van: T. Geurtsen, *Nachtmerries op een duivels oorkussen; opkomst, ontwikkeling en mogelijke ondergang van het westerse arbeidsethos*; Baalproducties Papieren Tijger, 1996.

^{18]} WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

een deel 'oud' en een deel 'nieuw' werk en zien we een gestaag teruglopende lijn van 'oude' arbeid en een geleidelijke stijging van het aandeel 'nieuwe' of 'geëmancipeerde' arbeid. De claim die achter de notie van emancipatie van arbeid verborgen ligt, is dat een steeds groter deel van de totale hoeveelheid gewerkte uren bezet wordt door 'nieuwe' arbeid. In de hier gegeven voorstelling snijden de beide lijnen elkaar kort voor het begin van de jaren negentig, waarna de acceleratie van 'nieuwe' arbeid pas echt goed gaat doorzetten en voor een geleidelijke stijging van het totale aantal gewerkte uren zorg draagt.

Figuur 2.4 Groeiend aandeel 'geëmancipeerde' arbeid



Bron: WRR.

In tegenstelling tot het geschetste in figuur 2.3 ontstaat er dus een knik waar het geleidelijke verdwijnen van de 'oude' arbeid wordt overvleugeld door de geleidelijke toename van de 'nieuwe' arbeid. In deze voorstelling van zaken ligt de ochtend dat we wakker werden en ons afvroegen wat we nu toch zouden moeten gaan doen, al achter ons. En zijn we druk bezig het antwoord op deze vraag in de dagelijkse praktijk van ons betaalde werk te formuleren. Voorlopig is dit niet meer dan een aanname die - toevallig of niet - goed past binnen bepaalde feitelijke ontwikkelingen. In dit verband is bijvoorbeeld interessant dat in de Verenigde Staten al sinds eind jaren zeventig een geleidelijke trend valt waar te nemen om meer te gaan werken. Een aantal onderzoekers heeft getracht deze ontwikkeling te interpreteren. Zo stelt de Amerikaanse onderzoekster Schor dat Amerikanen elkaar alsmaar verder opjagen en dat het tijd wordt voor een herbezinning op de heersende consumptie- en prestatie-cultuur¹⁹. Deze conclusie is het direct gevolg van het feit dat zij de inhoudelijke betekenis van betaald werk voor de werkenden zelf niet problematiseert en alle arbeid eenvoudigweg over één kam scheert en beoordeelt als - in de terminologie van het voorgaande - 'oude' arbeid. Hochschild heeft een aantal werknemers in een grote onderneming langdurig van nabij gevolgd en concludeert dat het vooral het belang van een sociaal leven op het werk is waardoor mensen meer werkuren maken en minder tijd en aandacht aan hun huishouden en gezin besteden²⁰. Tegelijk is het zo dat mensen vroeger ook sociale contacten op hun werk hadden en Hochschild op deze wijze wel kan verklaren dat mensen op hun werk zitten, maar niet waarom ze er meer zouden zitten

^{19]} J.B. Schor, *The overworked American: the unexpected decline of leisure*; Basic Books, 1991.

^{20]} A.R. Hochschild, *The time bind: when work becomes home and home becomes work*; Metropolitan Books, 1997.

dan voorheen. Een studie van Bell en Freeman is in dit verband ook interessant ²¹. Zij concluderen uit een internationale vergelijking dat Amerikanen meer en langer werken dan Duitsers, dat Amerikanen nog meer en nog langer zouden willen werken, terwijl Duitsers liever minder en korter zouden willen werken en vinden vervolgens een verklaring voor deze waarneming in de grotere inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten. Deze verklaring gaat in wezen nog een stap verder dan die van Schor. Waar Schor wijst op een prestatiecultuur, menen Bell en Freeman dat het ook of juist een prestatie-structuur is waardoor Amerikanen zich gedwongen zien veel te werken. Deze verklaring laat echter de vraag onbeantwoord waarom ook mensen die hun schapjes al lang en breed op het droge hebben zich uitsloven op de (Amerikaanse) arbeidsmarkt. Het Engelse tijdschrift *The Economist* presenteert om deze reden nog een andere mogelijke verklaring voor de ontwikkeling van de werktijden in de VS en deze komt dicht in de buurt van de hypothese van dit boek: 'Amerikanen hebben blijkbaar niets beters te doen dan werken' ²². Of, in positievere bewoordingen: wellicht is het betaalde werk zelf zodanig van karakter aan het veranderen dat het meer de moeite van het doen waard wordt. Dat Duitsers minder uren werken en minder zouden willen werken, zou met deze stelling wellicht verklaard kunnen worden uit de - nog altijd-hoge industrialisatiegraad van de Duitse economie (zowel in de letterlijke betekenis als in de overdrachtelijke betekenis zoals die in hoofdstuk 1 werd gedefinieerd) in vergelijking tot de Amerikaanse. De ontwikkeling in Nederland ligt tussen beide in: sinds 1985 is de contractuele arbeidsduur van werkende mannen weliswaar gedaald, maar de feitelijke duur bleef gelijk. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert dit met verbazing, maar de waarneming is wel in overeenstemming met onze hypothese ²³.

Om het eerdere gedachte-experiment af te ronden, kan de gedachte van een veranderend karakter van betaald werk worden doorgetrokken naar de toekomst. Stel nu eens dat het mensen steeds beter lukt om die activiteiten die ze willen ontplooiën te organiseren in de vorm van betaald werk. In dat geval ontstaat een toekomstbeeld als in figuur 2.5 waar de lijn van de hoeveelheid 'nieuwe' arbeid met een vrolijke pennenstreek wordt doorgetrokken en ook de totale hoeveelheid gewerkte uren per persoon verder op gaat lopen ²⁴. En waarom zou het niet kunnen? Gevoelsmatig zit er wellicht een soort plafond - al dan niet fictief - aan de hoeveelheid benodigde goederen en daarmee aan de benodigde arbeidskracht. Maar bij diensten zou dat wel eens anders kunnen liggen: de ene dienst roept de andere op en tal van zaken die nu buiten de arbeidsmarkt of helemaal niet tot stand komen, zouden daar in de toekomst best terecht kunnen komen. Figuur 2.5 illustreert hoe de ontwikkeling van de gewerkte uren per persoon zich kan gaan ontwikkelen als rekening wordt gehouden met de emancipatie van arbeid; de voortgaande omwenteling van arbeid als noodzakelijk kwaad naar arbeid als zinvolle activiteit. De daarin vervatte toename van het gemiddelde aantal uren werk illustreert tevens hoezeer betaalde activiteit elementen kan gaan omvatten die nu nog vooral als vrijetijdselementen worden beschouwd.

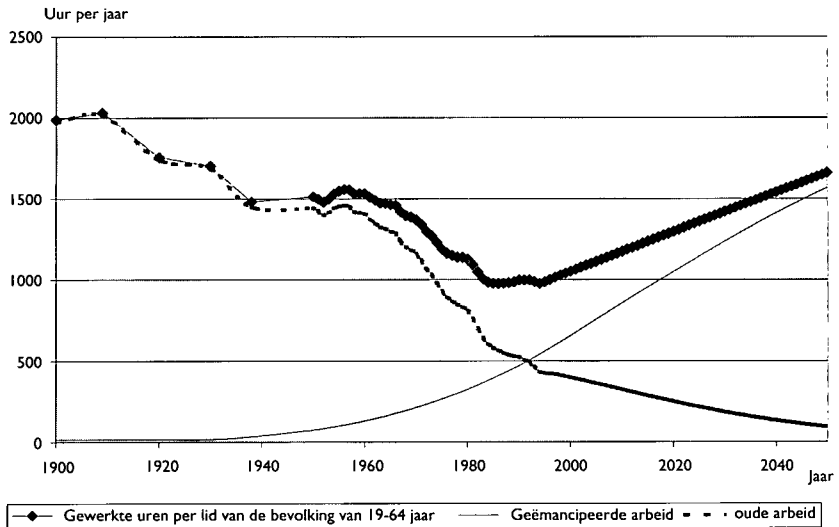
^{21]} L. Bell and R. Freeman, *Why do Americans and Germans work different hours?*; NBER Working Paper no. 4808, 1994.

^{22]} 'Workaholics Anonymous'; *The Economist*, 22 oktober 1994.

^{23]} Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*; Rijswijk, 1998, blz. 688.

^{24]} De hellingshoek 'omhoog' is overigens even groot gekozen als de hellingshoek 'omlaag' die de trend is geweest gedurende de afgelopen eeuw; de mate van verandering is dus niet uniek, wel de richting die de figuur aangeeft.

Figuur 2.5 Illustratie van de mogelijke gevolgen van emancipatie van arbeid



Bron: WRR.

Ter afsluiting dient nog eens het theoretische karakter van deze exercitie benadrukt te worden, waar van alles op valt af te dingen. De figuren suggereerden een precisie die niet kan worden waargemaakt. Die pretentie is er ook niet. Alles wat de figuren pogen te illustreren, is dat het uitsterven van betaalde activiteit een ongerijmdheid is en dat de mensheid die ongerijmdheid onmiddellijk zou herstellen door de betaalde activiteit opnieuw uit te vinden. Daarbij zijn de figuren ingegeven door de gedachte dat dit 'opnieuw uitvinden' binnen de huidige praktijk van betaald werk al wordt vormgegeven. Wel heeft de betaalde activiteit die mensen geleidelijk aan ontwikkelen andere eigenschappen dan de industriële arbeid, die nog altijd het archetype is van het beeld dat velen rond betaalde arbeid koesteren. Dat de hoeveelheid arbeid die in feite aan dit archetype voldoet nog slechts een fractie vormt van de totale werkgelegenheid kan hierbij als een extra aanwijzing worden opgevat dat de verandering zich daadwerkelijk onder onze ogen voltrekt.

2.4 Motieven om te werken: theorie

2.4.1 Inleiding

De exercitie in de voorgaande paragraaf was niet alleen een uitdaging aan de lenigheid van de geest, maar legt ook een typische eigenschap bloot in de wijze waarop vaak naar de arbeidsmarkt wordt gekeken. Gangbaar is het om ten minste de vraag of het aanbod als uitgangspunt te nemen en vervolgens te analyseren hoe het aanbod respectievelijk de vraag daarbij aansluit. In het voorgaande werd gespeeld met de vraag wat eigenlijk het bestaansrecht is van het fenomeen arbeid. Waarom is een samenleving als de onze zo druk bezig met betaald werk? Op zoek naar aanknopingspunten om op die vraag een antwoord te kunnen geven, hebben we de kwestie of vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wel met elkaar in evenwicht zijn, voorlopig laten rusten en is in plaats daarvan gekeken naar zeer verschillende niveaus van arbeidsparticipatie. Aan de ene kant is gespeeld met de gedachte dat het mogelijk zou moeten zijn het Bruto Nationaal Product (BNP) met een zeer beperkt aantal handen voort te brengen; het gros van de activiteiten van mensen organiseert zich dan in een informele setting, buiten de (arbeids)markt om. Aan de andere kant zagen we de mogelijkheid dat juist een toenemend aantal activiteiten

georganiseerd wordt in de vorm van betaald werk: het BNP wordt dan door steeds meer handen voortgebracht.

Frappant is hierbij het verschil in gevoelswaarde tussen beide begrippen BNP. Terwijl de formele definitie van BNP in beide gevallen gelijk is, verwijst BNP in het eerste geval naar de beschikbare middelen om geen arbeid te hoeven verrichten, terwijl in het tweede geval BNP ten minste ook aangeeft in welke mate activiteiten de organisatorische vorm hebben gekregen van betaald werk. Dit zijn twee haast tegengestelde ontwikkelingsperspectieven. We kunnen spreken van een *vrijetijdsperspectief* - waarin betaald werk uiteindelijk dient om een luilekkerland van nietsdoen te kunnen betreden²⁵ - tegenover een *emancipatieperspectief*, waarin betaald werk zich ontworstelt aan zijn overheersend instrumentele functie en zelf de waarde krijgt die in het vrijetijdsperspectief slechts aan het luilekkerland wordt toegedicht. De vraag rijst of we meer kunnen doen dan spelen met deze twee gedachten; zijn er redeneringen die meer voor de plausibiliteit van de één of de ander pleiten? In het navolgende worden pogingen ondernomen om deze vraag te beantwoorden, zowel theoretisch (in deze paragraaf) als empirisch (in par. 2.5). De vraag valt uiteen in twee deelvragen. Ten eerste gaat het erom of arbeid slechts middel is om andere doelen na te streven of dat juist het nastreven van bepaalde doelen georganiseerd wordt in de vorm van betaald werk. Ten tweede gaat het erom of er in de tijd een verandering is waar te nemen van de ene betekenis van werk naar de andere.

2.4.2 Arbeidsaanbodgedrag: instrumenteel versus intrinsiek

De economische theorie van het arbeidsaanbodgedrag van individuen werd aan het eind van de vorige eeuw geformuleerd door de econoom Jevons. Hij definieerde het besluit om (een extra uur) te werken als een afweging tussen: 'the utility of further commodity and the painfulness of prolonged labor'²⁶. Dit uitgangspunt wordt bijna een eeuw later door Pencavel in het *Handbook of Labour Economics* als volgt verwoord: '(...) an increase in the wage rate augments the individual's wealth allowing him to consume more of those things that increase his utility and to consume less of those things that generate disutility (such as hours of work)'²⁷. Het arbeidsaanbodgedrag wordt dus gemodelleerd door te stellen dat mensen kiezen tussen consumptie van vrije tijd en consumptie van goederen en diensten. Als ze meer werken, kunnen ze meer kopen, maar hebben ze minder vrije tijd en vice versa. De veronderstelling is vervolgens dat mensen kiezen voor die combinatie van werken en vrije tijd die hen het meeste nut oplevert.

De twee hiervoor genoemde auteurs gaan er dus expliciet van uit dat de werkzaamheden zelf niet leuk (*painful*) zijn, of in elk geval minder nut (*a disutility*) opleveren dan vrije tijd. De notie dat werk zelf onaangenaam is, kan op meer plaatsen in de economische theorievorming worden gevonden. Bijvoorbeeld in de ontwikkeling van economische theorieën van de interne organisatie van bedrijven. Er wordt vanuit gegaan 'dat het leveren van arbeidsinspanning een negatieve component is in individuele nutsfuncties', en dat om die reden controlemechanismen moeten worden gecreëerd, bijvoorbeeld om werknemers te weerhouden van lijntrekkerij²⁸. De noodzaak van controle zou zo het bestaan van bepaalde hiërarchische organisatiestructuren kunnen verklaren.

^{25]} Vergelijk 'het rijk der vrijheid'; in: F. Engels, *Socialism: Utopian and Scientific*; 1880.

^{26]} Geciteerd in: J. Pencavel, 'Labor Supply of Men: A Survey'; in: O. Ashenfelter en R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*; North-Holland, 1986, hfdst. 1, blz. 4.

^{27]} Pencavel, op. cit. blz. 30.

^{28]} Zie bijvoorbeeld het overzichtsartikel: P.W. Moerland, 'Economische theorievorming omtrent de onderneming'; *MAB*, januari (deel I) en maart (deel II), 1992, blz. 57-65 en blz. 116-125 (citaat op blz. 117).

Bij het beschrijven van de economische theorie van het arbeidsaanbod is het echter helemaal niet nodig uit te gaan van het disnut van arbeid. Een aantal auteurs formuleert de arbeidsaanbodbeslissing zuiver in termen van een afruil tussen vrije tijd en inkomen, zonder zich uit te spreken over de mogelijke kwaliteiten en beleving van de feitelijk verrichte werkzaamheden²⁹. Zowel economisch als arbeidssociologisch onderzoek wijst uit dat werk voor veel mensen meer opbrengsten heeft dan alleen een looninkomen³⁰. Dit wordt wel het psychisch inkomen genoemd dat mensen aan hun werk kunnen ontleen en dat is weer de verzamelterm waaronder een veelheid van immateriële baten kunnen worden gerangschikt³¹. In het WRR-rapport *Een werkend perspectief* wordt een overzicht gepresenteerd van de verschillende (immateriële) baten van arbeid die in wetenschappelijk onderzoek worden genoemd³². Voor het individu gaat het om zulke uiteenlopende zaken als:

- inkomen;
- structurering van de tijd;
- sociale contacten;
- waardering;
- zelfrespect;
- ontplooiing;
- een kans voor het ontwikkelen van een levensplan;
- of, om een indeling in verschillende dimensies van werk te hanteren:
- werk heeft een expressieve dimensie;
- een economische dimensie;
- een comfort-dimensie en
- een leerkans-dimensie.

Uit deze verschillende functies of discussies blijkt dus al dat arbeid relevant is voor een veel breder spectrum van behoeften dan slechts de inkomensverwerking, en dat beeld wordt keer op keer bevestigd door onderzoek. Maar tegelijk moet ondertekend worden dat een aantal van die functies wellicht ook buiten het domein kunnen worden bediend. Immateriële baten zoals sociale contacten en zelfrespect zouden ook heel goed in een vrijetijdsmaatschappij kunnen worden verkregen, zoals de tijd leert toen de adel nog een echte *leisure class* vormde. Afgezien van de intrinsieke waarde van het werk zelf zijn immers alle ander aspecten als instrumenteel te zien en is arbeid dus slechts instrument om de zaken waar het eigenlijk om gaat te kunnen verkrijgen. Als deze de dominante aspecten zouden zijn dan zou het instrument arbeid kunnen worden afgelest door willekeurig welk ander instrument als dat dezelfde aspecten zou opleveren. Dit betekent tegelijk dat als de inhoud van werk slechts nevensgeschikt zou zijn en ook blijven een vrije tijdsperspectief allerminst denkbeeldig is.

De vraag rijst hoe het emancipatieperspectief zich verhoudt tot dit gedachtegoed. Die vraag is niet alleen interessant omwille van de stelling die in de voorgaande paragraaf werd ontwikkeld, maar bijvoorbeeld ook omdat niet alleen de bevindingen van de arbeidssociologie maar ook die van de macro-economische theorievorming zo opvallend contrasteren met de hiervoor weergegeven uitgangspunten van de micro-economie. Waar het in de micro-economie - dat we hier als exemplarisch voor breder denken tegen het licht willen houden - gebruikelijk is werk te zien als een negatieve component in de individuele welvaartsfunctie, is het in de macro-economie gebruikelijk werk op te nemen als een positieve component in de maatschappelijke welvaartsfunctie³³. Dat wil

^{29]} Zie bijvoorbeeld: P. Samuelson, *Handboek Economie*; deel II, 1978 (eerste druk 1955), blz. 588 e.v.

^{30]} Zie voor een overzicht: WRR, *Een werkend perspectief*, op. cit.

^{31]} Zie bijvoorbeeld Pencavel, op. cit.

^{32]} WRR, *Een werkend perspectief*, op. cit. blz. 39-44.

^{33]} Met dank aan Frank den Butter voor deze kernachtige formulering. Zie in dit verband ook: F.A.G. den Butter, 'Werk, ander werk ... of geen werk?'; *Economisch Bulletin* nr. 4, 1996, blz. 8-13.

zeggen, naast instrumentele motieven als draagvlak voor sociale zekerheid, sociale cohesie, en dergelijke wordt werkgelegenheid op macro-niveau positief gewaardeerd en werkloosheid negatief. Om op deze punten meer zicht te krijgen, bekijken we eerst enkele voorbeelden van activiteiten waar naast een instrumenteel ook een intrinsiek motief kan worden aangewezen.

Het eerste voorbeeld betreft de spannende verhouding tussen intrinsieke waarde en commercieel gewin in de wereld van de kunst. Hier was de afgelopen decennia boven elke discussie verheven dat commercie en kunst elkaars vijanden waren; zodra ergens voor betaald werd, kon het geen kunst zijn. En het is ook hier dat de barstjes in deze manier van denken over betaalde activiteit expliciet besproken worden. Zo stelt het Groninger Museum in een brochure voor een tentoonstelling waarin werk van Dick Bruna en Paul Huf - twee voor velen evident commerciële kunstenaars - wordt tentoongesteld:

In de museumwereld bestaat het vooroordeel dat kunstenaars die zich richten op de commercie en daaraan mede hun populariteit ontleen, geen werk van artistiek belang kunnen produceren. Het Groninger Museum meent dat Bruna en Huf juist op het raakvlak van kunst en commercie hun beste werk realiseren.³⁴

Natuurlijk valt te bezien of Bruna en Huf aan (het maken van) dit 'beste werk' ook zelf een intrinsieke waarde hechtten of dat ook zij voor hun eigen gevoel steeds idealen ruilden tegen commercieel gewin. Maar dat laat onverlet dat de tekst van het Groninger Museum erkent dat het wel degelijk mogelijk is dat een commercieel product ook een intrinsieke waarde heeft. Met andere woorden: het is niet uitsluitend zo dat een economische activiteit moet worden ontplooid om daar een intrinsieke waarde tegen te kunnen ruilen, de activiteit zelf kan ook die waarde hebben.

Kunst is bepaald niet het enige terrein waar het instrumentele karakter van betaalde activiteit ter discussie kan worden gesteld. Een tweede voorbeeld leveren de economen Klamer en Theeuwes die waarschijnlijk zelf best plezier hebben in hun werk en in het schrijven van de (betaalde?) artikelen waarin ze hun ideeën over werk weergeven. De econoom Mankiw stelt in een toonaangevend leerboek economie zelfs dat economie beoefenen zo leuk is dat het onduidelijk is waarom economen hiervoor überhaupt betaald krijgen³⁵. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat voor economen zelf zou kunnen gaan gelden wat Theeuwes voor de rest van de mensheid voorspelt: namelijk dat hun productiviteit zo hoog zou stijgen dat zij slechts enkele dagen per jaar aan economische theorievorming zouden gaan besteden. Overhaupt lijkt het begrip productiviteitsstijging voor werk als dat van Klamer en Theeuwes een heel andere betekenis te hebben dan voor bijvoorbeeld productiewerkers; als zij sneller, meer en betere artikelen gaan schrijven (productiviteitsstijging), zal hun werk dan eerder af zijn? Hebben zij dan minder medewerkers nodig omdat zij hun werk zo efficiënt doen? Of zal hun extra output eerder aanleiding zijn voor andere denkers om ook een tandje bij te zetten?

Op nog een andere manier wordt het vermeende instrumentele karakter van werk ter discussie gesteld door de onvrijwillige VUTter die strijdlustig stelt: 'ik ga pas "lekker nietsdoen" als ik dood ben'³⁶. In de *Volkskrant* van 15 februari 1996 wordt iemand geciteerd naar aanleiding van een overigens mislukte poging zelf een mode-label op te zetten: 'Leuk leven dat is toch niet luieren en bier drinken?'. In hetzelfde artikel wordt een meer algemene beschrijving gegeven van een verschuivende waardering voor bepaalde activiteiten:

^{34]} Groninger Museum, *Brochure voor de tentoonstelling The Smell of Success*; 29 juni-1 sept. 1996.

^{35]} N.G. Mankiw, *Principles of Economics*; Harvard University Press, 1998.

^{36]} NRC, 3 februari 1996.

De hedendaagse cultuurheld is niet meer de doemdenkende werkloze in het kraakpand en evenmin de yup met zijn pijlsnelle mars door het gevestigde bedrijfsleven. Ze zijn vervangen door kleine ondernemers en ambitieuze free-lancers. Soms hebben ze moeite om rond te komen, maar wat veel belangrijker is: "ze doen hun ding" [...].

De voorbeelden geven aan dat het in het spectrum van mogelijke motieven om te werken goed denkbaar is dat de relatie tussen werk en opbrengst anders ligt dan het sterk instrumenteel georiënteerde gedachtegoed van de micro-economie suggereerde. Helemaal aan het andere uiterste van het spectrum van mogelijke motieven is het zelfs mogelijk dat juist de werkzaamheden zelf het doel zijn - bijvoorbeeld bij de kunstenaar - en de beloning een bijproduct. Wellicht niet onplezierig, tot op zekere hoogte ook noodzakelijk, maar desondanks een bijproduct van dat waar het eigenlijk om ging: de activiteit zelf. Aan deze kant van het spectrum is het niet meer zo voor de hand liggend dat de arbeid kan worden afgelost door willekeurig welk ander instrument dat dezelfde beloning zou opleveren; de activiteit stond immers voorop en niet de beloning. In een dergelijk geval zouden we kunnen stellen dat uitsluitend de intrinsieke waarde van de activiteit een rol speelt. 'Intrinsiek' wil zeggen: voor geen andere beloning dan het plezier in de activiteit zelf. De voorbeelden geven situaties waarin er zowel 'plezier is in de activiteit zelf' als een 'andere beloning' in de vorm van loon en in de vorm van immateriële baten zoals regelmaat, status, sociale contacten, en dergelijke. Het zijn dus situaties waarin zowel de intrinsieke als de instrumentele functie van betaald werk een rol speelt. Van een afruil lijkt hier niet bepaald sprake te zijn.

De mogelijkheid dat mensen de arbeidsinspanning zelf als een positief element in hun nutsfunctie zouden kunnen ervaren, kan overigens ook worden gevonden in psychologisch onderzoek naar wat wel genoemd wordt *optimal experience*³⁷. Onderzoek waarin mensen op willekeurige momenten gevraagd wordt naar wat ze aan het doen zijn en hoe ze zich daarbij voelen, toont aan dat mensen zich het beste voelen - het dichtst een gevoel benaderen dat achteraf 'geluk' genoemd kan worden - op die momenten dat ze bezig zijn met een gestructureerde activiteit die zoveel mogelijk van hun talenten aanspreekt. Het onderzoek van Csikszentmihalyi wijst uit dat de werkplek één van de plaatsen is die aan deze voorwaarden kan voldoen.

De vraag is nu hoe een dergelijk idee zich verhoudt tot de economische theorie van het arbeidsaanbod. Zoals we hiervoor zagen, zet die niet de activiteit voorop, maar de afweging tussen de twee beloningsvormen inkomen en vrije tijd. Impliciet - en voor de auteurs die ervan uitgaan dat werk een disnut vertegenwoordigt zelfs expliciet - gaat de arbeidsaanbodtheorie er dus van uit dat het ons daarom te doen was: inkomen en/of vrije tijd vergaren. En dat de activiteit waarmee inkomen en vrije tijd vergaard worden van secundair belang is. Gegeven een bepaalde activiteit is dat wellicht de relevante afweging. Maar als de keuze en inrichting van de activiteit erbij betrokken wordt, kunnen wellicht veel grotere nutssprongen gemaakt worden dan via verschuivingen tussen inkomen en vrije tijd mogelijk zijn. De nadruk op nuts-maximalisatie aan de beloningkant van de arbeid leidt zo de aandacht af van datgene waarmee mensen in de dagelijkse praktijk van werk wellicht veel meer mee bezig zijn: het zoeken en creëren van voor henzelf waardevoller werk.

Het tweedimensionale arbeidsaanbodmodel wordt zo als het ware uitgebreid met een derde dimensie: de intrinsieke waarde van het werk voor de werkende zelf. In dit model worden rationeel handelende *homini economici* ineens

³⁷ M. Csikszentmihalyi, *Beyond Boredom and Anxiety*; Jossey-Bass Publishers, 1975 en: M. Csikszentmihalyi, *Finding Flow: The Psychology Of Engagement With Everyday Life*; Basic Books, 1997.

mensen van vlees en bloed. Zij streven niet alleen naar nutsmaximalisatie via geld en vertier, maar ook via de zin van hun arbeid en optimaliseren hun arbeidsaanbodbeslissing over drie dimensies: beloning (in geld en andere - immateriële - opbrengsten), vrije tijd en de kwaliteit van hun werk. In de keuzes die ze maken in de dagelijkse inrichting van hun werk, in de keuze voor een nieuwe baan, in de keuze om minder of meer uren te gaan werken, in hun korte en in hun lange termijn beslissingen houden ze met deze drie dimensies rekening en proberen ze op de gezamenlijkheid van deze drie naar verbetering te streven.

Deze modellering lijkt vooral om die reden een verrijking van het tweedimensionale perspectief omdat daar sprake is van een momentopname: gegeven de activiteit en het uurloon hebben mensen een voorkeur voor een bepaalde hoeveelheid uren. De uitbreiding met een dimensie voor de inhoud van het werk biedt een kader waarin gegeven de uren en het loon, mensen kunnen streven naar een aantrekkelijker inrichting van hun werk. Ook in dit model komen mensen voor dilemma's te staan en het is interessant om te zien welke dat zijn en hoe ze daar mee om kunnen gaan.

In een dergelijk driedimensionaal arbeidsaanbodmodel spelen drie afwegingen. Ten eerste gaat het om de afweging tussen inkomen en vrije tijd, dit is de 'klassieke' afweging van het arbeidsaanbod-gedrag die hiervoor al werd besproken. Ten tweede gaat het om de afweging tussen de intrinsieke waarde van het werk en vrije tijd. Het ligt voor de hand dat deze complementair zijn: naarmate mensen leuker werk vinden of creëren, zullen ze er meer tijd aan willen besteden. En als het werk minder nut genereert, zullen ze meer vrije tijd wensen. Dit alles op zijn beurt weer afhankelijk van het plezier dat ze beleven aan hun vrije tijd.

De derde keuze, die tussen inkomen en intrinsieke waarde is gecompliceerder. Aan de ene kant is het mogelijk dat mensen die werk doen waar ze een hoge intrinsieke waarde aan toe kennen, een grotere toewijding aan de dag leggen en dat terug zien in een hoger loon. Er treedt als het ware een synergie op tussen de inhoud en de opbrengsten van hun werk. Aan de andere kant is het mogelijk dat mensen voor intrinsiek waardevoller werk bereid zijn inkomsten te offeren en om die reden juist minder verdienen. Nu treedt een afruil op tussen inhoud en verdienste. Het is van belang om op te merken dat de afruil tussen leuk werk en inkomen een uitgebreide theoretische basis heeft in de economische wetenschap (die teruggaat tot Adam Smith's theorie van *compensating wage differentials*: in een perfect werkende markt worden mensen gecompenseerd voor vervelend werk³⁸). Ook vertegenwoordigt de gedachte van ruil tussen inhoud en inkomen een soort *Gesundes Volksempfinden*, dat zich bijvoorbeeld uit in de strikt positieve waardering van vrijwilligerswerk³⁹. Aan de andere kant merkt Scitovsky op dat de uren die professionals als artsen en advocaten maken, meestal betrekkelijk onafhankelijk zijn van hun loon⁴⁰. Op de mogelijkheid van een synergie tussen intrinsieke waarde en inkomen wordt in de literatuur echter zelden gewezen.

Wellicht ook kan de discussie over het theoretisch kader hiervoor meer licht werpen op het soms moeilijk te verklaren arbeidsaanbodgedrag van rijken en veelverdieners⁴¹. Zij werken over het algemeen meer uren dan de theorie zou

³⁸] Deze theorie is nog altijd actueel, zie bijvoorbeeld: M. Arai, 'Compensating wage differentials versus efficiency wages: an empirical study of job autonomy and wages'; *Industrial Relations*, vol. 33, nr. 2, april 1994, blz. 249-262. Arai komt overigens tot de conclusie dat compensating wage differentials alleen in de publieke sector verklarende waarde hebben.

³⁹] Zie voorts paragraaf 3.1 en bijvoorbeeld ook het volgende als vanzelfsprekend opgetekende citaat: 'Ik wilde altijd iets doen dat meer zin heeft dan werken, werken, werken. Ik dacht, weet je wat, ik ga me in het vrijwilligerswerk storten', M. Klay-Bakker in een interview in: *De Volkskrant*, 13 mei 1998, blz. 8.

⁴⁰] T. Scitovsky, *Welfare and competition*; Irwin series in economics, 1971 (oorspronkelijke uitgave 1951).

⁴¹] Pencavel, op. cit.

voorspellen. Sommige onderzoekers vinden bijvoorbeeld dat een stijging van het overig inkomen (bijvoorbeeld als gevolg van een erfenis) mensen ertoe verleidt meer uren te gaan werken. Onderzoekers blijken een dergelijke tegenintuïtieve uitkomst meestal niet serieus te nemen. Pencavel maakt hen het verwijt dat dit weinig wetenschappelijk is: 'In many studies, it seems as if estimates that do not generate positive substitution effects for hours of work or that suggest nonmarket time is an inferior good, are not interpreted as a refutation of the theory but as indicating some error in implementing the theory'. Naar aanleiding van een onderzoek van Burtless en Hausman vraagt Pencavel zich af: 'how many individuals would have had positive values [voor het effect van overig inkomen op het aantal gewerkte uren] if the estimation scheme did not prohibit it'. In het licht van het voorgaande zou een verklaring voor de afwijkende uitkomsten kunnen zijn dat mensen die rijkdom vergaren voldoende middelen tot hun beschikking krijgen om een groter aandeel van hun - vervelend gevonden - huishoudelijke verplichtingen uit te besteden en zo meer tijd te hebben voor wat ze blijkbaar graag doen: werken!

Nu we hebben vastgesteld dat de nadruk op de verschillende beloningsaspecten van betaald werk ons gemakkelijk kunnen doen voorbijgaan aan het belang van de activiteit zelf, rijst de vraag hoe plausibel de omgekeerde aanname is. Hoe vaak komt het voor dat mensen hun werk zo kiezen en inrichten dat ze de activiteit zelf een positieve waarde toekennen? Dat is moeilijk te zeggen. Feit is dat veel mensen op hun werk dingen kunnen doen die ze buiten hun werk nooit zouden kunnen doen, domweg omdat de structuur daarvoor ontbreekt. Wie graag investeringsbeslissingen neemt, maar geen eigen vermogen heeft, kan bij een bank zijn ei waarschijnlijk beter kwijt dan thuis. Wie graag kookt, kan zich zeer op zijn plaats voelen in de keuken van een restaurant, wie graag voor zieken zorgt, kan profijt trekken uit het bestaan van ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen, enzovoort. Daarmee is niet gezegd dat mensen in deze banen hun werk ook als zodanig waarderen, maar wel dat de mogelijkheid om activiteiten te ontwikkelen 'voor geen andere beloning dan het plezier in de activiteit zelf' en daarvoor nog betaald te krijgen bovendien, juist op de arbeidsmarkt bestaat.

2.4.3 Beeldvorming rond de consumptie van vrije tijd

Waar in de voorgaande paragraaf de beeldvorming rond de arbeidsinspanning werd bediscussieerd, wordt in deze paragraaf gekeken naar de waarde van vrije tijd. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat vrije tijd in de meeste economische modellen optreedt als een normaal 'goed' met een positieve waarde. Bij de consumptie van 'normale' goederen wordt er vaak vanuit gegaan dat sociale omstandigheden bijdroegen aan ons consumptiepatroon. Bij de consumptie van vrije tijd worden dergelijke kanttekeningen slechts zelden geplaatst. Toch is dat interessant omdat het de gestage trend van steeds korter werken zoals die aan het begin van dit hoofdstuk werd geconstateerd in een ander daglicht kan zetten. Kan de waarneembare aantrekkingskracht van de VUT inderdaad als bewijs gelden dat mensen (na een zekere leeftijd) behoefte hebben aan niet-werken? Aan de consumptietheorie kunnen enkele vraagtekens worden ontleend bij deze algemeen aanvaarde gedachte.

Aan het eind van de vorige eeuw legde de econoom Veblen de basis voor de studie van consumptie als een sociaal fenomeen ⁴². Hij gaf aan hoe mensen consumptiepatronen nastreven van de groep die zich net een trede hoger op de sociale ladder bevindt. En andersom: hoe mensen laten zien dat ze dingen consumeren die te hoog gegrepen zijn voor de groepen onder hen. Hij ging er daarbij vanuit dat de rijkste mensen niet behoeften te werken en dat om die reden

⁴² T. Veblen, *The theory of the leisure class*; A.M. Kelley publishers, reprinted 1991 (first edition 1899).

het fenomeen van wat hij noemde 'opzichtige' (*conspicuous*) consumptie er aan de ene kant toe zou leiden dat de rijken zich zouden toeleggen op consumptiepatronen die hen onderscheiden van de wereld van betaalde arbeid, bijvoorbeeld door een voorkeur voor het onnutte en onpraktische. Aan de andere kant zou het kopieergedrag van de minder rijken ook hen meeslepen in de richting van overbodige en zinledige consumptie.

Veblen stelt dat opzichtigheid in het bijzonder van toepassing is op de consumptie van vrije tijd. Hoewel hij waarneemt dat 'In itself and in its consequences the life of leisure is beautiful and ennobling in all civilised men's eyes'⁴³, is hij van mening dat deze waardering toch vooral het gevolg is van het feit dat mensen door de consumptie van vrije tijd hun rijkdom kunnen etaleren. Zij die vrije tijd hebben, verdoen die dan ook niet in ledigheid, maar juist met een veelheid aan activiteiten die de buitenwacht tonen hoeveel tijd men wel niet heeft. Veblen wijst op zaken als algemene ontwikkeling, etiquette, kunstgerelateerde activiteiten, en dergelijke. Wat Veblen niet kon vermoeden, is dat een kleine eeuw later de consumptie van vrije tijd zo'n vlucht zou hebben genomen als in figuur 2.1 aan het begin van dit hoofdstuk werd geschetst. Evenmin zou hij hebben kunnen vermoeden dat zijn theorie van de opzichtige consumptie vooral zou worden gebruikt om te verklaren waarom mensen (te) dure glimmende auto's kopen - consumptie *in* de vrije tijd - terwijl zijn theorie zelden in verband wordt gebracht met de consumptie *van* vrije tijd. Een uitzondering vormt in dit verband een onderzoek van Woittiez en Theeuwes naar de beleving van verschillende arbeidsmarktsituaties, waarin zij opvallende verschillen vinden in de beleving van vrije tijd⁴⁴. Zo blijken werklozen en arbeidsongeschikten hun bestaan veel lager te waarderen dan werkenden, terwijl VUTters hun leven significant hoger waarderen dan werkenden. De onderzoekers geven aan dat de beleving van vrije tijd - gecorrigeerd voor zaken als inkomen, gezondheid, leeftijd, en dergelijke - sterk afhankelijk is van de sociale en institutionele setting waarbinnen de vrije tijd wordt genoten.

Een tweede kanttekening bij de consumptie van vrije tijd kan geplaatst worden vanuit de theorie van cognitieve dissonantie zoals die ontwikkeld is door Festinger⁴⁵. Cognitieve dissonantie wil zeggen dat mensen de neiging hebben om dingen meer te waarderen waar ze meer in geïnvesteerd hebben. In dit verband is het opnieuw aantrekkelijk om het ideaal van de vroege of vervroegde uittreding onder de loep te nemen. Immers, daar waar mensen menen genoeg te hebben geïnvesteerd in een carrière om vroeg te kunnen uittreden, voorspelt de theorie dat ze vervolgens erg hun best zullen doen die vervroegde uittrede leuk te gaan vinden. Een bijzonder illustratief voorbeeld vormen in dit verband de cursussen die sommige bedrijven aan hun oudere medewerkers verschaffen om hen te leren van de vrije tijd na het uittreden iets aardigs te maken.

Van belang is in dit verband niet de sociale bepaaldheid van de consumptie van vrije tijd en evenmin een beeldvorming waarin de consumptie van vrije tijd praktisch onbediscussieerd blijft. Wel van belang is de mate waarin deze ongeclausuleerde beeldvorming is gesteld in regelgeving en institutionele kaders die mensen een bepaald patroon van vrije tijdsconsumptie opleggen. Dit is eens te meer van belang waar onderzoek van het SCP uitwijst dat de bevolking veel vrije tijd verreweg het minst belangrijk in het leven vindt, vergeleken met gezondheid, gezin, huwelijk, religie, werk en inkomen⁴⁶.

⁴³] T. Veblen, op. cit., blz. 38.

⁴⁴] I. Woittiez en J. Theeuwes, *Well-being and labour market status*, op. cit., en: I. Woittiez en J. Theeuwes, *Well-being of elderly workers and non-workers*, op. cit.

⁴⁵] L. Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*; Harper and Row, 1957.

⁴⁶] S.E. Kooiker en M. Mootz (red.), *Patiënt en professie. Culturele determinanten van medische consumptie*; Sociaal en Cultureel Planbureau, VUGA, 1996, blz. 70.

Deze laagste plaats in de rangorde is sinds 1965 constant. Zo'n bevinding is overigens niet eenvoudig te interpreteren omdat het genot van sommige van de andere waarden ook gebonden is aan de vrije tijd. Maar ze kan er wel toe dienen een al te vanzelfsprekend aangenomen belang van vrije tijd als intrinsieke waarde te verwerpen.

In dit verband kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de collectieve maximalisering van de werkweek. Het in paragraaf 2.3 al gememoreerde onderzoek van het SCP waarin bleek dat mensen even lang zijn blijven werken ondanks een afname van de contractuele arbeidsduur suggereert dat mensen in hun feitelijke arbeidstijd andere keuzen maken⁴⁷. Ook kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de institutionele krachten die ertoe bijdragen dat mensen hun arbeidzaam leven afsluiten voor of bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Aantrekkelijke VUT-regelingen en de vijftenzestigste verjaardag als ontslaggrond dragen bij aan een cultuur waarin oudere mensen die zouden willen blijven deelnemen aan het reguliere arbeidsproces op zijn minst scheef aangekeken worden. De spreiding van vrije tijd over het leven zou er wel eens anders uit kunnen gaan zien als de institutionele inbedding van vrije tijd dat niet zou beletten. In het bijzonder kan de norm waarin de VUT een sociaal gerespecteerde vorm van vrije tijd is, gaan schuiven als arbeid een meer intrinsieke betekenis krijgt.

2.4.4 Ontwikkeling in de tijd: toenemend nut?

Het voorgaande gaf aan dat werk niet per se *painful* of een *disutility* hoeft te zijn en dat evenmin de waarde van vrije tijd buiten discussie staat. De volgende vraag is of het mogelijk is iets te zeggen over de ontwikkeling in de tijd van het inhoudelijke belang van betaald werk. De 'emancipatie van arbeid' zoals die in paragraaf 2.3 vanuit het ongerijmde werd gepresenteerd, veronderstelt immers dat de intrinsieke waarde van werk in de tijd toeneemt. Als de betaalde arbeid emancipeert, dan zou dat betekenen dat steeds meer mensen werk doen waarvoor zij ook een intrinsieke belangstelling koesteren en/of dat in steeds meer gevallen die intrinsieke belangstelling steeds zwaarder weegt. Hier zijn we op zoek naar een formele beschrijving van een dergelijke ontwikkeling.

In termen van de exercitie hiervoor zou een toenemend belang van de intrinsieke waarde van arbeid kunnen betekenen dat het nut dat mensen aan het werk zelf ontleen in de loop der tijd toeneemt (of dat het disnut afneemt). In navolging van de theoretische exercitie in paragraaf 2.4.2 kan de intrinsieke waarde van werk gezien worden als een derde dimensie waarover mensen nutsmaximalisatie nastreven. Op basis hiervan kunnen twee tegengestelde bewegingen beredeneerd worden. Aan de ene kant kunnen we - in overeenstemming met de in paragraaf 2.4.2 aangehaalde idee van *compensating wage differentials* - veronderstellen dat intrinsieke waarde van werk geruild kan worden tegen een opbrengst in termen van inkomen en/of vrije tijd. Als we hierbij de waarneming betrekken dat in de loop van deze eeuw zowel de looninkomens als de hoeveelheid vrije tijd die mensen met hun arbeid weten te genereren sterk zijn gestegen, dan kan het haast niet anders of de intrinsieke waarde van de werkzaamheden moet fors gedaald zijn.

Aan de andere kant - en lijnrecht daartegenover - staat de mogelijkheid dat mensen in hun keuzes voor combinaties van inkomen, vrije tijd en (intrinsieke waarde van hun) werk steeds trachten op alle drie dimensies tegelijk vooruitgang te boeken. Als rationeel handelende actoren zoeken ze naar zogeheten Pareto-verbeteringen, waardoor ze in de tijd een pad omhoog afleggen, gerelateerd aan extern gegeven mogelijkheden. Nog een stap verder gaat de

⁴⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*; Rijswijk, 1998, blz. 688.

veronderstelling (zie ook par. 2.4.2) dat er een synergie zou kunnen optreden tussen de intrinsieke waarde van het werk en de opbrengst in termen van inkomen. In deze lijn zouden we kunnen stellen dat de groei van looninkomens en genoten vrije tijd een indicator vormt van een (sterk) *gestegen* intrinsieke waarde van werk.

Theoretisch redenerend, lijkt er zo niet veel te zeggen over de ontwikkeling in de tijd. Dit geldt eens te meer als gepoogd wordt empirische betekenis toe te kennen aan het fenomeen nutsontwikkeling in de tijd. De welvaartstheorie beredeneert dat kwantificering en onderlinge vergelijking van menselijk nut überhaupt niet kan⁴⁸. Daar komt bij dat de waardering die mensen hebben voor hun omstandigheden zich aanpast aan die omstandigheden⁴⁹. Arbeidssociologisch onderzoek heeft trouwens ook aangetoond dat mensen altijd al een zekere intrinsieke waarde aan hun arbeid hebben toegekend. Ook voor fabrieks-, land- en mijnarbeiders aan het begin van deze eeuw kan het disnut van betaald werk ter discussie worden gesteld, bijvoorbeeld op basis van onderzoek als dat van Jahoda, die de wanhoop van mensen zonder werk tot in detail analyseerde⁵⁰. Ook kan in deze gewezen worden op praktijksituaties als het voorkomen van volontaires tijdens de crisis van de jaren dertig; personen die zonder salaris toch gingen werken.

Naast deze theoretische bezwaren is er het praktische probleem dat er geen betrouwbare tijdreeksen zijn waarmee een ontwikkeling in de intrinsieke waarde van werk zou kunnen worden getoetst. Om de problemen te illustreren, kan gewezen worden op het leefsituatie-onderzoek (Iso) van het CBS⁵¹. Het Iso geeft aan dat het 'plezier in het werk' is gestegen van 77 procent in 1980 naar 91 procent in 1996, waarbij dient te worden aangetekend dat de vraagstelling in 1994 werd veranderd en de tijdreeks om die reden volgens het CBS onbruikbaar is⁵². Maar zelfs als de reeks consistent zou zijn geweest en de mogelijkheid zou hebben bestaan de reeks te corrigeren niet alleen voor het looninkomen maar ook voor alle mogelijke andere instrumentele aspecten van werk die de score op 'plezier in het werk' zouden kunnen beïnvloeden, rijst de vraag of hij als bewijslast zou kunnen dienen voor een verandering in de aard en betekenis van werk zoals die in paragraaf 2.3 werd beredeneerd. Immers, daar ging het over een structuurverandering; misschien geven de metingen van het CBS wel aan dat de mensen zijn veranderd, bijvoorbeeld onder invloed van hoge werkloosheid, en niet het werk.

We zien dus dat de ontwikkeling van de intrinsieke waarde van werk niet rechtstreeks getoetst kan worden, als die überhaupt al rechtstreeks meetbaar is. Eigenlijk is de belangrijkste waarneming het feit zelf van Jevons' overtuiging van de 'painfulness of labor' en de overtuiging van veel economen na hem van het disnut voor de werkende van zijn eigen werk. De formulering zegt meer over de beeldvorming rond arbeid - negatief - dan over de eigenlijke waarde van werk; die werd namelijk niet gemeten. Dit alles wil overigens bepaald niet zeggen dat er geen verandering van aard en betekenis van arbeid zou kunnen zijn. In de volgende paragraaf zal worden gepoogd om toch iets naders te weten te komen over deze ontwikkeling.

⁴⁸] Zie bijvoorbeeld: P. Hennisman, *Welvaartstheorie en economische politiek*; Samsom, 1977.

⁴⁹] Zie bijvoorbeeld: H.P.M. Adriaansens, 'Distantie en nabijheid'; in: WRR, *Mosterd bij de maaltijd*; Den Haag, 1997, blz. 17-43.

⁵⁰] M. Jahoda, P.F. Lazarsfeld and H. Zeisel, *Mariethal; the sociography of an unemployed community*; London, 1972 (oorspr. 1933).

⁵¹] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Leefsituatie-onderzoek'; *Statline CD-ROM*, 1998.

⁵²] *Ibid.*

2.4.5 Conclusie

In hoofdstuk 1 werd gesteld dat niet alleen de ontwikkeling van de werkelijkheid het terrein van deze discussie vormt, maar ook de gereedheidskist waarmee we die ontwikkelingen willen analyseren. In deze paragraaf werd zichtbaar hoezeer de wetenschappelijke gereedheidskist aansloot bij een bepaalde maatschappelijke realiteit en hoe die gereedheidskist vervolgens in de weg kan zitten om een veranderende realiteit te kunnen waarnemen. Waar arbeid aan het eind van de vorige eeuw in veler ogen een gesel was voor de werkenden, ontstond een wetenschappelijke analyse van arbeid die er als natuurlijk vanuit ging dat de inhoud van de arbeid ondergeschikt was aan de beloning ervoor. In samenhang daarmee ontstond een sociaal-economisch systeem dat mensen trachtte te beschermen tegen werk en dat de nadruk legde op vermeerdering van inkomen en vrije tijd. In het voorgaande is gebleken dat dit impliciet waarde-oordeel de wijze kleurt waarop er over arbeid gedacht en gesproken wordt. Misschien was de werkelijkheid al niet conform de beeldvorming. En misschien vormt het waarde-oordeel dat destijds in onze gedachtevorming is geslopen nu een obstakel om waar te kunnen nemen dat zich veranderingen voltrekken in het systeem van betaald werk die de kans vergroten voor werkenden om hun eigen idealen te verwezenlijken.

Aan het begin van deze paragraaf werden tegenover elkaar gesteld een vrijetijdsperspectief en een emancipatieperspectief. Gebleken is dat de micro-economische theorievorming een voorkeur impliceert voor het vrijetijdsperspectief, maar dat het hier gaat om een onnodige aanname met betrekking tot de waarde van werk, inkomen en vrije tijd. Daarnaast werd de behoefte aan vrije tijd geïdentificeerd. Waar de theorievorming met betrekking tot arbeidsaanbodgedrag er impliciet van uit gaat dat mensen een authentieke behoefte aan vrije tijd hebben, werd betoogd dat consumptie van vrije tijd onderhevig is aan sociale processen die in grote lijnen vergelijkbaar zijn met de sociale processen die spelen bij andere consumptieve behoeften. Kopieergedrag en cognitieve dissonantie zijn niet alleen van belang voor de behoefte aan dure auto's en verre reizen, maar kunnen ook de hang naar en consumptie van vrije tijd beïnvloeden.

Met een eeuw sociaal-economisch denken kan betaalde arbeid begrepen worden als een systeem waarin mensen het offer van hun arbeid gecompenseerd willen zien in loon. Maar betaalde arbeid kan ook begrepen worden als een systeem waarin mensen hun behoefte om te werken kunnen bevredigen en de vrucht van hun arbeid zo goed mogelijk kunnen verkopen. De eerste visie wordt veelvuldig aangehangen maar ontdaan van de waarde-oordelen omtrent arbeid blijft er weinig over van een voorkeur voor één van beide perspectieven. Dat geldt eens te meer als de ontwikkeling in de tijd wordt gezien. Zoals de fabrieksarbeider in een honderd procent fordistisch productiebedrijf de vrijheid heeft om zich prettig (of juist onprettig) te voelen bij activiteiten die volledig voor hem zijn uitgestippeld en hem geen enkele keuzevrijheid of eigen inbreng laten, zo kan de werknemer die zijn werk volledig naar eigen inzicht vorm mag geven, die vrijheid als bedreigend en onplezierig (of juist als plezierig) ervaren. Misschien dat de aard van de arbeid wel verandert, maar de meetlat waarmee we die verandering willen meten, verandert mee. Met het analyseschema van de arbeidsaanbodtheorie kan slechts worden waargenomen dat er in beide gevallen gewerkt wordt, terwijl over het waarom geen uitspraken kunnen worden gedaan. Waar we dachten dat de theorie over het arbeidsaanbod ons iets kon leren over de vraag waarom we werken, blijkt het eerder andersom: de wijze waarop de arbeidsaanbodtheorie is geformuleerd, leert iets over de beeldvorming rond het fenomeen arbeid. De wijze waarop de theorie geformuleerd en gebruikt wordt, is zelf een illustratie van het gegeven dat over werk (nog) vooral in instrumentele termen wordt gedacht. Tegelijk biedt de theorie geen aanknopingspunten om dit vooroordeel aan de praktijk

te toetsen. Met deze constatering komt het probleem van een definitie van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving opnieuw en veel pregnanter dan voorheen op tafel. In de volgende paragraaf wordt daarom een nieuwe en aanvullende invalshoek gezocht.

2.5 Verandering van de context van arbeid

2.5.1 Inleiding

De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving blijkt een weerbarstige materie. Hoewel in paragraaf 2.3 de ondernemende samenleving als een onafwendbare toekomst werd beredeneerd, is het voorspog niet gelukt de veranderingen feitelijk zichtbaar te maken. De vraag rijst wat dan wel precies het onderscheid is tussen de oude en de nieuwe arbeid die in paragraaf 2.3 ten tonele werd gevoerd. Deze paragraaf zet een volgende stap en duikt hiertoe eerst iets dieper in enkele van de voorbeelden die in hoofdstuk 1 werden genoemd.

Arbeidsomstandigheden

Gedurende de afgelopen eeuw hebben vakbonden enorm gestreden voor verbetering van de arbeidsomstandigheden van werknemers. Veel van de eisen van vakbonden zijn in de loop der tijd omgezet in wetgeving en de kwaliteit van de omgeving waarin wordt gewerkt, geldt als een belangrijk punt. Toch is er voor in elk geval een deel van de arbeidsplaatsen gedurende pakweg de afgelopen twintig jaar iets veranderd in de verhouding tussen werkgever en werknemer waar het gaat om de arbeidsomstandigheden. In de oude situatie was het zo dat een verbetering van arbeidsomstandigheden de werkgever vooral geld kostte. Om die reden was het noodzakelijk dat de overheid regels stelde opdat bedrijven niet met elkaar zouden concurreren over de rug van de arbeidsomstandigheden van hun werknemers. Inmiddels lijkt de situatie voor bijvoorbeeld een grote hoeveelheid kennisarbeiders drastisch gewijzigd: werkgevers hebben er hier juist baat bij goede arbeidsomstandigheden te creëren opdat hun medewerkers hun talent optimaal kunnen inzetten. De werkgever die zijn mensen op een slechte bureaustoel zet, is een dief van zijn eigen portemonnee. De bestaande regelgeving die geënt was op een ander type arbeidsverhoudingen kan hier zelfs averechts werken. Zo worden bureaustoelen van overheidswege genormeerd. Terwijl werkgever en werknemer een gezamenlijk belang hebben bij de ontwikkeling van steeds betere stoelen, betekent de regelgeving - die juist in het belang wilde zijn van de werknemer - dat de ontwikkeling van nog weer betere stoelen stagneert. We zouden kunnen spreken van meekoppelende belangen, waar voorheen slechts een tegenstelling gold.

Activisme

Mensen die twintig of dertig jaar geleden hun idealen voor een betere leefomgeving wilden vertalen in concreet milieu-activisme, hadden een baan om *daarnaast* activist te kunnen zijn. Tegenwoordig kunnen activisten in *spé* gewoon solliciteren bij één van de vele milieu-organisaties voor een *betaalde baan als* milieu-activist. Hierbij is tegelijk een grotere variatie ontstaan aan soorten milieubelangenbehartigers in de vorm van een heel spectrum dat loopt van militante activisten tot in een lease-auto rijdende milieuconsultants. We zouden kunnen spreken van een verbreding of zelfs van een verrijking van de markt; waarden die tegen de markt beschermd moesten worden, zijn daar blijkbaar zelf terecht gekomen (in par. 3.4 wordt uitgebreid op dit voorbeeld ingegaan).

Maatschappelijk ondernemen

De afgelopen jaren lijkt er een opleving te zijn van wat wel maatschappelijk ondernemen wordt genoemd: bedrijven die hun winsten inzetten om goede doelen in hun directe omgeving te steunen. Maatschappelijk ondernemen kan

een *asset* zijn voor de eigenlijke bedrijfsvoering, bijvoorbeeld doordat het zorgt voor een beter imago; wat eerder vaak een aflaat was, levert nu geld op. Nog interessanter is het dat maatschappelijk ondernemen ook een integraal onderdeel kan vormen van het eigenlijke productieproces of zelfs de commerciële doelstelling van het bedrijf zelf kan zijn. Net als in het vorige voorbeeld is hier sprake van een verbreding van de markt in de richting van ideële doelen.

Zorg

De wereld van de zorgverlening vertoont misschien wel de meeste dynamiek waar het gaat om de verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde, commerciële en vrijwillige activiteiten. Aan de ene kant zijn er sterk gegroeide mogelijkheden voor mensen die graag voor anderen zorgen om dat tegen betaling te doen (professionele thuiszorg, kinderopvang, enz.). Aan de andere kant zijn er nog veel onduidelijkheden en taboes waar het gaat om het persoonlijk inhuren van zorg. Zo worden over kinderopvang met enige regelmaat sterk normatief geladen discussies gevoerd. En zo geldt voor ouderen dat ze zelden of nooit hun eigen gespaarde geld - ook als dat er in voldoende mate is - uitgeven om zelf verzorging in te huren. Ook hier is sprake van een verbreding van de markt, maar tegelijk levert de zorg voorbeelden waar de beeldvorming over de markt de verbreding in de weg zit.

Spiritualiteit

Hoewel spiritualiteit en commercie elkaars natuurlijke tegenvoeters lijken, zijn er de afgelopen jaren een aantal sprekende voorbeelden van de mogelijkheden van het tegendeel. Het Amsterdamse centrum Oibibio kan gezien worden als vaandeldrager van de uitbaters van deze mogelijkheden. Wellicht meer tot de verbeelding spreekt de bonte verzameling gebedsgenezers, fotherapeuten, handopleggers, enzovoort, die zich mocht presenteren in een serie in *de Volkskrant*⁵³. Stuk voor stuk vertellen de korte biografieën hoe mensen een bepaald ideaal voor ogen hebben dat ze vervolgens op de markt weten te realiseren.

Vrije tijd

Professor Theo Beckers, in de jaren tachtig de eerste Nederlandse hoogleraar in de vrijetijdssociologie, verwoordt de ontwikkeling van de vrije tijd als volgt:

Arbeid en vrije tijd zijn honderd jaar geleden bij de opkomst van het industrieel kapitalisme gescheiden van elkaar: de tijd van de baas versus de eigen tijd. (...) Aan het einde van deze eeuw wordt het scherpe onderscheid tussen arbeid en vrije tijd minder relevant. Arbeid krijgt steeds meer kenmerken die voorheen aan vrije tijd werden toegeschreven, zoals autonomie en keuzevrijheid.⁵⁴

De waarneming van Beckers is een voorbeeld van de veranderende kenmerken van marktactiviteit. De materie kan ook van precies de andere kant worden benaderd door te stellen dat vrije tijd voor een toenemend aantal mensen alleen dan nog tolerabel is als het de kenmerken gaat vertonen van de hedendaagse betaalde activiteit, van arbeid dus. Ook al draait daarmee het verhaal van Beckers radicaal om (niet de arbeid gaat op vrije tijd lijken, maar de vrije tijd op arbeid), per saldo blijft de conclusie dat de oude tegenstelling haar langste tijd heeft gehad.

Idealen

Meer in zijn algemeenheid lijkt de hedendaagse (arbeids)markt een ruimte te bieden aan het najagen van eigen doelen en idealen die voorheen ondenkbaar

^{53]} Serie van 25 afleveringen onder de titel: 'Het Kleine Geloof'; *De Volkskrant*, sept.- dec. 1997.

^{54]} T.A.M. Beckers, 'Het is kapot werken of je dood vervelen'; *NRC-Handelsblad*, dinsdag 22 juli 1997, blz. 7.

was. De voorbeelden liggen voor het oprapen. Architecten, ontwerpers, designers, muzikanten, tekstschrijvers, journalisten, enzovoort, zijn voor de hand liggende voorbeelden van mensen voor wie een eigen ideaal in combinatie met een eigen talent de mogelijkheid biedt van een hobby betaald werk te maken. Gemakkelijk wordt vergeten dat hetzelfde geldt voor allerhande verzorgende en dienstverlenende beroepen: voor mensen met een roeping tot kok, ober, nachtzuster, kinderverzorger, buurtbewaker, enzovoort, zijn er mogelijkheden om hun idealen en talenten te combineren in betaald werk. Een bijzonder voorbeeld betreft het bureau Planpraktijk dat zijn geld verdient met schuldsanering van minima; ook hier was een ideaal - bestrijden van armoede - de basis voor een florerende commerciële activiteit. De lijst met voorbeelden waar markt en idealen samen gaan, kan moeiteloos verder worden uitgebreid. Bijvoorbeeld met de waarneming dat algemene vorming in het reguliere onderwijs de laatste jaren niet langer wordt beschouwd als ideële ballast die in de weg zit van de voorbereiding op een beroep, maar juist als noodzakelijke basis om aan het moderne arbeidsproces te kunnen deelnemen. En ook met de waarneming dat eigen initiatief en ondernemendheid op de werkplek belangrijker worden en dat daarom een intrinsieke motivatie voor het goed functioneren belangrijker wordt.

We zien dus dat een aantal waarden die traditioneel buiten of zelfs tegenover de markt worden gesitueerd, geleidelijk aan binnen het domein van betaald werk tot bloei weten te komen. Maar bij het laatste voorbeeld stuiten we opnieuw op de grens die in de voorgaande paragraaf in de formele theorievorming werd gevonden: is het wel zo dat de mogelijkheden vroeger minder waren? En zo ja, op welke meetlat maak je die vergelijking dan? Waren mijnwerkers en fabrieksarbeiders in vroeger tijden dan niet trots op hun werk? Hadden die geen idealen en talenten die ze in praktijk brachten op hun werkvloer? En wat te denken van de vele soorten handarbeiders en ambachtslieden; waren dat soms geen vakmensen? En hoe zit het met de boeren? Die hadden vroeger toch ook al geen scheiding tussen werk en vrije tijd, hadden toen toch ook al de vrijheid en autonomie die Beckers toedicht aan de hedendaagse arbeider? En zijn er ook geen bewegingen die precies de andere kant opgaan? Zoals de huisarts die vroeger in het weekend nog wel eens langskwam bij een ernstig zieke patiënt, maar tegenwoordig zijn 'recht' op vrije tijd opeist. Of de politicus die een receptie laat lopen, omdat het thuis zijn kookbeurt is?

Deze vragen geven aan dat vergelijkingen tussen vroeger en nu, tussen oude en nieuwe arbeid, maar al te gemakkelijk de vorm aannemen van subjectieve oordelen over trots, tevredenheid, gevoelens van vrijheid en nut, enzovoort. Hoewel de voorbeelden hierboven van architect en journalist wellicht appelleren aan door velen gedeelde ervaringen, kunnen ze toch niet op een verantwoorde wijze worden gegeneraliseerd en als bewijs worden geaccepteerd van de verschuiving die in paragraaf 2.3 vanuit het ongerijmde werd beredeneerd. Steeds is het probleem dat de meetlat meebeweegt met de waarneming⁵⁵.

Er is dus een extra analysestap nodig om een verandering in arbeid - zoals bedoeld in paragraaf 2.3 - zichtbaar en bespreekbaar te kunnen maken. Die analysestap wordt in het navolgende gemaakt, door niet de individu met zijn talent, idealen en zijn voor een tijdanalyse zo lastig te interpreteren bewegingen in preferenties als uitgangspunt te nemen, maar door de veranderingen in werk op systeemniveau te benaderen. Dat wil zeggen dat een aantal langetermijntrends onder de loep wordt genomen en dat van die trends wordt bezien in welke mate ze invloed uitoefenen op wat mensen op hun werk doen en op hoe ze dat doen. Vier ontwikkelingen worden in het navolgende bekeken:

⁵⁵] H.P.M. Adriaansens, op. cit.

1. algehele welvaartsstijging;
2. technologische ontwikkeling;
3. opkomst en verbreiding van *human capital*;
4. informatisering.

Deze vier zijn gekozen niet met de pretentie dat ze alle veranderingen in aard en inhoud van werk zouden kunnen verklaren, maar wel een groot deel. Een volgende reden om voor deze vier ontwikkelingen te kiezen, is dat ze een betrekkelijk robuust karakter hebben, in die zin dat ze al lange tijd gaande zijn en er geen aanwijzingen zijn dat ze binnen afzienbare tijd een structurele trendbreuk te zien zullen geven. Dat heeft tot gevolg dat het aannemelijker wordt om de invloeden die hierna in kaart worden gebracht te extrapoleren naar de toekomst.

2.5.2 Welvaartsstijging: invloed op werk

Volgens alle denkbare maatstaven is de welvaart de afgelopen twee eeuwen enorm gestegen. Sommige onderzoekers wijzen er op dat onze gangbare indices van welvaart (bijv. BNP per hoofd van de bevolking, gecorrigeerd voor inflatie) de werkelijke stijging nog op een geweldige manier onderschatten aangezien ze de verbeteringen van de kwaliteit van producten niet verdisconteren⁵⁶. Een computer is voor de welvaartsstatistiek een computer, zelfs als die tien jaar later duizend keer sneller kan rekenen. Daar staat tegenover dat andere onderzoekers van mening zijn dat de gemeten welvaart naar beneden toe dient te worden bijgesteld vanwege de schade die is aangericht aan milieuwaarden. Ook met deze kanttekeningen kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de gemeten welvaart imponerend is gestegen.

De welvaartsstijging heeft twee soorten invloed op de aard en inhoud van werk: een push- en een pull-effect. Het push-effect schuilt hierin dat naarmate de welvaart toeneemt, mensen niet alleen een hoger inkomen voor zichzelf wensen, maar ook dat zij de omstandigheden waaronder zij die welvaart voortbrengen, willen verbeteren. Zij gaan als het ware een deel van de opbrengsten van hun arbeid herinvesteren in de kwaliteit van hun arbeidsplaats, collectief, dan wel individueel. Bij de verbeteringen die mensen aanbrengen in hun arbeidsplaats zullen zij daarbij niet alleen kijken naar de omstandigheden, maar ook naar de aard en inhoud van hun productieve bezigheden. Voor zover ze daar de vrijheid en mogelijkheid toe hebben, zullen ze bij de inrichting van hun activiteiten trachten een optimum te vinden tussen verwezenlijking van eigen doelen en idealen aan de ene kant en eisen van werkgever en markt aan de andere kant. De welvaartsstijging duwt de arbeid als het ware in de richting van de 'nieuwe' arbeid zoals die paragraaf 2.3 werd beschreven.

Tegelijk kan de welvaartsstijging worden aangemerkt als trekker van die ontwikkeling: naarmate mensen welvarender worden, willen zij niet alleen meer consumeren, maar wensen zij ook dat de dingen die zij consumeren op elke denkbare dimensie aan hun eisen voldoen. Daarmee is niet gezegd dat consumentenvoorkeuren één bepaalde richting uitgaan. Trends in consumentengedrag, zoals dematerialisering, ecologisering, calculerend gedrag, consuminderen, materialisme, consumentisme, spelen in de praktijk allemaal tegelijk en door elkaar. Consumentenvoorkeuren en de ontwikkeling daarin zijn veel

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: W.D. Nordhaus, 'Quality change in price indexes'; *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nr.1, blz. 59-68, die onder meer aantoont hoe standaard prijsindexcijfers de prijs per lumen licht gedurende de afgelopen 200 jaar met ongeveer een factor 1000 (!) overschatten. Standaard berekeningen van de prijsindex maken gebruik van de prijsontwikkeling van lichtdragers als kaarsen, gloeilampen, enz. en kijken niet naar de werkelijke dienst. Die is in dit geval zeer precies te meten, namelijk de prijs van een hoeveelheid lichtopbrengst, de lumen. Waar het gaat om de aanschaf van licht, zijn mensen in 200 jaar dus zeer veel rijker geworden dan de gewone indexcijfers aangeven. Nordhaus geeft aan hoe dit bij zeer veel andere producten ook geldt, alleen veel lastiger te berekenen is omdat de werkelijke dienst meestal niet meetbaar is.

te complex om ze in dergelijke ééndimensionale beelden te vangen. De werkelijkheid wordt minder geweld aangedaan als voor het consumentengedrag een parallel wordt getrokken met de tweede wet van de thermodynamica: een permanent streven naar een toenemende entropie. Dat wil in dit geval zeggen dat consumenten in toenemende mate alle denkbare dimensies van de dingen die ze consumeren, zullen meewegen; op welke wijze ook. Met die neiging dwingen ze producenten tot het stelsel van normen en waarden dat ze zelf ook hanteren; welk dat ook is. Op deze wijze draagt de welvaartsstijging ertoe bij dat op alle denkbare dimensies van consumentenwensen ook daadwerkelijk betaalde activiteit kan bestaan. Zodoende creëert ze de mogelijkheden voor het type nieuwe arbeid als in paragraaf 2.3 werd beschreven. Daarbij kan ook verwezen worden naar een centraal aspect van de redenering in paragraaf 2.3: we worden zo rijk dat we op een goed moment niet meer zouden hoeven werken, maar alles wat we daarna gaan ondernemen, is onvermijdelijk weer betaald werk. De wens tot kwaliteitsverbetering komt immers niet tot stilstand.

2.5.3 Technologische ontwikkeling: verdwijnen van mensvreemd en vervreemdend werk

Technologische ontwikkeling is zo oud als de mensheid en kent vele gezichten. Het is dan ook uitermate gevaarlijk om over technologische ontwikkeling te praten als ware het een eenduidig verschijnsel. Desondanks wordt dat hierna gedaan. De reden hiervoor is dat er één kenmerk is aan technologie dat voor de ontwikkeling van aard en betekenis van betaalde activiteit van overheersend belang is. Daarmee wil niet gezegd zijn dat die ene dimensie ook de vele andere gezichten van technologische ontwikkeling vangt, maar slechts dat deze bij uitstek relevant is voor de veranderingen in aard en betekenis van betaalde activiteit.

Techniek levert vroeg of laat een apparaat op ter vervanging van elke menselijke handeling die mechaniseerbaar of automatiseerbaar is. Dat gebeurt zowel in de privésfeer als op de werkplek. Voor handelingen in het huishouden die door apparaten kunnen worden gedaan, worden apparaten ontwikkeld: wasmachine, vaatwasser, koelkast, magnetron, mixer, gasfornuis, timer, stofzuiger, enzovoort. Wat resteert zijn activiteiten die uit de aard der zaak een menselijke inbreng vereisen: schoonmaken vereist een menselijk oog voor properheid, kinderen verzorgen vereist liefde en zorgzaamheid die geen apparaat kan bieden, eten klaarmaken vereist (soms) creativiteit en zorg die niet door een machine vervangen kan worden, enzovoort. Bij al deze activiteiten kunnen apparaten wel helpen, maar zij zijn per definitie niet in staat de typisch menselijke inbreng over te nemen. Door de inzet van apparaten voor al die activiteiten die apparaten kunnen, krijgen mensen meer tijd en mogelijkheden om zich met typisch menselijke aspecten van handelingen - of met geheel andere activiteiten - bezig te houden. Deze ontwikkeling valt onder meer af te lezen uit de cijfers die het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceert met betrekking tot de tijdsbesteding van mensen. De tijd die een gemiddelde persoon ouder dan 12 jaar aan huishoudelijk werk besteedde, nam tussen 1975 en 1995 af met ongeveer een uur per week ofwel zo'n 3 procent⁵⁷. Daarbij moet bedacht worden dat de voornaamste huishoudelijke mechanisering - wasmachine en stofzuiger - ruim voor 1975 hun beslag kregen. De belangrijkste afname in de door het SCP waargenomen ontwikkeling concentreert zich in de tijd die besteed wordt aan tafeldekken, afruimen en afwassen; de opkomst van de vaatwasmachine kan hierbij als een factor worden beschouwd⁵⁸.

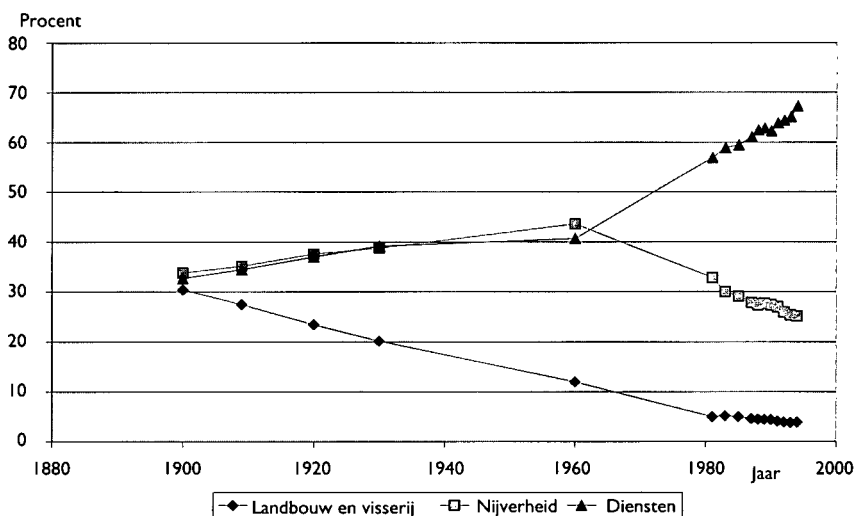
⁵⁷] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale Atlas van de Vrouw, Deel 4 veranderingen in de primaire leef sfeer*; Rijswijk, 1997, blz. 123 e.v.

⁵⁸] J. de Hart, *Tijdopnamen*; Sociale en Culturele Studies - 22, SCP, Rijswijk, 1990, blz. 206 e.v.

Ook uit het tijdsbestedingsonderzoek van het SCP kan worden afgelezen aan welk echt mensenwerk mensen wel hun tijd willen besteden: het SCP meet bijvoorbeeld een significante toename van het aantal uren dat ouders - zowel mannen als vrouwen - aan hun kinderen besteden⁵⁹. Zo besteden (gehuwd) samenwonende mannen en vrouwen met een kind jonger dan 5 jaar in 1975 samen een kleine 18 uur per week aan verzorging en begeleiding van hun kinderen. In 1995 besteedt een vergelijkbaar paar ongeveer 28 uur per week aan kinderverzorging, ofwel bijna 60 procent meer. De stijging geldt zowel voor één- als voor tweeverdienerhuishoudens.

Op de werkplek kan eenzelfde ontwikkeling worden waargenomen. De mens als leverancier van fysieke kracht werd geleidelijk vervangen tijdens de eerste periode van mechanisering. Tijdens de daaropvolgende periode van automatisering waren het de robotkwaliteiten van de mens die door apparaten werden vervangen. Dat resulteerde in een enorme verschuiving in de sectorstructuur, in de beroepenstructuur en in de aard van beroepen.

Figuur 2.6 Verschuiving in de sectorstructuur, 1900-1994



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline CD-ROM; Voorburg, 1998.

Figuur 2.6 illustreert de verschuiving in de werkgelegenheid van landbouw en industrie naar dienstverlening. Bovenop deze verschuiving doet zich een verschuiving voor waarin mechaniseerbare of automatiseerbare arbeid binnen de 'oude' sectoren ook weer wordt vervangen door apparaten. Dat wil zeggen, zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven: ook binnen de industrie is niet alles meer industriële arbeid. Deze ontwikkeling is echter veel moeilijker af te lezen uit beschikbare data, bijvoorbeeld van het type dat in tabel 2.1 is weergegeven. Tabel 2.1 geeft aan dat het aandeel beroepen dat in elk geval een zekere mate van denkwerk en creativiteit vereist (i.c. wetenschappelijke e.a. vakspecialisten/kunstenaars en beleidvoerende en hogere leidinggevende functies) tussen 1971 en 1992 is gestegen van 17 naar 30 procent. In dezelfde periode daalt het aandeel beroepen waar in elk geval sprake lijkt te zijn van mechaniseerbare en automatiseerbare handelingen (i.c. ambachts-, industrie-, transportberoepen en verwante functies) van 38 naar 26 procent. Achter deze veranderingen gaat echter een veel grotere schuil die slechts geïllustreerd kan worden aan de hand van een case.

^{59]} Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale Atlas van de Vrouw*, Deel 4, op. cit., blz. 140 e.v.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van de beroepenstructuur 1971-1992

Beroepen:	1971	1992	1971	1992
			In % van de waar-genomen beroepen	
Wetenschappelijke e.a. vakspecialisten / kunstenaars		1454		26
Beleidsvoerende en hogere leidinggevende functies		266		5
samen:	743	1720	17	30
Administratieve functies	737	1053	17	19
Commerciële functies	497	553	11	10
Dienstverlenende functies	406	580	9	10
Agrarische beroepen, vissers, e.d.	298	253	7	4
Ambachts-, industrie-, transportberoepen en verwante functies	1693	1455	38	26
Militairen	81	79	2	1
Onbekend/niet waargenomen	333	194		
Totaal	4789	5887	100	100

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Volkstelling 1971*; Voorburg, 1971 (deel 4B, blz.32) en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Enquête Beroepsbevolking 1992*, Voorburg, 1993 (blz. 66).

N.B. Na 1992 worden beroepen door het CBS naar (vereist) onderwijsniveau ingedeeld, zodat cijfers na 1992 niet vergelijkbaar zijn.

Om te illustreren hoe klein het deel van de ontwikkeling van beroepen is dat tabel 2.1 laat zien, kan de ontwikkeling worden genomen van de werkzaamheden bij een willekeurig onderzoeksinstituut. Het instituut heeft in een tijdsbestek van dertig jaar geen noemenswaardige verandering ondergaan voor wat betreft personeelsomvang of voor wat betreft de opleidingsniveaus die het in huis heeft. Nog altijd is het zo dat het gros van de medewerkers onderzoeker is met een wetenschappelijke opleiding en dat er daarnaast administratieve ondersteuning is in de vorm van secretaresses. De inhoud van het werk echter blijkt in dertig jaar een grote vlucht te hebben genomen.

Zo'n dertig jaar geleden was het zo dat de hoogleraar-directeur inhoud en strekking van een onderzoek bepaalde, de wetenschappelijk medewerkers rekenwerk (bijv. handmatig schatten van regressiemodellen) en andere handen spandiensten verrichtten en de administratieve ondersteuning vooral druk was met het typen van handgeschreven teksten en tabellen. Daarmee was naar schatting negentig procent van het werk zuiver uitvoerend van karakter in die zin dat de directeur de enige was die iets eigens kon bijdragen en de rest uitvoerde wat de directeur had verzonnen. In de jaren negentig ziet het instituut er heel anders uit. De hoogleraar-directeur draagt nu zorg voor de marketing en acquisitie en schrijft in voorkomende gevallen nog wel eens mee aan een rapport. De medewerkers doen elk voor zich het werk dat voorheen alleen was weggelegd voor de directeur: zowel de conceptuele ontwikkeling van een onderzoek als de uitvoering en rapportage daarvan behoren volledig tot hun taak. De administratieve ondersteuning heeft zich ontwikkeld tot systeem-beheerder/vraagbaak/ lay-out verzorger/presentatie-ontwikkelaar/gastvrouw/organisator, enzovoort. Daarmee is het routine-matige in belangrijke mate uit al deze functies verdwenen; computers hebben deze taken overgenomen. Ervoor in de plaats kwam iets dat geen machine kan uitvoeren: scheppende, initiërende, conceptuele en verzorgende activiteit.

De ontwikkeling die deze casus schetst, valt moeilijk te generaliseren, al was het alleen al omdat de data daarvoor hoegenaamd ontbreken; een tijdreeks van de activiteiten die mensen op hun werk verrichten bestaat niet. Een poging om het verdwijnen van mechaniseerbaar en automatiseerbaar

werk in kaart te brengen, kan wel gevonden worden in een onderzoek van de Amerikaanse econoom Reich ⁶⁰. Hij bracht de ontwikkeling van de inhoud van banen in kaart aan de hand van beroepentellingen. Op het laagst beschikbare aggregatieniveau, verdeelde hij alle beroepen in drie categorieën (afgezien van een restcategorie die hij niet kon indelen):

1. routine of repetitieve arbeid (lopende band, data-entry, enz.)
2. kennis- of symboolarbeid (alles van advocaat tot onderzoeker, van designer tot milieu-activist, enz.)
3. zorgarbeid of persoonlijke dienstverlening (bejaardenzorg, ober, winkelpersoneel, enz.)

Vervolgens schetst hij de relatieve ontwikkeling van deze drie categorieën in de tijd (hij vergelijkt data voor 1950 met 1989). In zijn tellingen wordt de categorie routine-arbeid snel kleiner, als gevolg van mechanisering en automatisering. Zorgarbeid en symboolarbeid zijn de grote groeiers omdat deze moeilijk door machines kunnen worden nagebootst. Een probleem met de waarnemingen van Reich is dat hij niet uitlegt hoe hij precies heeft geteld. Hij maakt niet duidelijk welke criteria hij hanteert om beroepen in een bepaalde categorie te scharen. Ook maakt hij niet duidelijk hoe hij omgaat met inhoudelijke ontwikkelingen binnen beroepen. Op welke gronden past een systeembeheerder in welk hokje? En behoort de wetenschappelijk medewerker van heden in dezelfde categorie als die van 40 jaar terug? Het voorbeeld hierboven geeft aan dat binnen de categorie symboolarbeid banen ook nog eens aan autonomie gewonnen kunnen hebben. Reich legt wel uit hoe moeilijk het is een secretaressebaan in te delen (die past immers een beetje in alle drie de hokjes), maar hij vertelt niet welke keuze hij uiteindelijk heeft gemaakt. En ook legt hij niet uit hoe hij omgaat met de verandering in de inhoud van de secretaressesbaan; ook die heeft immers veel kennis- en zorgaspecten gewonnen ten koste van repetitieve taken zoals typen.

Er valt dus wel het een en ander af te dingen op de waarnemingen van Reich, al moet daarbij gezegd dat er geen beter voorhanden lijkt. Zijn indeling is echter uiterst bruikbaar voor het beschrijven van de effecten van technologische ontwikkeling; mechanisering en automatisering zijn bij uitstek geschikt voor het vervangen van repetitieve taken en veel minder voor het vervangen van typisch mensenwerk dat we kunnen vinden in de persoonlijke dienstverlening en in kennisarbeid. Daarbij komen de waarnemingen van Reich goed overeen met ander onderzoek, zoals bijvoorbeeld gedaan door het CBS in het leef-situatie-onderzoek (LSO). Tabel 2.2 geeft het aandeel mensen dat op de vraag of ze eentonig werk verrichten, antwoordt dat ze het daar helemaal of grotendeels mee eens zijn. Vanaf 1977 - de eerste keer dat deze vraag werd gesteld - geeft tabel 2.2 een gelijkmatige afname van dit aandeel te zien, in overeenstemming met de waarneming van Reich dat het repetitieve langzaam maar gestaag verdwijnt.

Tabel 2.2 Ontwikkeling percentage werknemers met eentonig werk, 1977-1995

	%
1977	13
1980	12
1990	10
1993	8
1995	6

Bron: CBS, LSO, '77 (blz. 57), '80 (50), '90 (23), '91 (18), '95 (34).

^{60]} R. Reich, *The work of nations preparing ourselves for 21st-century capitalism*; London, Simon & Schuster, 1993.

2.5.4 Human capital: proliferatie van producentenmacht

Waar de technologische ontwikkeling de ruimte creëert voor het verrichten van uniek mensenwerk, is de opkomst en verbreiding van *human capital* bijna het logisch complement van deze ontwikkeling. Maar de ontwikkeling van *human capital* heeft een veel verder gaande invloed op aard en inhoud van betaalde activiteit doordat ze de relatie tussen arbeid en kapitaal fundamenteel beïnvloedt.

In de economische theorievorming werd arbeid - net als grond - lange tijd gezien als een primaire productiefactor. Het onderscheid met de secundaire productiefactor 'kapitaal' ligt hierin dat kapitaalgoederen zelf weer product zijn van de economie, terwijl grond(stoffen) en arbeid 'hun bestaan veeleer danken aan fysieke en biologische factoren dan aan economische' ⁶¹. In zijn standaardwerk wijst Samuelson er overigens in een voetnoot op dat 'een medisch student in zeker opzicht een brok kapitaal' vertegenwoordigt. Maar de idee van menselijk kapitaal kon pas doordringen tot de *mainstream* van het economisch denken nadat de latere Nobelprijswinnaar Gary Becker in 1962 de theorie van het *human capital* formaliseerde ⁶². Hiermee is overigens niet gezegd dat de analyse van productieprocessen sindsdien wezenlijk is veranderd. In alle vooraanstaande economische artikelen worden productiefuncties gehanteerd waarin arbeid en kapitaal gescheiden inputs zijn; het winstmaximaliserend bedrijf mag zelf een optimale mix bedenken voor de inzet van de beide factoren. Dat ten minste een deel van de ondernemingsactiviteiten geschiedt met menselijk kapitaal en dat dit juist onlosmakelijk met de arbeid verklonken is, heeft op de theorievorming geen invloed gehad.

In het politieke debat zien we een vergelijkbare ontwikkeling. Lange tijd werd het gedomineerd door de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal. Arbeid - in het bijzonder ongeschoolde arbeid, die ook het meest voorkwam - vormde de tegenpool van en moest beschermd worden tegen de macht van het kapitaal. Intussen zien we in het kader van de kenniseconomie een geweldige aandacht voor de vorming van *human capital*. Maar de scheidslijnen van weleer zijn ook nog zeer zichtbaar en veel debatten worden nog altijd gevoerd tussen werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties), tussen arbeid en kapitaal. In de verkiezingen van 1998 was de neiging onmiskenbaar om de politiek weer terug te duwen in het oude vertrouwde 'links' en 'rechts'. Net als in de economische wetenschap is er wel een nieuw element aan de discussie toegevoegd, maar is de opzet van de discussie niet veranderd.

In het navolgende zal worden betoogd dat de opkomst van het fenomeen *human capital* wel degelijk reden is voor bezinning op oude tegenstellingen. Alvorens dit nader te beargumenteren, zal echter eerst de voortschrijdende vorming en verbreiding van *human capital* worden gedocumenteerd.

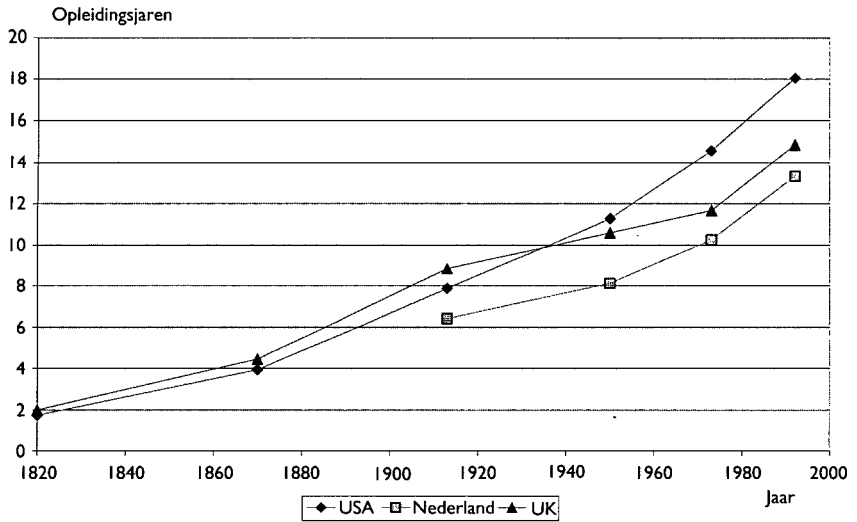
Vorming en verbreiding van human capital

Figuur 2.7 laat zien dat de ontwikkeling van een theorie van het menselijk kapitaal min of meer samenvalt met een periode waarin het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking het niveau van basisonderwijs begint te ontstijgen. Ook geeft de figuur aan dat het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking nog altijd in een fase zit van steeds snellere stijging. Dat betekent dat de (potentiële) beroepsbevolking heden ten dage al een aanzienlijke hoeveelheid kapitaal vertegenwoordigt, maar dat verwacht mag worden dat de totale hoeveelheid menselijk kapitaal in de komende decennia nog (veel) verder zal gaan stijgen, al was het alleen al door het generatie-effect.

⁶¹] P. Samuelson, *Handboek Economie deel I*; 1978 (eerste druk 1955), blz. 59.

⁶²] G.S. Becker, 'Investment in Human Capital: a theoretical analysis'; *Journal of Political Economy*, vol. 70, 1962, blz. 9-49.

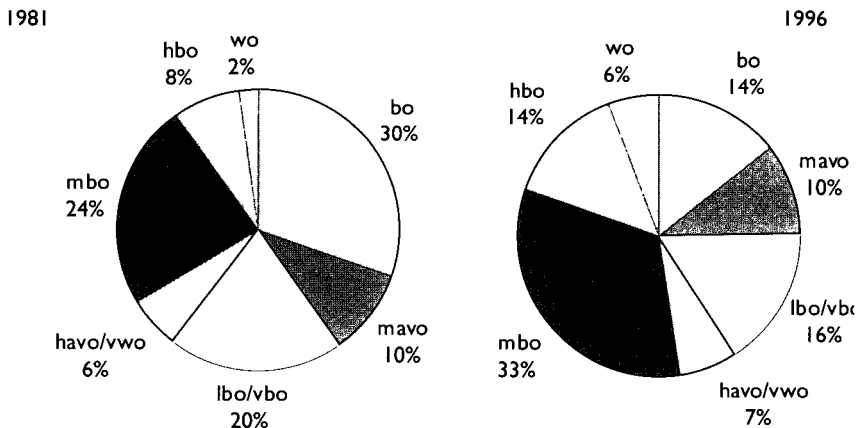
Figuur 2.7 Gemiddeld opleidingsniveau van de bevolking, 1820-1992



Bron: A. Maddison, *Monitoring the World Economy*; OECD, 1995, blz. 37. Het aantal jaren dat opleiding is genoten, is door Maddison gewogen met een factor 1 voor basis-onderwijs, 1,4 voor voortgezet onderwijs en 2 voor hoger onderwijs. Deze gewichten heeft Maddison aan de verschillende opleidingsniveaus toegekend in overeenstemming met de relatieve inkomsten uit arbeid voor de betreffende opleidingsniveaus. Maddison verwijst hiervoor naar: G. Psacharopoulos, *Earnings and Education in OECD countries*; OECD, 1975, blz. 165.

Figuur 2.8 toont meer gedetailleerd de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking in Nederland na 1980. Had in 1981 nog tweederde van de Nederlanders tussen 15 en 65 niet meer onderwijs genoten dan voortgezet onderwijs of lager beroepsonderwijs, in 1996 is dit aandeel gedaald tot ruim onder de helft.

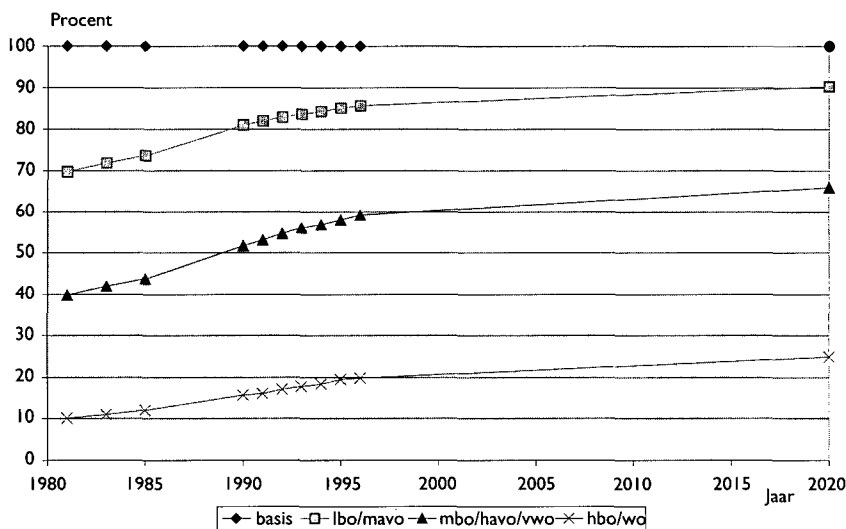
Figuur 2.8 Opleidingsniveau Nederlandse bevolking 15-64, 1981-1996



Bron: CBS, *Enquête Beroepsbevolking*; Voorburg, 1996.

Figuur 2.9 geeft een vooruitberekening voor Nederland voor de verdere toekomst. De grafiek toont het gemiddelde van de drie varianten die de onderzoekers De Beer en Roodenburg berekenden⁶³. Voor het jaar 2020 verwachten de onderzoekers dat meer dan 90 procent van de bevolking tussen 16 en 65 naast basisonderwijs tenminste nog een diploma in het reguliere onderwijs heeft behaald. Anders dan figuur 2.7 suggereert figuur 2.9 overigens een geleidelijke afvlakking van de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking. Dat is het gevolg van de weging die Maddison toepast voor de berekening van de gegevens voor figuur 2.7 teneinde opleidingsniveaus om te kunnen zetten in *human capital*.

Figuur 2.9 Ontwikkeling opleidingsniveau bevolking 15-64 (cumulatief; ruimte onder de betreffende lijnen), 1981-2020



Bron: J. de Beer en H. Roodenburg, 'Drie scenario's ...'; *Maandstatistiek van de bevolking*, CBS, Voorburg, februari 1997, blz. 6-10.

Bij dit alles moet bedacht worden dat de ontwikkeling in de tijd van in het reguliere onderwijs behaalde diploma's slechts een ruwe proxy is voor de ontwikkeling van de totale hoeveelheid *human capital* van een bevolking. Zo zal ook de inhoud van diploma's in de loop der tijd veranderen. Maar een grote en veel moeilijker meetbare hoeveelheid *human capital* ligt besloten in kennis die mensen buiten het onderwijs hebben opgedaan. Patenten, octrooien en auteursrechten vormen hiervan het meest zichtbare deel. Ook kan gedacht worden aan (werk)ervaring, werkculturen, omgangsvormen, instituties (poldermodel), wetgeving en andere geschreven regels, ongeschreven regels, organisatiestructuren, enzovoort.

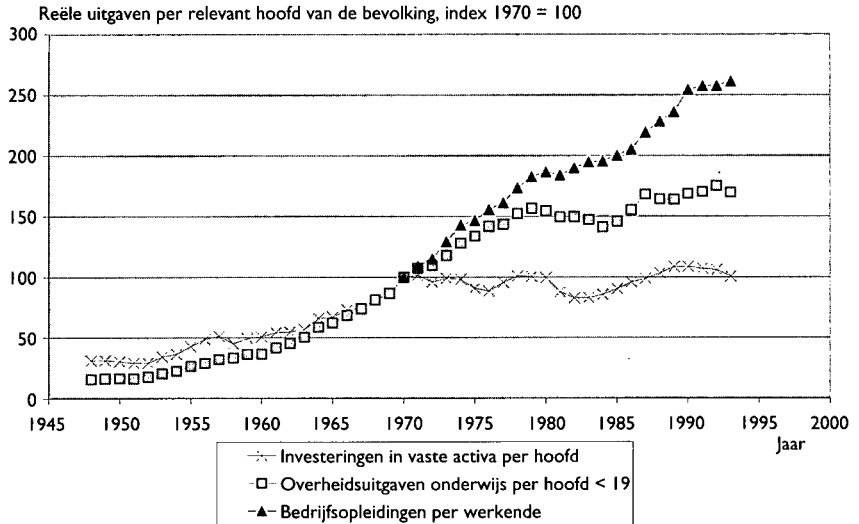
Het zou interessant zijn de omvang van de investeringen in *human capital* te vergelijken met de omvang van de investeringen in fysiek kapitaal. Ook hier geldt dan echter weer dat het aandeel *human capital* in de totale investeringen zeer onvolledig meetbaar is. Het CBS onderscheidt zeven typen investeringen:

- vaste activa (outillage, gebouwen en woningen; het traditionele investeringsbegrip);
- *human capital formation* (onderwijs en bedrijfsopleidingen);
- R&D;
- software;

^{63]} J. de Beer en H. Roodenburg, 'Drie scenario's ...'; *Maandstatistiek van de bevolking*, CBS, Voorburg, februari 1997, blz. 6-10.

- marketing;
- rechten (licenties, octrooien, auteursrechten, e.d.);
- overig (bijv. organisatie-advies).

Figuur 2.10 Investerings in human capital en in vaste activa, 1948-1993



Bron: WRR, eigen berekening op basis van: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline CD-ROM; Voorburg, 1998.

In de praktijk blijken alleen de investeringen in vaste activa en in onderwijs en bedrijfsopleidingen redelijk meetbaar, maar ook uit deze beperkte gegevens kan een verschuiving in investeringen worden opgemaakt. Figuur 2.10 geeft de reële groei van deze typen investeringen gecorrigeerd voor de omvang van de relevante bevolkingsgroep. De figuur laat zien dat de investeringen in vaste activa per hoofd van de bevolking gestaag groeien tot begin jaren zeventig en vanaf dat moment min of meer stabiel blijven. De overheidsuitgaven aan onderwijs per jongere groeien gestaag tot begin van de jaren tachtig en vertonen sindsdien min of meer een stabilisatie. De investeringen in bedrijfsopleidingen per werkende vertonen vanaf begin jaren zeventig een gestage groei (van de jaren voor 1970 en na 1993 zijn geen data beschikbaar). Per saldo illustreren de cijfers in figuur 2.10 een verschuiving van investeringen in vaste activa naar investeringen in *human capital*. Daarbij valt vooral op dat de investeringen in bedrijfsopleidingen het snelst groeien: van minder dan 5 procent van de totale overheidsuitgaven voor onderwijs in 1970 naar meer dan 10 procent in 1993.

Wellicht ten overvloede dient hier te worden opgemerkt dat de gemeten investeringen in georganiseerd onderwijs/scholing/training slechts een beperkt deel uitmaken van de totale investeringen die gepleegd worden in de ontwikkeling van *human capital*. Veel *human capital* komt tot ontwikkeling *on the job* en veel van de investeringen worden niet expliciet in geld gedaan maar in tijd; betaalde tijd in veel gevallen, maar geen tijd die afzonderlijk in rekening wordt gebracht. Een voor de hand liggend voorbeeld betreft de gevallen waarin zittende medewerkers nieuwe collega's begeleiden. Dit wordt niet als uitgave aan een bedrijfsopleiding waargenomen, maar is wel degelijk een investering omdat potentieel productieve tijd wordt ingezet ten behoeve van toekomstige opbrengsten. Ook kan gewezen worden op al die plaatsen waar mensen zichzelf zaken eigen maken, zoals bijvoorbeeld software-pakketten.

Voor een beschrijving van de ontwikkeling en het belang van *human capital* is ook de indeling van Reich uit de vorige paragraaf van belang. Van de drie categorieën die Reich onderscheidt, vereisen de groeiers - persoonlijke dienstverlening en kennisarbeid - allebei een zekere opbouw van *human capital*. Bij de kennisarbeid ligt de associatie met onderwijs en diploma's veel meer voor de hand dan bij de vaak meer op ervaring gestoelde persoonlijke dienstverlening. De zorgintensivering van arbeid zoals die uit zijn cijfers naar voren komt, geeft echter evengoed een indicatie van de ontwikkeling van *human capital* als de investeringen in onderwijs. Hierbij kan worden opgemerkt dat het soort *human capital* dat via onderwijs vergaard kan worden niet voor iedereen bereikbaar is. De cijfers van Reich en van het LSO (zie tabel 2.2) geven aan dat het soort *human capital* dat benodigd is voor persoonlijke dienstverlening voor een veel grotere groep bereikbaar is en ook door een veel grotere groep daadwerkelijk verworven wordt. 'Human capital' valt dus bepaald niet samen met 'hoog gekwalificeerd': de werkster die zelfstandig kan werken omdat ze oog heeft voor vuil en liefde voor het vak, beschikt even goed over *human capital*, maar lang niet altijd over een diploma.

De invloed van human capital op aard en betekenis van betaalde activiteit
Zoals hiervoor werd geschetst, is *human capital* voor alle banen en voor alle werkenden onmiskenbaar een steeds belangrijker ingrediënt aan het worden. De consequentie van deze ontwikkeling is dat de verhouding tussen arbeid en kapitaal op zijn kant wordt gezet. Het beeld waarin arbeid de primaire productiefactor is en waarin kapitaalbezitters naar believen een optimale mix kiezen van arbeid en machines, gaat niet meer op voor een economie waarin *human capital* de hoofdrol speelt. De eigendom van het *human capital* ligt immers bij de arbeiders zelf en niet bij enige externe kapitaalbezitter. De scherp tegengestelde machtsposities van arbeiders en kapitaaleigenaren behoren daarmee wellicht niet volledig tot het verleden maar veranderen wel sterk van karakter:

*kapitaalgoederen zijn eigendom van slechts enkelen; human capital is ieders persoonlijk bezit; ongeschoolde arbeid kan worden vervangen door kapitaalgoederen, human capital is juist complementair aan de inzet van kapitaalgoederen*⁶⁴; *werknemers kunnen met betrekking tot de inzet van hun eigen human capital zelf worden beschouwd als ondernemer; daarmee verschuift de ondergeschiktheid van de traditionele arbeidsrelatie in de richting van een gelijkwaardige samenwerking.*

Hiermee zijn enkele bouwstenen van de verschuivende verhouding tussen arbeid en kapitaal aangeduid. Daarmee is slechts een begin gemaakt van een schets van de consequenties. Ongeveer een eeuw geleden begonnen arbeiders zich in vakbonden te organiseren met grote consequenties voor de maatschappelijke verhoudingen; de massa kreeg tegenmacht. Ongeveer een halve eeuw geleden begon zich het fenomeen consumptie maatschappij te ontwikkelen met eveneens grote consequenties voor de maatschappelijke verhoudingen; de massa kreeg consumentenmacht. De ontwikkeling en verspreiding van *human capital* zou wel eens een vergelijkbare verandering in de maatschappelijke verhoudingen teweeg kunnen brengen: nu krijgt de massa producentenmacht.

In het leefsituatieonderzoek van het CBS worden mensen bevraagd over de mate waarin ze zelfstandig zijn in hun werk⁶⁵. In 1995 is 66 procent van de geënquêteerde werkenden van mening dat ze 'zelf over de uitvoering van het werk kunnen beslissen'; 59 procent meent zelfs 'geheel zelfstandig werkzaam'

⁶⁴] Dit is het voornaamste en tevens onomstreden resultaat van onderzoek naar de inzet van arbeid en kapitaal, zie bijvoorbeeld: Mankiw, op. cit.

⁶⁵] CBS, LSO, 1995, blz. 38.

te zijn. Wanneer bedacht wordt dat slechts 12 procent van de werkenden ook economisch zelfstandig is in de zin van zelfstandig ondernemer moet de conclusie luiden dat je voor ondernemendheid niet zelf ondernemer hoeft te zijn⁶⁶.

'Producentenmacht' wil overigens zeker niet zeggen dat alles wat mensen zouden willen maken ook automatisch een markt vindt. Het zou onzin zijn de vraagzijde weg te denken. Het begrip producentensoevereiniteit is in dit opzicht vergelijkbaar met het begrip consumentensoevereiniteit: die gaat ook over de mogelijkheid keuzen te maken en over de invloed van die keuzen. Tegelijk vindt consumentensoevereiniteit zijn grens in het spectrum van aangeboden vergelijkbare producten en in de budgetmogelijkheden van de consument. Op dezelfde manier biedt producentensoevereiniteit zoals hier bedoeld individuen de mogelijkheid te kiezen wat en hoe ze willen produceren, binnen de randvoorwaarden van hun eigen capaciteiten en binnen de randvoorwaarde van betaalde waardering door anderen. De vrijheidsgraad die producentensoevereiniteit biedt, wordt zichtbaar uit de vergelijking met de - ideaaltypische - *tayloristische* productiewijze: daar bepaalde het kapitaal wat en hoe er geproduceerd wordt en restte de arbeid slechts de mogelijkheid zich te organiseren om zo te strijden voor een rechtvaardige beloning. Nu ontstaan vrijheden om zelf te kiezen wat en hoe gemaakt wordt, voor welke klanten, enzovoort.

Een samenleving waarin een meerderheid van de bevolking beschikt over enige vorm van *soevereine producentenmacht* zal sterk verschillen van de huidige. Het is niet eenvoudig de blik voldoende naar de toekomst te richten om een voorstelling te krijgen van de wijze waarop die precies verschilt van de huidige. Ten eerste is het een proces van geleidelijke verandering dat zich voltrekt; als onderdeel van de veranderingen is het bijna ondoenlijk er voldoende afstand van te nemen om de werkelijke eigenschappen van de verandering te doorgronden. Ten tweede bestaat de neiging de veranderingen te meten met maatstaven die zijn ontwikkeld voor een andere situatie. Desondanks lijkt het mogelijk enkele contouren van verandering te schetsen.

Voor wat betreft een al zichtbaar effect van de proliferatie van producentenmacht kan gewezen worden op de ontwikkeling van de structuur van bedrijfsorganisaties. Van Zanden laat in zijn geschiedenis van de Nederlandse economie in deze eeuw zien hoe grote, bureaucratisch georganiseerde organisaties lange tijd belangrijke efficiency-voordelen hadden⁶⁷. Hij laat vervolgens ook zien hoe deze organisatiestructuren sinds begin jaren zeventig in diskrediet raken. De proliferatie van producentenmacht, zoals hiervoor beschreven, kan verklaren waarom plattere structuren voor *human capital* intensieve activiteiten efficiënter zijn. Plattere structuren bieden meer ruimte voor eigen ondernemendheid van werknemers, terwijl de werknemers tegelijk dichter bij de missie van de onderneming betrokken kunnen worden. De missie biedt dan het kader waarbinnen werknemers zoveel mogelijk eigen vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen of nemen. Naar de mate dat het belang van *human capital* toeneemt, kan dus ook verwacht worden dat bedrijfsstructuren zich steeds meer zullen richten op het creëren van kaders waarbinnen mensen zoveel mogelijk in vrijheid kunnen opereren. De platte organisatie kan in dit verband worden gezien als een eerste succesvolle uitingsvorm in een voor het overige evolutie-achtige ontwikkeling van *trial and error*⁶⁸.

De meest vergaande implicatie van de hiervoor beschreven proliferatie van producentenmacht is wellicht de wijze waarop individuele, maatschappelijke

⁶⁶] CBS, *EBB 1996*, tabel 27, blz. 58.

⁶⁷] J. L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische Geschiedenis van Nederland; 1914-1995*; Utrecht, Spectrum, 1995.

⁶⁸] Zie bijvoorbeeld: R. Coase, 'The Nature of the Firm'; *Economica*, vol. 4, 1937, blz. 386-405.

en economische verantwoordelijkheden met elkaar verweven raken. Om een indruk te schetsen van hoe dit in zijn werk zou kunnen gaan, gaat het volgende citaat terug naar de hoogtijdagen van de massaproductie, de tijd van de grote productiehierarchieën:

You know what happens when you are the servant of a corporation. You have in no instance access to the men who are really determining the policy of the corporation. If the corporation is doing the things it ought not to do, you really have no voice in the matter and must obey the orders, and you have oftentimes with deep mortification to cooperate in the doing of things which you know are against the public interest. Your individuality is swallowed up in the individuality and purpose of a great organization...⁶⁹

Het citaat geeft aan hoe de moraal van het bedrijf een andere kan zijn dan de moraal van het individu of van de maatschappij in haar geheel; de hoofdpersoon van het citaat, de *company man* van het gelijknamige boek van Sampson moest zijn geweten maar thuis laten. De autonomie van de moraal van het bedrijf gold zowel twijfelachtige bedrijfsactiviteiten (het citaat hiervoor) als de goede daden zoals die door bedrijven als Bata, Gist-Brocades, IBM en vele andere werden ontplooid. Ook deze bedrijven ontfermden zich immers over het wel en wee van hun medewerkers. Voor veel moderne arbeid is het geweten echter een integraal onderdeel van het werk aan het worden of al geworden. Bijvoorbeeld waar het gaat om de eisen die klanten stellen ten aanzien van milieu, de mensenrechten of meer in het algemeen ten aanzien van de kwaliteit van producten. Naar de mate waarin individuen producentenmacht krijgen, gaan individuele moraal en bedrijfsmoraal steeds meer samenvallen. Op deze wijze geeft de ontwikkeling van *human capital* en de daaraan gekoppelde proliferatie van producentenmacht een begin van een onderbouwing voor het verzwakken van tegenstellingen tussen markt en idealen, tussen 'het sociale' en 'het economische'.

Tevens kan in de argumentatie hierboven een toenemend belang worden gelezen van een intrinsieke motivatie om te werken. Immers, waar de moraal van het bedrijf evident buiten de eigen invloedssfeer ligt, ligt een afruil tussen eigen wensen en die van het bedrijf voor de hand. Op het moment dat de eigen moraal en de bedrijfsmoraal door één en dezelfde persoon langs één en dezelfde meetlat worden gehouden, kan het niet anders of de motieven, wensen en criteria van de persoonlijke levenssfeer bepalen ook het streven en de grenzen van het bedrijfsleven - dit laatste woord zowel in de letterlijke als in overdrachtelijke betekenis.

We kunnen deze redenering ook omkeren en stellen dat een markt die gewetensvolle productie eist, mensen opzadelt met een zware last. Misschien dat een duidelijke scheidslijn tussen werken en leven, mentaal minder belastend is dan het soort totaalarbeid die de ondernemende samenleving vereist. De markt legt genadeloos bloot welke kwaliteiten maar vooral ook welke tekortkomingen en zwakheden mensen hebben. Wat je maakt, dat ben je en als je in je werk faalt, heb je in toenemende mate ook als mens gefaald. De wens en tegelijk de noodzaak om te produceren en te ondernemen met het eigen menselijk kapitaal gaat zo bijna per definitie gepaard met een uit een zekere existentiële twijfel geboren werkstress. Stress, moderne arbeidsziekte bij uitstek, zou zo wel eens het resultaat kunnen zijn, niet alleen van een economie die almaar sneller, hoger en verder wil, maar ook van een factor die inherent is aan moderne verhoudingen tussen arbeid en kapitaal: de mentale druk die komt kijken bij ondernemen met eigen (menselijk) kapitaal.

^{69]} A. Sampson, op. cit., blz. 37.

Het voorgaande geeft aan dat de ontwikkeling van *human capital* leven en werken er niet makkelijker op maken. Wel zorgt deze ontwikkeling voor een verschuiving binnen productieprocessen en tussen productieve en niet-productieve activiteiten. In hoofdstuk 3 wordt deze notie verder uitgewerkt waar het gaat om een veranderende context voor arbeidsmarktbeleid.

2.5.5 Informatisering: beweging naar volledigheid

Als vierde en laatste trend die de aard en betekenis van arbeid beïnvloedt, kan de informatisering van de samenleving worden aangewezen. Dit is de jongste van de vier ontwikkelingen die hier besproken worden en daarmee ook de meest onvoorspelbare in zijn uiteindelijke consequenties ⁷⁰. Opnieuw echter wordt geconcentreerd op een centraal aspect van deze ontwikkeling: de toenemende beschikbaarheid van informatie over in potentie alles. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat werkenden in toenemende mate op alle mogelijke dimensies van hun handelen kunnen worden aangesproken. Waar alles (in potentie) bekend is, kan ook alles (in potentie) besproken en afgerekend worden. We zouden dit de beweging naar *volledigheid van arbeid* kunnen noemen. De voorbeelden hierna zullen deze notie verhelderen. De voorbeelden geven tevens aan hoe de beweging naar volledigheid van arbeid op zijn beurt van invloed is op de domeinen van het publieke en private belang ⁷¹.

Voorbeeld 1: mensenrechten

De bescherming van de rechten van de mens is bij uitstek een terrein van collectieve bemoeienis. Overheden zijn de partijen die mensenrechten dienen te respecteren en zij worden hiertoe aangezet door politici, andere overheden, non-gouvernementele organisaties, enz. Bedrijven kunnen zich over het algemeen in hoge mate onttrekken aan de morele issues die op het terrein van de mensenrechten spelen. Deze stelregel lijkt echter aan verandering onderhevig. In toenemende mate worden aan producten ook kwaliteitskenmerken toegekend ten aanzien van de wijze waarop ze tot stand gekomen zijn; de omstandigheden waaronder ze werden geproduceerd. Bedrijven die zich niets aantrekken van de situatie in de verre landen waar ze actief zijn, lijken steeds vaker het risico te lopen dat hun klanten ze daarop aanspreken en wellicht weglopen naar de concurrent. Voorbeelden betreffen Heineken in Birma en Shell in Nigeria. De cruciale vraag is of mensenrechten voor consumenten een blijvend interessant issue vormen. De mogelijkheden om informatie te verzamelen en te verspreiden groeien echter zodanig dat een blijvende interesse wel voor de hand ligt. Zodoende zorgt de informatisering ervoor dat een publiek, niet-economisch belang, geleidelijk aan in de economie geïnternaliseerd wordt.

Voorbeeld 2: openbaar vervoer

Openbaar vervoer wordt in vele landen - niet in de laatste plaats in Nederland - gezien als een belangrijke publieke voorziening. De volledige collectivisering van het openbaar vervoer bleek echter in de praktijk wel degelijk negatieve effecten te hebben op het produkt: buschauffeurs die geen enkel belang hebben bij tevreden klanten (de bus rijdt toch), vervoersbedrijven die geen belang hebben bij een waterdichte controle op vervoersbewijzen (de staat vult de tekorten toch aan), materiaal waarin niet geïnvesteerd wordt (de begrotingssystematiek is niet vriendelijk voor investeringen), enzovoort. Tot voor kort leek het erop dat deze tekortkomingen ruimschoots werden gecompenseerd door de luxe van een landelijk uniform functionerend openbaarvervoersysteem (één type strippenkaart en één soort treinkaartjes). De informatisering (in dit geval eigenlijk de mogelijkheden van informatietechnologie) lijkt

⁷⁰] Zie bijvoorbeeld: WRR, *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*; Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag, Sdu uitgevers, 1998.

⁷¹] *Ibid.*, i.h.b. hoofdstuk 5.

nu de mogelijkheid te gaan bieden een uniform systeem te hanteren, dat toch alle mogelijkheden biedt van een individuele afrekening van een individuele rit. De inzet van *chipcards* gaat het in de nabije toekomst mogelijk maken precies te zien in welke bus/tram/metro/trein hoeveel passagiers van waar naar waar zijn gereden; de betreffende exploitant kan zo op zijn werkelijke prestaties worden afgerekend. In dit geval biedt de informatisering de mogelijkheid van een partiële verantwoordelijkheid (de bus moet van a naar b; de passagiers interesseren me niet) een complete verantwoordelijkheid te maken en op deze wijze niet alleen de dienstverlening te verbeteren, maar ook de werkzaamheden van de betreffende werknemers te emanciperen.

Voorbeeld 3: gezondheidszorg

Het Engelse tijdschrift *The Economist* berichtte over een experiment met informatie over artsen in Massachusetts ⁷². De database in Massachusetts bevat onder meer informatie over disciplinaire maatregelen tegen de artsen in kwestie en over de claims die tegen hen zijn ingediend. Informatisering maakt het mogelijk een gedetailleerd beeld te schetsen van de prestaties van artsen en zodoende patiënten de mogelijkheid te bieden beter geïnformeerd een keuze te maken voor een bepaalde arts. Of op termijn ook de kwaliteit van de artsen stijgt als resultaat van een dergelijk mechanisme of dat artsen massaal worden gedwongen tot opportunistisch handelen valt te bezien. Interessant is echter dat een erkend collectief goed - de kwaliteit van de medische stand ⁷³ - op deze wijze een belangrijke private pendant heeft gekregen: openbare informatie over het feitelijk functioneren. Het informatiesysteem dwingt artsen om niet alleen te voldoen aan de eisen die de eed van Hippocrates hen oplegt, maar ook te bezien welke wensen patiënten hebben en zo vollediger artsen te worden. Daarmee ondermijnt de informatietechnologie de informatie-asymmetrie die het voor arts en patiënt lastig maken zich te gedragen als normale marktpartijen.

De voorbeelden geven aan dat de informatisering een verschuiving in gang zet in de afbakening tussen publieke en niet-economische zaken aan de ene kant en private productie en consumptie aan de andere kant. Bestaande producten en diensten worden verrijkt met zaken die gewoonlijk als externe effecten worden beschouwd. De informatietechnologie maakt het mogelijk dat die verrijkingen zelf weer in verhandelbare eenheden worden georganiseerd. Markten kunnen ontstaan of gecreëerd worden op plaatsen waar voorheen overheidsproductie de enige mogelijkheid leek ⁷⁴. Daarnaast worden producenten (werknemers) als gevolg van informatisering in toenemende mate aangesproken op alle aspecten van hun handelen. Op deze wijze gaat er van de informatisering vooral een pull-effect uit op de emancipatie van arbeid: of werkenden dat nu leuk vinden of niet, ze worden in hun arbeid afgerekend op dimensies die voorheen typisch buiten het economisch domein vielen. Tegelijk echter betekent het bestaan van dit pull-effect bij implicatie dat informatisering ook de keuzemogelijkheden voor het verrichten van betaald werk vergroot: de persoon die 'pullt', is zelf immers ook weer aan het werk. Als werkenden op alle mogelijke dimensies van hun handelen kunnen worden aangesproken betekent dat automatisch dat er ook op alle denkbare dimensies betaalde banen kunnen bestaan.

^{72]} 'Doctors' records. A little light malpractice'; *The Economist*, 4-Jan-97.

^{73]} Zie bijvoorbeeld WRR, *Volksgezondheidszorg; Rapporten aan de Regering* nr. 52, Den Haag, Sdu uitgevers, 1997, waarin wordt gesteld dat de markt voor medici wordt gekenmerkt door structurele asymmetrische informatie: de patiënt kan de kwaliteit van de arts niet beoordelen. De WRR merkt dit gegeven overigens aan als een motief voor overheidsregulering van deze markt.

^{74]} Zie in dit verband ook: P. Boot, 'Marktwerving: inleiding'; *Tijdschrift voor Politieke Economie*, november 1997, blz. 4-17. Boot betoogt dat (informatie)technologische veranderingen de mogelijkheid scheppen om nutsvoorzieningen in vrije concurrentie voort te brengen.

2.5.6 Conclusie: bouwstenen van de ondernemende samenleving

De fantasie over een leven zonder de dwang van werk [gaat] ver terug. De Hof van Eden, het paradijs, symboliseert de droom [...] van een arbeidsloos leven. Door van de vrucht van het kwaad te eten, kreeg de mens van God de straf om te werken in het zweet des aanschijns en daarmee wordt het basisverlangen van de mens vastgelegd: de terugkeer naar de Hof van Eden. Ook de Griekse filosofen bedachten zich een wereld zonder arbeid. Plato en Aristoteles zagen politiek bedrijven en bovenal filosoferen als de meest waardevolle bezigheden voor mannen. In hun visie deden alleen vrouwen en slaven het harde werk.⁷⁵

Klamer et al. signaleren dat de droom in deze tijd in zijn tegendeel is gaan verkeren en zij citeren Luyten⁷⁶:

In tegenstelling tot premoderne tijden krijgt de arbeid steeds meer het goede geweten aan zijn kant; de drang tot vreugde noemt zich nu al de behoefte aan ontspanning en begint zich voor zichzelf te schamen. [...] het zou wel eens binnenkort zover kunnen komen dat men niet zonder zelfverachting en een kwaad geweten toegeeft aan een drang tot *vita contemplativa*. (blz. 5).

In het voorgaande is evenwel aangetoond hoe de randvoorwaarden van werk zodanig aan het veranderen zijn dat wie een *vita contemplativa* nastreeft of welk ander aantrekkelijk 'vita' dan ook steeds meer mogelijkheden krijgt daar nog voor betaald te worden bovendien. De invloed van de in deze paragraaf geanalyseerde ontwikkelingen op de aard van het fenomeen arbeid biedt groeiende mogelijkheden om alle mogelijke activiteiten te organiseren in de vorm van betaald werk, precies zoals in paragraaf 2.3 vanuit het ongerijmde werd beredeneerd.

Waar motieven van individuele mensen zich moeilijk meetbaar laten isoleren van veranderende omstandigheden, blijkt de invalshoek die in deze paragraaf is gekozen wel in staat veranderingen aan te wijzen in de aard van betaald werk. Welvaart, technologie, menselijk kapitaal en informatisering blijken er elk op hun eigen manier toe bij te dragen dat de rol die betaald werk speelt in de samenleving structureel verandert. Respectievelijk zorgen zij voor de volgende vier veranderingen:

1. toenemende keuzemogelijkheden van betaald werk, toenemende variatie in vraag naar werk, verbreding van de markt;
2. toenemende soevereiniteit van werkenden waar het gaat om de mogelijkheden betaald werk naar eigen inzicht vorm te geven;
3. toenemende belang van uniek menselijke kwaliteiten (denken, zorgen, creatief zijn, leiding geven, communiceren, enz.) gepaard gaande met een afname van de inzet van mensen voor het verrichten van machinale of robotische handelingen;
4. ontwikkeling naar volledigheid van werk. Dat wil zeggen: toenemende mate waarin mensen verantwoordelijk zijn (kunnen worden gehouden) voor alle dimensies van (de output van) hun werk.

Met deze vier ontwikkelingen ontstaat ook een toenemende ruimte van mogelijkheden om betaalde activiteiten te ontplooiën in de zin van de in paragraaf 2.3 genoemde 'nieuwe' of 'geëmancipeerde' arbeid. Tevens impliceren deze ontwikkelingen een aantal factoren die de bestaande betaalde activiteiten in de richting trekken en duwen van een emancipatie van arbeid. Bij dit alles moet worden bedacht dat het hier gaat om veranderingen op macroniveau.

^{75]} A. Klamer, L. van der Laan en J. Prij, op. cit., blz. 4.

^{76]} M. Luyten, 'Onder het juk van de vrije tijd'; *NRC-Handelsblad*, 5-3, blz. 19, geciteerd in Klamer et al., op. cit. Het is niet helemaal duidelijk hoe Klamer e.a. in deze citeren; de uitspraak 'een *vita contemplativa*' schrijven zij in elk geval toe aan: F. Nietzsche, *De vrolijke wetenschap*; Amsterdam, De Arbeiderspers, 1976.

Deze hebben natuurlijk ook gevolgen op microniveau, maar het betekent niet dat de ontwikkelingen zich in iedere microsituatie gelijkelijk zullen manifesteren. Signalen vanuit de markt (consumenten) kunnen door productie-organisaties niet worden opgevangen of foutief geïnterpreteerd. *Human capital* kan onderbenut worden, capaciteiten waar iemand over beschikt kunnen ontoereikend zijn om in een vraag te voorzien, enzovoort. Maar bij alle denkbare micromismatches lijkt de macro-ontwikkeling toch onmiskenbaar in de beschreven richting te gaan.

2.6 Conclusie

Economics is not concerned at all with ends as such. It is concerned with ends in so far as they affect the disposition of means.⁷⁷

In dit hoofdstuk is op drie manieren de betekenis van betaalde arbeid belicht. Waar in de beeldvorming over betaald werk - zowel van werknemers als van zelfstandigen - gedurende de afgelopen pakweg honderd jaar veel accent lag op het instrumentele karakter van werk, zijn in het voorgaande een aantal aanwijzingen gegeven die deze beeldvorming ter discussie stelt. Eerst is, in paragraaf 2.3, beredeneerd dat als betaald werk inderdaad voornamelijk instrumenteel zou zijn, het vanzelf zou verdwijnen en dat juist dat een ongerijmdheid is, die onmiddellijk gevolgd zou worden door het opnieuw vinden van het fenomeen betaald werk. Vervolgens werden, in paragraaf 2.4, vraagtekens geplaatst bij het automatisme waarmee economen betaalde werkzaamheden een negatieve waarde in de nutsfunctie van individuen meegeven, en vervolgens arbeidsaanbodbeslissingen vooral beschouwen als een afweging tussen geld en vrije tijd. Geconcludeerd werd dat juist dit automatisme een belangrijk element is in de beeldvorming rond arbeid, terwijl de werkzaamheden zelf evengoed een positieve waarde in de nutsfunctie zouden kunnen hebben of kunnen worden beschouwd als een onafhankelijke dimensie waarop de nutsmaximaliserende mens tracht te optimaliseren. Ten slotte werd in de vorige paragraaf een aantal ontwikkelingen geschetst die het aannemelijk maken dat het systeem van betaalde arbeid in toenemende mate voor een steeds grotere groep mensen mogelijkheden biedt om activiteiten te ontwikkelen die meer waarde hebben dan alleen een instrumentele.

De intuïtieve notie van een ondernemende samenleving zoals die aan het begin van dit hoofdstuk tot ontwikkeling werd gebracht, kan nu veel nauwkeuriger worden omschreven. De ondernemende samenleving betreft een fundamentele verandering van de mogelijkheden van het systeem van betaalde activiteit: meer keuze, meer individuele autonomie, menselijker en vollediger. Deze verbreding en verrijking van de markt impliceert overigens geenszins dat al het geproduceerde of het door ieder afzonderlijk geproduceerde ook afgezet zou kunnen worden. De vraag begrenst in iedere concrete situatie de mate waarin men in arbeid vorm kan geven aan de eigen talenten en ambities, maar macro gesproken, biedt de markt meer en nieuwe mogelijkheden. Emancipatie van arbeid betreft dan de mate waarin de nieuwe mogelijkheden van het systeem worden benut. Emancipatie van arbeid is van een andere categorie dan de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving. Waar in het voorgaande zichtbaar werd hoe vier structurele ontwikkelingen de ondernemende samenleving als een meetbare ruimte van mogelijkheden opspannen, heeft emancipatie van arbeid te maken met de wil van mensen om die ruimte benutten. Als mensen morgen massaal besluiten de tips van bijvoorbeeld de 'vrekkenkrant' ten uitvoer te brengen en zich daarmee gelukkiger voelen, dan blijft er van de emancipatie van arbeid weinig over. Dat is echter een onwaarschijnlijk perspectief, al was het alleen maar omdat de vier ontwikkelingen

^{77]} L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*; London, Macmillan, 2nd edition, 1952, blz. 30.

niet alleen mogelijkheden creëren, maar ook zelf invloed hebben op de invulling van bestaand betaald werk. Tegelijk met de uitbreiding en upgradering van de mogelijkheden nemen ook de eisen in alle richtingen toe; de arbeid wordt als het ware ook gedwongen zich te emanciperen.

Op deze wijze beantwoordt het concept van de ondernemende samenleving ook de vragen die aan het eind van paragraaf 2.2 werden gesteld. Zal de betaalde arbeid verdwijnen? Nee, gezien de verander(en)de mogelijkheden die het systeem biedt, is het uiterst onwaarschijnlijk dat dit zal gebeuren. Het systeem arbeid blijkt zelf vehikel te kunnen zijn van nieuwe idealen en heeft daarmee een veel bestendiger karakter dan op basis van een zuiver instrumentele functie van arbeid bedacht kan worden.

Is er behoefte aan een heroriëntatie op het fenomeen betaald werk? Ja, want de bestaande beeldvorming legt te eenzijdig de nadruk op de instrumentele functie van werk, de inhoudelijke betekenis van de verrichte werkzaamheden wordt stelselmatig onderschat. Die inhoudelijke betekenis wordt steeds belangrijker en dat is reden om over de betekenis van betaalde arbeid anders te gaan denken. Wellicht zelfs is het zinvol om actief aandacht te besteden aan een beeldvorming rond het fenomeen betaald werk die beter aansluit bij de realiteit. De Amerikaanse socioloog Hochschild geeft in dit verband een prangend inzicht in de leefwereld van mensen die moeite hebben een evenwicht te bewaren tussen werk en niet-werk⁷⁸. Een ouderwets arbeidsethos gecombineerd met een modern uitdagende baan brengt de mensen die Hochschild volgde, ertoe hun gezin en overig sociaal leven volledig te verwaarlozen ten faveure van hun betaalde activiteiten. De vanzelfsprekende rem in het systeem van betaald werk - namelijk dat het werk zelf niet leuk was - is er als het ware afgehaald en Hochschild beschrijft hoe mensen dan volledig doordraven. Als mensen werk niet ook nog eens als een dure plicht zouden beschouwen, zouden zij wellicht beter in staat zijn een evenwicht te vinden in de activiteiten die zij willen ontplooiën en de mogelijkheden die de markt daarvoor biedt.

De sjabloon waarin velen gewend zijn over arbeid te denken als de plaats waar idealen geruild worden tegen inkomen, past al met al steeds minder bij de realiteit van werken en van de mogelijkheden om te werken. De eenzijdige nadruk op de afruil beneemt het zicht op de mogelijkheden van synergie: het systeem van betaalde arbeid biedt in toenemende mate de mogelijkheid om met een ideaal een inkomen te verwerven, om met dat inkomen vervolgens weer volgende idealen na te streven, enzovoort. En het zou juist die eigenschap van het systeem moeten zijn, die maximaal wordt benut. Als daar meer de nadruk op komt te liggen, ontstaat wellicht ook zicht op het soort overheidsbemoeyenis dat hier een bijdrage aan kan leveren of op het soort kaders dat barrières opwerpt. In het volgende hoofdstuk wordt gepoogd de stap te zetten van de analyse van veranderingen in productie en consumptie naar veranderende eisen aan overheidsbemoeyenis.

^{78]} A.R. Hochschild, op. cit.

De ondernemende samenleving als uitdaging voor de overheid

3

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd gesteld dat de ontwikkelingen die daar werden samengevat onder de noemer ondernemende samenleving van belang zijn voor de inrichting van de publieke sector. De analyse in hoofdstuk 2 concentreerde zich op de geleidelijke verandering van aard en betekenis van betaald werk. Alvorens over te gaan tot een analyse van beleidsterreinen lijkt het noodzakelijk uiteen te zetten op welke wijze de ondernemende samenleving bestaande beleidsconcepties aan het schuiven kan brengen. Daartoe dient deze inleidende paragraaf, waar in 3.1.1 de link wordt gelegd tussen veranderende economie en veranderende beleidscontext en in 3.1.2 de beleidsanalyses in de daarop volgende paragrafen worden voorbereid.

3.1.1 Belang voor de overheid

Het concept van een ondernemende samenleving zoals dat in hoofdstuk 2 werd ontwikkeld, heeft vooral betrekking op de ontwikkeling van betaald werk. Betaald werk krijgt meer mogelijkheden, meer vrijheidsgraden, komt dichterbij de werkende mens zelf te staan, en als het nu maar lukt om die verouderde arbeidsconceptie van werk als noodzakelijk kwaad, als nutsoffer, los te laten, dan Ja, wat dan? De neiging bestaat om de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving, de groei van mogelijkheden voor het verrichten van waardevoller werk, simpelweg te beschouwen als een volgende stap in een geleidelijke kwaliteitsverbetering van de betaalde arbeid, als een volgende fase in een algehele welvaartsontwikkeling. De consequenties van de ondernemende samenleving worden echter onderschat als we denken dat het slechts gaat om een hogere of extra beloning voor onze arbeidsinspanningen of een verbetering van de arbeidsomstandigheden. Zoals in het voorgaande duidelijk werd, wordt vaak in instrumentele termen over werk gedacht. Dat wil zeggen in termen van een *afruil* tussen dingen die eigenlijk wenselijker zijn en dingen waar betaling tegenover staat. Met andere woorden: het is gangbaar werk te beschouwen als een *keuze* tussen intrinsieke waarden en (im)materieel gewin. Zo is er in de sociaal-wetenschappelijke theorie meermalen op gewezen, dat 'systemen' de 'leefwereld' steeds meer gaan overheersen. 'Kolonisering' heette het zelfs bij Habermas¹. Hier zouden we het erop willen houden dat de traditionele tegenstelling tussen het economische en het sociale, tussen productie en consumptie, aan het verrafelen is. Daarbij is 'kolonisering' of 'overheersing' zeker niet de enige causale richting. 'Endogenisering' van leefwereldaspecten in de wereld van markt en economie is een veel opvallender teken des tijds. Naarmate de werkzaamheden zelf intrinsieke waarde krijgen, is er van afruil dus minder sprake. Het wenselijke wordt dan minder in de weg gezeten door (de noodzaak van) betaald werk en wordt beloond als betaald werk. Afruil wordt tot *synergie*. De productie van intrinsieke waarde is naar zijn aard een consumptieve activiteit; iemand doet datgene waar zijn hart naar uitgaat (consumptie) en krijgt daar nog voor betaald op de koop toe (productie). Deze verwarrende constatering betekent dat het gebruikelijke onderscheid tussen productie en consumptie minder absoluut wordt. Dit heeft consequenties op veel gebieden.

^{1]} J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*; Frankfurt, Suhrkamp, 1981.

Een voorbeeld kan gevonden worden in de al in paragraaf 2.5.1 genoemde verafeling van de tegenstelling tussen arbeid en vrije tijd. Die heeft invloed op de gewenste inrichting van onze samenleving. Waar arbeid per saldo een negatief nut heeft dat dus gecompenseerd moet worden door een adequate betaling, dan past daar bijvoorbeeld heel goed een collectieve spaarregeling bij die het financieel mogelijk maakt op een gegeven moment niet meer te hoeven werken. Als echter werk per saldo een positief nut afwerpt, dan heeft het zin een collectief programma in te richten dat iedereen de mogelijkheid biedt te werken. Of nog iets anders: als werk een last is, dan is het volstrekt logisch dat iedereen daarvan op een gegeven dag wordt vrijgesteld. En wat een ongerijmdheid is het dan dat er programma's moeten worden aangeboden om mensen te leren om te gaan met de toch zo begeerde vrije tijd die hen na de 65 wacht. Als echter werk een cruciale invulling van het leven betekent, ligt het meer voor de hand de vijftenzestigste verjaardag als reden voor ontslag te schrappen en programma's aan te bieden die mensen leren om er tijdig voor te zorgen dat ze tot in lengte van jaren kunnen blijven werken. Hoe bijvoorbeeld moet een 'leven lang leren' van de grond komen zolang de vijftenzestigste verjaardag het onherroepelijk einde van de carrière betekent. Door dat ontslag met 65 wordt de beroepsongeschiktheid van ouderen immers een *self fulfilling prophecy*. Want welke *human resources manager* gaat een 63-jarige eerlijke feedback geven op haar functioneren en bijvoorbeeld uitleggen dat het tijd wordt om eens wat bij te leren of iets anders te gaan doen? En ligt het voor eenzelfde *human resources manager* niet evenzeer voor de hand om bij iemand van 48 vast te stellen dat de VUT al aardig in zicht komt? Geen tijd meer aan besteden; rustig laten zitten die man/vrouw!

Een volgend voorbeeld van de impact van emancipatie van arbeid betreft de verhouding tussen arbeid en welzijn, de twee pijlers van de verzorgingsstaat. Welzijn is in de loop van deze eeuw veelal institutioneel vormgegeven door het inperken van de mogelijkheden van de markt en van deelname aan de markt. Hiervoor zagen we al dat het welzijn van ouderen de vorm heeft aangenomen van een geïnstitutionaliseerde non-participatie. Op vergelijkbare wijze werden nog niet zo lang geleden vrouwen 'vrijgesteld' van nachtarbeid en werd werk waarvoor mensen zouden moeten verhuizen beschouwd als zo'n inbreuk op het welzijn, dat dit als niet-passend werd gedefinieerd. Die gevallen waarin welzijn werd opgevat en in regels is gevangen als een categorie die veroverd moest worden op de markt, blijken onder invloed van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving in hun tegendeel te gaan verkeren: wat eens beschermend was, wordt discriminerend.

De consequenties van de ontwikkeling reiken nog verder. Zo bestaat er sinds mensenheugenis een verschil in waardering tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Meestal wordt de onbetaalde, of vrijwillige arbeid als iets nobels beschouwd: de vrijwilliger doet iets zonder hier een (geldelijke) tegenprestatie voor te verkrijgen, dus dan moet het wel een goede daad zijn. Wanneer precies hetzelfde werk wordt verricht als betaalde activiteit, dan heeft het zijn morele waarde verloren. De activiteit wordt dan immers niet verricht vanwege zichzelf maar 'voor het geld'. Wanneer het dan normaler wordt dat intrinsiek waardevolle activiteiten worden betaald, verliest het morele onderscheid tussen betaalde en onbetaalde activiteiten zijn waarde. Dat valt al op te maken uit het feit dat ook heel wat vrijwilligers het als onterecht ervaren dat hun activiteit niet geldelijk wordt gehonoreerd. In ieder geval roept het allerhande vragen op. Want waarom zou vrijwillige zorg waardevoller zijn dan betaalde zorg? En waarom zouden vrijwilligers in verenigingen waardevoller zijn dan betaalde krachten?

Op de relatie die veelal stilzwijgend gelegd wordt tussen vrijwilligerswerk en altruïsme kan bovendien wel wat worden afgedongen. In sociologisch onderzoek is uitgebreid in kaart gebracht dat onbetaald werk in alle voorkomende

gevallen gekenmerkt wordt door enige vorm van ruil ². De beloning voor onbetaald werk kan bestaan uit een (te verwachten) wederdienst, uit een beloning in natura, uit louter dankbaarheid, en dergelijke. Daarmee heeft het circuit van onbetaald werk alle kenmerken van een *barter*-economie, inclusief de beperkingen: wie niets te bieden heeft in dit circuit zal ook niets kunnen ontvangen. De introductie van een universeel ruilmiddel zou het circuit van onbetaald werk ten goede kunnen komen. Zo'n universeel ruilmiddel is voorhanden: geld. Maar de morele barrière die rond de betaalde arbeid is opgeworpen, belemmert het te gelde maken van onbetaald werk.

Aan het beeld van een voortdurende afname van de hoeveelheid werk, dat geschetst werd in figuur 2.1, ligt de stijging van de arbeidsproductiviteit ten grondslag. Achter deze zogeheten *lump of labour fallacy* lijkt ook een dwingende logica te zitten: doordat we steeds efficiënter werken, zijn er steeds minder handen nodig om in onze behoeften te voorzien. Door de productiviteitsstijging in de landbouw zijn er steeds minder mensen nodig om het benodigde voedsel te produceren. En door de productiviteitsstijging in de industrie zijn er steeds minder mensen om de benodigde goederen te produceren. Maar als bijvoorbeeld onderzoekers betere rapporten gaan schrijven en dat bovendien sneller doen, dan is het niet zo dat zij daarmee andere onderzoekers brodeloos maken. Zij putten met hun hogere productiviteit de behoefte aan kennis niet uit. Integendeel, in de arena van wetenschap en beleid zorgt het eerder voor meer werk. Hetzelfde geldt voor alle andere producten van de geest. Dat betekent ook dat naarmate een groter deel van de economische productie langs die lijnen verloopt, de gebruikelijke opvattingen over de werkgelegenheidsbevorderende effecten van zoiets als arbeidstijdverkorting in een totaal ander licht komen te staan. *In extremis* zou het erop kunnen neerkomen dat een succesvolle strategie van arbeidstijdverkorting opnieuw voor een vermindering van de werkgelegenheid zorgt.

In een situatie waarin werken vooral als instrumenteel wordt beschouwd, is het logisch om mensen in voorkomende gevallen buiten de arbeidsmarkt om te laten delen in de geneugten die anderen alleen via werk weten te bereiken. Ouderen, arbeidsongeschikten, bijstandstrekkers, werklozen, niet werkende partners, zij allemaal krijgen een inkomen zonder deelname aan de arbeidsmarkt. Voor de meesten geldt zelfs dat zij dat inkomen alleen krijgen op voorwaarde dat zij niet meedoen aan de arbeidsmarkt. Als arbeid louter instrumenteel zou zijn, is dat niet erg; andere instrumenten zouden de rol van arbeid kunnen overnemen. Waarom zou je immers gaan werken als het uiteindelijke doel van zo'n instrumentele activiteit je gewoon in de schoot wordt geworpen? Waar arbeid echter in toenemende mate ook intrinsieke waarde krijgt, komen deze groepen op achterstand te staan. Dit is dan ook precies de reden waarom de huidige discussie over maatschappelijke uitsluiting zo sterk aan het al of niet hebben van werk is opgehangen. Dat is wezenlijk iets anders dan het oude 'arbeid adelt', dat immers nog vooral de sfeer ademt van de dure plicht die in het zweet des aanschijns dient te worden vervuld.

Ook waar het gaat om de bescherming van het milieu, betekent de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving een verandering van het speelveld. In het vorige hoofdstuk werd al gewezen op de activist die vroeger moest werken in een - vervuilende - fabriek om in zijn vrije tijd het milieubelang te kunnen dienen. Hij verdient tegenwoordig zijn brood als milieu-activist of - *more sophisticated* - als consultant. De mate waarin milieu onderdeel aan het worden is van de economie, reikt echter verder dan dit individuele geval. De onverwacht grote vraag naar 'groene' melkproducten bij Albert Heyn kan in dit verband als een voorbeeld worden beschouwd. In paragraaf 3.4 zal

^{2]} Zie voor een overzicht: A.E. Komter, *The gift; an interdisciplinary perspective*; Amsterdam University Press, 1996.

uitgebreid worden ingegaan op de specifieke mechanismen die ervoor zorgen dat milieu en economie bezig zijn een geheel nieuwe relatie tot elkaar te ontwikkelen.

Meer in het algemeen lijkt de toenemende synergie tussen betaling en intrinsieke waarde tot verwarring te leiden voor overheidsbeleid. Vrijwel alles dat raakt aan economische activiteit is ingesteld op het instrumentele karakter van betaalde activiteit. Zo ook de overheid. Op praktisch elk beleidsdomein heeft de overheid gedurende de afgelopen twee eeuwen gepoogd intrinsieke waarden in bescherming te nemen tegen uitwassen van de markt. Gezien de kwade trekken die de industriële productiewijze bleek te bezitten, was dit een uitermate succesvolle reactie. Maar die reactie wordt een probleem op het moment dat intrinsieke waarden en economische activiteit meer gaan samen vallen of als intrinsieke waarden de resultaten zijn van marktactiviteit. In het minst erge geval leidt dat tot een spraakverwarring, maar evengoed kunnen de pogingen van een overheid om intrinsieke waarden in bescherming te nemen de verdere ontwikkeling van die waarden in de weg zitten en tegelijkertijd een belemmering vormen voor verdere economische ontwikkeling.

De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving kan dus verklaren dat er in toenemende mate spanningen ontstaan tussen bestaande instituties en de wensen van mensen. Op menig beleidsterrein zijn de instituties immers een weerslag van een poging bepaalde waarden te beschermen tegen een ééndimensionale economische rationaliteit. Nu markt en idealen bezig zijn een dynamisch huwelijk te sluiten, lijkt de grondslag onder veel van de bestaande institutionele settingen te verdwijnen en kunnen zij zelfs belemmerend gaan werken, daar waar zij nieuwe economische activiteit uitsluiten of (schijnbaar) verbodig maken.

Hiermee dwingen de ontwikkelingen op het terrein van de arbeid zoals die hiervoor zijn geschetst tot een doordenking van de beleidsconsequenties op een aantal terreinen. Immers, waar bestaande instituties inadequaat gaan worden, zullen veelal nieuwe in het leven geroepen moeten worden om de ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden. Over de aard van die institutionele aanpassingen aan een veranderende omgeving zal in het navolgende aandacht worden besteed.

3.1.2 Aard van de beleidsanalyses ³

De afgelopen vijftig jaar hebben een vrijwel permanent debat over de relatie tussen staat, markt en 'civil society' te zien gegeven. Terugkerend element hierin is dat herziening van de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm vereist is. Twee waarnemingen trekken de aandacht in deze debatten over de verzorgingsstaat:

1. de discrepantie tussen de grote mate van aandacht voor de veranderende mogelijkheden voor de staat om voorzieningen te verstrekken en *de veel geringere aandacht voor veranderende maatschappelijke behoeften aan verschillende voorzieningen;*
2. de debatten worden doorgaans in termen van *tegenstellingen tussen staat en markt* gevoerd.

De overheersende aandacht voor *het (afnemende) vermogen van overheden* om voorzieningen te verstrekken, bepaalt de pessimistische toonzetting van de debatten over de verzorgingsstaat. Verschillende factoren zouden dit vermogen uithollen. Onder veel anderen heeft De Kam gewezen op de groeiende impopulariteit van de verzorgingsstaat onder het electoraat, op de afnemende steun voor collectieve voorzieningen en op de aandrang om de

^{3]} Deze paragraaf is een bewerking van een WRR-interne notitie van Monika Sie Dhian Ho.

^{4]} L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*; London, Macmillan, 2nd edition, 1952, blz. 30.

belastingen te verlagen⁴. Cijfers van het SCP lijken deze stelling overigens niet te ondersteunen⁵. Andere criticasters zien het beschermende vermogen van de verzorgingsstaat vooral bedreigd door ineffectiviteit en inefficiëntie⁶. Zij richten hun pijlen op fraude- en misbruikgevoeligheid, het onbeheersbare karakter van collectieve voorzieningen en de overmatige bureaucratische rompslomp. Meest recente twijfel aan het beschermende vermogen van de verzorgingsstaat wordt gevoed door de internationalisering van de productie en financiële markten, met als gevolg een afnemend sturend vermogen op nationaal niveau en een gepercipieerde noodzaak te bezuinigen op de collectieve uitgaven teneinde internationaal mobiel kapitaal niet op de vlucht te jagen.

Aanzienlijk minder aandacht krijgen ontwikkelingen die leiden tot *een andere behoefte aan overheidsvoorzieningen*. In haar studies van de moderne verzorgingsstaat constateert Esping-Andersen dat er sprake is van een discrepantie tussen de bestaande verzorgingsstaatarrangementen en de maatschappelijke behoefte, als gevolg van het feit dat het ontwerp van de huidige verzorgingsstaat is ingegeven door een maatschappelijke orde die niet meer dominant is⁷. Was het referentiepunt in de industriële periode een relatief homogene industriële arbeidersklasse, de postindustriële samenleving kent een veel grotere heterogeniteit in onder andere beroepsleven, levensloop, relatie tot kapitaal en vormen van huishoudens.

De beperkte aandacht voor de veranderende maatschappelijke behoefte aan voorzieningen heeft ongewenste gevolgen. Aan de ene kant kunnen publieke voorzieningen, geschoeid op de leest van groepen in de industriële maatschappij, juist frustrerend werken ten aanzien van individuele wensen in wat in het vorige hoofdstuk de ondernemende samenleving is gaan heten. Aan de andere kant dreigt het gevaar dat de 'nieuwe zwakken' van 'de ondernemende samenleving' niet worden herkend.

Doel van deze studie is de veranderende behoefte aan overheidsvoorzieningen nu juist centraal te stellen. Hiertoe is in hoofdstuk twee een analyse gemaakt van de maatschappelijke ontwikkelingen, tezamen aangeduid als de transitie naar een ondernemende samenleving, die een fundamentele verschuiving van behoeften aan overheidsbeleid zouden kunnen verklaren. Zo bezien is de puzzel waar we in dit hoofdstuk voor staan het antwoord te vinden op de vraag welke overheid past bij 'de ondernemende samenleving', waarbij informatie en kennis uit hoofdstuk twee als het ware de stukjes zijn, die we in handen hebben. In de recente literatuur over beleidsleren wordt doorgaans een aantal niveaus of orden van herijking of aanpassing van beleid onderscheiden⁸. Een incrementele bijstelling van beleidsinstrumenten is een eerste-orde verandering (denk aan verlaging van de uitkeringshoogte of directe subsidies). Bij een verandering van de tweede-orde wordt het instrument gewijzigd of worden bestaande beleidsinstrumenten ingeruild voor nieuwe (bijv. de invoering van de verplichte herkeuring in de WAO of de vervanging van directe subsidies door marktconforme garanties). Veranderingen op het niveau van de maatschappelijk-institutionele inbedding van beleid worden aangeduid als een derde-orde verandering. Ook verplaatsing van de politiek (van Den Haag naar

⁵] Zie bijvoorbeeld: SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen 1998*; Rijswijk, 1998, blz. 15.

⁶] L. Robbins, *op.cit.*, blz. 30.

Zie bijvoorbeeld David Osborne en Ted Gaebler, *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; New York, Penguin Books, 1993.

⁷] Zie onder andere Gøsta Esping-Andersen, 'After the golden age: the future of the welfare state in the new global order'; UNRISD Occasional Paper no.7, World Summit for Social Development, Genève, november 1994.

⁸] De hier gehanteerde indeling in niveaus van beleidsaanpassing is grotendeels ontleend aan Kees van Kersbergen, Bertjan Verbeek en Anton Hemerijck, 'Gefilterde druk: de rol van nationale instituties' in: Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*; Assen, Van Gorcum, 1997. De indeling van Van Kersbergen cs. bouwt voort op het werk van Peter Hall, *op. cit.*

het regionale of lokale niveau dan wel naar het Europese niveau) rekenen wij tot dit derde niveau van aanpassing. Instrumentele aanpassingen van de eerste- en tweede-orde vinden plaats binnen het vigerende beleidsparadigma. Dat geldt al minder voor aanpassingen op het derde niveau. Institutionele herijkingen wijzigen immers de manier waarop beleid tot stand komt, met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld toegang van bepaalde belangengroepen tot beleidsmakers en verdiscontering in beleid van verschillende belangen en doeleinden door betrokken departementen en directies.

Wanneer noch instrumentele noch institutionele aanpassingen het tij van beleidsfalen kunnen keren, wordt het gezag van het overkoepelende beleidsparadigma aangetast. Het is precies dit patroon dat veelal herkenbaar is (geweest) op verschillende - door een reeks van herijkingsoperaties geteisterde - beleidsterreinen. Ondanks bezuinigingen, wijzigingen van de instrumentenmix en institutionele stroomlijning bleven beleidsproblemen terugkeren, hetgeen voeding gaf aan de gedachte dat op een nog fundamenteeler niveau - dat van het beleidsparadigma - over herijking moet worden gedacht. Het is de verkenning van dit alternatieve analytische en normatieve kader die centraal staat in dit derde hoofdstuk.

In het begin van deze paragraaf is vastgesteld dat de debatten over de verzorgingsstaat zich hebben laten leiden door een tegenstellingsdenken (tussen staat en markt of tussen het sociale en het economische domein, waarbij de staat het sociale domein tegen de uitwassen van het economische diende te beschermen). Ook de critici van de verzorgingsstaat zijn niet zelden gevangen in dit tegenstellingsparadigma. Als oplossing voor het waargenomen onvermogen van de verzorgingsstaat kozen zij veelal standaard voor méér markt, hetgeen werd gelijkgesteld met minder staat⁹. De relatie tussen staat en markt werd door beide partijen in het debat gedefinieerd in 'zero-sum'-termen: een sterke markt vereist een zwakke overheid, evenals een sterke overheid een zwakke markt impliceert.

In het voorgaande hoofdstuk is zichtbaar geworden dat een dergelijk 'tegenstellingsparadigma' in afnemende mate aansluit bij de werkelijkheid die we willen beschrijven en waarin we willen interveniëren. Het vasthouden aan dit paradigma heeft ongewenste gevolgen:

- bepaalde beschermingsconstructies worden overeind gehouden, waar die niet meer nodig of adequaat zijn;
- pogingen om meer ruimte voor de markt te scheppen, resulteren in afwezigheid van een sterke regulerende overheid in perverse markten, monopolieposities, die de toegankelijkheid tot voorzieningen kunnen bedreigen (bijv. in het geval van de privatisering van KPN en het ABP)¹⁰. Verder dreigen in hun huidige vorm de bezuinigingen op bijvoorbeeld het hoger onderwijs de structuur van de Nederlandse economie te verzwakken, terwijl ten gevolge van bezuinigingen op het gebied van de gezondheidszorg en de veiligheid maatschappelijke behoeften onvervuld blijven;
- 'synergie-oplossingen', die mogelijk ook beter aansluiten bij de veranderende maatschappelijke behoefte aan voorzieningen, worden door de antagonistische toonzetting van het debat over het hoofd gezien.

Doel van dit hoofdstuk is elementen aan te dragen voor een nieuw beleidsparadigma, dat past bij 'de ondernemende samenleving'. Daartoe worden de

^{9]} Paul Kalma heeft deze beweging 'het primaat van Financiën' genoemd. Zie Paul Kalma, *De wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit*; Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, september 1995.

^{10]} Zie onder andere Rick van der Ploeg, 'De overheid moet meer optreden als regisseur en minder als uitvoerder'; *NRC Handelsblad*, 10 januari 1996, Siep Stuurman, 'Wij zijn geen klanten van de staat en ook geen burgers van de markt'; *NRC Handelsblad*, 15 december 1995.

consequenties van de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen voor het overheidsbeleid doordacht voor drie beleidsterreinen: arbeidsmarkt, onderwijs en milieu. Deze drie vormen slechts een beperkte uitwerking van de mogelijkheden van de ondernemende samenleving, maar kunnen desondanks bouwstenen en inspiratie aandragen voor de wijze waarop de ondernemende samenleving kan doorwerken in andere terreinen van overheidsbeleid.

Een analyse van beleid voor een ondernemende samenleving moet zich bewust zijn van de beperkingen van een dergelijke exercitie. Zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven, is de ondernemende samenleving zowel een waarneembare ontwikkeling als een toekomstbeeld. Dat toekomstbeeld kan echter niet anders dan beschreven worden in de terminologie en logica van de huidige tijd. Dingen die zullen verdwijnen, dreigen daarmee - vaak ten onrechte - onevenredig veel aandacht op te eisen. Ook is het vaak moeilijk - zelfs achteraf - om te zeggen wat precies waarvoor in de plaats komt: trad de automatiseringsbranche in de plaats van de textielindustrie? Zo'n vraag valt niet te beantwoorden. Deze beperking van het instrumentarium van de toekomstonderzoeker hoeft ons er echter niet van te weerhouden een toekomstanalyse te maken. De beperking geeft slechts aan welke slagen om de arm bij zo'n analyse uit de aard der zaak van toepassing zijn.

Dat de ondernemende samenleving een verwacht toekomstbeeld is, geeft ook aan wat wel de aard zal zijn van de hierna volgende analyse van overheidsbeleid. Die kent als het ware twee lagen. Ten eerste de laag van de autonome ontwikkeling naar een ondernemende samenleving. Die ontwikkeling kan wellicht beleidsmatig wat vertraagd of versneld worden, maar de aard van de achterliggende factoren zoals die in de analyse van het voorgaande hoofdstuk naar voren kwamen, maakt duidelijk dat de ontwikkeling zelf wel zal aanhouden. Ten tweede gaat het om bestaande beleidswensen en -doelstellingen, die beter gerealiseerd kunnen worden naarmate de instrumentering beter aansluit bij de onderliggende autonome ontwikkeling. We zullen zien dat op alle drie terreinen die hierna besproken worden, beide aspecten een rol spelen. Soms is het ook nodig om de onderliggende ontwikkeling een handje te helpen zodat die ontwikkeling in de realisering van de beleidswens ook echt benut kan worden; naarmate de ondernemende samenleving zich verder ontwikkelt, kunnen haar mogelijkheden ook beter benut worden.

Tot slot van deze inleiding dient gewezen te worden op de twee principes die in het navolgende steeds worden gehanteerd en die voortvloeien uit de analyse van hoofdstuk 2. Ten eerste wordt getracht oog te hebben voor de nieuwe mogelijkheden van de markt, voor de uitbreiding van de markt, voor de veranderende inhoud van de markt, voor het feit dat de vier ontwikkelingen die in paragraaf 2.5 werden geschetst ervoor zorgen dat er meekoppelende belangen kunnen ontstaan op plaatsen waar vroeger slechts tegenstellingen bestonden. Ten tweede wordt systematisch getracht de economie, dat systeem van ruilen met geld als ruilmiddel, niet alleen op zijn instrumentele merites te beoordelen, maar goed te kijken naar wat er werkelijk gebeurt. Dat betekent aan de ene kant: kritisch situaties bezien waarin idealen werden opgeofferd aan hogere doelen van efficiency en marktgerichtheid; worden in die gevallen 'efficiency' en 'marktorientatie' wel goed begrepen? Aan de andere kant: proberen de dingen die feitelijk plaatshebben op de markt op hun werkelijke kwaliteiten te beoordelen en niet automatisch te denken: daar wordt geld verdiend dus kan het geen kwaliteit hebben en moeten aanvullende maatregelen genomen worden om kwaliteit te beschermen of te creëren.

3.2 Arbeidsmarktbeleid

3.2.1 Inleiding

Arbeidsmarktbeleid is de verzamelterm voor een enorme verscheidenheid aan beleidsinspanningen. We kunnen hier onder scharen beleid ten aanzien van de arbeidsverhoudingen, de arbeidsomstandigheden, het arbeidsrecht, maar bijvoorbeeld ook beleid met betrekking tot de sociale zekerheid en de belastingheffing. Hoe uiteenlopend de verschillende deelterreinen echter ook mogen zijn, ze sluiten elk op hun eigen manier aan bij een bepaalde perceptie van de aard en betekenis van arbeid. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, is het precies op dit punt dat de ondernemende samenleving een breuk betekemt met het verleden. De aard van werk is sterk aan verandering onderhevig, waardoor de mogelijkheden van het systeem van betaald werk in de tijd groter worden. Daarmee is er ook ruimte om meer belang te hechten aan een andere betekenis van arbeid. In hoofdstuk 2 werd in dit verband geconcludeerd dat de metafoor van de afruil zich ten onrechte heeft meester gemaakt van veel denken over arbeid. De waardering voor het fenomeen betaald werk is vaak te eenzijdig instrumenteel en hierdoor blijft de intrinsieke waarde van de activiteiten zelf onderbelicht. De veranderende mogelijkheden werken de veranderende betekenis van arbeid in de hand en tezamen impliceren deze ontwikkelingen dat een beleidscontext voor het arbeidsmarktbeleid aan het ontstaan is die anders is dan waar het vigerende beleid op is geënt. De vraag rijst hoe arbeidsmarktbeleid dan wel zou kunnen aansluiten bij de waargenomen ontwikkelingen. Op die vraag richt zich deze paragraaf.

In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat het systeem van betaald werk de potentie heeft de organisatievorm te zijn voor de activiteiten die we *willen* ondernemen en dat die potentie ook in toenemende mate wordt waargemaakt. 'We' staat hier voor de gemiddelde Nederlander of misschien zelfs wel voor de gemiddelde westerse mens. In de waarneming dat westerse mensen de vorm van betaald werk kiezen om de dingen te doen die ze willen doen, schuilt het contrast tussen wat in deze studie op ideaaltypisch niveau een ondernemende samenleving en een industriële samenleving wordt genoemd: in de industriële samenleving werken mensen primair ten einde de middelen te vergaren om *naast* hun werk de dingen te doen die ze willen doen. Voorzover het arbeidsmarktbeleid zich heeft ontwikkeld als een antwoord op de problemen van een industriële samenleving kan deze verandering richting geven aan een arbeidsmarktbeleid voor de toekomst. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is de overgang van de industriële naar de ondernemende samenleving overigens een geleidelijke, die niet op alle plaatsen hetzelfde tempo aanhoudt en ook niet betekent dat alle kenmerken van de industriële verhoudingen met deze ontwikkeling verdwijnen. Bijvoorbeeld geldt dat ook (misschien zelfs wel juist, zoals in het navolgende zal blijken) in een ondernemende samenleving mensen moeten werken om naast hun werk bepaalde dingen te kunnen doen. Maar de mogelijkheden en de noodzaak om dat werk naar eigen inzicht vorm te geven, komen daar als het ware bovenop.

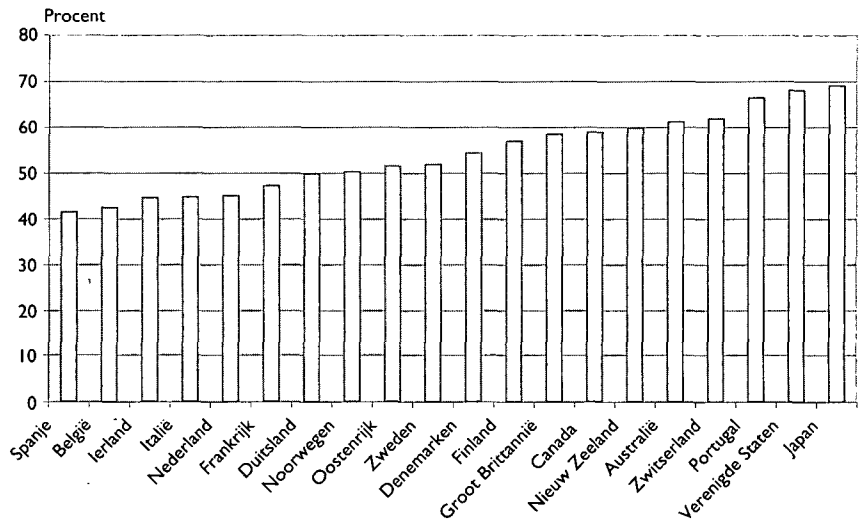
De vraag welk beleid past bij een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling is niet eenduidig te beantwoorden. Helaas is er geen logica die een maatschappelijke ontwikkeling eenduidig aan een overheidsbeleid koppelt. In de inleiding van dit hoofdstuk is er al op gewezen dat we om een beeld te krijgen van het soort overheid dat bij een ondernemende samenleving past, ons beperken tot enkele terreinen waar het verband goed aanwijsbaar is tussen de waargenomen maatschappelijke ontwikkeling en de inzet van beleid. In deze paragraaf over het arbeidsmarktbeleid worden om die reden slechts enkele puzzelstukjes uitgelicht. Er zijn twee deelterreinen waarop we hierna nader in zullen gaan. Het eerste betreft het participatiebeleid, het tweede betreft het arbeidsrecht. De behandeling van deze deelgebieden zijn bedoeld als een indicatie van

hoe verder kan worden geanticipeerd op de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving.

3.2.2 Participatiebeleid

Centraal in de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving staat de verandering in de mogelijkheden die het fenomeen betaald werk biedt: betaald werk als dominante organisatievorm voor de activiteiten die mensen *willen* ondernemen. Voorwaarde lijkt dan echter wel te zijn dat de vorm geaccepteerd wordt en dat mensen ook daadwerkelijk deelnemen aan de betaalde arbeid. Dat wil zeggen: de mogelijkheden die in de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving besloten liggen, kunnen beter worden benut als die ontwikkeling zelf beleidsmatig ondersteund wordt. Het in verhouding tot de ons omringende landen opmerkelijke succes van het poldermodel illustreert dit al. Nu zijn er vele argumenten om de deelname aan betaalde arbeid (verder) te vergroten die onverminderd van toepassing zijn op de ondernemende samenleving¹¹. Die argumenten worden hier niet herhaald, al lijkt het in dit verband zinvol nog eens de aandacht te vestigen op de uitzonderlijke positie die Nederland internationaal inneemt. De Engelse econoom Nickell heeft voor 20 OESO-landen onderzocht in welke mate hun potentieel aan arbeidskrachten in de leeftijd van 15-65 jaar ook daadwerkelijk actief is¹². Voor zijn berekening gaat hij uit van een mogelijk aantal van 2080 gewerkte uren per jaar per persoon. Hij vermenigvuldigt het totaal aantal personen tussen 15 en 65 met deze 2080 uur en krijgt zo voor elk land een schatting van de totale potentiële arbeidsinzet. Vervolgens deelt hij de daadwerkelijk gewerkte uren in elk van de 20 landen door deze totale potentiële arbeidsinzet en krijgt dan de percentages zoals die zijn weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Benutting van de potentiële arbeidscapaciteit voor 20 OESO-landen, 1996



Bron: S. Nickell, 'Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America', *Journal of Economic Perspectives*, 3, 1997, blz. 58.

^{11]} Zie bijvoorbeeld: WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1991.

^{12]} S. Nickell, 'Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America', *Journal of Economic Perspectives*, 3, 1997, blz. 58.

De figuur geeft aan dat in Nederland ongeveer 45 procent van het potentieel aan arbeidsdeelname wordt gerealiseerd en daarmee scoort Nederland verhoudingsgewijs laag; de VS scoort met ruim 68 procent bijvoorbeeld beduidend hoger. Deze lage score is in belangrijke mate te verklaren uit de grote vlucht die deeltijdwerk in Nederland heeft genomen, maar betekent ook dat er in Nederland nog een behoorlijk potentieel is om activiteiten in de mal van betaald werk te gieten. Naast bekende argumenten zoals de internationale uitzonderingspositie van Nederland, kan gesteld worden dat als we de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving willen faciliteren er een aantal aanvullende argumenten ontstaan om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk activiteit de vorm krijgt van betaalde activiteit. Hierna worden enkele van deze argumenten besproken.

Grote groepen mensen die langs de zijlijn staan, brengen kosten met zich mee in de vorm van premies voor uitkeringen. Op hun beurt zorgen deze kosten er voor dat allerlei activiteiten niet rendabel zijn en om die reden niet in de markt tot stand kunnen komen. Als er meer mensen aan arbeid zouden deelnemen, zouden premies lager kunnen zijn en zouden de mogelijkheden van mensen om in betaald werk hun eigen idealen te verwezenlijken, toenemen. Daar komt bij dat de gebruikelijke schattingen van de gemiste mogelijkheden als gevolg van premies en heffingen (analyse van de 'dead weight loss') vermoedelijk een onderschatting opleveren. De Amerikaanse econoom Paul Romer stelt dat berekeningen van de 'dead weight loss' slechts een schatting leveren van hoeveel meer van de *bestaande* activiteiten er zouden zijn zonder de verliezen als gevolg van premies en heffingen¹³. Daarbij wordt geen rekening gehouden met activiteiten die er *überhaupt niet zijn* als gevolg van het vigerende heffingenstelsel. Romer maakt berekeningen voor het effect van handelsbarrières - in theoretisch opzicht goed vergelijkbaar met het effect van heffingen - en komt tot de conclusie dat bij een constante verzameling van geproduceerde goederen en diensten een tarief van 10 procent zou leiden tot een welvaartsverlies van 1 procent. In het geval de verzameling van geproduceerde goederen en diensten zich aanpast aan de tariefstructuur zou echter een welvaartsverlies van wel 20 procent op kunnen treden.

Als veel mensen langs de zijlijn staan, zijn er niet alleen kosten, maar is er ook relatief veel ruimte voor een cultuur waarin activiteiten doe-het-zelf, vrijwillig, via ruilhandel, grijs of zwart georganiseerd worden. Te denken valt aan allerhande klusjes in huis, vele soorten zorgarbeid, maar bijvoorbeeld ook aan vrijwilligerswerk bij sportverenigingen. Een overvloedig aanbod - relatief laag geprijsd of zelfs gratis - voor al deze activiteiten helpt de instandhouding van activiteiten die anders wellicht binnen het formele circuit zouden worden georganiseerd. Zoals in paragraaf 3.1.1 al werd aangegeven, kennen ruilmarkten echter een aantal beperkingen. De introductie van een universeel ruilmiddel - i.c. het organiseren van de betreffende activiteit in de vorm van betaald werk - biedt een ruimere toegang tot de betreffende markt en kan zo bijdragen aan een verrijking van zowel aanbod als vraag, zowel in letterlijke als in overdrachtelijke zin.

Een volgend argument om een vergroting van de arbeidsparticipatie na te streven, is dat een plaats buiten het arbeidsproces een zelfvervullende werking heeft. Daarbij hoeft niet alleen gedacht te worden aan verlies van vaardigheden of werkdiscipline die de toegang tot betaald werk kunnen bemoeilijken. Belangrijker wellicht zijn contacten die werkenden met elkaar hebben en die hen helpen door te groeien in hun eigen werk, door te groeien naar ander werk, enzovoort. Daarbij speelt ook de schaduw die het niet hebben van werk vooruit kan werpen. Ouderen die toch al weten dat ze na hun vijftenzestigste

^{13]} P. Romer, 'New goods and the welfare costs of trade restrictions'; *Journal of Development Economics*, 1994, blz. 5-38.

niet meer mee zullen doen en die vanaf hun vijftigste grote kans hebben dat ze 'mogen' stoppen met werken, hebben er in beginsel weinig baat bij nog in zichzelf en hun werk te investeren. Zoals in paragraaf 3.1.1 al werd opgemerkt, worden in sommige gevallen zelfs bedrijfstrainingen - normaal gesproken investeringen in *human capital* - ingezet om mensen voor te bereiden op het gedwongen nietsdoen na hun pensionering of vervroegde uittrede. Voor zover de ouderdom al met gebreken komt, worden die op deze wijze wel heel pregnant benadrukt.

Tenslotte kan gewezen worden op de ontwikkeling die in het voorgaande hoofdstuk de volledigheid van de arbeid is genoemd: de mate waarin werken worden beoordeeld op alle mogelijke aspecten van hun werk. Een voorbeeld daarbij was de olie-ingenieur die zich omwille van zijn werk ook in mensenrechten dient te gaan verdiepen. De ontwikkeling naar volledigheid, het verder sluiten van de informatieketens die zorgen voor een terugkoppeling van de belangen van consumenten en andere derden naar de werkenden zelf: die ontwikkeling lijkt niet gebaat bij een productiestructuur waaraan velen niet deelnemen. Zo is de professionalisering van milieu-organisaties een belangrijke impuls voor de sluiting van informatieketens, die overigens nog maar aan het begin van een ontwikkeling lijkt te staan (zie voorts par. 3.4).

De doelstelling van bevordering van de arbeidsparticipatie lijkt niet veel af te wijken van de doelstellingen die de afgelopen eeuw centraal hebben gestaan in het arbeidsmarktbeleid. Toch kan er op dit punt wel degelijk gesproken van een waterscheiding en daarvoor zijn twee belangrijke verschillen verantwoordelijk. Ten eerste is een arbeidsparticipatiebeleid in de ondernemende samenleving erop gericht zoveel mogelijk activiteiten in de mal te krijgen van de betaalde arbeid. Het bestaande beleid hinkt in deze nog op twee gedachten, zoals bijvoorbeeld de studiegroep over de verdeling van zorgtaken duidelijk maakt¹⁴. De discussie over zorgtaken spitst zich toe op de combinatie van zorgen en werken, de keuze tussen de twee. De maatschappelijke ontwikkeling zoals die in hoofdstuk 2 werd geschetst, gaat meer in de richting van zorgen als werk of werken als zorg; niet een keuze tussen, maar een samenvallen van de twee. Nu geldt dit niet alleen voor zorgtaken, ook voor een veelheid aan andersoortig vrijwilligerswerk, 'eigen' productie, doehetzelfen, en hobby's die allemaal min of meer geschikt zijn om als betaald werk georganiseerd te worden. Ten tweede is de participatiedoelstelling die aansluit bij de ondernemende samenleving erop gericht zoveel mogelijk mensen, zoveel als ze willen te laten deelnemen aan betaald werk. Er lijken geen redenen (meer) te zijn om bepaalde categorieën op voorhand 'vrij' te stellen van deelname aan betaalde arbeid.

Hierna wordt op een schetsmatige wijze invulling gegeven aan een beleid dat (op de middellange) termijn kan bijdragen aan de doelstelling zoveel mogelijk activiteiten onder de paraplu van de betaalde arbeid te organiseren. Om dat te bewerkstelligen wordt zowel gekeken naar de mogelijkheden het arbeidsaanbod te bevorderen, als naar de mogelijkheden de arbeidsvraag te stimuleren en naar de mogelijkheden de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren.

Vergroten arbeidsaanbod

Een beleid dat invulling geeft aan de bevordering van de arbeidsparticipatie begint bij het losmaken van extra arbeidsaanbod. De creativiteit en het organisatievermogen om activiteiten te organiseren als betaald werk huist niet bij de overheid, maar bij individuele mensen met hun eigen talenten, wensen, idealen, enzovoort. De belangrijkste uitdaging voor het arbeidsmarktbeleid is

¹⁴] Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld: toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorgarbeid*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995.

dan ook gelegen in het vergroten van het arbeidsaanbod. Twee argumenten lijken in het bijzonder van belang om het arbeidsaanbod actief te bevorderen.

Ten eerste lijkt het zinvol om actief een einde te maken aan beleid dat er zo lang op gericht is geweest het arbeidsaanbod juist te beperken. In dit verband kan gewezen worden op tal van maatregelen die met name na het akkoord van Wassenaar in 1982 zijn genomen¹⁵. Het gaat dan bijvoorbeeld om arbeidstijdverkortingen, de instelling van de VUT, het (oneigenlijk) gebruik van de WAO, vrijstelling voor oudere werkloze werknemers van de verplichting zich in te schrijven bij het arbeidsbureau, de intussen beëindigde ouderenregel die bij collectief ontslag de mogelijkheid bood ouderen met voorrang te ontslaan, de statistische bijstelling (naar beneden) van de werkloosheidsdefinitie, enzovoort. Om het verschil aan te duiden tussen de werkelijkheid van het onbenutte arbeidspotentieel en de statistische weergave hiervan in de 'geregistreerde werkloosheid' is door de OESO het begrip *broad unemployment* geïntroduceerd¹⁶.

Figuur 3.2 geeft weer hoe vanaf 1980 de *broad unemployment* en de geregistreerde werkloosheid zich hebben ontwikkeld, beide als percentage van de bevolking van 15-65¹⁷. De figuur geeft aan hoe in de jaren 1980-1983 en 1991-1994 beide cijfers gelijk opliepen. In de tussentijdse jaren daalde de geregistreerde werkloosheid, terwijl de *broad unemployment* bleef groeien. Ongeveer de helft van de daling van de geregistreerde werkloosheid wordt in deze jaren teniet gedaan door een gelijktijdige stijging van de *broad unemployment*. Pas vanaf 1994 zet zich een ommekeer in, als beide cijfers gaan dalen. Ondanks deze ommekeer zijn in 1998 de gevolgen van het beleid van beperken van het arbeidsaanbod nog altijd zeer zichtbaar. Het lage werkloosheidscijfer kan niet verhullen dat de participatiegraad van werknemers ouder dan 50 jaar internationaal gezien een laagterecord oplevert en kan evenmin verhullen dat het algemene niveau van de arbeidsparticipatie weliswaar is gestegen maar nog altijd ver achter blijft bij de VS, Japan, de Scandinavische landen en Groot-Brittannië.

Ten tweede zijn er sterke aanwijzingen dat vergroting van het arbeidsaanbod een zelfstandige positieve invloed heeft op de groei van de werkgelegenheid. Broersma, Koeman en Teulings geven een overzicht van het onderzoek met betrekking tot het effect van arbeidsaanbod op arbeidsvraag¹⁸. Daarnaast presenteren zij een empirische toets op basis van de Nederlandse ervaringen met betrekking tot de relatie tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag. Zij komen tot de conclusie dat een schok in het arbeidsaanbod binnen een periode van ongeveer acht jaar volledig resulteert in extra werkgelegenheid. We zouden deze waarneming kunnen interpreteren als een bewijs van de mate waarin mensen ondernemend zijn met hun eigen *human capital*. De voortgaande groei van *human capital* en de daarmee gepaard gaande vorm van producentensovereiniteit van individuele werkenden zoals dat in hoofdstuk 2 werd beschreven, zouden er zo voor kunnen zorgen dat de werkgelegenheid in de toekomst nog sneller reageert op een toename van het arbeidsaanbod.

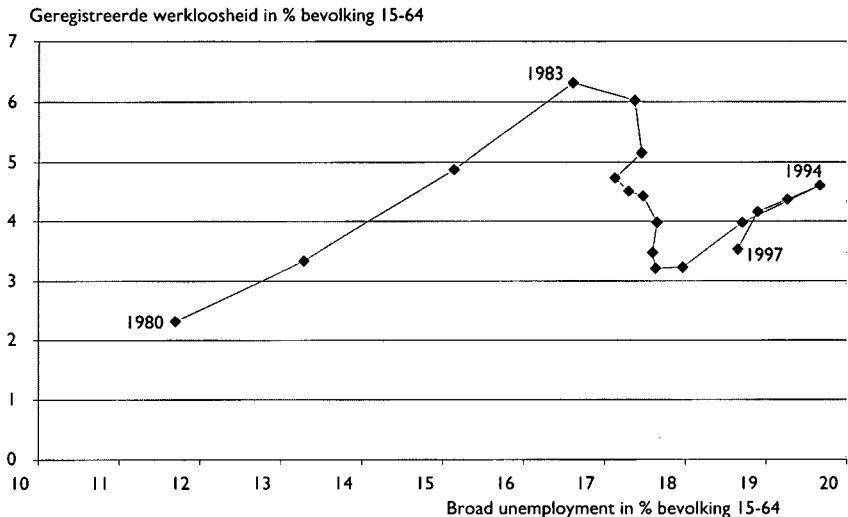
¹⁵] Stichting van de Arbeid, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*; Den Haag, 24 november 1982.

¹⁶] OECD, *Economic Survey: The Netherlands*; Paris, 1996. De OESO verstaat onder *broad unemployment* uitkeringsgerechtigden in het kader van VUT, WAO, WWV en bijstand. Daarnaast is de OESO van mening dat werkenden onder de WSW, banenpoolers en zogeheten Melketiers tot de *broad unemployment* gerekend moeten worden, maar voor een vergelijking met het officiële werkloosheidscijfer worden deze laatste weer weggelaten. In deze tekst wordt bij deze laatste systematiek aangesloten.

¹⁷] Hier is als noemer de bevolking van 15-65 genomen. In veel andere publicaties worden werkloosheidscijfers gerelateerd aan de beroepsbevolking, d.w.z. de werkenden plus de werklozen. Met betrekking tot de beroepsbevolking zijn echter veel verschillende definities mogelijk, de bevolking is een eenduidig gegeven.

¹⁸] L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings, 'Arbeidsaanbod en werkgelegenheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 5-11-1997, blz. 836-839.

Figuur 3.2 Ontwikkeling werkloosheid in brede en smalle zin, 1980-1997



Bron: WRR, eigen berekening op basis van: Centraal Bureau voor de Statistiek, <http://www.cbs.nl/ned/prel/pb98n010.htm>, bijgewerkt op 20 januari 1998 en Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1997*; Den Haag, 1997, tabel A7.

Er zijn vele beleidsopties denkbaar om het arbeidsaanbod te vergroten. We noemen er hier enkele om een indruk te geven van de mogelijkheden:

- afschaffen voetoverheveling voor niet werkende partners, eventueel gecompenseerd door een verhoging van de kinderbijslag;
- extra fiscale stimulans voor kinderopvang;
- omkeren logica van de sociale zekerheid: in plaats van *niet mogen* werken bij een uitkering, zou werken een eis kunnen zijn voor een aantal vormen van inkomensherverdeling;
- verruim de definitie van geregistreerde werkloosheid, bijvoorbeeld tot dat van de *broad unemployment*, zodat een officieel cijfer dichterbij de werkelijkheid aansluit en bovendien eenduidig is te bepalen;
- afschaffen arbeidsduurverkorting bij de (rijks)overheid. Niet langer algemeen verbindend verklaren van die artikelen in CAO's die arbeidsduurverkorting afspreken;
- verbod op ontslag wegens het bereiken van een bepaalde leeftijd, inclusief een verbod op ontslag wegens het bereiken van de 65 jaar.

De meeste opties van deze indicatieve lijst spreken voor zich. Dat geldt wellicht in mindere mate voor de laatste twee.

Ten eerste de effecten van arbeidsduurverkorting. In een studie die ten behoeve van dit onderzoek werd verricht, geven Kapteyn e.a. een overzicht van de effecten van arbeidsduurverkorting¹⁹. Zij komen tot de conclusie dat het veronderstelde positieve effect van arbeidsduurverkorting op de werkgelegenheid noch theoretisch, noch empirisch ondersteund kan worden. Arbeidsduurverkorting kan er wel toe bijdragen dat een grotere variatie aan arbeidsduren tot stand komt en heeft op die wijze een positief effect op de mogelijkheden van werkenden. Als herverdelingsinstrument wijst alles er eerder op dat het instrument averechts werkt. Waar werk in toenemende mate het resultaat is van individuele ondernemingszin, zou het bovendien wel eens zo kunnen zijn dat waar mensen minder gaan werken er domweg ook minder

^{19]} A. Kapteyn, A. Zaidi en A. Kalwij, *Worksharing as a policy to increase employment: an evaluation*; WRR, Working Documents no. 96, 1997.

werk is. Naarmate de ondernemende samenleving verder vorm krijgt, zou arbeidsduurverkorting dan ook in toenemende mate averechtse effecten kunnen sorteren. Om die reden lijkt het zinvol te streven naar een verruiming van mogelijke arbeidsduren en die niet langer te maximeren onder het motto van herverdeling van werk.

Ten tweede een verbod op leeftijdsontslag. Dit kan één van de belangrijkste pijlers zijn onder een arbeidsmarktbeleid dat aansluit bij de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving. Er is een voorstel van wet voor een verbod op het maken van onderscheid op grond van leeftijd bij het aanbieden en aangaan van een arbeidsverhouding²⁰, maar de memorie van toelichting wijst er op dat de vijfenzestigste verjaardag wel gehanteerd mag worden als leeftijdsgrens voor het werven van sollicitanten: 'Aangezien de Algemene ouderdomswet voor eenieder van 65 jaar of ouder een inkomen garandeert, kan hierin een objectieve rechtvaardigingsgrond worden gevonden om een bovengrens van 65 jaar te hanteren bij het werven en selecteren'²¹. Duidelijk is dat de wetgever betaald werk in dit geval louter beschouwt als instrumenteel voor het verwerven van een inkomen. De beschouwing in hoofdstuk 2 heeft laten zien dat deze zienswijze aan relevantie heeft ingeboet; betaald werk wordt meer en meer de wijze waarop mensen hun activiteiten organiseren en daarin lijkt de vijfenzestigste verjaardag een onnatuurlijke grens te trekken.

Het leeftijdsontslag is in de discussie over leeftijdsdiscriminatie niet aan de orde. Toch is ook dit in de ondernemende samenleving in toenemende mate een vreemde eend in de bijt, overblijfsel van een tijd waarin arbeid vooral als *hardship* werd ervaren en waarin niet-werken de kans bood te genieten van een welverdiende rust. Een verbod op leeftijdsontslag doet niets af aan deze kans, maar kan wel het automatisme doorbreken waarmee mensen op zekere dag buiten het arbeidsproces worden gezet. Er zijn meer argumenten om de strijd aan te binden met het leeftijdsontslag:

- hierboven werd al gewezen op het zelfvervullende karakter van een vastliggende leeftijdsgrens;
- ontslag wegens het bereiken van een bepaalde leeftijd kan aangemerkt worden als een vorm van discriminatie en om die reden in strijd met artikel 1 van de grondwet;
- het noopt werkgevers ertoe hun ouder wordende werknemers tijdiger en eerlijker feedback te geven op hun functioneren. Het argument 'laat hem die laatste paar jaar nu maar zitten, straks gaat hij toch met VUT/pensioen' gaat dan immers niet meer op. Zodoende kunnen ouder wordende werknemers ook eerder anticiperen op mogelijke nieuwe carrièrepaden;
- de kosten van de vergrijzing zouden makkelijker gedragen kunnen worden als de arbeidsparticipatie van ouderen zou stijgen.

Bij leeftijdsontslag, in het bijzonder waar het de pensioengerechtigde leeftijd betreft, moet goed worden onderscheiden tussen het ontslag aan de ene kant en het recht op pensioen en AOW aan de andere kant. Een verbod op leeftijdsontslag heeft niets af te doen aan de structuur van pensioen en AOW. Het is wel mogelijk dat een veranderend arbeidsaanbodgedrag van oudere werknemers op termijn zal vragen om aanpassingen van deze structuren. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat oudere werknemers later willen pensioneren met een hoger pensioen, of eerder met een lager pensioen. Evenzo is het denkbaar dat als meer oudere werknemers gebruik maken van de mogelijkheid om te blijven werken ook de AOW wordt aangepast, bijvoorbeeld dat die geleidelijk aan stijgt van een deeltuitkering naar een volledige uitkering in de jaren

^{20]} Tweede Kamer, *Verbod tot het maken van onderscheid op grond van leeftijd bij het aanbieden en het aangaan van een arbeidsverhouding (Wet verbod op leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie bij de arbeid)*; vergaderjaar 1997-1998, 25 677 nrs. 1-2.

^{21]} Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 677, op. cit., nr. 3, blz. 13.

rond het vijfenzestigste levensjaar. Dergelijke aanpassingen zijn op voorhand echter niet noodzakelijk.

Tot slot van deze uiteenzetting over de uitdaging waar de overheid zich voor gesteld ziet om het arbeidsaanbod actief te gaan vergroten, moet de vraag gesteld worden wat al die mensen voor werk zullen gaan doen. Daarmee komen we aan de tweede uitdaging voor overheidsbeleid: verder vergroten van de werkgelegenheid.

Stimuleren vraag naar arbeid

Stimuleren van de vraag naar arbeid lijkt een tweede natuur te zijn geworden voor het Nederlandse sociaaleconomische beleid. Al sinds jaar en dag is loonmatiging het centrale element in dit beleid. Maar daarnaast kan ook gewezen worden op zaken als marktwerking en deregulering, stimuleren van ondernemerschap, enzovoort. Mede dankzij deze permanente en intensieve aandacht voor het fenomeen van de werkgelegenheidscreatie dienen zich steeds weer nieuwe inzichten en daarmee samenhangende beleidsopties aan. In het verlengde van de analyse van hoofdstuk 2 kunnen enkele opties worden besproken die overigens net als hiervoor louter indicatief zijn voor de richting waarin verder gezocht kan worden.

Ten eerste gaat het erom dat mensen zelf hun banen maken en waarschijnlijk zelfs in toenemende mate. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, is een belangrijke bevinding voor het arbeidsmarktbeleid er in gelegen dat schokken in het arbeidsaanbod zich in betrekkelijk korte tijd blijken te vertalen in meer werkgelegenheid. Wat dit betreft kan naast het eerder genoemde macro-onderzoek bijvoorbeeld ook verwezen worden naar de ontwikkeling van bepaalde deel terreinen van de arbeidsmarkt. Zo voorspelt in 1978 het ministerie dat destijds nog Onderwijs en Wetenschappen heette, voor 1990 een aanbod van hoger opgeleiden van 14 procent van het totale arbeidsaanbod³². Het ministerie voorziet dat slechts 7,6 procent van de banen om een hogere opleiding zullen vragen: 'een oplossing voor deze problematiek zal zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde moeten worden gezocht' (blz. 18). In werkelijkheid is in 1990 ruim 20 procent van de werkzame personen hoger opgeleid³³. Er blijkt zich dus nog meer hoger opgeleid arbeidsaanbod te hebben aangediend dan het ministerie in 1978 kon bevroeden en dat terwijl de hoeveelheid die men wel voorzag bijna 100 procent groter was dan de te verwachten vraag naar hoger opgeleiden. Nu blijkt in de praktijk dat sommige hoger opgeleiden in beginsel overschoold zijn voor de banen die zij verrichten. Bij het concept overscholing kunnen echter vele vraagtekens worden geplaatst³⁴, maar duidelijk is dat niet tweederde van de hoger opgeleiden last heeft van overscholing, zoals het verschil tussen 7,6 procent banen en 20 procent werkenden met een hogere opleiding zou suggereren³⁵. De conclusie hier kan tweeledig zijn: 1. de arbeidsvraag is niet te voorzien, en 2. hoger opgeleiden zijn blijkbaar erg goed in staat voor zichzelf voldoende boeiend werk te creëren. Deze waarneming past in een op meer plaatsen waar te nemen ontwikkeling waar onderzoekers argumenten en empirie verzamelen tegen wat zij de 'lump of labor fallacy' noemen: de misvatting dat er een vaste hoeveelheid werk(gelegenheid) is die we

^{32]} Tweede Kamer, *Onderwijsbegroting, memorie van toelichting*; vergaderjaar 1978-1979, 15 300 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 18.

^{33]} Centraal Bureau voor de Statistiek, *Enquête Beroeps Bevolking 1990*; Voorburg, 1991, blz. 112.

^{34]} Zie bijvoorbeeld: WRR, *Hoger onderwijs in fasen*; Rapporten aan de Regering nr. 47, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1995, i.h.b. par. 3.3.

^{35]} G. van den Berg e.a., *Worker turnover at the firm level and crowding out of lower educated workers*; Research Memorandum 1998-49, Alert, Vrije Universiteit Amsterdam, 1998, waarin geconcludeerd wordt dat zelfs bij conjunctuurschommelingen er geen noemenswaardige verdringing optreedt van lager opgeleiden door hoger opgeleiden.

gezamenlijk moeten doen en onderling moeten verdelen³⁶. 'People cause jobs', zoals de Engelse econoom Layard het formuleert³⁷.

Als een tweede mogelijkheid de vraag naar arbeid te vergroten, kan gepoogd worden bestaande informele activiteiten te formaliseren. Belangrijk aspect van de ondernemende samenleving is dat gepoogd wordt zoveel mogelijk werkzaamheden te organiseren in de vorm van betaalde arbeid. Dat betekent dat actief gezocht moet gaan worden naar mogelijkheden thuisarbeid, vrijwilligerswerk, grijze en zwarte arbeid in het reguliere betaalde circuit te trekken. Dat vrijwilligerswerk zich buiten de reguliere (arbeids)markt bevindt, heeft veel te maken met een cultuur waarin onbetaald werk in hoger aanzien staat dan betaalde arbeid. En ook met cultuur te maken, heeft de situatie waarin het als een gegeven wordt beschouwd dat bijvoorbeeld voor zorg niet betaald hoeft te worden. Een eerste stap om informele activiteiten te gaan organiseren als betaald werk, zou zich kunnen richten op de beïnvloeding van deze cultuuraspecten. Zo zou bijvoorbeeld een programma dat er op gericht is meer betaalde krachten aan het werk te krijgen in sportverenigingen vruchten af kunnen werpen.

Een derde mogelijkheid die aansluit bij de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving is het geheel aan subsidies opnieuw tegen het licht houden. Zoals in hoofdstuk 2 werd getoond, is de markt in toenemende mate in staat zelf te zorgen voor een veelheid aan goede doelen. Daarmee verandert de behoefte aan subsidiëring van wenselijk geachte activiteiten. Een resultaat van een dergelijke exercitie zou een verlaging van belastingen tot gevolg kunnen hebben, die op zijn beurt weer extra ruimte schept voor bedoelde activiteiten om onder marktconforme omstandigheden te kunnen functioneren.

Ten vierde en ten laatste kan gewezen worden op de drempel die is opgeworpen in het loonkostengebouw. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen het loonkostengebouw en het inkomensgebouw, want die twee verschillen met name aan de onderkant significant. Dat verschil biedt ruimte voor beleid. Per 1 januari 1998 bedraagt het netto sociaal minimum *inkomen* voor een alleenstaande ouder dan 21 jaar 1374,56 gulden³⁸. We kunnen dit bedrag beschouwen als de absolute bodem van het inkomensgebouw (voor volwassenen). Als we hier tegenover zetten de absolute bodem in het loonkostengebouw dan ontstaat een aanzienlijk verschil: de loonkosten van het minimumloon voor een volwassen werknemer bedragen per 1 juli 1998 2884 gulden per maand⁴⁰. Dat betekent dat het verschil tussen het sociaal minimum inkomen en de minimale kosten die een werkgever betaalt voor een (volwassen) werknemer 210 procent bedraagt.

Onderin is dus veel ruimte om het loonkostengebouw te beïnvloeden zonder tegelijk het inkomensgebouw te ontwrichten⁴¹. Opgemerkt moet worden dat

³⁷] Zie bijvoorbeeld: 'One lump or two'; *The Economist*, 25 nov. 1995, en ook: L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings, op. cit., en: A. Kapteyn, A. Zaidi en A. Kalwij, op. cit.

³⁸] R. Layard, 'Preventing long term unemployment: an economic analysis'; in: D. Snower and G. de la Dehesa, *Unemployment Policy, government options for the labour market*; Cambridge University Press, 1996, geciteerd in: L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings, op.cit.

³⁹] Bedrag per maand, inclusief de maximale toeslag voor een alleenstaande (totaal 70% van het nettominimumloon), exclusief vakantiegeld à netto fl. 73,87 per maand. Bron: <http://www.szw.nl>.

⁴⁰] Het brutominimumloon voor personen ouder dan 23 jaar bedraagt per 1 juli 1998 fl. 2307,50, exclusief vakantietoelage. Daarbovenop komen premies die de werkgever moet betalen. Deze zijn afhankelijk van de sector waarin gewerkt wordt. Hier is uitgegaan van de 25% waarmee in de grafische sector gerekend wordt.

⁴¹] Op deze mogelijkheden wordt sinds het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1994, al gebouwd door middel van beleid van jaarlijkse verhogingen van het arbeidskostenforfait. Daarbij gaat het echter om het verhogen van de nettobeloning voor personen die aan het werk gaan, hier gaat het om verlaging van de loonkosten.

het bij bestaande initiatieven om loonkosten te verlagen aan de onderkant van het loongebouw (zoals de Wet Inschakeling Werkzoekenden⁴²) gaat om tijdelijke tegemoetkomingen in incidentele gevallen die bovendien voor bedrijven extra administratieve lasten betekenen. Tevens dient te worden opgemerkt dat studies die er op wijzen dat een verlaging van het minimumloon slechts beperkt, geen of zelfs een negatief effect hebben op de vraag naar arbeid, allemaal situaties analyseren waarin zowel de loonkosten van het minimumloon als de minimuminkomens worden beïnvloed⁴³.

Ter illustratie van de effecten van een verbouwing van het *loonkostengebouw* als hierboven bedoeld kan gekeken worden naar de verdiensten in sociale werkplaatsen. De gemiddelde werknemer in de WSW-sector heeft een toegevoegde waarde van ongeveer 1500 gulden per maand⁴⁴. De vaak aanzienlijk gehandicapte werknemers hebben daarmee een productiviteit die ruimschoots tekort schiet om de bestaande loonkosten van het minimumloon te kunnen opbrengen. Een normale werkgever die een WSW-er met een gemiddelde productiviteit zou aanstellen, zou daar per maand zo'n 1384 gulden bij inschieten (de bovenvermelde loonkosten à f 2884 minus f 1500 aan opbrengst). De toegevoegde waarde van de gemiddelde WSW-er lijkt echter wel voldoende om in de markt het netto sociaal minimum voor een alleenstaande te kunnen verdienen van 1374,56 gulden (met vakantietoeslag: f 1448.43). Dat een WSW-er een dergelijke productiviteit aan de dag kan leggen, wekt op zijn minst de suggestie dat vele anderen weer een kans zouden hebben op de reguliere arbeidsmarkt bij een generieke verlaging van de bodem van het loonkostengebouw (die het inkomensgebouw ongemoeid laat!).

Het is technisch mogelijk om de loonkosten onderin de markt te verlagen zonder daarbij het inkomen te beïnvloeden. Een geleidelijke generieke verlaging van de loonkosten van het minimumloon in combinatie met een geleidelijk stijgende *tax credit* voor werkenden in de laagste loongroepen, is een mogelijkheid⁴⁵. De *tax credit* moet dan steeds zo worden afgeregeld dat ondanks de verlaging van het minimumloon de minimuminkomens op peil blijven (of zelfs verbeteren). Men zou dit ook meer generiek kunnen bezien en op termijn kunnen streven naar een balansverkortung aan de onderkant van het loon- en inkomensgebouw: een belastingvrije voet die gelijk is aan het netto sociaal minimum dat op zijn beurt weer gelijk is aan de brutominimumloonkosten. Nog verder zou de stap gaan het brutominimumloon *lager* dan het nettominimuminkomen vast te stellen en het verschil te laten bijpassen door de fiscus in de vorm van een negatieve *arbeidsbelasting* (NAB). In overeenstemming met de participatiedoelstelling zou een NAB fundamenteel verschillen met ideeën die bekend staan onder de noemer negatieve *inkomstenbelasting* (NIB). In tegenstelling tot een NIB vereist een NAB dat er gewerkt wordt. Tevens zou een NAB een uitweg kunnen bieden uit bezwaren tegen andere vormen van inkomenssuppletie voor werkenden. Een negatieve aanslag van de fiscus hoeft immers niet te worden ervaren als 'hand ophouden na een week hard werken'. De meeste werknemers merken niets van de gewone aanslagen die de fiscus op hun loon doet omdat de administratieve handeling via de werkgever loopt. Een nega-

⁴²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Begroting 1998, memorie van toelichting*; Tweede Kamer, vergaderjaar, 1997-1998, 25 600, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 6-7.

⁴³] Zie bijv. D. Card en A.B. Krueger, 'Minimum wages and employment: a case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania'; *American Economic Review*, 1994, blz. 772-793 waarin gevonden wordt dat een hoger minimumloon tot meer werkgelegenheid leidt. Teulings interpreteerde deze resultaten voor de Nederlandse situatie en gaat daarbij ook uit van een één op één verband tussen loonkosten en nettominimumloon, C. Teulings, 'Hoger minimumloon: meer werkgelegenheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 7 december 1994, blz. 1112.

⁴⁴] W. Derksen, interne notitie WRR.

⁴⁵] Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, op. cit. Zie ook: P. de Beer, 'Wisselende vooruitzichten aan de onderkant van de arbeidsmarkt'; *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1997, nr. 4, blz. 296-310.

tieve aanslag langs dezelfde route zal hen evenmin opvallen. Nogmaals zij benadrukt dat een verbouwing van het loonkostengebouw als hier bedoeld slechts in een meerjarenplan geleidelijk aan gerealiseerd worden.

Met deze illustratie van het soort voorstellen dat past bij de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving, komen we aan de volgende uitdaging voor het werkgelegenheidsbeleid: hoe vinden vraag en aanbod elkaar?

Verbeteren aansluiting vraag en aanbod

Een belangrijke verandering van de arbeidsmarkt in de ondernemende samenleving betreft de wijze waarop vraag en aanbod elkaar vinden. Hiermee verandert ook de overheidstaak op het gebied van de werking van de arbeidsmarkt. In het traditionele beeld van de arbeidsmarkt is het de werkgever die de werkzaamheden definieert en vervolgens personeel gaat zoeken dat precies die handelingen kan verrichten die de werkgever verricht wil zien. In de ondernemende samenleving is er een veel actievere rol voor de betreffende werknemer: veel meer dan voorheen moet de werknemer zelf de betreffende functie kleuren, invullen of soms zelfs volledig creëren. Deze verschuiving vertaalt zich in andere eisen die werkgever en werknemer aan elkaar stellen en eveneens in andere manieren waarop zij elkaar vinden.

Er is een duidelijk waarneembare verschuiving van 'harde' eisen - opleiding, werkervaring, enz. - naar 'zachtere' kwalificaties die betrekking hebben op persoonlijkheid en vaardigheden. Waar in een Tayloristische productiehierarchie gestreefd kon worden naar een perfecte match tussen baaneisen en werknemercapaciteiten, geldt in een moderne onderneming veel eerder dat werkgever en werknemer samen een bepaalde activiteit tot bloei moeten kunnen brengen. De werknemer is niet langer het gereedschap van de baas, maar zelf verantwoordelijk voor de vertaling van de doelstellingen van de onderneming naar zijn eigen bijdrage daaraan. Ook in de beoordeling is een verandering aanwijsbaar. Niet alleen oordeelt de werkgever over de werknemer, maar de werknemer oordeelt evengoed over de ruimte die hij krijgt van de werkgever om zijn eigen talent te kunnen ontplooiën. De beoordeling van die ruimte is een zeer individueel gegeven: wat de ene werknemer als een adequate hoeveelheid ervaart, is voor de tweede te beperkend en voor de derde juist te ruim. De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving geeft zo een verklaring voor het zachter worden van selectiecriteria: dat is niet zo maar een modegril van werkgevers die van gekkigheid niet meer wisten hoe ze uit het overvloedige aanbod moesten kiezen. Integendeel, het is en wordt steeds meer een structuurkenmerk van verander(en)de arbeidsverhoudingen.

Met deze veranderende eisen aan elkaar, verandert ook de wijze waarop werknemer en werkgever elkaar vinden. De keuze van personeel is veel subjectiever in het geval werkgever en werknemer samen iets moeten gaan ondernemen: hebben zij aan een half woord genoeg om elkaar te begrijpen? Zijn ze in staat dezelfde doelen na te streven? Vinden ze het leuk om samen te werken? Dergelijke 'zachte' aspecten van de relatie tussen werkgever en werknemer zijn in de ondernemende samenleving niet langer randvoorwaarden, maar de essentie van de match tussen vraag en aanbod. Deze factoren bepalen immers of de werknemer zijn vrijheden en verantwoordelijkheden zodanig zal invullen dat de betreffende onderneming daardoor floreert.

Werving, maar vooral selectie krijgen hiermee geleidelijk aan een andere inhoud. De werving verandert in die zin dat de werkgever meer zal trachten zijn bedrijfscultuur naar potentiële sollicitanten te communiceren. Op die manier kan hij proberen sollicitanten te trekken die zich thuis voelen in die cultuur.

De verandering van selectieprocessen is van meer belang voor het overheidsbeleid. De selectie van personeel verandert van 'kiezen' naar 'ontdekken'.

Het is in dit verband niet verwonderlijk dat zowel werknemers als werkgevers in toenemende mate gebruik maken van tijdelijk werk als de eigenlijke selectieprocedure. Zo vinden Kleinknecht et al. in een studie voor de WRR dat ongeveer eenderde van de toetreders tot de arbeidsmarkt dat doet in een 'flexbaan'⁴⁶. Twee jaar later heeft ruwweg de helft van alle werkers in een flexbaan een vaste baan. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is op deze wijze een belangrijk kenmerk van en ook een randvoorwaarde voor de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving.

De specifieke betekenis van flexwerk als selectiemethode - of beter: als methode van elkaar ontdekken - kan een rol spelen bij de voortgaande discussie over flexibiliteit en zekerheid⁴⁷. Waar in de aldus getitelde nota van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de nadruk ligt op het zoeken van een middenweg tussen flexibiliteit en zekerheid, vraagt de betekenis van flexwerk als instrument waarmee vraag en aanbod elkaar vinden wellicht om een andersoortige scheidslijn. Zo'n scheidslijn zou dan het onderscheid moeten markeren tussen ge- en misbruik van flexwerk. Waar werkgever en werknemer een flexcontract gebruiken om elkaars kwaliteiten te ontdekken en de marktmogelijkheden te verkennen, heeft flex een nuttige functie. Waar werkgevers flexwerk benutten om hun machtspositie uit te baten, zal al snel sprake zijn van misbruik. Bij bedrijven die relatief veel en/of langdurig flexwerk gebruiken, kan de vraag worden gesteld of ze de mogelijkheden van flexwerk misbruiken. Overigens geldt - geheel in overeenstemming met het beeld dat hiervoor van de moderne arbeidsorganisatie is geschetst - dat bedrijven die relatief veel en/of langdurig flexwerk gebruiken, slechter presteren dan gemiddeld⁴⁸. Blijkbaar is de hiervoor geschetste samenwerking tussen werkgever en werknemer een winstgeverder strategie dan een optimalisering van de flexibele inzet van werknemers als gereedschap van de werkgever. De studie van Kleinknecht e.a. geeft als verklaring voor deze verschillende effecten de rol die *human capital* speelt in bedrijven; naarmate *human capital* belangrijker is, worden personeelwisselingen kostbaarder⁴⁹. In paragraaf 2.5 werd geconstateerd dat *human capital* voor steeds meer functies een belangrijk ingrediënt is. Blijkbaar heeft de markt op dit punt een eigen feedback-mechanisme ontwikkeld, dat ook nog eens steeds beter gaat functioneren.

In het oude concept van 'matching' op de arbeidsmarkt waren de arbeidsbureaus ooit de enige en later één van de belangrijkste spelers. Maar de vraag rijst of in de nieuwe situatie de overheid nog wel een rol heeft te spelen op het gebied van arbeidsbemiddeling. Aan de ene kant ontwikkelen de eisen die aan bemiddelingsbureaus worden gesteld zich in een tempo dat lastig is bij te benen voor een semi-overheidsorganisatie. Niet omdat de wil of de capaciteiten er niet zijn, maar domweg omdat de organisatiestructuur en de aansturing zich slecht verhouden met de dynamiek van de productie van een dergelijke dienst. Aan de andere kant geldt dat de markt zelf in deze de taken van de overheid in belangrijke mate heeft overgenomen of kan overnemen.

Afsplitsing en privatisering van de productieve taken van arbeidsvoorziening liggen in deze ontwikkeling voor de hand. De publieke opdracht aan arbeidsvoorziening om de minder kansrijken op de arbeidsmarkt te steunen, zou na een dergelijke operatie veel beter uit de verf kunnen komen. Arbeids-

^{46]} A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan, *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen; een exploratie op basis van de OSA vraag- en aanbodpanels; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 99*, Den Haag, Sdu uitgevers, 1997. De genoemde aandelen zijn gemiddelden over waarnemingen voor de jaren 1986, '88, '90, '92 en '94.

^{47]} Tweede Kamer, *Flexibiliteit en Zekerheid, brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid; vergaderjaar 1995-1996*, 24 543, 4 december 1995.

^{48]} Kleinknecht et al. op cit.

^{49]} Ibid.

voorziening zou zich niet meer belast weten met de noodzaak zoveel mogelijk vacatures te vervullen. In plaats daarvan zou zij kunnen trachten de gelden voor moeilijk bemiddelbaren - bijv. via een veilingsysteem - bij hoogst biedende of minst vragende commerciële bureaus uit te zetten. Op deze wijze zou arbeidsvoorziening de feitelijke bemiddeling kunnen overlaten aan professionals die zonder bureaucratische ballast het beste voor een cliënt kunnen nastreven. Arbeidsvoorziening zou zich dan kunnen toeleggen op de optimale aansturing van zijn onderaannemers zodat daar de sociaal meest wenselijke resultaten geboekt worden.

Conclusie

In het voorgaande is een aantal ideeën voor beleid gepresenteerd die samen indicatief zijn voor een participatiebeleid dat aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn geschetst. De belangrijkste invalshoek is een herbezinning op de scheidslijnen tussen de formele arbeidsmarkt en andere activiteiten. Hoofdstuk 2 suggereert dat in beginsel alle activiteit in aanmerking komt om als formele arbeid georganiseerd te worden. Tegelijkertijd dat er weinig reden bestaat om bepaalde groepen buiten het arbeidsproces te zetten of te houden. In de volgende subparagraaf zal de formele structuur van de arbeidsmarkt onder de loep worden genomen.

3.2.3 Arbeidsrecht

Het tweede onderdeel van studie met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid betreft de basisstructuur van het functioneren van de arbeidsmarkt: het arbeidsrecht. Het arbeidsrecht heeft zich ontwikkeld als antwoord - en als succesvol antwoord - op de problemen van de industriële economie. Het archimedisch punt van het arbeidsrecht is het bieden van wettelijke compensatie aan de zwakke werknemer die in een ondergeschikte relatie tegen loon werk verricht. We hebben gezien dat de arbeidsverhoudingen in steeds minder gevallen worden gekenmerkt door de scherpe tegenstellingen van weleer. De ondernemende samenleving wordt gekenmerkt door een veel grotere mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen werkgevers en werknemers. Dit roept de vraag op of het arbeidsrecht zelf moet worden aangepast aan de veranderende omstandigheden: heeft de oude structuur ongewenste nadelen in de nieuwe situatie? Vormt het arbeidsrecht wellicht een belemmering voor een wenselijke invulling van de mogelijkheden die de ondernemende samenleving biedt? Op deze vragen wordt in het navolgende gepoogd een antwoord te geven.

Onder het arbeidsrecht worden hier twee afzonderlijke aspecten van de ordening van de arbeidsmarkt verstaan. Ten eerste het arbeidsrecht in enge zin: de wettelijke regelingen aangaande de arbeidsovereenkomst, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden, enzovoort. Ten tweede de wettelijke kaders waarbinnen de marktpartijen invulling geven aan de arbeidsvoorwaarden. Te denken valt hier aan de wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) en de wet op de algemeen verbindend verklaring (avv) van CAO's. Maar bijvoorbeeld ook aan de wet op de ondernemingsraden (OR). Bij het arbeidsrecht in enge zin gaat het er dus om dat de wetgever zelf bepaalde (minimum)eisen inhoudelijk vastlegt. In het tweede geval gaat het om spelregels waaraan de marktpartijen zich dienen te houden. We zullen deze twee deelgebieden hierna afzonderlijk - zij het niet uitputtend - behandelen.

Arbeidsrecht in enge zin

Hoewel er op veel plaatsen gesproken wordt over het groeiende belang van zelfstandig ondernemerschap, over het einde van de baan voor het leven, over de flexibilisering van de arbeidsmarkt, enzovoort, wijst de empirie er niet op dat de principes van het arbeidsrecht in de ondernemende samenleving niet langer zouden voldoen. In de meeste OESO-landen is tussen de 80 en 90 procent van alle werkenden werkzaam in loondienst op basis van een traditioneel

arbeidscontract⁵⁰. Nederland vormt op deze regel geen uitzondering. Waar het de ontwikkeling van dit aandeel betreft, is het Verenigd Koninkrijk een opvallende uitzondering omdat dit het enige OESO-land is waar het aandeel structureel gedaald is in de afgelopen jaren, ten gunste van een stijgend aandeel zelfstandigen. In alle andere OESO-landen is geen sprake van grote verschuivingen in het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking⁵¹. Ook wijst niets er op dat de 'baan voor het leven' een verdwijnend fenomeen is. Bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de tijd die mensen gemiddeld in eenzelfde baan doorbrengen in 1997 zelfs een fractie groter dan in 1983: steeds ongeveer 7 jaar⁵². Burgess en Rees vinden in een onderzoek voor het Verenigd Koninkrijk voor de periode 1975-1993 ook geen aanwijzingen dat er bepaalde groepen zouden zijn die verhoudingsgewijs veel baanwisselingen doormaken⁵³. Dezelfde onderzoekers komen in een vergelijking met de veel sterker gereguleerde Italiaanse arbeidsmarkt tot de bevinding dat er eigenlijk geen noemenswaardige verschillen optreden in baanduur⁵⁴. De flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt maar tot een beperkte turbulentie op de arbeidsmarkt omdat bedrijven er alleen in zeer specifieke gevallen voordeel van hebben⁵⁵. Naarmate *human capital* belangrijker wordt, wordt het moeilijker werving en selectie te verrichten zonder flexarbeid (zie hiervoor) en wordt het tegelijk kostbaarder om eenmaal ingewerkte krachten weer kwijt te raken.

De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving is vooral een inhoudelijke verandering van het werk. De afgelopen jaren hebben die veranderingen er mede toe bijgedragen dat de wettelijke structuur van het arbeidsrecht op allerlei punten ter discussie heeft gestaan, maar feitelijke aanpassingen zijn zo goed als uitgebleven⁵⁶. Het lijkt erop dat de structuur die ontstond voor de industriële economie een uitstekende basis vormt voor de toekomst. Desondanks zijn er wel enige aspecten die de aandacht verdienen. Ten eerste gaat het om de reikwijdte van het arbeidsrecht in enge zin: het raakt alleen werknemers, terwijl de ondernemende samenleving de inhoud van alle mogelijke soorten betaalde activiteit juist gelijkschakelt. Steeds meer komt het voor dat vergelijkbare activiteiten en verantwoordelijken kunnen worden gevonden in zeer verschillende juridische situaties: zelfstandig ondernemer, maat in een maatschap, free-lancer en werknemer kunnen in hoge mate vergelijkbare werkzaamheden hebben met vergelijkbare verantwoordelijkheden en vrijheden, maar vallen desondanks onder zeer verschillende soorten regelgeving. Het meest pregnant is dit zichtbaar waar het de sociale zekerheid betreft. De geleidelijke privatisering van socialezekerheidsarrangementen biedt wellicht mogelijkheden om de toegang tot en de kosten van de sociale zekerheid gelijkmatiger te verdelen over alle soorten betaalde activiteit. Op een aantal andere punten heeft de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving er de afgelopen jaren al voor gezorgd dat de arbeidsmarkt meer een *level playing field* is geworden. In de huidige praktijk kan het uitzendwezen bijvoorbeeld gezien worden als een factor die de toetreding van buitenstaanders tot de

^{50]} Zie bijvoorbeeld data op diskette behorend bij: OESO, *Economic Outlook* nr. 63; Parijs, 1998.

^{51]} Ibid.

^{52]} D. Neumark, D. Polsky and D. Hansen, *Has job stability declined yet? New evidence for the 1990s*; NBER Working Paper 6330, december 1997.

^{53]} S. Burgess en H. Rees, *A Disaggregate Analysis of the Evolution of Job Tenure in Britain, 1975-93*; CEPR Discussion Paper No. 1711, October 1997.

^{54]} S. Burgess, L. Pacelli en H. Rees, *Job Tenure and Labour Market Regulation: A Comparison of Britain and Italy Using Micro Data*; CEPR Discussion Paper No. 1712, October 1997.

^{55]} Kleinknecht et al., op. cit.

^{56]} Zie voor een overzicht van de aanvallen: A.T.J.M. Jacobs *Kroniek van het Nederlandse Arbeidsrecht of: hinkend op twee gedachten*, *Nederlands Juristen Blad*, 17, 29 april 1994, blz. 570-578 waarin de auteur overigens al ziet aankomen dat er weinig zal veranderen.

arbeidsmarkt vergemakkelijkt en daarmee bijdraagt aan een eerlijker concurrentie tussen *insiders* en *outsiders* op de arbeidsmarkt. Tegelijk is zichtbaar dat in sommige sectoren de insiders nog altijd een aanzienlijke machtspositie hebben. Zo zijn de onderwijsbonden er in de loop der jaren steeds in geslaagd bezuinigingen af te wentelen op nieuwe en aankomende leraren. Het ligt voor de hand dat ook hier meer en gelijkwaardiger concurrentie zal ontstaan, maar dan nog lijkt het waarschijnlijk dat de traditionele arbeidsovereenkomst de dominante figuur blijft. Trekken we de ontwikkelingen door naar de verdere toekomst, dan zou het kunnen dat er behoefte ontstaat aan eenvoudige meer op gelijkwaardigheid gebaseerde werkovereenkomsten. In de huidige wettelijke kaders lijken geen formele belemmeringen te schuilen voor het ontstaan van de dergelijke figuren. Geconcludeerd kan worden dat de transactiekosten van alternatieve werkovereenkomsten misschien wel structureel hoger uitvallen.

Ten tweede gaat het om het groeps karakter van het arbeidsrecht. De gedachte was dat de kracht van werknemers vooral in hun aantal ligt en alleen een collectief optreden tot een machts evenwicht leidt. Zoals we hebben gezien, leidt de ondernemende samenleving tot een meer natuurlijk evenwicht tussen werkgevers en werknemers. Daarmee zou het kunnen dat de ondernemende samenleving een meer op de individu dan op de groep gericht arbeidsrecht vereist. Een voorbeeld waar de bestaande regelgeving onder druk staat, betreft het pensioenrecht. Het ligt in de rede dat dit geleidelijk aan verbouwd gaat worden naar een stelsel van individuele pensioenopbouw.

Ten derde gaat het om het uitgangspunt van eenzijdige afhankelijkheid. Bijvoorbeeld het arbeidsomstandighedenrecht past veel beter bij de situatie in een traditioneel industrieel bedrijf dan in een arbeidsorganisatie waar *human capital* het voornaamste productiemiddel vormt. Zijn in de traditionele situatie goede arbeidsomstandigheden een vorm van luxe, in een bedrijf dat in belangrijke mate gebruik maakt van *human capital* is het één van de belangrijkste instrumenten van de werkgever om samen met het personeel optimale prestaties te behalen. In die situatie kunnen de uitgebreide voorschriften van de arbeidsomstandighedenwetgeving zelfs contraproductief werken, zoals het bureaustoelenvoorbeeld van paragraaf 2.5.1 illustreert. Probleem hierbij is de ongelijke ontwikkeling van arbeidsplaatsen: waar voor de ene arbeidsplaats de arbeidsomstandighedenwetgeving aanwijsbaar contraproductief werkt, is zij voor de andere plaats onmisbaar. En het onderscheid tussen beide typen werkplekken loopt niet langs eenvoudig aan te wijzen sectorale of andersoortige grenzen. Het lijkt er op dat een arbeidsomstandighedenwetgeving die uitgaat van een zorgplicht zoals bijvoorbeeld voorgesteld in het rapport van de zogenoemde commissie Kortmann, beter past bij de pluriformiteit en dynamiek van de ondernemende samenleving⁵⁷. De zorgplicht verwijst naar een methodiek waarbij er geen doel- of middelvoorschriften zijn, maar slechts de vraag speelt of de werknemer schade heeft geleden die de werkgever had kunnen voorkomen. Tegen deze materie wordt zeer verschillend aangekeken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de kritiek van Faure op het rapport van de commissie Kortmann. Faure wijst er op dat de 'oude' arbeidsomstandighedenwetgeving ook de herkenbaarheid van wat wel en niet mag vergroot⁵⁸. De uiteenlopende visies worden ook geïllustreerd door het beleidsvoornemen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1996 - hij wilde met kleine stapjes in de richting van de zorgplicht - en de reactie daarop van de Sociaal Economische Raad in 1997, die deze kant helemaal niet op wil⁵⁹. Het wets-

⁵⁷] Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten over het wetgevingsbeleid voor de arbeidsomstandigheden, *Van Keurslijf naar Keurmerk*; Ministerie van Justitie, Den Haag, juni 1994.

⁵⁸] M.G. Faure, 'Rechtseconomische kanttekeningen bij de deregulering van de arbeidsomstandighedenwetgeving'; *Sociaal Recht*, 1995-5, blz. 140-149.

⁵⁹] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*; Voorburg, 1996 en Sociaal Economische Raad, *Advies heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*; 97/03, Den Haag, 1997.

voorstel dat de minister begin 1998 indiende, kent dan ook slechts een voorzichtige intentie in de richting van een zorgplicht, waarbij overigens vooral Europese richtlijnen als motivatie worden aangevoerd⁶⁰. De verschillen van inzicht kunnen deels ook voortkomen uit het naast elkaar voorkomen van structuren met een verschillende eigen logica.

Arbeidsrecht in brede zin

De afgelopen jaren is er in het beleid een trend waarneembaar waarbij bedrijfstakgebonden regelgeving wordt vervangen door meer generieke regels. In het arbeidsrecht is het toenemend belang van de ondernemingsraad een voorbeeld van een generieke vorm van regelgeving. Zijdelings van belang is in dit verband het voorbeeld van de vestigingswetgeving, waarin een veelheid aan branchegebonden eisen zijn vervangen door een aantal algemene eisen aan (startende) ondernemers. Deze trend kan gezien worden als een uitvloeisel van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving. Immers, in de ondernemende samenleving is het steeds lastiger om onderscheid te maken tussen verschillende soorten betaalde activiteit. Moet werken voor een milieuorganisatie beschouwd worden als liefdadigheid, als dienstverlening of is dat eigenlijk productiewerk (in de zin van het produceren van informatie en meningen over het milieu)? Evenzo kan men zich afvragen in welke branche de boer moet worden ingedeeld die een deel van zijn weiland inricht als golfbaan. En de telefoonmaatschappij die televisie op een computerscherm brengt? De Turkse bakker die zich snackbar noemt (en zo 24 uur per dag geopend kan zijn)? De voorbeelden van bedrijfstak-, branche- en sectoroverstijgende activiteiten zijn legio en die indelingen worden steeds minder geschikt als aanknopingspunten voor beleid.

De belangrijkste kaderregelingen in het arbeidsrecht - de wet op de CAO en de wet op de AVV - hebben bedrijfstakken als aangrijpingspunt. De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving ondergraaft deze basis. Daarmee is niet gezegd dat collectief overleg niet zou passen bij de ondernemende samenleving, wel dat het collectief overleg zal moeten mee-evolueren met de veranderingen op de (arbeids)markt. Er zijn in dit verband twee punten van belang. Ten eerste de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en ten tweede de organisatie van het overleg in bedrijfstakken.

Wat betreft het eerste punt is de vraag of het overleg tussen twee partijen, werkgevers en werknemers, in voldoende mate representatief kan blijven voor achterbannen waarvan de feitelijke activiteiten in menig opzicht steeds meer op elkaar gaan lijken. We hebben gezien hoe dat in elk geval geldt voor de inhoud van hun activiteiten: werknemers worden steeds meer zelf ondernemend en zelfstandig, zij zijn immers ondernemer met hun eigen *human capital*. Voor ondernemers geldt dat ze meer de functie van intermediair, regisseur en opdrachtnemer gaan vervullen en minder baas zijn in de traditionele betekenis van dat woord; zij scheppen de condities waarbinnen hun personeel ondernemend kan zijn. Tegelijk zijn ondernemers ook vaak weer onderaannemer en kunnen in die zin weer meer lijken op een (moderne) werknemer. Deze veranderingen hoeven niet direct van invloed te zijn op de formele status van werknemers en werkgevers - afhankelijkheden blijven bestaan - nochtans is het goed denkbaar dat de verschillen tussen werknemers onderling wel eens veel groter kunnen zijn of gaan worden dan die tussen werknemers en werkgevers. Voor werkgevers kan hetzelfde gelden. Al met al is niet op voorhand te zeggen wie precies zich op termijn vertegenwoordigd zullen voelen door werkgeversorganisaties en wie door werknemersorganisaties. Concreet zichtbaar wordt deze verwarrende ontwikkeling als vakbonden zich gaan inzetten voor de belangen van (kleine) zelfstandigen of andersom als werkgeversvertegen-

^{60]} Tweede Kamer, *Arbeidsomstandighedenwet 1998*; vergaderjaar 1997-1998, 25 879, 7 feb. 1998.

woordigers zich gaan ontfermen over free-lancers, eenmanszaken, en aanverwante. De decategorisering kan vervelend worden op het moment dat grote groepen zich niet meer door één van beide vertegenwoordigd voelt.

Duidelijk is dus dat de ingrediënten van het collectief overleg door de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving veranderen. Onduidelijk is hoe dat de betekenis van het collectief overleg zal beïnvloeden. Misschien ontstaat er behoefte aan andere vormen van collectief overleg of misschien verdwijnt de behoefte vanzelf. Maar misschien ook geldt dat het typisch Nederlandse overlegklimaat met zijn goede verstandhouding tussen werkgevers- en werknemersorganisaties heel goed in staat is mee te evolueren met de ontwikkeling van de achterban. Het overlegklimaat zou zelfs wel eens een belangrijk voordeel in de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving kunnen vormen, omdat de tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers hier te lande nauwelijks - en wellicht steeds minder - in ideologische loopgraven zijn verankerd.

Wat betreft het tweede punt is de vraag of het zinvol blijft collectief overleg bedrijfstaksgewijs te organiseren. Dit geldt wellicht niet eens zozeer het collectief overleg zelf, alswel de algemeen verbindend verklaring van de gemaakt afspraken over alle bedrijven in de betreffende bedrijfstak. Naarmate het lastiger wordt bedrijven in bedrijfstakken in te delen, met andere woorden naarmate bedrijven meer zelf de mogelijkheid krijgen een bedrijfstak uit te kiezen, wordt de zin van avv ondergraven. Er zijn twee strategieën denkbaar om met deze ontwikkeling om te gaan. Het is mogelijk de AVV geleidelijk aan te laten verwateren en te bezien welke effecten dit heeft. Ook lijkt het mogelijk bepaalde afspraken niet meer per bedrijfstak maar voor de gehele economie algemeen verbindend te verklaren en zo de werking van de AVV te versterken in plaats van te (laten) verzwakken.

3.2.4 Conclusie

In het arbeidsmarktbeleid is op een aantal punten de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving al zeer zichtbaar. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is daarvan een voorbeeld: de mogelijkheden werden verruimd en dat bevordert de kansen van outsiders op de arbeidsmarkt. Tegelijk zien we dat de grenzen van wat bedrijven aan flexibilisering kunnen gebruiken in de praktijk al snel worden bereikt en dat de meeste werknemers (blijven) werken op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Verschil met de oude situatie is hooguit dat werkgevers het nut van langdurige arbeidsrelaties nu hebben geïnternaliseerd: in een economie die draait om *human capital* zijn personeelwisselingen duur. Ander verschil met de oude situatie is dat de flexibiliteit precies daar wordt benut waar die het meest nuttig is, namelijk bij de werving en selectie van personeel.

Op een aantal andere aspecten geeft het voorgaande aan dat de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving zich nog in beleid moet gaan vertalen. Voornaamste aspect is daarbij dat het arbeidsmarktbeleid zich niet langer beperkt tot werknemers en werklozen. In de ondernemende samenleving worden zoveel mogelijk activiteiten in de vorm van betaalde activiteit georganiseerd. Een arbeidsmarktbeleid dat hierbij past, richt zich op allen die 15 jaar of ouder zijn, inclusief non-participanten, ondernemers en vooral ook ouderen.

Concreet lijkt het dan vooral noodzakelijk een actief beleid te gaan voeren ter vergroting van het arbeidsaanbod. Verlenging van de arbeidsduur, verbod van leeftijdsontslag en een verbeterde uitvoering van sociale zekerheidsregelingen zijn hier slechts enkele van vele beleidsmogelijkheden die aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast lijkt de ondernemende samenleving in toenemende mate vraagtekens op te leveren bij beleid dat op specifieke sectoren of bedrijfstakken is gericht. In de ondernemende samenleving

verdwijnen deze traditionele scheidslijnen tussen verschillende soorten activiteiten. Ook geldt dat regelgeving die concrete inputs voorschrijft, steeds minder past bij de ontwikkeling van de samenleving; zo kunnen de voorschriften van de arbeidsomstandighedenwetgeving in sommige gevallen zelfs contra-productief werken. Het gaat om een groeiend aantal situaties waarin het streven naar winst als het ware meekoppelt met de sociale wens van - in dit geval - goede arbeidsomstandigheden.

3.3 Onderwijsbeleid

De ondernemende samenleving kan een belangrijke invloed hebben op de toekomst van het onderwijsbestel. Aan de ene kant gaat het om een inhoudelijke uitdaging aan het onderwijs: wat voor soort onderwijs biedt mensen de juiste voorbereiding om in een ondernemende samenleving te kunnen functioneren? Daarnaast lijkt de ondernemende samenleving belangrijke nieuwe mogelijkheden te gaan bieden om goed onderwijs te organiseren. Op beide aspecten zal in deze paragraaf nader worden ingegaan. Met de termen 'onderwijs' en 'onderwijsbestel' wordt bedoeld op het hele scala van regulier onderwijs, tenzij anders vermeld. Tevens dient vermeld te worden dat deze paragraaf in belangrijke mate voortbouwt niet alleen op de analyse in hoofdstuk 2 maar ook op de WRR-rapporten *Hoger onderwijs in fasen* en *Tweedeling in perspectief*⁶¹.

Alvorens in te gaan op de impact die de ondernemende samenleving op het onderwijsveld kan gaan hebben, is het nodig eerst de voornaamste randvoorwaarde te bespreken. Hoewel de ondernemende samenleving op tal van plaatsen de markt beter doet functioneren, hebben de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 werden geschetst geen invloed op het soort positieve externe effecten die investeringen in onderwijs met zich meebrengen. Er blijft om die reden een voortdurende behoefte bestaan aan collectieve financiering van het onderwijs. Daarmee is niet gezegd dat de bestaande wijze van financiering ideaal is, maar wel dat de overheid de belangrijkste geldschieter is en moet blijven. Hiermee is gelijk aangegeven dat in de ondernemende samenleving de overheid onveranderd verantwoordelijk blijft voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs, op elk niveau van het onderwijsbestel. Binnen dit kader kan echter op zeer verschillende wijze vorm worden gegeven aan de gestelde doelen.

3.3.1 Inleiding: het belang van de ontwikkeling van motivatie

Naarmate de ondernemende samenleving verder vorm krijgt, wordt het minder goed mogelijk de inhoud van het onderwijs af te leiden uit de vraag naar arbeid. Voor steeds meer banen geldt namelijk dat ze de resultante zijn van de opleiding die de betreffende werkende heeft genoten. En een baan kan niet zowel input zijn voor als output zijn van een opleiding. De ondernemende samenleving zal het belang van opleiding voor het latere beroep niet verminderen. Het is slechts de relatie tussen opleiding en beroep die van aard verandert. De arbeidsmarkt vraagt steeds meer eigen ondernemendheid, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen. Tevens geldt dat werkenden in toenemende mate worden aangesproken op alle dimensies van hun handelen. In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat de arbeidsmarkt steeds meer mogelijkheden biedt om eigen idealen in betaalde activiteit om te zetten. Combinatie van deze ontwikkelingen betekent dat banen in toenemende mate worden vormgegeven door de mensen die ze uitoefenen. Hun kennis, motivatie en vaardigheden worden meer bepalend voor vorm en inhoud van hun baan. De rol van het onderwijs verschuift zo van volgend in de richting van naar sturend voor de arbeidsmarkt. Niet langer zijn uitsluitend banen bepalend voor het onderwijs, maar steeds meer is het onderwijs van invloed op het soort banen.

⁶¹] WRR, op. cit.

Dit betekent een belangrijke verandering in de aard van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een groot deel van de beleidsinspanningen de afgelopen decennia zijn juist gaan zitten in een toespitsen van opleidingen op concrete banen. Extreem gesteld zet de ondernemende samenleving de relatie tussen opleiding en baan op zijn kop. De opleiding levert het gereedschap om daarna de eigen baan vorm te geven, in min of meerdere mate nieuw te creëren. Doordat zij zelf hun banen kleuren en vormgeven, bestaan die banen nog niet in hun latere vorm op het moment dat leerlingen aan hun opleiding beginnen. De inhoud van banen kan dan ook moeilijk de enige basis vormen voor de inhoud van het onderwijs. Dit vraagt om bezinning op de vaststelling van curricula. Want als bestaande banen onvoldoende informatie bevatten om het onderwijs op te baseren, waarop moet de inhoud van het onderwijs zich dan oriënteren?

Voorafgaand aan de beantwoording van die vraag moet een paar dingen worden verduidelijkt. Ten eerste is het niet zo dat de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving zich als een donderslag bij heldere hemel aandient. Men kan niet eenduidig aangeven welk aandeel van de huidige banen in welke mate zijn vormgegeven door de personen die die banen uitoefenen, slechts dat het om een significant en groeiend aandeel gaat. Tegelijk zal het ook nog lange tijd zo zijn dat een significant aandeel van de banen niet of in slechts geringe mate vrijheden biedt en eigen verantwoordelijkheid en ondernemingszin belonen. De omkering van het referentiekader voor het onderwijs verloopt geleidelijk en niet voor alle richtingen in hetzelfde tempo. Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat de bestaande praktijk van aansluiting op de arbeidsmarkt het onderwijs aan de staart van het peloton heeft gesitueerd: de banen zijn gegeven en het onderwijs moet daartoe zo goed mogelijk kwalificeren. In een ondernemende samenleving moet goed onderwijs juist een voortrekkersrol vervullen. Waar de invloed van initieel onderwijs zich in de tijd langdurig laat gelden, is de urgentie van aanpassing groot.

Ten tweede beperkt de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving zich niet tot bepaalde opleidingscategorieën of beroepssectoren. Hoewel de ontwikkeling in verschillende richtingen uiteenlopende snelheden kan hebben, werd in hoofdstuk 2 duidelijk dat alle mogelijke soorten arbeid erdoor geraakt worden; niet alleen kennisarbeid waar hogere opleidingen voor vereist zijn, maar vooral ook zorgarbeid en persoonlijke dienstverlening, activiteiten die niet altijd een hoog opleidingsniveau vereisen. Ook deze activiteiten gaan gepaard met een toenemende autonomie en eigen verantwoordelijkheid voor de betreffende werkenden, ook hier worden banen in toenemende mate gevormd door werknemers in plaats van andersom.

Met deze twee opmerkingen vooraf wordt de vraag naar een nieuw referentiekader voor de inhoud van het (reguliere) onderwijs nog prangender. Zo'n nieuw adagium moet betekenis hebben voor alle soorten opleidingen en kan veel invloed hebben op het werk dat op termijn in onze samenleving wordt verricht. Om zo'n nieuw adagium te formuleren, kan worden aangesloten bij een aantal elementen van recente discussies omtrent aard en invulling van het onderwijs. Zo werd in het kennisdebat door veel deelnemers gewezen op het zelfstandige belang van kennis: kennis is niet alleen instrumenteel voor de uitoefening van tevoren vastgestelde taken, maar juist ook intrinsiek van waarde in de zin dat kennis de basis is voor weer nieuwe activiteit⁶². Andere aspecten in deze discussie betreffen het belang van 'leren leren' en van een 'leven lang leren'⁶³. Deze aspecten zijn in belangrijke mate te begrijpen als antwoorden

⁶²] 'Kennis maken met de toekomst; analyse en aanbevelingen naar aanleiding van het kennisdebat 1996-1997'; projectbureau Kennis voor Morgen, ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, maart 1997.

⁶³] Zie ook: 'Het nationaal actieprogramma een leven lang leren'; brief van de minister van OC&W aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor Onderwijs, Zoetermeer, 27 januari 1998.

op de reeds zichtbare onderdelen van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving.

Met de analyse van hoofdstuk 2 als basis kunnen we hier echter een stap verder gaan bij de beschrijving van een sturend beginsel voor de inrichting van het onderwijs. Opnieuw kunnen we redeneren vanuit de eisen die de arbeidsmarkt stelt. Maar nu gaat het niet meer om eisen die afgeleid kunnen worden uit bestaande functies en beroepen, maar veeleer om eisen die afgeleid kunnen worden uit wat mensen succesvol maakt in het vormgeven van hun eigen toekomst. Hiertoe zijn drie dingen van belang:

1. motivatie;
2. inhoudelijke kundigheid;
3. operationele vaardigheid.

Elke denkbare activiteit vraagt om een balans van deze drie aspecten: een goede verkoper moet niet alleen verkooptalent hebben (inhoud), maar moet ook een goede verkoper willen zijn (motivatie) en moet bovendien aan het eind van de dag zijn orders netjes in kunnen leveren (operationele vaardigheid). Een goede tennisser moet niet alleen kunnen toveren met een racket (inhoud), maar moet ook de nummer één willen zijn (motivatie) en moet bovendien zijn financiën kunnen organiseren, goed tegen reizen kunnen, enzovoort (operationeel). Onderwijs in een ondernemende samenleving krijgt dan de volgende twee doelstellingen:

1. leerlingen en studenten helpen bij het ontwikkelen van hun eigen motivatie en bij het ontdekken van hun eigen talent;
2. leerlingen en studenten helpen de benodigde capaciteiten te ontwikkelen om die activiteit daadwerkelijk te kunnen ontplooiën.

Met deze dubbele doelstelling verschuift ten minste een deel van de onderwijsaandacht van functievereisten naar individuen, van wat er geleerd moet worden, naar wie iets gaat leren. Een dergelijke verschuiving heeft ook belangrijke organisatorische consequenties, waaraan de volgende subparagraaf is gewijd. Eerst lijkt het echter zaak het verschil tussen de bestaande en een voor de toekomst wenselijke situatie aan de hand van enkele voorbeelden te illustreren.

Voorbeeld 1

Iemand heeft een administratieve opleiding gevolgd aan een mbo-instelling en wordt vervolgens lichtman bij een popartiest⁶⁴. De neiging bestaat de opleiding te roemen voor het feit dat met deze opleiding klaarblijkelijk alle wegen open staan. Ook is het mogelijk dat de opleiding de betreffende student een zetje in de goede richting heeft gegeven, al was het maar door duidelijk te maken wat hij in elk geval niet wilde gaan doen. Toch ontbreekt hier iets. Want wat is nu echt de bijdrage geweest van de onderwijsinstelling aan de ontdekking en ontwikkeling van het talent bij deze student? Wat is de bijdrage geweest van de onderwijsinstelling bij de ontwikkeling van de motivatie van deze student? De opzet van mbo-opleidingen gaat er vanuit dat mensen hun keuze gemaakt hebben vóór het moment dat ze aan de opleiding beginnen. De school moet de leerling dan de vereiste stof doceren om aan de eindtermen te voldoen. Dat leerlingen in het mbo (gemiddeld zo'n 16, 17 jaar oud) hun eigen talent en motivatie nog zouden kunnen gaan ontdekken, past niet in dit model en is al helemaal geen onderwerp van het onderwijs. Integendeel, ontdekken van een eigen talent of motivatie die niet in de al gekozen richting past, zou wel eens tot switchen kunnen leiden en dat is lastig en kost geld. De kostbaarheid hiervan heeft het onderwijsbeleid ertoe gebracht omwegen zoveel mogelijk af te kappen. Het onderwijsmodel is ingericht op het voldoen aan functievereisten en niet op het ontdekken van eigen talent. Ontdekken en

⁶⁴] Reclame-uiting van de gezamenlijke mbo-opleidingen, januari 1998.

ontwikkelen van eigen talent zou in dit geval gevraagd hebben om een veel breder palet aan vakken waarbinnen de student - in overleg met een decaan en andere al dan niet deskundigen - zijn eigen weg zou hebben gezocht en ontwikkeld en wie weet waar hij dan zou zijn uitgekomen.

Voorbeeld 2

De propedeuse van universitaire en hbo-opleidingen heeft een oriënterende en verwijzende functie (het mbo kent geen propedeuse). Daarmee zou de propedeuse eerstejaars studenten onder meer kunnen helpen te bepalen wat ze willen. De invulling van de propedeuse is er echter slechts op gericht studenten binnen de gekozen studierichting kennis te laten nemen van de verschillende subspecialisaties. De opzet van het onderwijs dwingt (aankomende) studenten op deze wijze tot kiezen in het duister. In het voorbereidend onderwijs zitten immers geen vakken psychologie, ecotoxicologie, geodesie, enzovoort. En in de propedeuse zitten dergelijke vakken alleen als daarvoor al is gekozen. De ontwikkeling van de wil tot het verrichten van bepaalde activiteiten wordt daarmee overgelaten aan de voorlichtingsdag en meer nog aan het toeval. De ondernemende samenleving vereist dat de ontwikkeling van motivatie een centraal element wordt van het onderwijs zelf (zowel voorbereidend als beroepsgericht).

Voorbeeld 3

Een kunstenaar die geen prijs durft te vragen voor zijn werk, een tandarts die niet kan boekhouden, een advocaat die niet kan interviewen, een wiskundeleeraar die geen orde kan houden, een mijnbouwer die geen kosten-batenanalyse kan maken, een milieu-activist die niet kan lobbyen, enzovoort. Elke activiteit vereist zowel inhoudelijke als operationele vaardigheden. Het Nederlandse onderwijsbestel legt echter een zware nadruk op het 'wat', het 'hoe' moeten de studenten vaak zelf maar ontdekken. Ook dit heeft veel te maken met de structuur van het onderwijs. Veel operationele vaardigheden hebben een generiek karakter; zeer verschillende beroepen vragen vaak zeer gelijksoortige vaardigheden. Vroegtijdige specialisatie maakt het echter bijzonder lastig de schaalvoordelen te benutten die mogelijk zijn bij het ontwikkelen van operationele vaardigheden.

Voorbeeld 4

'Operationeel maken' wil zeggen: van je eigen ideaal je werk kunnen maken. Dat betekent dat leerlingen een evenwicht moeten leren vinden tussen het ontwikkelen en koesteren van hun idealen aan de ene kant en de praktijk van werken voor een inkomen aan de andere kant. Zoals we in hoofdstuk 2 zagen, reduceert bestaande (oude) beeldvorming rond betaald werk dit evenwicht nogal eens tot slechts twee extreme opties: of idealen nastreven en niet eten, of je idealen uitleveren aan de commercie. De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving verrijkt deze dichotomie echter met een veelheid aan tussenposities en - wie weet - mogelijkheden voor synergie: de kunst is juist talent te gelde te maken zonder het te verkwanselen. Heeft de milieubeweging zijn idealen verkwanseld nu zij werkt met professionele, betaalde krachten? Er zijn zeker milieu-idealisten die hun idealen aan de wilgen hebben gehangen, maar er zijn er ook die dat niet hebben gedaan en nochtans hun brood verdienen met het najagen van hun idealen en daar wellicht zelfs meer succes mee hebben nu ze het professioneler aanpakken. In dit verband is het ook aardig om te verwijzen naar de ontwikkeling van de niet-commerciële popmuziek in de jaren zeventig. Niet-commerciële muzikanten genoten bij sommigen zeer de voorkeur, het probleem was echter dat de muzikanten van wie het de moeite waard was platen te kopen, juist daardoor commerciële muzikanten werden. De plaat niet kopen bood in deze geen uitkomst: zo kon de favoriete muzikant niet beluisterd worden en bovendien bedreigde dat het niet-commerciële idool in zijn bestaan als muzikant. De uitweg die de praktijk in deze lijkt te hebben gekozen, is: toch maar kopen die plaat en dan maar hopen dat de betreffende

muzikant stevig genoeg in de schoenen staat om zijn weelde te kunnen dragen. De popmuziek kent in deze overigens een rijk scala aan uitkomsten.

De voorbeelden geven aan dat de ondernemende samenleving met recht een uitdaging kan worden genoemd aan de inhoud en opzet van het onderwijs. Het onderwijsbestel kent nu een inrichting die er van uit gaat dat mensen weten wat ze willen op het moment dat ze het bestel betreden en dat ze vervolgens langs efficiënte leerwegen op een bestaande baan worden voorbereid. In dit model fungeren functie-omschrijvingen als de voornaamste klanten van het onderwijs en wordt getracht de leerlingenstromen bij te sturen in de richting van veelbelovende arbeidsmarktposities door middel van gedetailleerde voorspellingen van baankansen per opleidingsrichting⁶⁵. De meeste werkenden blijken overigens een beroep uit te oefenen waarvoor ze niet werden opgeleid⁶⁶.

De verplaatsing van het zwaartepunt van de onderwijsaandacht van het toekomstige functieprofiel naar de motivatie, het talent en de operationele vaardigheden van leerlingen en studenten, vereist een andere opzet van het onderwijs. De eisen die elk van deze drie stelt, worden hierna kort nagelopen.

Motivatie

In het huidige bestel is het zo dat motivatie geen onderdeel vormt van het onderwijsprogramma. Leerlingen en studenten worden geacht hun motivatie elders op te doen. Toch lijkt motivatie in de ondernemende samenleving in toenemende mate een belangrijke determinant voor de latere positie op de arbeidsmarkt. Onderzoek van het ITS dat in de jaren zestig werd verricht naar de motivatie-ontwikkeling van leerlingen wees uit dat motivatie vaak volgt na de keuze⁶⁷. Ook al ontwikkelen leerlingen onder invloed van tal van factoren bepaalde ambities en motivaties, deze blijken van weinig voorspellende betekenis voor gemaakte keuzen en passen zich daarna ook aan de keuzen ten aanzien van opleiding en beroep aan. Deze waarneming laat onverlet dat leerlingen in leerpaden terecht kunnen komen waarvoor ze niet optimaal gemotiveerd zijn. Hoewel ze motivatie ontwikkelen na een keuze, kan het toch zo zijn dat ze meer motivatie zouden ontwikkelen bij de ene dan bij een andere keuze. Dat leerlingen soms behoefte hebben te switchen tussen verschillende opleidingen wijst uit dat leerlingen bereid zijn een hoge prijs te betalen in de hoop een leerpad te treffen waarvoor ze meer motivatie kunnen opbrengen. De kans dat leerlingen in precies dat pad terecht komen waar ze een maximale motivatie kunnen bereiken, is in het licht van het systeem van de efficiënte leerwegen echter klein. Het ITS-onderzoek lijkt ook de sleutel te bevatten om motivatie-ontwikkeling tot onderwerp van het onderwijs te maken: creëer voor leerlingen steeds situaties waarin ze twee of drie uiteenlopende richtingen tegelijk kunnen aftasten om daarna - bijv. elk half jaar - in een overleg tussen decaan en leerling te besluiten voor welke richting voldoende motivatie bestaat om door te gaan, welke nieuwe richting zou kunnen worden afgetast en welke - eventueel tijdelijk - zou moeten afvallen. Bij dit laatste gaat het slechts om een mogelijke invulling om te illustreren hoe motivatie-ontwikkeling onderdeel van het onderwijsprogramma zelf kan worden.

Talent

Voor de ontwikkeling van talent geldt in grote lijnen wat ook geldt voor de ontwikkeling van motivatie. Hoewel ontdekken en ontwikkelen van talent meer een onderdeel vormt van het bestaande onderwijsbestel, kan ook hier meer

⁶⁵] Zie bijvoorbeeld: Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), *De arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2002*; Maastricht, 1997.

⁶⁶] ROA, op. cit., *Statistische Bijlage*, blz. 188.

⁶⁷] F.P. Carpaij en J.M. van Westerlaak, *Beroepskeuze en werkgelegenheid*; ITS, 1973.

expliciet aandacht aan worden besteed. De nadruk in de opzet van onderwijsprogramma's ligt in hoge mate op het voldoen aan eindtermen, binnen een eenmaal gekozen richting. Dat betekent dat het palet aan mogelijke talenten waarop een leerling wordt uitgedaagd relatief beperkt is. Voorbeeld 1 gaf hiervan een sprekend voorbeeld. Tevens lijkt het er op dat het voldoen aan een eindterm niet in alle gevallen de maximale ontwikkeling van een talent vereist; het halen van de eindterm komt in de plaats van het behalen van het hoogste.

Operationele vaardigheden

In veel opleidingen is de afgelopen decennia op de een of andere wijze aandacht ontstaan voor de ontwikkeling van meer algemene vaardigheden, maar ook op dit punt lijkt er nog veel gewonnen te kunnen worden. De aandacht richt zich vooral op spreken en schrijven en in mindere mate op bijvoorbeeld: plannen maken (van kunstenaar tot ondernemer en voor velen daartussen is het belangrijk om een plan te kunnen maken en presenteren in woord en geschrift^{68]}), verkopen (zowel voor de commercie als voor kunstenaars en milieu-activisten zijn verkoopvaardigheden van belang), debatteren, leiding geven, organiseren, administreren, enzovoort.

In het navolgende wordt ingegaan op de vraag hoe dergelijke eisen aan de inhoud van het onderwijs organisatorisch kunnen worden verwezenlijkt.

3.3.2 De kwaliteit van het onderwijs

In 1997 doorbrak het dagblad *Trouw* een belangrijke - ongeschreven - regel van het Nederlandse onderwijsbestel: de kwaliteit van alle scholen van eenzelfde categorie is gelijk en onbesproken. *Trouw* publiceerde een vergelijking van scholen onder andere gebaseerd op eindexamencijfers en concludeerde niet alleen dat er verschillen zijn tussen scholen, maar wees de verschillen ook aan: dat is een goede school en dat een mindere. Van belang is vervolgens de reactie op de actie van *Trouw*: kritiek op de gehanteerde meetlat gevolgd door een streven van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OC&W) om zelf een 'objectieve' meetlat te creëren.

Deze reactie is interessant omdat hij totaal indruist tegen de logica van de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn geschetst. Daar werd betoogd dat de informatisering van de samenleving tal van mogelijkheden biedt voor nieuwe en betere methoden van feedback, de doorzichtigheid van markten enorm kan bevorderen en zo een proces mogelijk maakt van permanente kwaliteitsverbetering en afstemming op de behoeften van de omgeving. In dit geval gaat het om de markt waar onderwijs wordt verhandeld en informatie over de kwaliteit van het onderwijs zou die markt doorzichtiger kunnen maken. Hiertoe lijkt het echter wel nodig dat de informatiegaring en -verspreiding zelf ook aan concurrentie onderhevig is. Het zou meer in de lijn van de maatschappelijke ontwikkelingen hebben gelegen als het ministerie de bij haar voorhanden informatie over scholen aan verschillende marktpartijen ter beschikking zou hebben gesteld (zou hebben verkocht? Wie weet tegen welke prijs!) en vervolgens erop zou hebben toegezien dat er eerlijke mededinging zou ontstaan op een markt voor onderwijsinformatie. Die markt voor onderwijsinformatie zou zich vervolgens richten naar wat de afnemers van die informatie belangrijk vinden, in casu werkgevers, ouders van leerlingen, de leerlingen zelf en wellicht ook weer het ministerie van OC&W als gebruiker van de informatie die op de markt verhandeld wordt^{69]}. Interessant is dan vervolgens om te zien

^{68]} Vrij naar Joost Effers in een radio-interview, september 1998, radio 1.

^{69]} Een markt voor informatie roept automatisch de vraag op of de kosten van informatie niet tot ongelijkheid in het informatiegebruik zullen leiden. Bedacht moet dan wel worden dat de bestaande situatie ook gekenmerkt wordt door informatie-ongelijkheid: ouders horen van andere ouders uit hun eigen peer-group welke scholen 'goede' scholen zijn.

welke indicatoren belangrijk gevonden zullen gaan worden. Op voorhand valt daarover weinig zinnigs te zeggen. Waar de één vooral zal kijken naar de eind-examencijfers, kijkt de ander wellicht naar het opleidingsniveau van het docentencorps, of naar het ziekteverzuim, naar de gemiddelde groepsgrootte, naar het drop-out percentage of naar de tevredenheid van oud-leerlingen. Allemaal aspecten die in verband kunnen worden gebracht met de kwaliteit van het geboden onderwijs; de consumenten van deze informatie mogen geacht worden in staat te zijn zelf te bepalen wat ze belangrijk vinden en wat niet. Ook kan verwezen worden naar empirisch onderzoek dat aangeeft dat ouders bij de keuze van een school nauwelijks letten op ratings, en juist een veel breder palet aan informatie wegen om te besluiten of een school bij hun kind zal passen⁷⁰.

Een goed werkende markt voor onderwijsinformatie kan een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen van het onderwijs zoals die in de voorgaande paragraaf werden geschetst. Daar werd gesteld dat het ontdekken, ontwikkelen en operationeel maken van individueel talent de voornaamste doelstelling van het onderwijs zou moeten worden. Dat betekent dat het belangrijker wordt dat individuele onderwijsconsumenten een passende leeromgeving kunnen kiezen. Wat voor de één een stimulerende omgeving is, is voor de ander benauwend. Wat voor de één vrijheid is, is voor de ander te vrijblijvend. Wat bij de één de zelfstandigheid bevordert, doet de ander verdwalen, enzovoort. Er is dus grote behoefte aan diversiteit in leervormen en aan informatie die mensen de mogelijkheid biedt gefundeerd te kiezen uit een gevarieerd aanbod. De onderwijskeuze die mensen maken, is vervolgens van invloed op de verdere ontwikkeling van het onderwijsaanbod; leervormen die veel leerlingen trekken, zullen worden gekopieerd, leervormen die weinig leerlingen trekken, zullen zich aanpassen of zich concentreren op het bedienen van bepaalde niches.

Het bestaande beleid lijkt een andere weg te prefereren. Hoewel afzonderlijke onderwijsinstellingen op alle niveaus sinds het midden van de jaren tachtig meer autonomie is verleend, lijkt het niet de bedoeling dat scholen die autonomie gebruiken om zich van elkaar te onderscheiden. Integendeel, tal van beleidsmaatregelen zijn er juist op gericht de verschillen tussen scholen te verkleinen. De variëteit tussen scholen werd bijvoorbeeld verkleind door de schaalvergrotingsoperaties in basis-, voortgezet en beroepsopleiding, door de invoering van een systeem van centrale eindtermen in het mbo, door de formulering van kerndoelen voor het basis en voortgezet onderwijs en door de formulering van doorstroomprofielen voor het voortgezet onderwijs. Tegelijk blijkt er bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van het voortgezet onderwijs een wens te zijn om variëteit te organiseren *binnen* de scholen. Deze doelstelling wordt bijvoorbeeld expliciet geformuleerd bij het zogeheten 'studiehuis'. Dit is een onderwijsconcept dat beoogt de zelfstandigheid van leerlingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs te bevorderen⁷¹. Dit concept lijkt voor wat betreft doelstelling en inhoud direct aan te sluiten op de behoeften van een ondernemende samenleving. Maar de vraag rijst of dit concept voor alle scholen, voor alle vakken, voor alle docenten en voor alle leerlingen in dezelfde mate effectief en gewenst kan zijn. De methode wordt overigens niet wettelijk opgelegd, aangezien eenduidig voorschrijven van onderwijsmethodieken niet mogelijk wordt geacht. Toch is de doelstelling van het ministerie van OC&W dat alle scholen voor voortgezet onderwijs de onderwijsmethoden van het studiehuis invoeren. Om dat te bewerkstelligen heeft het ministerie onder andere contracten afgesloten met de verschillende onderwijsverzorgingsdiensten.

⁷⁰] J.C. Teelken, *Market Mechanisms in Education*; dissertatie, Amsterdam, 1998.

⁷¹] CPS, *Perspectief in scholen, innovatieplan voor het voortgezet onderwijs*; Den Haag, 1997.

De mogelijkheden om een goed functionerende onderwijsinformatiemarkt in het leven te roepen zijn legio. Zo is er bijvoorbeeld voor het hoger beroepsonderwijs een uitgebreide enquête (hbo-monitor) onder recent afgestudeerden⁷². Van deze enquête worden nu slechts de geaggregeerde gegevens publiek gemaakt. Voor de consumenten van het onderwijs zijn echter juist de gegevens per instelling interessant. Op basis van die gegevens kunnen zij kiezen voor een bepaalde instelling. Nu worden de gegevens per instelling slechts gebruikt voor terugkoppeling naar de onderwijsinstelling en daarmee wordt (aankomend) studenten feitelijk de mogelijkheid ontnomen te bezien of de betreffende instelling wel bij hun wensen past. Het lijkt zelfs geen probleem dergelijke informatie commercieel te verzamelen en uit te baten, waar dit nu uit de collectieve middelen gefinancierd wordt. Immers, zowel instellingen als studenten hebben belang bij een zo goed mogelijke match tussen vraag en aanbod en zullen dus in beginsel bereid zijn de beschikbare informatie te verstrekken respectievelijk aan te schaffen. De overheid kan instellingen daarbij de verplichting opleggen bepaalde gegevens openbaar te maken. Een dergelijke verplichting kan nodig zijn om een informatiemarkt op gang te brengen. De hbo-monitor is overigens bepaald niet de enige informatiebron die nu al beschikbaar is: de RUBS-enquête levert een vergelijkbare bron en er zijn vele andere mogelijkheden informatie over afzonderlijke instellingen te vergaren en publiek te maken⁷³.

Tot slot moge het duidelijk zijn dat een goed functionerende informatiemarkt alleen dan functioneel kan zijn voor de kwaliteit en de ontwikkeling van het onderwijs als de instellingen voldoende vrijheid hebben om hun interne structuren te veranderen en om te verschillen van elkaar. Een dergelijke vrijheid vergt een aanzienlijke bijstelling van de gangbare sturingsconceptie in het onderwijsbeleid.

3.3.3 De efficiëntie van het onderwijs

Naarmate het beter lukt onderwijsprogramma's te richten op de ontwikkeling van individuele motivatie, talent en operationele vaardigheden, verschuiven ook de mogelijkheden schaalvoordelen te benutten in het onderwijs. In de bestaande situatie waar het onderwijs zich vooral richt naar de inhoud van bestaande beroepen en functie-omschrijvingen worden schaalvoordelen vooral gevonden in de bundeling van onderwijsactiviteiten voor gelijksoortige beroepen. Dat wil zeggen: medici bij medici, technici bij technici, kunstenaars bij kunstenaars, enzovoort. Deze efficiënties worden echter barrières op het moment dat de aandacht verschuift naar de ontwikkeling van de genoemde drieslag. Dit van worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van talent. Technische talenten, bijvoorbeeld, komen voor in combinatie met allerlei andere talenten: onderzoekers, ontwerpers, commerciëlen, creatieven, onderwijzers, verzorgers, enzovoort. Zolang deze combinaties zich voordoen in duidelijk herkenbare functies en beroepen op de arbeidsmarkt die bovendien niet te snel veranderen en waarvan er ook niet al te veel zijn, zijn er mogelijkheden technische opleidingen bij elkaar te houden en de vereiste combinaties te organiseren in de vorm van een beperkt aantal subspecialisaties. De schaalvoordelen verdwijnen echter naarmate het aantal subspecialisaties groeit en de dynamiek van gewenste combinaties toeneemt. De subspecialisaties lopen het risico dat ze de vereiste schaal niet bereiken en ze worden uitermate kwetsbaar voor modes en fluctuaties in het keuzegedrag van leerlingen en studenten. Deze problemen zijn aan de orde van de dag in mbo, hbo en wo.

^{72]} Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *HBO-monitor*; Maastricht, verschillende jaargangen.

^{73]} De Registratie van Uitstroom en Bestemming van Schoolverlaters (RUBS) is een jaarlijkse schriftelijke enquête onder 45.000 schoolverlaters (<http://www ldc.nl>).

De problemen nemen alleen maar toe als bedacht wordt dat het ook nog eens gaat om de ontwikkeling van motivatie en operationele vaardigheden om iets met het eigen talent te kunnen. Technici moeten de kans krijgen te ontdekken of ze echt techneut willen zijn (en mensen die in eerste instantie worden afgeschrikt door het vooruitzicht van een technische opleiding en toekomst, zouden wellicht toch de kans moeten krijgen te ontdekken of ze door techniek gegrepen kunnen worden). Voor wat betreft de operationele vaardigheden is het wellicht handig als technici goed kunnen rapporteren, een tweede taal beheersen, een beetje verstand van vergaderen hebben, leiding kunnen geven, iets weten van hoe ons rechtssysteem werkt en wellicht ook nog verstand hebben van milieuvraagstukken of zelfs meer in het algemeen enig zicht hebben op de plaats van hun eigen vak binnen het totale palet van (al dan niet wetenschappelijke) kennis. Ook deze zaken kunnen per subspecialisatie worden georganiseerd, maar allengs wordt duidelijk dat een organisatiestructuur die dwars staat op de bestaande arbeidsoriëntatie veel meer mogelijkheden biedt om alle mogelijke combinaties aan te bieden en toch schaalvoordelen te benutten. Wat technici aan presentatietechniek moeten beheersen, verschilt waarschijnlijk niet veel van de presentatiebagage waar sociologen voordeel van hebben. En wellicht is die tweede taal voor een veel bredere categorie leerlingen en studenten interessant dan alleen voor technici.

Een organisatiestructuur die de ontwikkeling van bepaalde talenten en vaardigheden weet te groeperen, kan zo niet alleen beter tegemoet komen aan de eisen van leerlingen en studenten en aan de eisen van de (toekomstige) arbeidsmarkt, maar tevens veel efficiënter opereren. De bestaande wettelijke kaders bieden echter onvoldoende ruimte om de mogelijkheden van alternatieve organisatiestructuren aan de praktijk te toetsen. In mbo, hbo en wo hebben afzonderlijke opleidingen een wettelijke basis. Nieuwe combinaties van vakken kunnen in die structuur alleen leiden tot nieuwe afsplitsingen in afzonderlijke subspecialisaties, waartegen de kosten zich op hun beurt weer verzetten. In het voorbereidend onderwijs zijn het de doorstroomprofielen en de vooraf vastgestelde eindexamennormen die de organisatiestructuur van scholen en de keuzemogelijkheden van de leerlingen beperken⁷⁴. Het basisonderwijs lijkt in dit verband nog de meeste vrijheden te bieden, al bestaat ook daar de neiging de uitkomsten van het onderwijs vooraf vast te stellen in de vorm van kerndoelen.

3.3.4 Kerndoelen en eindtermen

Kerndoelen en eindtermen vervullen een belangrijke functie in het onderwijsbestel. Ten eerste zijn ze van belang waar het gaat om het garanderen van een bepaald minimumniveau. Ten tweede zijn ze van belang waar het gaat om het bewerkstelligen van een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid in kennis en vaardigheden. Aan de centrale vaststelling en normering van onderwijs kleven echter ook een aantal nadelen. Kerndoelen en eindtermen beperken de dynamiek van het onderwijsbestel doordat er voor de onderwijsinstellingen weinig ruimte overblijft voor een eigen invulling van de onderwijsprogramma's. Ook beperken ze de variëteit aan onderwijsmethoden en de ontwikkeling van het onderwijs. Daarnaast kunnen ze leiden tot ongewenst calculerend gedrag zowel van onderwijsgeevenden als van de onderwijsconsumenten. Het is immers niet nodig om een maximale ontwikkeling na te streven; voldoen aan de centraal vastgestelde maatstaven is voldoende. Het belangrijkste probleem is echter dat kerndoelen en eindtermen een vertaling zijn van één onderwijsfilosofie: het onderwijs dient te prepareren voor een bepaalde functie of een bepaald beroep. Zoals we zagen, is het in toenemende mate van belang dat

⁷⁴] Zie in dit verband bijvoorbeeld ook: K. Schuyt, 'Het bèta-probleem'; *De Volkskrant*, 10 december 1997 die pleit voor herinvoering van de brede eindexamenpakketten van vóór de mammoetwet.

mensen zelf hun eigen toekomst kunnen vormgeven en dus eigen combinaties kunnen zoeken van dingen die ze belangrijk of interessant vinden of waar ze goed in zijn. De centrale vaststelling en normering van de inhoud van onderwijs betekent een belangrijke beperking van deze mogelijkheden.

De voordelen van de centrale bemoeienis kunnen worden gecombineerd met de groeiende behoefte aan individuele variatie in het onderwijs. Het betekent dat de centrale vaststelling van kerndoelen en eindtermen zich zou moeten beperken tot enkele kernaspecten van het onderwijs, en minder dan nu het geval is het hele onderwijsaanbod zouden moeten bepalen. Het betekent ook dat kerndoelen en eindtermen meer de rol gaan spelen van minimumnormen en -eisen.

Interessant is in dit verband ook de discussie over toelatingseisen, bijvoorbeeld tot universiteiten en hogescholen. In de Nederlandse beleidscontext ligt het voor de hand dat als er zogeheten selectie aan de poort zou moeten plaatsvinden, dit te doen op basis van objectieve, centraal vastgelegde normen. Eindexamencijfers worden in deze veel genoemd. De behoefte aan ontwikkeling van individueel talent vraagt echter om een heel ander type toelatingsbeleid. Voor de ontplooiing van individueel talent lijkt het van belang te zijn dat de leeromgeving goed aansluit bij motivatie, karakter en leerwensen van individuele studenten. Een dergelijke situatie verdraagt zich slecht met uniforme, objectieve toelatingsnormen en vraagt veeleer om de beantwoording van vragen als: passen wij bij elkaar? Dat betekent een persoonlijk oordeel van zowel onderwijsinstelling als student. En dat vraagt opnieuw om diversiteit aan onderwijsculturen en om doorzichtigheid van die diversiteit.

3.3.5 Samenvatting en conclusie: naar een nieuw onderwijsbeleid

Het voorgaande geeft aan dat de ondernemende samenleving zowel inhoudelijk als organisatorisch vraagt om een nieuw concept voor het onderwijsbeleid. Het gaat de scope van deze studie te boven om een dergelijke concept volledig uit te werken. Het is echter wel mogelijk - en dat was ook het doel van de exercitie hiervoor - een aantal ingrediënten te geven van een onderwijsbeleid dat past bij de maatschappelijke ontwikkelingen zoals die in hoofdstuk 2 zijn geschetst. In het voorgaande is een aantal punten naar voren gekomen waar de maatschappelijke behoefte en het bestaande onderwijsbeleid in toenemende mate gaan wringen. Centraal staat de waarneming dat in een ondernemende samenleving onderwijsconsumenten steeds minder behoefte hebben aan een traject naar bepaalde functies of beroepen en steeds meer aan de ontwikkeling van hun eigen wensen en kwaliteiten. Deze verschuiving botst met een aantal kenmerken van de bestaande structuur van het onderwijs.

- De leerpaden die in het huidige onderwijsbestel liggen besloten, impliceren dat er weinig ruimte is voor de deelnemers aan het onderwijs om te ontdekken wat ze eigenlijk zouden willen. De ontwikkeling naar een ondernemende samenleving betekent dat *will formation* een steeds cruciaal onderdeel van de schoolloopbaan wordt.
- De leerpaden die in het huidige onderwijsbestel liggen besloten (doorstroomprofielen, opleidingen), vormen in toenemende mate hindernissen voor de ontwikkeling van eigen talent. Scholen zouden meer vrijheid moeten krijgen het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. In het bijzonder belemmeren de huidige structuren de mogelijkheid om leerlingen met uiteenlopende beroepsoriëntaties dezelfde vakken en vaardigheden bij te brengen.
- Kerndoelen en centrale eindtermen zijn te zeer bepalend voor vorm en inhoud van het onderwijs. Ze belemmeren verschillen tussen instellingen, werken calculerend gedrag van instellingen en van studenten in de hand en beperken de mogelijkheden nieuwe combinaties van kennis en vaardigheden te doceren of te consumeren. De rol van kerndoelen en eindtermen zou (verder) moeten worden teruggebracht tot die van minimumvereisten.
- De toenemende behoefte aan een bij het individu passende leeromgeving botst

met de bestaande behoefte aan uniformiteit van onderwijsinstellingen. Instellingen zouden meer mogelijkheden moeten krijgen om van elkaar te verschillen. Het beleid zou zich er op moeten toelekken dat die verschillen zichtbaar worden voor de onderwijsconsument.

De behoefte aan individuele combinaties van vakken en vaardigheden betekent binnen de bestaande structuren automatisch een verdere proliferatie van doorstroomprofielen en opleidingen. Dat betekent een toename van de inefficiënties in het bestaande onderwijsbestel. Steeds meer worden vergelijkbare vakken binnen verschillende opleidingen aangeboden. De groei van het woud aan afzonderlijke opleidingen betekent dat op steeds meer plaatsen dezelfde vakken worden gegeven zonder dat de daaraan gekoppelde potentiële schaalvoordelen kunnen worden benut. Onderwijsinstellingen zouden de vrijheid moeten krijgen hun interne structuur naar eigen inzicht te organiseren. In het bijzonder zou de mogelijkheid moeten bestaan af te wijken van de clustering naar beroepsoriëntaties en te kiezen voor een clustering naar vakken en vaardigheden.

Deze spanningen en de geschetste oplossingsrichtingen roepen een beeld op van een onderwijsbeleid dat zich minder gaat bemoeien met de inhoudelijke ontwikkeling van het onderwijs, minder met de uitkomsten van het onderwijs en minder met de interne structuren van onderwijs. In plaats daarvan zou de beleidsaandacht zich moeten richten op de organisatie van variëteit en concurrentie tussen onderwijsinstellingen. Randvoorwaarde blijft de overheidsfinanciering, maar gezocht zou moeten worden naar een financieringsmethodiek die afzonderlijke instellingen maximale vrijheden geeft om eigen ontwikkelingsrichtingen te kiezen. Naast concurrentie tussen instellingen zou het beleid zich in elk geval ook moeten richten op het doorzichtig maken van de onderwijsmarkt, dat wil zeggen: concurrentie organiseren en bewaken op een markt voor informatie over individuele instellingen. Met deze ingrediënten is bepaald geen blauwdruk gegeven van een toekomstig onderwijsbeleid, maar zijn wel twee cruciale elementen aangeduid van een beleid dat een onderwijs op kan gaan leveren dat beter aansluit bij de voortschrijdende maatschappelijke behoefte.

3.4 Milieubeleid

3.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd zichtbaar gemaakt dat economie en leefwereld in toenemende mate vervlochten raken. Daar werd ook aannemelijk gemaakt dat dit gevolgen heeft voor overheidsbeleid, in het bijzonder waar de overheid tracht bepaalde waarden te beschermen tegen economische activiteit. De beschermfunctie van de overheid zou hier als het ware over de vluchtstrook ingehaald worden op het moment dat de markt datgene gaat voortbrengen wat de overheid juist tegen de markt wilde beschermen. Bepaalde vormen van overheidsingrijpen zouden in deze situatie zelfs contraproductief kunnen gaan werken. Deze situatie lijkt zich voor te doen bij het milieubeleid. In het navolgende zal eerst geschetst worden hoe de premissen achter het milieubeleid in de loop der jaren zijn verschoven, hoe er inmiddels een situatie is ontstaan waarin uiteenlopende geluiden kunnen worden beluisterd over hoe milieu zich verhoudt tot andere activiteiten en over hoe milieubeleid vorm gegeven moet worden. Vervolgens zullen deze verwickelingen in het licht geplaatst worden van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving en zullen op die grondslag enkele beleidslijnen naar de toekomst worden getrokken.

3.4.2 Ontwikkeling van de aandacht voor het milieu ⁷⁵

Sinds de klassieke oudheid zijn er door stadsbesturen en regeringen maatregelen genomen om stank en vuil in de stedelijke woonomgeving te beperken. In Nederland geldt vanaf 1810 - maar dat is zeker niet de oudste regeling - een Keizerlijk Decreet dat beoogt de overlast en kans op ongelukken van bepaalde inrichtingen en fabrieken te beperken door middel van een vergunningenstelsel. Dit stelsel wordt in 1875 opgenomen in de Fabriekswet, die in 1896 wordt vervangen door de Hinderwet. Tot het laatste kwartaal van de twintigste eeuw heeft de Hinderwet weinig invloed, onder andere omdat de meeste fabrieken en inrichtingen ongestraft zonder vergunning werken, terwijl vergunningen die worden aangevraagd vrijwel nooit worden geweigerd ⁷⁶.

Naast de aandacht voor schade aan mens en bedrijf ontstaat in het begin van deze eeuw aandacht voor de waarde van de natuur. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de oprichting in 1899 van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels en van de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (1901). Een ander voorbeeld vormt de oprichting in 1906 van de Vereniging Natuurmonumenten die de gemeente Amsterdam ervan wil weerhouden het Naardermeer te dempen met afval; de vereniging koopt het meer om het tegen aantasting te beschermen. Natuurmonumenten past deze tactiek later nog enkele malen toe. Zo koopt zij in 1912 de Oisterwijkse vennen, in 1927 het Voornes Duin en in 1930 de Dwingelose heide ⁷⁷.

Na de Tweede Wereldoorlog begint ook de overheid zich met natuurbescherming te bemoeien. Zij koopt natuurgebieden aan en gaat natuurbeschermingsorganisaties actief ondersteunen. Naast dit nieuwe beleidsterrein breidt het beleid gericht op het bevorderen van de volksgezondheid en het beperken van overlast zich uit. Een concreet voorbeeld van milieugerelateerd volksgezondheidsbeleid betreft de Bestrijdingsmiddelenwet van 1962 die onder andere het gebruik van DDT verbiedt.

Na 1960 zien we een uitbreiding van de maatschappelijke aandacht voor het milieu, nu gaat het om groepen die zich veel militanter tegenover overheid en industrie opstellen dan de tot dan bestaande natuurorganisaties. De nieuwe organisaties vinden dat er grenzen gesteld moeten worden aan de economische groei om mens en milieu te beschermen. Verder vinden ze dat de definitie van groei en welvaart rekening zou moeten houden met kwalitatieve aspecten ⁷⁸. In de jaren zeventig ontwikkelt dit gedachtegoed zich verder en pleit bijvoorbeeld de stichting Milieudefensie voor een vermindering van de bevolkingsgroei, wil 'De Kleine Aarde' de (consumptie)mentaliteit van de bevolking veranderen en maken 'Aktie Strohalm' en het 'Milieu Aktiecentrum Nederland' bezwaar tegen de technocratische manier van denken en de kapitalistische structuur van de samenleving ⁷⁹. Al deze groepen gaan er van uit dat technologische oplossingen voor de milieuproblematiek alleen maar worden gepropageerd door 'de' industrie, die meer geïnteresseerd zou zijn in winst dan in het milieu.

^{75]} Deze paragraaf is een bewerking van een notitie die Hadewych van Kempen voor de projectgroep schreef.

^{76]} L. Bomhof, *Handhavingperspectief voor milieubeleid en regelgeving in de jaren negentig van toen naar nu en hoe verder*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994, blz. 4-6.

^{77]} J.W. Copius Peereboom, 'De milieuhygiëne in Nederland van 1880 tot 1980'; *Arbeidsomstandigheden* 70, (1994), nr. 1, blz. 41-43.

^{78]} J. Cramer, *De groene golf geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging*; Utrecht, Jan van Arkel, 1989, blz. 8-13.

^{79]} *Ibid.*, blz. 48.

Vanaf begin jaren zeventig gaan milieu-activisten zich naast de militante activiteiten ook toeleggen op het zelf verzamelen van relevante informatie. Onderzoeks- en adviesbureaus die - niet zelden met overheidssteun - worden opgezet, zijn bijvoorbeeld de Stichting Reinwater (1974), het Instituut voor Milieu- en Systeemanalyse (1978), het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie (1979) en het Centrum Landbouw en Milieu (1979).

Het milieubeleid van de rijksoverheid in Nederland krijgt begin jaren zeventig een impuls van het rapport van de Club van Rome onder de titel *Limits to growth*⁸⁰. In 1972 verschijnt de *Urgentienota Milieuhygiëne*, de eerste beleidsnota die in meer algemene termen spreekt van een te beschermen milieu. De nota suggereert maatregelen zoals de ontwikkeling van een stelsel van normen waaraan de kwaliteit van het milieu zou moeten voldoen, de uitbreiding van milieueffingen op de uitstoot van verontreinigende stoffen, en intensivering van het milieu-onderzoek⁸¹. Ook in de jaren zeventig wordt een aantal wetten aangenomen dat de milieubelasting concreet moet terugdringen: de wet verontreiniging oppervlaktewater (1970), de wet luchtverontreiniging (1972) en de afvalstoffenwet (1979) zijn voorbeelden hiervan. In 1980 wordt getracht een halt toe te roepen aan de versnippering en bureaucratische rompslomp die met deze afzonderlijke wetten met elk hun eigen vergunningenstelsel gepaard ging; de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne levert een overkoepelende regeling voor procedures met betrekking tot vergunningen. Hoezeer deze wetgeving poogde in te grijpen in een gegroeide maatschappelijke praktijk mag blijken uit het feit dat ook in de jaren zeventig nog radioactieve stoffen en vervuild havenslib worden geloosd, chemisch afval op zee wordt verbrand, producenten zich organiseren tegen een verbod op het gebruik van fosfaten in wasmiddelen en bijvoorbeeld de campagne 'blij dat ik rij' veel aanhangers kent. Aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig verdringt de economische recessie het milieu aan de top van de politieke agenda, maar dat is maar tijdelijk.

In de periode 1982 - 1993 is milieubeleid een serieus onderdeel van het algemene overheidsbeleid. Vrij algemeen, door burgers, overheid en bedrijfsleven, wordt erkend dat zorg voor het milieu in het belang is van de mens⁸². Zorg voor het milieu wordt voornamelijk bewerkstelligd door samenwerking tussen milieubeweging, overheid en bedrijfsleven (convenanten). Milieu-ambtenaren worden in deze periode vaak gerecruteerd uit de milieubeweging, en de milieu-organisaties zelf professionaliseren en centraliseren. Het bedrijfsleven accepteert, mede door het optreden van twee milieu-ministers van VVD-huize (Winsemius en Nijpels), meer verantwoordelijkheid voor het milieu⁸³. Een voorbeeld van het maatschappelijk belang dat in deze periode aan het milieu wordt toegekend, is dat bescherming van het milieu in 1983 in de grondwet wordt opgenomen (Art. 21). Een ander voorbeeld betreft de organisatie van een Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie (1984). In 1985 wordt een Indicatief Meerjarenplan Milieubeheer uitgebracht, waarin wordt gesteld dat doelstellingen inzake de milieukwaliteit moeten worden geformuleerd zodat maatregelen kunnen worden voorgesteld om die doelstellingen te bereiken⁸⁴. In 1986 wordt de Wet bodemsanering aangenomen. In 1987 pleit het Brundtland-rapport een kwalitatieve bijstelling van de groei⁸⁵. In 1988

^{80]} D.H. Meadows et al, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*; New York, Universe Books, 1972.

^{81]} Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Urgentienota milieuhygiëne*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1971-72, II 906, nr. 1-2, 4 juli 1972.

^{82]} M. Groen, *Naar een duurzaam Nederland*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1988, blz. 28.

^{83]} L. Bomhof, op. cit., blz. 16.

^{84]} M.G. Hordijk, 'Een nieuwe wet voor het milieubeheer'; *Tijdschrift voor milieu en recht*, februari 1993, nr. 2, blz. 66-74; 68.

^{85]} G.H. Brundtland et al, *Our common future*; World Commission on Environment and Development of the UN (WCED) 1987, RIVM, *Zorgen voor Morgen: nationale milieuverkenning*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1988.

verschijnt het RIVM-rapport 'Zorgen voor Morgen', waarin doelstellingen voor milieubeleid worden geformuleerd en in de regeringsverklaring van 27 november 1989 vastgelegd dat het milieubeleid één van de hoofdpijlers van het regeringsbeleid is ⁸⁶.

De Wet milieubeheer (Wm) van 1993 poogt de integratie van het milieubeleid te voltooien, een proces dat begon met de WABM in 1980. De Wm is samengesteld uit de WABM, de Hinderwet, onderdelen van andere milieuwetten en een aantal nieuwe elementen. Nieuw zijn bijvoorbeeld de integrale milieuvergunning, mogelijkheden om aanvullende voorschriften bij vergunningen op te nemen, brede toepassing van het alara-(as low as reasonably achievable)beginsel, vereenvoudiging en versnelling van de vergunningprocedure, de mogelijkheid om instructie-amvb's vast te stellen, regeling voor milieubeleidsplannen en milieuprogramma's, regeling voor de provinciale milieuverordening en de regeling voor het stellen van milieukwaliteitseisen. De Wm kent vijf groepen instrumenten voor het beleid (exclusief sancties): plannen/programma's, vergunningen/ontheffingen, algemene regels, milieukwaliteitseisen en financiële instrumenten ⁸⁷.

3.4.3 De situatie anno 1997: succes en twijfel

De steeds omvangrijker beleidsinspanningen hebben hun uitwerking bepaald niet gemist. Bij tal van aspecten blijkt de milieubelasting de afgelopen jaren fors te zijn teruggebracht. Desondanks overheerst twijfel aan het succes zelf en aan de mogelijkheden de geboekte resultaten op de langere termijn vast te houden.

Succes

Het RIVM geeft in zijn milieubalans 98 een overzicht van de ontwikkeling voor een aantal zogenoemde themagebieden ⁸⁸. Voor de periode 1985-1997 schetst het RIVM voor deze themagebieden de volgende ontwikkelingen:

- | | |
|----------------------|---|
| Klimaatverandering: | In twaalf jaar tijd is de uitstoot van zogeheten Kyoto-stoffen 25,5 procent gestegen (uitgedrukt in CO ₂ -equivalenten). |
| Aantasting ozonlaag: | Sinds 1990 is de uitstoot van CFK's en Halons gereduceerd met 89 procent (gegeven voor 1985 ontbreekt). |
| Verzuring: | In twaalf jaar tijd is de uitstoot in zuurequivalenten met 37 procent afgenomen. |
| Vermesting: | In twaalf jaar tijd is de uitstoot van fosfor en stikstof naar de bodem met 31 procent gedaald en naar het water met 59 procent (afname in milieu-equivalenten). |
| Verspreiding: | Bij dit thema geeft het RIVM voor een veelheid aan stoffen de verspreiding naar lucht, oppervlaktewater en bodem. Van de 23 genoemde emissies naar lucht en oppervlaktewater vertoont er één een stijging van 10 procent, zijn er twee die niet stijgen en niet dalen en 20 die dalen, elk met meer dan 20 procent. Acht emissies vertonen een daling van meer dan 50 procent vertonen.
De uitstoot naar de bodem van de stof fluorantheen steeg van 17 naar 22 ton, maar het gaat hier deels om |

⁸⁶] Tweede Kamer, *Nationaal milieubeleidsplan plus*; vergaderjaar 1989-90, 21 137, nr. 20-21, blz. 5.

⁸⁷] F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992, blz. 3-4.

⁸⁸] RIVM, *Milieubalans 98, Het Nederlandse Milieu verklaard*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1998.

een verschuiving: de uitstoot van fluorantheen naar de lucht daalde van 160 naar 85 ton. Voor de overige zeven emissies naar de bodem die het RIVM noemt, zijn niet in alle gevallen cijfers bekend die teruggaan tot 1985. Data zijn wel beschikbaar voor de voornaamste bron van emissies naar de bodem: de landbouw. De emissie van de landbouw naar de bodem daalde voor zes van deze zeven genoemde stoffen, steeds met meer dan 30 procent. Alleen de uitstoot door de landbouw van zink steeg, van 1600 naar 1657 ton, maar ook hier geldt dat de daling van de uitstoot naar lucht en water (minus 250 ton) deze stijging ruimschoots compenseerde.

Bodemverontreiniging: Het RIVM besteedt in zijn rapportage apart aandacht aan de voortgang met de sanering van verontreinigde bodems. De gehele saneringsoperatie gaat naar verwachting nog zeker 40 jaar duren; Nederland telt 175.000 ernstig vervuilde locaties. Eind 1997 zijn er 600 sanering afgesloten, 'waaronder een groot aantal van de zeer omvangrijke (en kostbare)'. De rapportage geeft geen inzicht in de ontwikkeling van het totale vervuilde areaal.

Verwijdering: De totale hoeveelheid afval steeg van 1985 tot 1997 met 13,5 procent van 46,4 naar 52,7 miljard kg. In 1985 werd daarvan 49 procent niet hergebruikt, in 1997 was dat aandeel gedaald tot 26 procent. De hoeveelheid afval die werd geloosd of gestort nam in totaal met 63 procent af.

Verstoring: Geluid- en geurhinder zijn in 1995 na een stijging in de loop van de jaren tachtig weer op het niveau van begin jaren tachtig⁸⁹. Rond Schiphol is het aantal geluidgehinderden in 1997 weliswaar lager dan in 1990, maar zijn de klachten in dezelfde periode met 450 procent toegenomen.

Verdroging: Het RIVM wijst een areaal van 595.00 ha aan als verdroogd gebied. Er is geen vergelijking met eerdere gegevens.

Deze beknopte samenvatting van de milieubalans van het RIVM geeft aan dat zich in tien jaar tijd een forse verandering heeft voorgedaan. De totale omvang van de economische activiteit zoals die tot uitdrukking komt in het Bruto Binnenlands Product (BBP) groeide in de periode van 1985 tot 1997 met in totaal 40 procent⁹⁰. Zoals het overzicht aangeeft, liepen in dezelfde periode bijna alle vervuilingen in absolute hoeveelheden terug. Het RIVM spreekt in dit verband van absolute ontkoppeling. Gemeten in relatie tot de omvang van de economie is de afname dus nog groter. Slechts de uitstoot van CO₂ vormt een opvallende uitzondering; die groeide bijna in het zelfde tempo als het BBP.

De divergentie van milieubelasting en economische ontwikkeling zoals die uit de empirie naar voren komt, is de afgelopen jaren aanleiding geweest voor een uitgebreide discussie over de (on)mogelijkheden van een 'groene groei'. Voor de Club van Rome was er in 1972 geen sprake van onduidelijkheid over de relatie tussen milieu en economie: dit was een zero-sum-spel en er zouden keuzen gemaakt moeten worden. Intussen lijkt de zaak vooral veel gecompliceerder

^{89]} RIVM, *Milieubalans 96, Het Nederlandse Milieu verklaard*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1996. De milieubalans 98 geeft geen recentere gegevens.

^{90]} Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1999*; Den Haag, 1998.

geworden te zijn: zowel in wetenschappelijke literatuur als in de pers en in de politiek kunnen zeer uiteenlopende analyses en meningen worden beluisterd. In de volgende subparagraaf zal nader op deze discussie worden ingegaan.

Twijfel

Hoewel de indicatoren die hiervoor werden besproken, wijzen op significante verbeteringen, overheerst - in elk geval bij de onderzoekers van het RIVM - de twijfel. Het RIVM presenteert zijn bevindingen niet als succes, maar benadrukt drie problemen. Ten eerste gaat het om de uitstoot van CO₂; bij de huidige stand der techniek lijkt er geen alternatief te zijn voor de verbranding van fossiele energiebronnen. Ten tweede gaat het om een aantal aspecten waar weliswaar verbetering is vastgesteld, maar waar de doelstellingen van het beleid niet (volledig) gehaald werden. Ten derde gaat het om de verwachtingen voor de langere termijn. Hier twijfelt het RIVM aan de mogelijkheden de behaalde resultaten te continueren. In de *Nationale Milieuverkenning 1997-2020* berekent het RIVM dat de milieudruk in de jaren na 2000 weer zal gaan toenemen: 'de ontwikkeling van de milieudruk zal dan herkoppelen met de economische groei'⁹¹. Het Centraal Planbureau publiceerde een eigen verkenning die in belangrijke mate de input vormde voor de publicatie van het RIVM. In de studie *Economie en fysieke omgeving* voorziet het Centraal Planbureau net als het RIVM ernstige problemen die een aanvang nemen in de periode 2000-2010.

De twijfel over de vraag of het bestaande beleidsinstrumentarium toereikend is voor de gewenste milieukwaliteit, concentreert zich rond de discussie over ontkoppeling versus herkoppeling van economie en milieu. Dit vraagt om een meer fundamentele analyse van de relatie tussen deze twee grootheden. In het licht van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving zoals die in hoofdstuk 2 werd beschreven, lijkt een dergelijke analyse eens te meer interessant.

3.4.4 Milieu en economie: zero sum of synergie?

Teneinde het theoretische verband tussen milieu en economie te analyseren, moet begonnen worden met de definities. Als maat voor 'de economie' en voor 'de economische groei' wordt door de meeste onderzoekers genomen (de groei van) het BNP. De econoom Pigou legt uit dat BNP betekent dat gedeelte van de totale menselijke welvaart (in een land) dat zich laat meten in termen van geld⁹². Pigou legt vervolgens uit dat groei van het BNP geenszins hoeft te betekenen dat de totale welvaart toeneemt; die kan evengoed afnemen. Er is *a priori* geen enkele andere relatie dan dat het BNP dat deel van de welvaart meet waar geld aan te pas komt. *A posteriori* kan weliswaar een pleidooi worden gehouden dat het BNP een groot deel van de totale welvaart meet en dat groei van het BNP dientengevolge in grote mate samengaat met groei van de totale welvaart. Maar dat pleidooi kan door ieder die een andere meetlat denkt te zien, weersproken worden.

Een sluitende definitie van 'milieu' is veel lastiger te geven. Zoals uit de beschrijving van de opkomst en ontwikkeling van milieubeleid in paragraaf 3.4.2 bleek, is 'milieu' een dynamisch begrip, waar geleidelijk aan steeds meer onder verzameld is. De negen themagebieden die het RIVM onderscheidt (zie hiervoor in par. 3.4.3), lijken in deze min of meer de ruimte op te spannen van zaken die in de jaren negentig onder 'milieu' gedacht kunnen worden. Maar het is niet ondenkbaar dat het begrip zich de komende decennia verder

⁹¹] RIVM, *Nationale milieuverkenning 1997-2020*; Samsom, 1997, blz. 11.

⁹²] A.C. Pigou, *The economics of welfare* McMillan; 1932, geciteerd in: V.V. Beckerman, *Small is stupid, blowing the whistle on the greens*; Duckworth, 1995.

zal ontwikkelen en dat nu nog onontgonnen terreinen als vanzelfsprekend ook onder 'milieu' geschaard zullen worden.

Met deze definities kan bezien worden welke plaats 'milieu' inneemt in het BNP. De onderzoekers van de club van Rome in 1972 twijfelden er niet aan of het milieu kwam in het BNP niet tot uitdrukking. Het waren complementaire grootheden en een stijging van het BNP niet tot uitdrukking. Het waren complementaire grootheden en een stijging van het BNP zou resulteren in een (verdere) achteruitgang van de leefomgeving. De voorspellingen die de club van Rome in 1972 deed, blijken intussen nogal achterhaald: de schaarste aan grondstoffen en de grote milieucatastrofe die zij voorspelde hebben zich (nog) niet voorgedaan, terwijl de economie gewoon verder ging met groeien. Deze ontwikkeling heeft de meningen over de aard van de relatie tussen economie en milieu genuanceerd. Zo spreekt het Brundtland-rapport in 1987 van een 'kwalitatieve bijstelling van de groei'⁹³. In de zomer van 1997 wordt in de Nederlandse dagbladen uitgebreid gedebatteerd over de relatie tussen economie en milieu⁹⁴. Deze discussie lijkt de theoretische grondslagen overigens nog niet te hebben beïnvloed. Het analytisch kader voor de economische analyse van milieumaatregelen ziet er in 1997 nog precies zo uit als in 1972. In een overzichtsartikel beschrijven Jaffe, Peterson en Portney dit analytisch kader als volgt⁹⁵:

[...] when a firm pollutes, it is essentially using a natural resource (a clean environment), and when a firm is compelled or otherwise induced to reduce its pollutant emissions, that firm has, in effect, seen its access to an important natural resource reduced. Industries that lose the right to pollute freely may thus lose their comparative advantage [...]. (blz. 142)

Dit betekent automatisch dat elke maatregel die milieuvervuiling tracht in te perken terug te vinden moet zijn in een kleiner (minder groeiend) BNP. Dat is bijvoorbeeld ook de wijze waarop de onderzoekers Grossman en Krueger een verklaring proberen te geven voor de waarneming van economische groei met een afnemende milieudruk die niet alleen in Nederland wordt gevonden (zie hiervoor), maar ook in andere landen⁹⁶. De meeste milieuvervuilingen nemen bij een groeiende economie aanvankelijk toe om daarna weer af te nemen; een patroon dat in de literatuur de omgekeerde U-curve wordt genoemd. Grossman en Krueger weten er geen sluitende verklaring voor te geven en doen slechts suggesties voor een verklaring. Ten eerste suggereren zij dat de economie (nog) harder zou zijn gegroeid als de vervuiling gewoon op de oude voet was doorgedaan. Ten tweede beschrijven ze de mogelijkheid dat de vervuiling geëxporteerd is naar landen met minder strenge regels. Ten derde vragen zij zich af of het misschien slechts een tijdelijke samenloop van omstandigheden betreft. Ten vierde plaatsen ze vraagtekens bij de gebruikte data.

De Nederlandse economen Folmer en Komen lijken minder last te hebben van twijfel over de waargenomen ontwikkelingen dan Grossman en Krueger⁹⁷. Zij beschouwen de 'omgekeerde U' als bewezen en stellen onomwonden dat economische groei nodig is om een schoner milieu te kunnen bekostigen. Daarmee kiezen zij impliciet voor de eerste verklaring die Grossman en Krueger opperen: de economie zou nog harder zijn gegroeid als de vervuiling op dezelfde voet was voortgegaan. Vanuit hetzelfde analytisch vertrekpunt redenerend,

⁹³] G.H. Brundtland et al., op. cit.

⁹⁴] Zie bijvoorbeeld: H.Folmer en R.Komen, in: *NRC-Handelsblad*, 15 juli 1997, en in reactie daarop: R. Huetting, 'Groeï van de productie is gevaar voor het milieu'; *NRC-Handelsblad*, 2 augustus 1997.

⁹⁵] A.B. Jaffe, S.R. Peterson and P.R. Portney, 'Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?'; *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, March 1995, blz. 132-163.

⁹⁶] G.M. Grossman and A.B. Krueger, 'Economic Growth and the Environment'; *Quarterly Journal of Economics*, May 1995, blz. 353-377.

⁹⁷] H. Folmer en R. Komen, 'De milieu-Kuznetscurve bestaat!'; *Economisch Statistische Berichten*, 30 april 1997, blz. 355.

komen Bruyn en Opschoor tot de conclusie dat de relatie tussen milieu en economie niet zozeer een omgekeerde U is maar meer weg heeft van een 'N'⁹⁸. Met andere woorden: zij sluiten zich aan bij de derde verklaring die Grossman en Krueger pomen en voorspellen de herkoppeling van economische groei en milieubelasting waar RIVM en CPB ook bang voor zijn.

De discussie over milieu en economie kent echter meer posities dan het analytisch kader hiervoor aangeeft. Diametraal tegenover de gedachte dat een schoner milieu ten koste gaat van de groei van het BNP, staat de zogeheten Porter-hypothese⁹⁹. De Amerikaanse management professor Porter stelde in zijn praktijk vast dat strenge milieuregels bedrijven vaak aanzetten tot innovatief gedrag en zo hun concurrentiepositie eerder versterken dan verzwakken. Daarbij gaf hij het voorbeeld van Du Pont dat onder druk van het verbod op de productie van CFK's een minder schadelijk substituut ontwikkelde¹⁰⁰.

Jaffe en Palmer proberen de hypothese van Porter te toetsen aan de empirie¹⁰¹. Dat blijkt nogal lastig, maar het exposé van de problemen die zij tegenkomen is zeer de moeite waard om de implicaties van de hypothese beter te doorzien¹⁰². Jaffe en Palmer stellen allereerst vast dat onduidelijk is op welk mechanisme Porter precies doelt. Zij wijzen erop dat Porter in verschillende publicaties heeft aangegeven dat milieuregels gericht moeten zijn op resultaten en niet op processen. Het zou dus kunnen dat Porter's hypothese alleen op gaat voor bepaalde soorten regelgeving. Zij stellen vervolgens vast dat praktisch alle milieuregelgeving (in de VS) behalve de doelen ook de middelen voorschrijft en er dus geen empirische basis is om te onderscheiden naar soorten regels. Jaffe en Palmer vragen zich af hoe het zou kunnen dat regelgeving bedrijven tot betere prestaties aanzet. Zij opperen de mogelijkheid dat milieuregulering (ongeacht de soort) de ruimte van mogelijke innovaties verkleint, waardoor bedrijven gedwongen worden te innoveren in een richting die - volgens de hypothese - winstgevender is. Maar deze mogelijkheid roept de vraag op waarom regelgeving bedrijven daarop zou moeten wijzen: winstmaximalisatie zonder beperkingen zou eigenlijk meer moeten opleveren dan met beperkingen. Vervolgens verkennen Jaffe en Palmer de mogelijkheden als het 'enge' paradigma van winstmaximalisatie wordt verlaten. Dan ontstaat de mogelijkheid dat bedrijven door de schok van de nieuwe beperkende regels ineens veel innovatiever worden dan ze anders waren geweest. In de woorden van Jaffe en Palmer, wordt regelgeving zo een *free lunch*, uitermate lucratief, zelfs als het milieu er niet beter van wordt.

Het lukt Jaffe en Palmer dus niet om een logica te creëren waarin het door Porter veronderstelde effect daadwerkelijk op zou kunnen treden. Desondanks trachten zij empirisch materiaal te verzamelen dat meer licht zou kunnen werpen op de Porter-hypothese. In het bijzonder zou de innovatiedrift die Porter veronderstelt, terug te vinden moeten zijn in een samenhang tussen milieuregulering en bedrijfsactiviteiten, zoals R&D, patentering en dergelijke. Een dergelijke samenhang vinden zij echter niet. De analysestap die in de volgende paragraaf wordt gezet, zal in paragraaf 3.4.6 leiden tot een ander licht op deze materie.

^{98]} S.M. de Bruyn en J.B. Opschoor, 'Developments in the throughput-income relationship: theoretical and empirical observations', *Ecological Economics*, 20, 1997, blz. 255-268.

^{99]} M.E. Porter and C. van der Linde, 'Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, 4, Fall 1995, blz. 97-118.

^{100]} M. Porter, 'America's Green Strategy', *Scientific American*, April 1991, blz. 18, geciteerd in: A.B. Jaffe and K. Palmer, *Environmental Regulation and Innovation: A Panel Data Study*; NBER-workingpaper nr. 5545, april 1996.

^{101]} A.B. Jaffe and K. Palmer, op. cit.

^{102]} De navolgende punten zijn een bijna integrale overname van de argumenten van Jaffe en Palmer op blz. 2 en 3 van hun studie.

Ten slotte dient de wijze vermeld te worden waarop beleidsmatig tegen de relatie tussen milieu en economie wordt aangekeken. In 1995 introduceerde minister Wijers van Economische Zaken de notie 'econologie' om zijn gedachten over het samengaan van milieu en economische groei weer te geven. Op dat moment een lonkend maar nog weinig uitgewerkt perspectief. Twee jaar later krijgt de notie nadere invulling via de *Nota Economie en Milieu*, maar deze spreekt zich in geen enkel opzicht uit over de bestaande relatie tussen economie en milieu ¹⁰³. De nota bespreekt de relatie niet als fenomeen, maar oppert louter een doelstelling - ze moeten samengaan - en koppelt daaraan een veelheid aan initiatieven. De initiatieven concentreren zich op pogingen om milieuvriendelijke technologie te (helpen) ontwikkelen.

3.4.5 Milieu en economie: twee mechanismen van synergie

De voorgaande paragraaf toont een helder en eenduidig analytisch uitgangspunt dat vervolgens in de praktijk niet bevredigt. Het theoretisch uitgangspunt is dat milieu een resource is; een reusachtige hoeveelheid kapitaal waar de economie - meer of minder - vanaf kan nemen. De praktijk biedt daarbij de verwarrende constatering dat zowel de economie als de hoeveelheid omgevingskapitaal (blijken te kunnen toenemen, dan wel dat de economie groeit en tegelijk de omgeving minder belast.

Deze verwarring zou wel eens te maken kunnen hebben met de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 zijn geschetst. Daar werd gewezen op de mogelijkheid dat de aard van de relatie tussen economie en omgevingskapitaal aan verandering onderhevig zou kunnen zijn. Hierna zullen twee ontwikkelingen worden geschetst die de beschrijving van hoofdstuk 2 toespitsen op het milieu. Deze ontwikkelingen brengen milieuwaarden geleidelijk aan binnen het economisch (d.w.z. het op geld gewaardeerde) domein en ondergraven daarmee de scherpe tegenstelling zoals die in de theoretische grondslagen zit. Ten eerste gaat het om de wijze waarop het milieu zijn waarde krijgt. Ten tweede gaat het om de wijze waarop milieuwaarden in de economie tot uitdrukking komen. Op deze twee aspecten zal hierna nader worden ingegaan.

De waarde van het milieu

In het rapport *Duurzame risico's* heeft de WRR onder meer uiteengezet waarom het milieu een subjectieve waarde vertegenwoordigt ¹⁰⁴. De argumentatie kwam hierop neer dat elk menselijk handelen impact heeft op het milieu en dat er bij de vraag of een bepaalde handeling vanuit milieutechnisch oogpunt geoorloofd is, altijd een afweging gemaakt moet worden tussen de waarde van de handeling en de waarde van de impact op de omgeving. Met dit vertrekpunt analyseert de WRR in *Duurzame risico's* de mogelijke houdingen ten aanzien van het milieu; de conclusie is dat er zeer verschillend wordt gedacht over wat wel en wat niet geoorloofd is. Ook blijkt er echter een soort grootste gemene deler te bestaan van milieurisico's die niemand wil lopen en die kan dan weer de basis vormen voor beleidsdoelen. Belangrijkste implicatie van *Duurzame risico's* voor het beleid was echter de idee dat milieubeleid niet zo zeer de handhaving van wetenschappelijk vastgestelde normen moest inhouden, maar veeleer een keuzeprocess moest zijn waarin op elk denkbaar niveau menselijk handelen zou kunnen worden afgewogen tegen de waarde van de bijbehorende milieu-impact.

Waar *Duurzame risico's* zich niet over uitspreekt, is de vraag hoe de waarde van het milieu ontstaat. Zoals in paragraaf 3.4.2 naar voren kwam, is het niet altijd zo geweest dat milieu als zodanig waardevol werd gevonden. Daar werd

¹⁰³] Ministeries van VROM, EZ, LNV en V&W, *Nota Milieu en Economie; op weg naar een duurzame economie*; Den Haag, 1997.

¹⁰⁴] WRR, *Duurzame risico's; een blijvend gegeven*; Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1995.

geschetst hoeveel inspanning van vrijwilligers, verenigingen en actiegroepen nodig was, voordat het milieu door de maatschappij een waardevol issue werd gevonden. Hierbij speelt zeker een rol dat de milieu-impact in de loop van deze eeuw een dusdanige omvang kreeg, dat men er niet meer om heen kon na te denken over de waarde van bepaalde milieu-aspecten. Ook speelt een rol dat andere welvaartsaspecten een dusdanige graad van bevrediging bereikten dat er ruimte ontstond om de kwaliteit van de omgeving als welvaartsaspect te gaan waarderen. Maar noch de schaarste noch de welvaart waren degenen die het milieu waarde verschafte; het waren mensen zelf die het milieu waarde hebben toegekend. Het is dit proces van waardetoekenning waar in de theorievorming zoals die hiervoor besproken werd relatief weinig aandacht aan wordt besteed.

Aan de hand van Jaffe, Peterson en Portney werd in de voorgaande paragraaf het analytisch kader getypeerd dat populair is in het denken over de relatie tussen economische groei en milieu. Deze auteurs illustreren de theoretische verhoudingen aan de hand van een vergelijking tussen het gebruik van het milieu en het gebruik van andere grondstoffen:

Industries that lose the right to pollute freely may lose their comparative advantage just as the copper industry in developed countries lost its comparative advantage as copper resources dwindled in those regions. (blz.142)

Deze vergelijking sluit weliswaar aan bij hun theoretisch uitgangspunt, maar in werkelijkheid verschillen milieuverontreiniging en de uitputting van een grondstof op een cruciaal punt. Immers, op het moment dat de kopermijn uitgeput raakt, is koper al sinds lange tijd een waardevolle grondstof. Die waarde kreeg koper in een veel eerder stadium, namelijk op het moment dat mensen toepassingen voor koper gingen bedenken. Voor een recht op vervuiling geldt echter een andere volgorde. Dit recht werd nooit als zodanig toegekend, aangezien hetgeen vervuild werd überhaupt geen waarde had. Pas op het moment dat mensen het vervuilde waarde begonnen toe te kennen, ontstond er discussie over vervuilingrechten. In plaats van een waarde die uitgeput raakte - zoals bij de kopermijn -, is er nu dus sprake van een waarde die werd toegevoegd: namelijk de waarde van een schoon milieu.

Het proces van waardetoekenning aan het milieu was, zoals we in paragraaf 3.4.2 zagen, vooral een kwestie van bevoegen individuen die - zoals ze dat zelf noemen - zich bewust werden van de waarde van het milieu. Maar die bewoording - 'zich bewust worden van' - wekt ten onrechte de suggestie dat het milieu al een waarde had op het moment dat zij zich daarvan 'bewust werden'. De gedachte dat het milieu van zichzelf al waarde heeft en dat die waarde alleen nog vastgesteld hoeft te worden, kan overigens ook worden gevonden in de milieu-economie ¹⁰⁵. De uiteenzetting van de WRR in *Duurzame risico's* geeft echter aan dat het milieu dan en alleen dan waarde heeft als wij - mensen - er waarde aan toekennen. In de praktijk is dit ook de volgorde waarin het milieubelang ontstaat: doordat allerhande milieugroeperingen zich ervoor inzetten de waarde van een schoon milieu aan te prijzen, is het milieu voor alle mensen iets van waarde geworden ¹⁰⁶. Daarmee kan teruggesproken worden op de vergelijking met de kopermijn. In economische termen lijkt het proces van

^{105]} Zie bijvoorbeeld: B. de Boer et al. (red.) *Monetarisering van milieuverliezen, eindrapport van het discussieplatform*; Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, 1997.

^{106]} De verschillende houdingen ten aanzien van het milieu zoals die in *Duurzame risico's* worden beschreven, geven aan dat er weliswaar grote verschillen zijn in waardering voor het milieu en grote verschillen zijn in inschatting van de risico's van verdergaande milieubelasting, maar ook dat er een grootste gemene deler is aan te geven waar voorbij iedereen van mening is dat het milieu gespaard moet worden.

waardetoekening aan het milieu veel meer op hetgeen gebeurde toen koper een waarde kreeg, dan op hetgeen gebeurde toen het koper op raakte. Mensen ontdekten op een goede dag dat koper een bijdrage kon leveren aan hun welvaart en op een vergelijkbare wijze ontdekten ze dat een schoon milieu een bijdrage zou kunnen leveren aan hun welvaart.

Relatie met het BNP

Met deze kanttekening bij het vigerende analytisch kader is nog geenszins bewaerd dat de waarde die aan het milieu wordt toegekend ook tot uitdrukking komt in het BNP. Wel is daarmee aangetoond dat in een land waar mensen een bewuste afweging weten te maken tussen de waarde van milieubelastende handelingen en de waarde die men toekent aan het milieu, de totale ervaren welvaart hoger kan zijn dan in een land waar dit niet gebeurt: de waarde die men aan het milieu toekent, wordt toegevoegd aan de rijkdom die men al verzameld had. Dat geldt ook als men er voor kiest andere zaken te laten wijken voor het milieu; dan immers impliceert de betoonde voorkeur dat die een grotere ervaren welvaart vertegenwoordigt.

De relatie met het BNP is echter complexer: gegeven de betekenis van BNP zoals Pigou die beschrijft, kan betwijfeld worden of het BNP dezelfde kant op beweegt als de totale ervaren welvaart, inclusief de waarde die we toekennen aan het milieu. Toch zijn er aanwijzingen dat de gegroeiide waardering voor het milieu in toenemende mate tot uitdrukking komt in (groei van) het BNP. Te denken valt bijvoorbeeld aan een indirect mechanisme, zoals bijvoorbeeld geschetst door de onderzoekers Izraeli en Mobley¹⁰⁷. Zij zetten vraagtekens bij de gebruikelijke *trade-off* tussen economie en milieu, door te wijzen op de gezondheidseffecten van milieuzorg: een schoner milieu draagt bij aan een gezondere bevolking en een gezondere bevolking heeft een hogere productiviteit. Probleem met dit mechanisme is dat het zichzelf in de staart zou bijten als de gebruikelijke *trade-off* toch zou optreden: de groei van de productie vervuult het milieu en dat is op zijn beurt weer schadelijk voor de gezondheid. Er kunnen echter ook meer directe mechanismen worden aangewezen.

Ten eerste gaat het dan om het proces van waardetoekening aan het milieu. Zoals hiervoor werd gesteld, is dit in het verleden merendeels het werk geweest van vrijwilligers en actiegroepen. In de afgelopen decennia kan echter worden waargenomen dat de actievoerders in toenemende mate professionaliseren en ook in toenemende mate voor hun diensten betaald worden. Zo bedroeg de totale omzet van de 7 grootste milieu-actiegroepen in Nederland in 1995 ongeveer 230 miljoen gulden. Daarvan werd tweederde rechtstreeks 'uit de markt gehaald' en was eenderde overheidssteun¹⁰⁸. Zij boden betaald werk aan bijna 900 personeelsleden. Daarmee kunnen de actiegroepen worden gezien als een kleine bedrijfstak die zelfstandig betaalde activiteit en economische groei - hoe bescheiden ook - creëert.

Naast het traditionele actiewezen is een commerciële milieuconsultancy-sector ontstaan, die blijkbaar ook bestaansrecht heeft. Van de milieuconsultancies wordt echter veelal verondersteld dat ze zuiver een 'afgedwongen' markt bedienen; dat wil zeggen dat deze bedrijven bestaan bij de gratie van overheidsregulering en dat ze weer verdwijnen zodra de overheidsregels zouden worden verwijderd¹⁰⁹. Voor zover de commerciële bureaus een afgedwongen markt bedienen, valt moeilijk in te schatten in hoeverre dit een bijdrage levert

¹⁰⁷ O. Izraeli en L. Mobley, 'Are jobs and the environment mutually exclusive?'; *Environment and Planning*, 27, 1995, blz. 781-791.

¹⁰⁸ Het gaat om: Greenpeace, Kleine Aarde, Waddenvereniging, Milieudefensie, Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, SME. Gegevens ontleend aan interne notitie van H. van Kempen.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld: Coenen, N.W.J., *De milieuproductiesector, een gif(t) voor het milieubeleid*; afstudeerscriptie EU Rotterdam, 1993.

aan de groei van de economie. Hoewel de betaling van hun activiteiten in het BNP tot uitdrukking komt, schiet de theorievorming omtrent economische groei tekort om een uitspraak te doen over het uiteindelijke effect van door overheidsregulering afgedwongen activiteiten. Er is echter wel reden om te twijfelen aan de stelling dat alle activiteit van commerciële consultancies louter bestaansrecht ontleent aan overheidsregels, zoals hierna duidelijk zal worden.

Een tweede aanwijzing voor een autonome economisering van het milieu betreft het effect van de doorberekening aan consumenten van de kosten van milieumaatregelen. In het analytisch kader zoals Jaffe et al. dat hanteren, stelt een overheid grenzen aan milieubelasting en worden de producten van een bepaalde industrie duurder door de maatregelen die genomen moeten worden om de vervuiling terug te dringen. Volgens de wet van vraag en aanbod leiden de hogere prijzen vervolgens tot een daling van de afzet en *ceteris paribus* ligt een krimp (verminderde groei) van de economie voor de hand ¹¹⁰. De ontwikkelingen kunnen echter ook een net iets andere loop nemen. Veronderstel dat het niet de overheid is die een maatregel afkondigt, maar dat een actiegroep in een publiciteitscampagne uiteenzet welke vervuiling een bepaalde industrie veroorzaakt. Stel voorts dat de campagne zodanig aanslaat dat een consumentenboycot dreigt. In reactie daarop besluit de betreffende industrie de vervuiling in te perken, met als gevolg - gelijk hiervoor - dat de consumentenprijs stijgt. In deze casus is het echter een consumentenvraag die door de betreffende industrie bevredigd wordt. Net als wanneer consumenten extra betalen voor een mooi ontwerp, zijn zij in deze setting bereid extra te betalen voor het - in hun ogen - betere product. Nog steeds kunnen allerhande substitutie-effecten volgen op de veranderingen in het aanbod, maar de dwingende reden om een krimp van de economie te veronderstellen is verdwenen. In tegendeel; net zoals elke andere door consumenten gewaardeerde product-vernieuwing, ligt het voor de hand ook deze eerder te associëren met stijging dan met daling van het BNP ¹¹¹.

In dit tweede mechanisme gaan bedrijven onder druk van consumenten hun productieprocessen naar beste kunnen proberen te schonen. Die druk kan eenvoudig tot stand komen doordat bedrijven het risico lopen - hoe klein de kans ook moge zijn - van een schandaal en bijgevolg van vraaguitval. Het hoeft dus niet zo te zijn dat consumenten massaal hun consumptiepatroon aanpassen in een ecologisch verantwoorde richting; een marginaal signaal aan de producent kan al een productieverandering sorteren. Hier ook ontstaat emplot voor professionele milieuconsultants die bedrijven helpen hun productieprocessen vanuit milieutechnisch oogpunt te optimaliseren. In dat geval opereren deze consultants in een niet door overheidsregels afgedwongen markt.

Empirische ondersteuning van de gedachte dat bedrijven met een goed milieubeleid minder risico lopen dan bedrijven die het milieu minder serieus nemen, kan gevonden worden in een onderzoek onder 300 Amerikaanse bedrijven ¹¹². Het onderzoek suggereert dat bedrijven met een beter milieubeleid dat tevens actief naar aandeelhouders wordt gecommuniceerd, een hogere waarde op de beurs noteren. De onderzoekers noteren voorts dat met de hogere beursnotering de kapitaalkosten voor het betreffende bedrijf afnemen en de milieuinvesteringen zichzelf zo terug kunnen verdienen.

¹¹⁰] Hier wordt geabstraheerd van de in de praktijk waargenomen mogelijkheid dat producten zowel goedkoper als milieuvriendelijker worden. In dit type win-win-situaties spreekt het voor zich dat economische groei en milieukwaliteit hand in hand gaan.

¹¹¹] Een analoog verhaal laat zich vertellen naar aanleiding van de introductie van een milieuheffing. Ook dan komt een niet geprijsd artikel - het externe effect - in het op geld gewaardeerde systeem terecht. Alleen is nu veel moeilijker aan te geven of en zo ja waarom een economie als geheel daardoor zou groeien. Een heffing voegt immers geen waarde toe aan het systeem.

¹¹²] S.J. Feldman, P.A. Soyka and P. Ameer, 'Does improving a firm's environmental management system and environmental performance result in a higher stock price?'; *Journal of Investing*, winter 1997 (ook: <http://www.icfkaiserweb.com>).

Conclusie

De twee hier geschetste mechanismen maken de waarde van het milieu zelf tot product van economische activiteit. Hiermee keren ze het vigerende analytisch kader in wezen om: in plaats van een waarde die wordt bedreigd door economische activiteit, is de waarde nu het resultaat van economische activiteit. Ook geven deze beide mechanismen nieuw voedsel aan de discussie over de relatie tussen milieu en economie. Na de eerder genoemde mogelijkheden – ‘een groeiende economie schaadt het milieu’, ‘een groeiende economie betaalt een schoon milieu’ en ‘milieuregels stimuleren groei’ – blijkt uit de mechanismen hiervoor dat *doordat* consumenten een schoner milieu wensen, de economie groeit. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat maatstaven voor een ‘groen BNP’ in de tijd zouden moeten naderen naar de gebruikelijke ongecorrigeerde meting van het BNP.

In wezen is daarmee gezegd dat de reciprociteit die de Amerikaanse econoom Coase schetst, langzamerhand meer praktisch wordt of meer praktisch kan worden ¹¹³. Coase beredeneert het voorbeeld van een fabriek die luchtvervuiling produceert en op die manier omwonenden opzadelt met een negatief extern effect van zijn bedrijfsvoering. Hij stelt vervolgens vast dat de fabriek ook een negatief extern effect ervaart van de klagende burens; die hadden tenslotte ook ergens anders kunnen gaan wonen en beperken de mogelijkheden van de fabriek om de schoorsteen te laten roken. Coase stelt dat voor een optimale allocatie burens en fabriek hun wederzijdse lasten zouden moeten uitonderhandelen. Daarmee zette hij zich af tegen de notie van de econoom Pigou die er van uitging dat externe effecten maar van één kant komen (i.c. de fabriek) en dat de overheid de maatschappelijke kosten die de fabriek veroorzaakt bijvoorbeeld door middel van heffingen in het prijsmechanisme zou moeten integreren ¹¹⁴. De twee mechanismen hiervoor geven aan welke nieuwe wegen in de praktijk ontdekt worden om maatschappelijke kosten daadwerkelijk ‘uit te onderhandelen’.

Tegelijk geven deze mechanismen ook aan hoe technologische ontwikkeling - in dit geval de informatisering - ertoe kan leiden dat wat op het ene moment externe effecten zijn op een ander moment dat niet meer (hoeven te) zijn. Waar ‘externe effecten’ over het algemeen als min of meer statisch en gegeven worden beschouwd, blijken de mechanismen hiervoor te leiden tot een dynamiek van externe effecten. Belangrijke implicatie daarvan is dat de aard van een effectief overheidsingrijpen in de tijd verandert. De mogelijkheden van de Coasiaanse uitweg uit het dilemma van de externe effecten neemt toe met de informatisering van de economie. De twee hiervoor geschetste mechanismen zijn een direct uitvloeisel van die toenemende informatisering. Beide mechanismen draaien immers om informatie. Bij het eerste mechanisme zijn het milieu-activisten die informatie genereren over onze leefomgeving, waardoor de klanten van de milieu-organisaties het milieu (meer) waarde gaan toekennen. Bij het tweede mechanisme is het informatie over bedrijfsprocessen die als een extra kwaliteitsdimensie aan producten wordt gekoppeld. Naarmate de informatisering voortschrijdt, kunnen deze twee mechanismen een belangrijker rol gaan spelen in de relatie tussen milieu en economie en zo voor een verdere economisering van het milieu zorgdragen. Op die wijze komt een schoner milieu tot uitdrukking in meer groei, hetgeen op zijn beurt de behoefte aan beleid verder doet verschuiven.

¹¹³ R.H. Coase, ‘The problem of social cost’, *The Journal of Law and Economics*, Vol. III, oktober 1960, blz. 1-44.

¹¹⁴ A.C. Pigou, *The economics of welfare*; Londen, Macmillan, 1920. geciteerd in: O. Reinhard en D. Rood-Bakker, ‘Het probleem van maatschappelijke kosten’, *Economisch Statistische Berichten*, 14 mei 1997, blz. 391-393.

3.4.6 Implicaties voor beleid

De analyse hiervoor biedt mogelijkheden de verschuivingen in de beleidsagenda voor de komende jaren te beschrijven. Uitgangspunt hierbij vormen de vooruitberekeningen van het RIVM die erop wijzen dat het bestaande beleid voor de iets verder weg gelegen toekomst onvoldoende resultaten lijkt af te werpen. In de ogen van zowel het RIVM als het CPB zal een veel verder gaande innovativiteit aan de dag moeten worden gelegd om de bestaande milieudoelstellingen binnen bereik te krijgen¹¹⁵. Het lijkt ondenkbaar dat de overheid zelf alle benodigde creativiteit daarvoor zou kunnen gaan opzetten/stimuleren/in convenanten vastleggen/enzovoort¹¹⁶. Het betoog hiervoor biedt een aantal aanknopingspunten om die innovatiedrift wel te laten ontstaan.

In het voorgaande is aangegeven welke mechanismen een rol spelen bij een (verdergaande) economisering van het milieu. Economisering van het milieu kan een dynamiek in gang zetten van steeds verdergaande technologische vernieuwingen. De uitdaging voor het beleid lijkt te zijn om de mogelijkheden voor economisering ruimte te geven zich te ontwikkelen en waar nodig te stimuleren dat die ruimte ook daadwerkelijk benut wordt. Welke beleidsmaatregelen hiervoor het meest geëigend zijn, zal zich in de praktijk moeten bewijzen. Wel kan - in lijn met de analyse hiervoor - een richting worden aangegeven waarin beleidsmaatregelen gezocht kunnen worden. Daarbij spelen drie aspecten een rol. Ten eerste dient bezien te worden voor welke aspecten van het milieubeleid deze ontwikkelingen wel en niet relevant zijn. Ten tweede kan gezocht worden naar stimulerend of aanvullend beleid. Ten derde kan bezien worden of er barrières zijn aan te wijzen in de bestaande ordening. Deze drie punten worden hierna behandeld.

Relevantie voor het milieubeleid

De stuwende kracht achter de nieuwe mogelijkheden voor milieubeleid zoals die hiervoor is beschreven, is informatie. Het risico dat milieu-onvriendelijk gedrag in de openbaarheid komt - een risico dat steeds groter wordt door de almaar groeiende mogelijkheden informatie te verzamelen en te verspreiden - dwingt ondernemingen en ook overheden te streven naar milieuvriendelijk gedrag. Deze dwang is omvattender dan de normen die een overheid kan stellen. Het gaat immers niet om zaken die mogen of niet mogen, maar om in beginsel alle zaken die door het publiek als ongewenst zouden kunnen worden aangemerkt. Daarbij is aangegeven dat de werking van dit mechanisme belangrijke voordelen heeft omdat het (nieuwe) economische activiteit impliceert, zowel waar het gaat om de productie van informatie, als waar het gaat om de innovatiedrift van bedrijven en instellingen.

De vraag rijst vervolgens of er situaties zijn waar dit mechanisme geen effect op het handelen zou kunnen hebben. De kern van het informatiemechanisme is dat er een mogelijkheid moet zijn dat consumenten kunnen kiezen tussen meer en minder milieuvriendelijke producten. Waar die eigenschap aanwezig is, kan er ook informatie ontstaan over de mate van milieuvriendelijkheid van verschillende keuzen en kan een innovatieproces ontstaan. Als die eigenschap afwezig is, zal het mechanisme niet werken. En als die uit de aard der zaak niet aanwezig kan zijn, zal het mechanisme ook nooit kunnen werken. Van alle drie mogelijke situaties kunnen voorbeelden worden gegeven; we zijn nu op zoek naar situaties waarin het mechanisme niet werkt.

^{115]} RIVM, op. cit. en CPB, op. cit.

^{116]} Zie in dit verband ook: A.J.P. Mol, *The Refinement of Production: Ecological Modernization Theory and the Chemical Industry*; dissertatie Universiteit van Amsterdam, 1994, die de beperkte mogelijkheden en de nadelen bespreekt van wat hij noemt de 'milieubureaucratie'.

Voorbeeld: vishandel

Aan de vis die men koopt, kan men niet zien of die het resultaat is van normale bevissing of van overbevissing. In theorie zou een situatie denkbaar zijn waarbij visgronden aan visbedrijven in consignatie worden gegeven of worden verkocht. In dat geval kunnen visbedrijven een consumentenmerk opbouwen en zouden zich kunnen afficheren als duurzaam beheerder van het betreffende stuk zee. Milieugroeperingen en andere onderzoeksinstellingen zouden daar op hun beurt onafhankelijke informatie over kunnen verzamelen en verspreiden. In dat geval zou een situatie kunnen ontstaan waarin het informatie-mechanisme zou kunnen bijdragen aan een duurzame visserij. In de bestaande situatie echter biedt de vismarkt geen mogelijkheden voor een dergelijk onderscheid.

Voorbeeld: autogebruik

Een ander voorbeeld waar het mechanisme niet kan werken, betreft het auto-gebruik. Mensen kunnen kiezen voor milieuvriendelijker auto's en ook bestaat de mogelijkheid dat ze kiezen voor milieuvriendelijker autoproducenten. De marginale keuzen van consumenten vormen zo een *incentive* voor fabrikanten om steeds schonere auto's en productieprocessen te ontwikkelen. Maar het is onwaarschijnlijk dat mensen hun rijdendrag of hun autobezit zullen aanpassen onder druk van informatie over de milieu-effecten van autorijden. Daarbij is het onmogelijk dat mensen kiezen tussen verschillende mate van ruimtebeslag van hun auto. Een auto is of is niet en bij een gegeven wegennet loopt de zaak op een gegeven moment vast; het informatiemechanisme heeft daarop geen invloed. Het informatiemechanisme richt zich dus louter op de vervuiling die gepaard gaat met het auto-gebruik. De werking van het informatiemechanisme kan er dan in principe toe leiden dat na verloop van tijd volstrekt duurzaam geproduceerde auto's voortgedreven door volstrekt duurzaam draaiende krachtbronnen, massaal in de file staan en voor enorme parkeerproblemen zorgen. Een prijsmechanisme zal hier dus wel extern moeten worden opgelegd.

Voorbeeld 3: vliegen

Waar de voorkeuren van consumenten druk uitoefenen op producenten om schoner te produceren, verplicht economisering hen zelf tot niets. Als consumenten bijvoorbeeld zouden weten welke luchtvaartmaatschappijen het meest lawaai maken of het meeste brandstof verbruiken, kunnen ze kiezen voor de zuinigste of minst lawaaiige maatschappij. Vliegen zullen ze er echter niet minder om doen. Consumenten hoeven slechts marginaal voorkeuren te uiten (niet vliegen met de lawaaiigste) om producenten toch sterk onder druk te zetten. Als vliegen zelf - onafhankelijk van denkbare technieken - ongewenst is voor het milieu, dan zullen andere maatregelen nodig zijn om consumenten tot niet-vliegen te bewegen.

De voorbeelden maken duidelijk dat er situaties zijn waarin het informatiemechanisme niet werkt en niet kan werken. Andere vormen van milieubeleid blijven dus noodzakelijk. In al die situaties echter waar consumenten iets te kiezen hebben, kan het informatiemechanisme een bijdrage leveren. De grote voordelen die aan het informatiemechanisme kleven in termen van dynamiek, werkgelegenheid, economische groei, technologische ontwikkeling en dergelijke maken het interessant vervolgens te bezien of het bestaande beleid barrières kent voor de werking van het mechanisme en of er mogelijkheden zijn de werking te bevorderen.

Barrières

In de literatuur wordt er op gewezen dat voorschriften voor het inzetten van bepaalde soorten *end-of-pipe*-technologie de innovatie van milieuvriendelijker

processen en het *rethinken* van hele productketens in de weg kan staan ¹¹⁷. Op basis van het voorgaande kan nog een stap verder worden gegaan: ook een stelsel van vergunningen kan de internalisering van milieuwaarden belemmeren. Bedrijven kunnen ten onrechte de illusie koesteren dat ze door aan de vergunningsvereisten te voldoen, milieuvriendelijk handelen; de vergunning verschoont het bedrijf van de (dure) plicht zelf te bedenken wat het (zijn klanten) vindt van het milieu. Een voorbeeld kan deze stelling illustreren. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) heeft een vergunning om buiten bepaalde grenzen op de Waddenzee te boren. De NAM voldoet aan de vergunningvereisten als hij een meter buiten de gestelde grens een (proef)boring doet. Desondanks deed milieu-organisatie Greenpeace in het voorjaar van 1997 een poging een dergelijke volgens de vergunning geoorloofde boring aan de kaak te stellen. Via een landelijke advertentiecampaigned werd de booractiviteit van de NAM gekritiseerd en werd gepoogd consumenten te mobiliseren voor dit standpunt. In dit geval was er weinig te kiezen voor consumenten, maar dat laat onverlet dat consumentenwensen als toetsingscriterium aan belang toenemen. Tegelijk is daarbij duidelijk dat vergunningvereisten strategisch gedrag uitlokken. Een milieubeleid dat minder gebruik maakt van vergunningen, vereist echter wel dat het alternatief goed functioneert. Daarmee komen we op de vraag of de werking van het informatiemechanisme beleidsmatig bevorderd kan worden.

Stimulansen

'In the networked world, everything about a company can be known: every slipup, policy and practice' ¹¹⁸. Op dit principe is het informatiemechanisme gebaseerd, maar de werking ervan staat nog in de kinderschoenen. Als een consument zou willen kiezen voor bijvoorbeeld een milieuvriendelijk opererend garagebedrijf, dan is er geen mogelijkheid daarover (onafhankelijke) informatie te verkrijgen. Voor de meeste producten en diensten geldt dat de consument niet weet en in de huidige situatie ook niet kan weten welke producent het meest milieu-innovatief is. De mogelijkheden om het ontstaan van dit type informatie te bevorderen, zijn tweemaal: aan de ene kant kan de openbaarheid van gegevens worden bevorderd en aan de andere kant kan de verzameling en verspreiding van gegevens worden bevorderd. De openbaarheid van gegevens kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door zogenaamde *right-to-know*-wetgeving; verplichte openbaarheid van productiegegevens door bedrijven ¹¹⁹. De verzameling en verspreiding van gegevens kan worden gestimuleerd door bijvoorbeeld milieu-actiegroepen veel meer dan nu het geval is, te bezien en te behandelen als een echte bedrijfstak. Zij zijn in wezen de producenten van milieuwaarde; zij geven het milieu een waarde. Dat doen ze door informatie te vergaren en door meningen te verkondigen. Anno 1997 zijn hun belangrijkste 'klanten' particulieren (donaties, merchandising) en de staat (subsidie). De ontwikkeling van deze bedrijfstak lijkt daarmee pas aan het begin te staan; zo zouden ook bedrijven 'klant' kunnen worden van milieugroeperingen. Bedrijven zouden een milieugroepering bijvoorbeeld kunnen vragen een milieu-audit te verrichten om zo hun milieuvriendelijkheid zichtbaar te maken. Ook zouden bedrijven actiegroepen kunnen vragen eens een onderzoekje te doen bij de concurrent.

Dergelijke ontwikkelingen roepen op hun beurt ook weer nieuwe vragen op. Waar een *right-to-know*-wet actiegroepen zou kunnen helpen aan voor hun bestaan cruciale informatie, vraagt dit waarschijnlijk om aanvullende wetgeving waar het gaat om de bescherming van bedrijfsgeheimen. Ook kan men

¹¹⁷ Zie bijv. A.J.P. Mol, op. cit.

¹¹⁸ P.F. Drucker, 'Looking ahead, implications of the present'; *Harvard Business Review*, sept.-oct. 1997, blz. 18-24.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: WRR, *Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1992, blz. 72 e.v.

zich afvragen hoe het staat met de kwaliteit van de informatie die de actiegroepen verzamelen. Kan een bedrijf een actiegroep voor het gerecht dagen wegens het verspreiden van valse informatie? Wegens het koppelen van een negatief oordeel aan bepaalde informatie? Moet de overheid concurrentie tussen milieu-actiegroepen bevorderen zodat ze harder op zoek gaan naar de mogelijkheden die de markt hen biedt? En op die manier meer milieuvriendelijke genereren? Kan een productschap voor milieugroeperingen een bijdrage leveren aan de noodzakelijke productinnovatie en productdiversificatie? Deze voorbeelden geven aan dat het stimuleren van een markt voor informatie over milieubeslag een enorme dynamiek kan hebben, voor veel nieuwe economische activiteit kan zorgen en op een aantal punten bestaande concepten ter discussie zal stellen.

3.4.7 Conclusie

Niet alles van waarde is weerloos ¹²⁰. Integendeel, de belangrijkste conclusie uit de voorgaande exercitie is dat er mechanismen zijn die de waarde van het milieu zelf tot product van economische activiteit maken. In plaats van een waarde die wordt bedreigd door economische activiteit, blijkt de waarde van het milieu zelf het resultaat te zijn van economische activiteit. Deze omkering van het vigerende analytisch kader is vervolgens aanleiding geweest voor een aantal aanzetten tot nieuw milieubeleid. De centrale gedachte daarbij is dat een florierende markt voor informatie over milieubeslag de motor kan zijn voor de innovativiteit die een (verdere) aantasting van het milieu kan helpen voorkomen en tegelijk de groei van de economie kan bevorderen. Hiermee verschuift de rol van de overheid op het terrein van het milieubeleid. Waar de overheid vooral de partij was die grenzen stelt en handhaaft en die bepaalt wat en hoe milieu(on)vriendelijk is, zal de overheid zich moeten ontwikkelen tot de bewaker van een proces waarin private partijen aan de ene kant informatie verzamelen en verspreiden en aan de andere kant hun (marginale) keuzen op dergelijke informatie kunnen baseren.

3.5 Conclusie: maakbaarheid in een nieuwe context

De voorgaande paragrafen maken duidelijk dat de ondernemende samenleving weliswaar gepaard gaat met veel markt, veel vrijheid, veel individu en veel individuele nutsmaximalisatie, maar dat het tegelijk mogelijk is de nieuwe verhoudingen zoals die voortkomen uit de vier ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 werden geschetst, te benutten teneinde een veelheid aan collectieve doelen op een buitengewoon geavanceerde wijze te dienen. Technologie, menselijk kapitaal, informatisering en welvaartstijging zorgen voor een context waarin de markt nieuwe mogelijkheden krijgt. Via het benutten van die nieuwe mogelijkheden kunnen collectieve doelen op een meer dynamische wijze worden gediend. Dat wil zeggen: onder invloed van een continue drang naar beter bedienen en verdere ontwikkeling en verfijning van de betreffende doelstellingen. We konden in het voorgaande deze mogelijkheden ontwaren in zowel het arbeidsomstandighedenbeleid, als in het onderwijsbeleid en het milieubeleid. Dat de titel van deze slotparagraaf de term 'maakbaarheid' in zich draagt, is dan ook bepaald geen toeval. Maar het gaat hier wel om een nieuwe vorm van maakbaarheid. De nieuwe maakbaarheid waarvan in de voorgaande paragrafen enkele voorzichtige voorboden werden geschetst, heeft slechts de belofte van idealisme gemeenschappelijk met zijn utopistisch/paternalistische voorganger uit de jaren zeventig. Bij de nieuwe maakbaarheid gaat het niet om het voorschrijven van het resultaat, maar om het creëren van een ruimte waarin verschillende soms tegenstrijdig ogende doelstellingen gecombineerd kunnen worden nagestreefd.

^{120]} Lucbert, 'De zeer oude zingt'; in: *Verzamelde Gedichten*, 1974.

4.1 Inleiding

Deze studie is gestart vanuit de gedachte dat zich een maatschappelijke verandering laat identificeren die de verwarring over de inrichting van overheidsbeleid begrijpelijker zou kunnen maken. De hoop daarbij was dat dan de verschillende partijen in het debat beter zouden kunnen begrijpen waarom ze elkaar op welke punten verkeerd begrepen. En dat ze verdere veranderingen aan publieke arrangementen ter hand zouden kunnen nemen op een wijze die soepeler aansluit op een veranderende maatschappelijke realiteit.

Kijkend naar de resultaten van studie zoals die in de hoofdstukken 2 en 3 zijn weergegeven, kan die missie slechts ten dele geslaagd worden genoemd. Op de zoektocht in het voorafgaande zijn wel degelijk de sporen gevonden van datgene waar we naar op zoek waren. Maar tegelijk moet gezegd dat die toch bepaald niet een consistent beeld opleveren zoals dat bij aanvang voor ogen stond. De volledigheid ontbreekt, maar dat neemt niet weg dat uit het voorgaande wel een aantal bouwstenen kunnen worden gedestilleerd die bij kunnen dragen aan de voortgaande vernieuwing van overheidsinterventie. Om die bouwstenen goed te kunnen plaatsen, lijkt het echter nodig eerst de voorname resultaten van de speurtocht in hoofdstukken 2 en 3 nog eens op een rij te zetten.

Over de maatschappelijke onderstroom die een veranderende behoefte aan overheidsingrijpen zou kunnen verklaren, bestonden bij aanvang van deze studie slechts min of meer vage gevoelens. Het meest concreet werd tenminste een deel van die gevoelens onder woorden gebracht in het WRR-rapport *Tweedeling in perspectief* met de term 'emancipatie van arbeid'. Emancipatie van arbeid werd daar geïntroduceerd om de ontwikkeling te beschrijven van arbeid als instrument van inkomensverwerving naar arbeid als zingevende activiteit. Meetbaarheid en implicaties van een dergelijke ontwikkeling werden daar echter slechts voorzichtig gesuggereerd. In hoofdstuk 2 van deze studie is gepoogd de veranderingen in aard en betekenis van arbeid meetbaar te maken en in kaart te brengen. Een verschuiving van arbeid als instrument naar arbeid als zingeving bleek echter in welvaartstheoretische zin niet meetbaar. Dat wil zeggen: we kunnen dat wel als zodanig ervaren, maar we kunnen die ervaring niet objectiveren.

Vervolgens bleek het wel mogelijk een aantal ontwikkelingen aan te wijzen die de *mogelijkheden* van het fenomeen betaald werk op een structurele wijze uitbreiden. Gevonden werden: een structurele toename van de keuzemogelijkheden (Keuze), een structurele toename van de mogelijkheden betaald werk zelf vorm te geven (Autonomie), een structurele toename van het belang van typisch menselijke kwaliteiten in werk (Humaniteit) en een structurele toename van de mate waarin alle denkbare dimensies van een bepaalde activiteit ook op het bordje van de werkende zelf terecht komen (Volledigheid). Daarmee kon in hoofdstuk 2 worden geconcludeerd dat het fenomeen betaald werk in elk geval de mogelijkheden biedt om niet langer geruild te worden tegen idealen, maar zelf vehikel te zijn van idealisme.

Met die constatering kan de ondernemende samenleving steeds meer de plaats zijn waar 'homo ludens' zijn spel speelt en daarvoor betaald krijgt bovendien; kan de ondernemende samenleving ook de 'ontspannen samenleving' zijn van mensen die hun leven vorm geven in betaald werk; kan de ondernemende

samenleving tegelijk 'de vrije tijdssamenleving' zijn in die zin dat de betaalde tijd zich in laat vullen als ware het vrije tijd. En kan ten slotte het feit dat u, lezer, tijd heeft om dit boek te lezen en het feit dat u dit boek waarschijnlijk leest omwille van uw werk, gezien worden als wellicht het overtuigendste bewijs dat 'de ondernemende samenleving' bezig is het gebruikelijke begrip-kader waarmee we onze idealen relateren aan de alledaagse werkelijkheid behoorlijk te ontwrichten.

De speurtocht naar de maatschappelijke onderstroom waarvan het resultaat 'de ondernemende samenleving' is gaan heten, levert zo gezien twee dingen. Ten eerste een feitelijk waarneembare spraakverwarring en ten tweede een feitelijk waarneembare kans. In het navolgende wordt op deze twee aspecten nader ingegaan.

4.2 De spraakverwarring

Het is niet het doel van deze studie een overzicht te presenteren van woorden die door verschillende mensen verschillend begrepen kunnen worden. Maar tegelijk blijken de ontwikkelingen hiervoor van grote invloed op het begrip-kader waarmee sociaal beleid, economisch beleid, welzijnsbeleid, milieubeleid, enzovoort worden bediscussieerd. Het gaat hier dus niet meer zomaar over begrippen die mensen verschillend begrijpen of gebruiken, maar om begrippen waarvan de achterliggende betekenis zich structureel wijzigt. Het is zinvol er enkele cruciale uit te lichten, waarvan in het voorgaande is gebleken dat ze een bepaalde lading hebben die niet meer past bij de maatschappelijke ontwikkeling.

Arbeid, werk, betaalde activiteit

Centraal staat in deze studie de veranderende betekenis van het begrip (betaalde) arbeid. Waar het woord vaak nog verwijst naar dure plicht, het zweet des aanschijns, arbeidsethos en tegelijk naar afhankelijkheid, zwakheid en in veel gevallen ook uitbuiting, blijkt die connotatie de lading steeds minder te dekken. Betaalde arbeid verdient de veel neutralere betekenis van structuur waarbinnen mensen activiteiten kunnen ontplooiën. De structuur stelt één belangrijke voorwaarde aan die activiteit: er zal ten minste één andere persoon of instantie moeten zijn die voor de vrucht van de activiteit wil betalen. We kunnen deze ruil vervolgens interpreteren als een echte afruil, waarin idealen geruild worden tegen geld. Maar we kunnen dezelfde ruilsituatie ook de positievere betekenis toekennen van structuur waarbinnen mensen dingen kunnen doen die ze zonder die structuur nooit zouden kunnen doen.

De wortels van de (negatieve) beeldvorming van het fenomeen werk bleken in hoofdstuk 2 zeer diep te liggen. Zo bleek bijvoorbeeld dat ruim honderd jaar beschrijving van de arbeidsaanbodtheorie steeds weer gebruik maakt van een negatieve nutsbeleving van arbeid, terwijl de welvaartstheorie het uitspreken van een dergelijk oordeel verwerpt. De aanname van werk als nutsoffer ligt misschien wel voor de hand bij het beschrijven van de arbeidsaanbodtheorie maar dient verder nergens toe. Zelfs als de lopende bandwerker als prototype van arbeider wordt gekozen, kan het nog zo zijn dat deze zijn vrije tijd lager waardeert dan zijn werk. Waar in paragraaf 2.2 de vraag werd gesteld of een herwaardering van de arbeid wellicht nodig is, kan die vraag zonder meer bevestigend worden beantwoord: werk is in eerste en laatste instantie wat mensen er zelf aan toedichten en van maken en de ondernemende samenleving biedt een enorme verruiming van de mogelijkheden er iets van te maken.

Naast het verwijderen van de negatieve lading van het begrip betaalde arbeid, impliceert de ondernemende samenleving nog een belangrijke verschuiving in de betekenis van arbeid. Arbeid en werk hebben in bijna alle gevallen de

betekenis van werknemerschap, met alle negatieve connotaties die hiervoor al zijn genoemd. Kijken we echter naar de inhoud van de activiteit, dan blijkt dat in steeds meer gevallen het onderscheid tussen de werkzaamheden van werknemers en werkgevers vervaagt. Op alle niveaus van organisaties kunnen leidinggeven en ondergeschiktheid worden gevonden (netwerkstructuren), maar bovendien geldt dat op alle niveaus in alle soorten organisaties in toenemende mate een beroep wordt gedaan op eigen initiatief en verantwoordelijkheid. De structurele toename van het belang van *human capital* is in deze studie aangewezen als de motor achter deze verandering, zodat niet gezegd kan worden dat het hier om een voorbijgaand management-concept gaat. Om de beschrijving van betaald werk niet te verengen tot de beschrijving van werknemerwerk, werd in het voorafgaande veelal gesproken van betaalde activiteit teneinde duidelijk te maken dat het onderscheid naar rechtsvorm aan relevantie verliest voor het onderscheid aan inhoud van werk.

Markt en marktwerking

'Marktwerking is eigenlijk een fout woord', zo verzuchtte PvdA Tweede-Kamerlid en econoom Rik van der Ploeg na afloop van een kamerdebat waarin hij was gestuit op het 'ideologisch karakter' van debatten over dit onderwerp¹. Van der Ploeg stuitte in de eerste plaats op het verschil tussen de wereld van de economische wetenschap aan de ene kant waarin 'markt' de rol vervult van metafoor en ideaaltypisch analyse-instrument en aan de andere kant de wereld van de politiek waarin markt vanouds geassocieerd wordt met rechts, liberaal, maar ook met uitbuiting en ongelijkheid. In de tweede plaats echter lijken debatten over de betekenis van markt en marktwerking getroffen door de aanwijsbaar verschuivende inhoud van de markt zoals die zich in de praktijk aan ons voordoet. In hoofdstuk 2 werd zichtbaar hoe vier structurele ontwikkelingen het aanzien van de markt in hoog tempo veranderen. De markt wordt rijker aan variatie, menselijker en alomvattender en de metaforen die in de markt vooral het beest beschrijven, passen steeds minder bij deze veranderende realiteit.

Overheid

De term 'overheid' heeft een veelheid aan betekenissen en het is er eigenlijk maar één die in het licht van het voorgaande werkelijk aanpassing behoeft: de overheid als het (betere) alternatief van de markt, zoals in: 'onderwijs is te belangrijk om het aan de markt over te laten en dus moet de overheid daarvoor zorgen'. De voorbeelden in hoofdstuk 3 hebben laten zien hoe op verschillende terreinen de overheid veel succesvoller kan zijn in het realiseren van een sociale doelstelling, niet als alternatief voor de markt maar als aanjager en facilitator van de markt.

We hebben in hoofdstuk 2 gezien hoe deze veranderende rol van de overheid niet zozeer te maken heeft met een verschuiving van politieke voorkeuren (verrechtsing, neo-liberalisme) maar in belangrijke mate kan worden toegeschreven aan veranderingen in de eigenschappen van markten. Met name de informatisering zorgt ervoor dat een aantal tekortkomingen van markten al verdwenen of aan het verdwijnen zijn. Tegelijk kan juist de overheid het ontstaan van informatiemarkten op betrekkelijk eenvoudige wijze stimuleren, zodat dit proces zelfs nog versnelt. De veranderende eigenschappen van markten maken de overheid als remplaçant van de markt (verhoudingsgewijs) minder geschikt, maar als aanjager en bewaker van (gewenste vormen van) marktwerking des te kansrijker.

¹ P. Wessels, 'Marktwerking is eigenlijk een fout woord'; *NRC-Handelsblad*, 30 mei 1997.

Ondernemende overheid

De invloedrijke Amerikaanse studie *Reinventing Government* heeft als subtitel: *how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*². Wellicht dat deze woordkeus heeft bijgedragen aan de misvatting dat de toegenomen aandacht voor ondernemerschap ook vraagt om een ondernemende overheid of om ondernemende ambtenaren. Niets is echter minder waar. Hoezeer de aanbevelingen van *Reinventing Government* ook passen bij de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving, zij vragen niet om overheidsdienaren die zelf aan het ondernemen slaan. In elk geval niet in de zin dat ze zelf dingen gaan maken die ook in de markt gemaakt zouden kunnen worden. In de voorbeelden in hoofdstuk 3 werd zichtbaar hoe de ondernemende samenleving nieuwe vragen stelt aan het overheidsbeleid en in geen van de gevallen is er sprake van dat ambtenaren of de overheid zelf ondernemender zouden moeten gaan opereren. Integendeel: de voorbeelden wijzen er eerder op dat daar waar ondernemerschap vereist is, de overheid zich juist niet op de zaak zelf moet richten, maar op het creëren van spelregels en op het organiseren van toezicht. Daarvoor zijn wel degelijk veel creativiteit, inventiviteit en probeerzucht vereist, maar dan gaat het toch om een ander soort ondernemendheid dan ondernemers aan de dag leggen.

Terugtrekkende overheid

In dit zelfde verband kan nog gewezen worden op de term 'terugtrekkende' overheid. Als het rijk de PTT verkoopt, dan lijkt er wellicht sprake te zijn van terugtrekking. Maar de totale hoeveelheid bemoeienis van de overheid met de post en telecommunicatiesector is er zeker niet minder op geworden, noch voor wat betreft het stellen van regels, noch voor wat betreft de ambtelijke inzet in deze. Tegelijk is inmiddels zichtbaar dat de *veranderde* overheidsbemoeienis bijvoorbeeld tot een daling van de telefoontarieven heeft geleid.

BNP

BNP is dat deel van de welvaart dat in geld wordt uitgedrukt. Het voorafgaande geeft aan dat de hoeveelheid welvaartsaspecten die daadwerkelijk op geld worden gewaardeerd in de tijd snel toeneemt. Informatisering geeft de meest recente impuls aan deze ontwikkeling. Daardoor bijvoorbeeld komen milieuwaarden in toenemende mate in het 'echte' BNP tot uitdrukking. Berekeningen van een 'groen BNP' zullen dan ook in toenemende mate convergeren met het 'echte' BNP. Door de verschuivende inhoud van de activiteiten die in het begrip BNP worden gesommeerd, lijkt het toekennen van waarde-oordelen aan datgene wat het BNP meet, weinig zinvol.

4.3 De kans

Centraal in de lijst in het voorgaande staat de veranderde inhoud van het begrip 'markt': het beest van de markt is niet verslagen of uitgeschakeld, maar gedomesticeerd. En zoals dat gaat bij gedomesticeerde soorten, kan ook de markt niet langer functioneren zonder adequate verzorging, kunnen zijn kwaliteiten beter ten nutte gemaakt worden met een gerichte begeleiding en zullen er desondanks uithoeken blijven waar hij zijn wilde streken van voorheen zal etaleren als hij daar de ruimte voor krijgt. De verzorgingsstaat zal naar de rol groeien van de 'adequate verzorging' en 'gerichte begeleiding' van marktprocessen en zal in toenemende mate de rol afleggen van alternatief voor de markt. De kans die de ondernemende samenleving biedt, schuilt hierin dat de idealen die aan de wieg van de verzorgingsstaat hebben gestaan in een andere context wellicht beter kunnen worden bediend, maar dan wel met andere middelen. Belangrijk is dan niet een - al dan niet historisch - gelijk

² D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Spirit*; New York, Pinguin Books, 1993.

van liberaal of socialist, maar de voortgaande verandering van de context waarin instrumenten van beleid gekozen worden. Sterker, de verzorgingsstaat zoals die in de afgelopen eeuw vorm heeft gekregen, kan aangewezen worden als de motor van de maatschappelijke veranderingen die nu tot een andere invulling van de overheidsrol nopen.

Als de casus in hoofdstuk 3 een gemeenschappelijk element zichtbaar maken, dan is het precies dat: de talloze mogelijkheden om (schijnbaar) 'linkse' idealen te verwezenlijken met (schijnbaar) liberale middelen. En daarin schuilt tegelijk het risico: de veranderde context maakt dat noch de idealen, noch de middelen veel te maken hebben met de links-rechts verhoudingen zoals die zich in een industriële samenleving ontwikkelden. Als er al zoiets zou kunnen zijn als een derde weg tussen de politieke tegenstrevers van weleer dan lijkt die derde weg vooral gelegen in inzicht in een veranderende context ³. De voornaamste eigenschap van die veranderende context zou dan kunnen worden samengevat als iets in de trant van 'de toenemende mate waarin we in staat zijn kwaliteit verhandelbaar te maken'. Maar misschien is dat op zijn beurt ook wel weer een te normatief geladen weergave van de vier ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 werden geïdentificeerd als de dragers van de ontwikkeling naar een ondernemende samenleving.

³] Zie in dit verband een even smakelijk als sceptisch verslag van een redacteur van *The Economist* over een bijeenkomst waarin partijgenoten van Tony Blair zich bogen over de precieze aard van de 'derde weg' die Blair tracht te bewandelen. De auteur ziet slechts oude wijn in nieuwe zakken of helemaal geen wijn. 'Beyond left and right'; *The Economist*, 2 mei 1998, blz. 38-39.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Vorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken; F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitsingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong: over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Stuijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering; De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)
- VI00 J.P.H. Donner: Staat in beweging (1998)
- VI01 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen: Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog (1997)
- VI02 W. Zonneveld en A. Faludi: Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening (1998)
- VI03 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)
- * Uitverkocht

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd; 20/25 jaar WRR (1997)

