

**21  
1981**

Rapporten  
aan de Regering

# **Vernieuwingen in het arbeidsbestel**



# Vetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon (070) 614031  
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2  
's-Gravenhage

---

Aan de Minister-President  
Minister van Algemene Zaken

---

Uw brief van

Datum 19 november 1981


Ons kenmerk 810587/PRB/mp

Onderwerp rapport "Vernieuwingen in  
het arbeidsbestel"

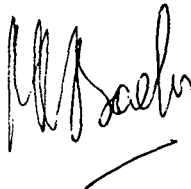
Hierbij doen wij U het rapport "Vernieuwingen in het arbeidsbestel" toekomen. In dit rapport heeft de Raad een tiental denkbeelden omtrent het arbeidsbestel die in de maatschappelijke discussie aan de orde zijn, geanalyseerd en bezien op hun effecten voor werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde.

Ingevolge de in de Instellingswet WRR vastgelegde procedure ziet de Raad gaarne achtereenvolgens het bericht van kennisneming door, en de bevindingen van de Raad van Ministers omtrent dit rapport tegemoet.

De Voorzitter,  
Ir. Th. Quené



De Secretaris,  
Dr. P.R. Baehr



WRR

## INHOUDSOPGAVE

	<b>HOOFDSTUK 1. PROBLEEMSTELLING EN OPZET VAN HET RAPPORT</b>	7			
1.1	<b>Inleiding</b>	7			
1.1	<b>Een overzicht van de onderzochte denkbeelden</b>	11	3.5.3	Sociaal-culturele aspecten van betaald educatief verlof	74
1.3	<b>Een eerste plaatsbepaling van de denkbeelden</b>	16	3.5.4	Aanknopingspunten voor het beleid	74
1.3.1	Inleiding	16	3.6	<b>Conclusies</b>	75
1.3.2	Het gezichtspunt van normen en waarden	17	3.6.1	Samenvatting	75
1.3.3	Het gezichtspunt van de mate van marktconformiteit	19	3.6.2	Evaluatie en conclusies	78
1.3.4	Het gezichtspunt van de doelstelling van volledige werkgelegenheid	20			
1.4	<b>Onzekerheid en maakbaarheid als uitgangspunt voor dit rapport</b>	21		<b>HOOFDSTUK 4. SCHAARSTE-VERHOUDINGEN EN BELONINGS-STRUCTUUR</b>	81
1.4.1	Onzekerheid over de toekomst	22	4.1	<b>Inleiding en probleemstelling</b>	81
1.4.2	De toekomst als ontwerp	22	4.2	<b>De theoretische verklaring van beloningsverschillen</b>	83
1.4.3	Onzekerheid versus maakbaarheid	24	4.3	<b>Instituten als belemmeringen van de marktwerking</b>	87
			4.3.1	Inleiding	87
			4.3.2	Functiewaarderingssystemen	87
			4.3.3	De collectieve arbeidsovereenkomst	90
			4.3.4	Koppelingmechanismen	92
			4.3.5	Het begrip 'passende arbeid'	93
			4.4	<b>Empirische gegevens over de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur</b>	95
			4.4.1	Inleiding	95
			4.4.2	De invloed van schaarsteverhoudingen op beloningsontwikkelingen	96
			4.4.3	De invloed van beloningsontwikkelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt	100
			4.4.4	<b>Conclusies</b>	104
			4.5	<b>Aanknopingspunten voor beleid</b>	105
			4.5.1	Inleiding	105
			4.5.2	Differentiatie in de loonvorming	107
			4.5.3	Herstructurering in de individuele belasting- en premiedruk en differentiatie in de sociale uitkeringen	108
			4.5.4	Betere beloning van inconveniënten	109
			4.6	<b>Samenvatting en conclusies</b>	111
			4.6.1	Samenvatting	111
			4.6.2	Evaluatie en conclusies	115
				Bijlage 4.1: Schatting van de loondriftvergelijking voor de nijverheid in een drietal bedrijfstakken over twee perioden, 1955/1966 en 1967/1975; regressiecoëfficiënten t-waarden, R <sup>2</sup> (ongecorrigeerd) en de Durbin-Watson (DW).	116
				Bijlage 4.2: Indicatoren voor het functioneren van de arbeidsmarkt gehanteerd door Heijke en Van Ours.	116
				<b>HOOFDSTUK 5. KWALITEIT VAN DE ARBEID</b>	119
			5.1	<b>Inleiding</b>	119
			5.1.1	Inleiding en opbouw van dit hoofdstuk	119
	<b>HOOFDSTUK 2. ACHTERGRONDEN VOOR DE UITWERKING VAN DE DENKBEELDEN</b>	27			
2.1	<b>Inleiding</b>	27			
2.2	<b>Recente en verwachte economische ontwikkelingen</b>	27			
2.3	<b>De verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven</b>	32			
2.4	<b>Ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen</b>	35			
2.5	<b>Emancipatie en arbeidsmarkt</b>	38			
2.6	<b>De ontwikkeling van het arbeidsaanbod 1980–2000</b>	48			
	<b>HOOFDSTUK 3. ARBEIDSTIJDVERKORTING, DEELTIJDARBEID EN EDUCATIEF VERLOF</b>	47			
3.1	<b>Inleiding</b>	47			
3.2	<b>Probleemstelling</b>	48			
3.3	<b>Algemene arbeidstijdverkorting</b>	49			
3.3.1	Inleiding	49			
3.3.2	Economische aspecten van algemene arbeidstijdverkorting	50			
3.3.3	De voorwaarden voor algemene arbeidstijdverkorting	53			
3.3.4	Organisatorische en sociaal-culturele aspecten van algemene arbeidstijdverkorting	58			
3.3.5	Aanknopingspunten voor het beleid	59			
3.4	<b>Deeltijdarbeid</b>	59			
3.4.1	Inleiding	59			
3.4.2	Economische aspecten van deeltijdarbeid	61			
3.4.3	Organisatorische aspecten van deeltijdarbeid	64			
3.4.4	Sociaal-culturele aspecten van deeltijdarbeid	67			
3.4.5	Aanknopingspunten voor het beleid	69			
3.5	<b>Betaald educatief verlof</b>	71			
3.5.1	Inleiding	71			
3.5.2	Economische aspecten van educatief verlof	71			

5.1.2	Definiëring van de kwaliteit van de arbeid	120	7.5	<b>Evaluatie en aanknopingspunten voor beleid</b>	251
5.1.3	Het belang van de kwaliteit van de arbeid	122	7.5.1	Economische aspecten	251
5.2	<b>Ontwikkelingen in de kwaliteit van de arbeid</b>	124	7.5.2	Het arbeidsbestel	253
5.2.1	Beschrijving van de ontwikkelingen	124	7.5.3	Andere maatschappelijke kaders	254
5.2.2	Achtergronden van de ontwikkelingen	128	7.5.4	Toekomst	255
5.2.3	Gevolgen van de ontwikkelingen	136			
5.3	<b>Mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid</b>	142			
5.3.1	Immateriële kwaliteitsaspecten	142	8.1	<b>HOOFDSTUK 8. CONSUMPTIE EN WERKGELEGENHEID</b>	257
5.3.2	Compensatiemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden	149	8.2	<b>Inleiding en probleemstelling</b>	257
5.3.3	De gezondheid van de werknemers	150	8.2.1	<b>Ontwikkelingen in het consumptiepatroon</b>	259
5.4	<b>Aanknopingspunten voor het beleid</b>	153	8.2.2	Inleiding	259
5.4.1	Het overleg tussen werkgevers en werknemers	153	8.2.3	Beschrijving van de ontwikkelingen	260
5.4.2	Een gericht stimuleringsbeleid	154	8.2.4	Analyse van de ontwikkelingen	263
5.4.3	De premies van de sociale verzekeringen	156	8.3	Toekomstige ontwikkelingen	266
5.5	<b>Conclusies</b>	157	8.3.1	<b>Analyse van de relatie consumptiepatroon-werkgelegenheid</b>	267
5.5.1	Samenvatting	157	8.3.2	Inleiding	267
5.5.2	Evaluatie en conclusies	159	8.4	Analyse	269
	Bijlage 5.1		8.4.1	<b>Theorie van een consumptiebeleid</b>	270
	Leefsituatie-onderzoek	161	8.4.2	Inleiding	270
			8.4.3	Behoeften	271
	<b>HOOFDSTUK 6. DENKBEELDEN OVER BETAALDE EN ONBETAALDE ARBEID</b>	163	8.4.4	Consumptie	272
6.1	<b>Inleiding en probleemstelling</b>	163	8.4.4	Consumptiebeleid	273
6.2	<b>Betaalde en onbetaalde arbeid in de maatschappelijke dienstverlening</b>	165	8.5	<b>Aanknopingspunten voor het beleid</b>	275
6.2.1	Inleiding	165	8.5.1	Inleiding	275
6.2.2	De huidige situatie	166	8.5.2	Volkshuisvesting	277
6.2.3	Hulpvraag en hulpaanbod in perspectief	177	8.5.3	Verkeer en vervoer	287
6.2.4	Aanknopingspunten voor het beleid	193	8.5.4	Toerisme	295
6.3	<b>Betaalde arbeid onder een alternatief regime</b>	196	8.6	<b>Samenvatting en conclusies</b>	301
6.3.1	Jongeren met maatschappelijke problemen; maatschappelijke problemen met jongeren	196	8.6.1	Samenvatting	301
6.3.2	Alternatieven voor werkgelegenheid en alternatieve werkgelegenheid	200	8.6.2	Evaluatie en conclusies	304
6.3.3	Aanknopingspunten voor het beleid	202		Bijlage 8.1:	
6.4	<b>Het verzorgersloon</b>	204		Indeling van de binnenlandse consumptieve bestedingen in categorieën	308
6.4.1	Inleiding	204		Bijlage 8.2:	
6.4.2	Trends en toekomstige ontwikkelingen in huishouden en gezin	205		Sectorindeling	310
6.4.3	Gevolgen van de introductie van een verzorgersloon	210		Bijlage 8.3:	
6.4.4	Aanknopingspunten voor het beleid	213		Berekeningsmethodiek	311
6.5	<b>Samenvatting en conclusies</b>	214		Bijlage 8.4:	
6.5.1	Samenvatting	214		Binnenlandse marktaandeelen en verdeling van de consumptieve vraag	312
6.5.2	Conclusies	217		Bijlage 8.5:	
				De projectie van de invoerpercentages naar 1985	313
	<b>HOOFDSTUK 7. HET BASISINKOMEN</b>	219	9.1	<b>HOOFDSTUK 9. EEN SAMENVATTENDE BESCHOUWING</b>	315
7.1	<b>Karakterisering van het denkbeeld</b>	219	9.2	<b>Probleemstelling en opzet van het rapport</b>	315
7.1.1	Inleiding	219	9.2.1	<b>De onderzochte denkbeelden</b>	319
7.1.2	De bestaande relatie tussen inkomen en werkplicht	222	9.2.1	Arbeidstijdverkortung, deeltijdarbeid en educatief verlof	319
7.1.3	Varianten van inkomensgarantie	224	9.2.2	Schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur	322
7.2	<b>De consequenties van een basisinkomen voor de bestaande instituties</b>	226	9.2.3	Kwaliteit van de arbeid	323
7.2.1	Inleiding	226	9.2.4	Betaalde en onbetaalde arbeid	324
7.2.2	De arbeidsmarkt	227	9.2.5	Basisinkomen	326
7.2.3	Sociale zekerheid	229	9.2.6	Consumptie en werkgelegenheid	328
7.2.4	Objectsubsidies	231	9.2.7	Continuïteit en verandering	331
7.2.5	Subjectsubsidies	233	9.3	<b>De denkbeelden beschouwd op hun effecten</b>	333
7.2.6	Belasting- en premiedruk	236	9.3.1	Inleiding	333
7.2.7	Conclusies	237	9.3.2	Mogelijke effecten op de werkgelegenheid	333
7.3	<b>Basisinkomen en de betrokkenheid bij de maatschappij</b>	238	9.3.3	Mogelijke effecten op het arbeidsbestel	339
7.4	<b>Het basisinkomen: een uitwerking</b>	245	9.3.4	Mogelijke effecten op de maatschappelijke orde	342
7.4.1	Macro-economische effecten	246	9.4	<b>Samenvatting</b>	346
7.4.2	Budgettaire en verdelingseffecten	248		Bijlage 9.1:	
7.4.3	Overige aspecten	250		Samenstelling projectgroep	349
				Bijlage 9.2:	
				Voorstudies	349

# HOOFDSTUK 1. PROBLEEMSTELLING EN OPZET VAN HET RAPPORT

## 1.1 Inleiding

Na een periode van welvaarts­groei en het tot ontwikkeling komen van de verzorgingsstaat tekent zich de laatste jaren een verscheidenheid aan problemen af in het arbeidsbestel. Vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid zijn hierdoor sterk in de belangstelling komen te staan. In de eerste Raadsperiode heeft de WRR ook aandacht besteed aan arbeidsvraagstukken. Dit heeft onder andere zijn neerslag gevonden in de rapporten 'Maken wij er werk van?' en 'Over sociale ongelijkheid'.<sup>1</sup> In het laatstgenoemde rapport zijn beleidsalternatieven uitgewerkt die betrekking hebben op versterking van het economische draagvlak en het scheppen van arbeidsplaatsen in de quartaire sector, alsook op herverdeling van de arbeid en beperking van het aanbod op de arbeidsmarkt. In samenhang hiermee is een groot aantal aanbevelingen aan de regering naar voren gebracht. Tevens werd met dit rapport een bijdrage geleverd aan de politieke discussie over werkgelegenheidsproblemen, met name door de introductie van de concepties 'draagvlak' en 'quartaire sector'. Thans is er zeker niet minder reden om vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid in studie te nemen, hetgeen moge blijken uit de hieronder volgende korte schets van de problematiek waarmee het arbeidsbestel te kampen heeft.

Het meest in het oog springend is wellicht de hardnekkigheid van de werkloosheid. In Nederland, alsook in andere industrielanden, heeft zich sinds circa 1970 een ontwikkeling voorgedaan van toenemende werkloosheid. Deze ontwikkeling ging overigens aanvankelijk nog gepaard met een voortzetting van de relatief hoge economische groei uit de voorafgaande periode. Daarmee zij gewezen op het verschijnsel van de zogenaamde 'jobless growth'. Groei dus van de economie zonder dat een toeneming van de werkgelegenheid optreedt in dezelfde verhouding als in de daaraan voorafgaande periode van economische groei. Het is met name deze ontwikkeling die twijfel heeft doen ontstaan aan de mogelijkheid om volledige werkgelegenheid blijvend te realiseren door het scheppen van arbeidsplaatsen in de industriële sector. In ons land bevindt zich de werkloosheid sinds 1974 op een niveau dat algemeen te hoog wordt geacht. De werkloosheid blijkt echter gepaard te gaan met aanzienlijke fricties op de arbeidsmarkt die tot uitdrukking komen in niet of moeilijk vervulbare vacatures. Weliswaar is het aantal moeilijk vervulbare vacatures recentelijk sterk afgenomen, maar de fricties zijn hiermee niet verdwenen. Wanneer de conjunctuur weer enigszins aantrekt, mag verwacht worden dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures weer zal stijgen. Dit is een nieuw verschijnsel in tijden van grote werkloosheid. Deze knelpunten op de arbeidsmarkt vormen een belangrijke controverse tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Verschil in opvatting over de betekenis van de loonvorming en van de hoogte van de sociale uitkeringen voor het functioneren van de arbeidsmarkt komt hierin tot uitdrukking. Deze controverse wijst op de complexiteit van de problematiek: naast marktfactoren zijn institutionele factoren van grote betekenis geworden; onderhandelende partijen beslissen mede over wat eens uitsluitend door het anonieme marktmechanisme werd geregeld.

Een volgend probleem van betekenis wordt gevormd door de toeneming van het aantal niet-actieven. Onder invloed van de sociale zekerheidswetgeving (Ziektewet, Arbeidsongeschiktheidswetten), maatregelen ter zake van ver-

<sup>1</sup> WRR, *Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*; Rapport aan de Regering nr. 13, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1977. WRR, *Over sociale ongelijkheid. Een beleidsgerichte probleemverkenning*; Rapport aan de Regering nr. 16, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1977.

vroege uittreding, verhoogde deelneming aan het onderwijs alsook ten gevolge van de economische ontwikkeling (werkloosheid) is het aantal niet-actieven in verhouding tot de recruiteringsbevolking (15–65 jaar) aanzienlijk toegenomen, namelijk van 43,4% in 1960 tot 54,5% in 1980.<sup>2</sup> Dit verschijnsel is niet alleen van betekenis uit economisch oogpunt en vanwege het probleem van de financiering van de sociale zekerheid; het heeft ook sociale betekenis. Er zijn immers latente spanningen tussen actieven en niet-actieven, zowel uit een oogpunt van lastenverdeling als vanwege het probleem van de legitimatie van non-activiteit in een maatschappij als de onze, die sterk op arbeid als een vorm van zelfverwerkelijking is georiënteerd.

Ten slotte zij hier gewezen op het probleem van belasting- en premiedruk. Ook deze vormt een zelfstandige en complicerende factor in de problematiek van arbeid en werkgelegenheid. De verantwoordelijkheid van de overheid voor èn werkgelegenheid èn sociale zekerheid — naast een grote verscheidenheid aan andere collectieve en quasi-collectieve voorzieningen — heeft een brede betrokkenheid voor de overheid met zich meegebracht. Ten gevolge hiervan zijn de ontwikkelingen in de marktsector in grote mate mede afhankelijk van de publieke sector, die voor het grootste deel door belastingen en sociale premies wordt gefinancierd.

Het lijkt waarschijnlijk dat de hierboven aangegeven tendenties zich in de toekomst meer of minder versterkt zullen doorzetten. Zo zijn de perspectieven voor een toeneming van de werkgelegenheid somber. Volgens het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' zouden in ieder geval belangrijke beleidswijzigingen noodzakelijk zijn om ons land een toereikende industriële positie te geven met een dienovereenkomstige werkgelegenheids groei.<sup>3</sup> Dit vereist politieke beslissingen en ook dan zou toch slechts een deel van de werkgelegenheidsproblemen in de marktsector kunnen worden opgelost. Bovendien is te verwachten dat het arbeidsaanbod ten gevolge van demografische factoren, alsook vanwege de groei van de participatie op de arbeidsmarkt van de gehuwde vrouw, zal toenemen. Hierdoor zal in het komende decennium het arbeidsaanbod de vraag verre overtreffen. De vooruitzichten met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal niet-actieven zijn eveneens somber, vooral vanwege de vooralsnog te verwachten groei van het aantal arbeidsongeschikten.

De genoemde problemen staan niet los van elkaar, maar vertonen een complexe onderlinge samenhang. In feite gaat het bij deze problemen om onderdelen of facetten van het arbeidsbestel. Het lijkt daarom zinvol de bestaande vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid te bezien in het licht van de inrichting van het arbeidsbestel. Hierdoor wordt in ieder geval de onderlinge samenhang aan de orde gesteld. Maar er is nog een reden om de gesignaleerde problemen te onderzoeken vanuit het gezichtspunt van het arbeidsbestel. Te constateren valt dat thans aspiraties naar voren worden gebracht die aan het arbeidsbestel hogere eisen stellen dan voorheen het geval is geweest. Dit betreft een verscheidenheid van zaken. Zo worden er hogere eisen gesteld aan de intrinsieke kwaliteit van de arbeidsplaats, hetgeen onder andere een gevolg is van de betere opleiding van de werknemers. Gewezen kan worden op de doelstelling om gelijkheid in positie op de arbeidsmarkt tussen mannen en vrouwen te effectueren. Het hiermee samenhangende streven naar een meer gelijke verdeling van huishoudelijk werk tussen mannen en vrouwen heeft eveneens consequenties voor de inrichting van het arbeidsbestel. Te denken valt ten slotte aan de wens verlofperiodes mogelijk te maken voor heroriëntatie, herkansing en omscholing.

Met het oog op bovengenoemde problemen èn de zich ontwikkelende aspiraties, zijn in onze maatschappij denkbeelden naar voren gekomen die beogen het arbeidsbestel te veranderen. Onder die denkbeelden zijn er die gedragen worden door maatschappelijke groeperingen als politieke partijen, vakbonden, kerken of belangengroepen en die aldus op een zeker draagvlak

<sup>2</sup> Vergelijk hoofdstuk 2.

<sup>3</sup> WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

kunnen bogen. De bedoelde denkbeelden verschillen naar draagwijdte. Vaak hebben ze op zich zelf slechts een beperkte strekking, zoals bijvoorbeeld het creëren van overblijfmogelijkheden op school voor kinderen van werkende moeders of het aanpassen van fiscale regelingen alsmede sociale en pensioenvoorzieningen voor twee in deeltijd werkende partners. Niettemin wijzen al die tegelijkertijd en in een grote verscheidenheid zich aandienende ideeën op een grote behoefte aan veranderingen in het arbeidsbestel. Met elkaar kunnen deze ideeën ook een complex veranderingsproces met zich meebrengen.

Het is niet mogelijk om al deze problemen, aspiraties en denkbeelden in één rapport te onderzoeken. In dit rapport wordt een aantal denkbeelden over veranderingen in het arbeidsbestel onderzocht. Bij de keuze hiervan is met verschillende overwegingen rekening gehouden. Zo zijn geen denkbeelden opgenomen die heel duidelijk een partieel karakter hebben. Deze liggen veelal binnen de beleids sfeer van een afzonderlijk ministerie en passen derhalve minder in de taakopdracht van de WRR. De gekozen denkbeelden zijn van een zodanige complexiteit dat zij van betekenis zijn voor verschillende sectoren en facetten van het overheidsbeleid.

Voorts zij erop gewezen dat niet alleen is gelet op het gezichtspunt van de beleidsintegratie, maar ook op de tijdsperiode die gemeoid is met een eventuele introductie van deze denkbeelden in het overheidsbeleid. Zodoende zijn die denkbeelden vermeden waaraan in het bestaande beleid reeds zodanige aandacht wordt geschonken dat ze op korte termijn wellicht zullen worden gerealiseerd. Ook is een overweging geweest dat voor de te onderzoeken denkbeelden een zeker maatschappelijk draagvlak aanwezig moet worden geacht. Ten slotte is een punt van overweging geweest dat de gekozen denkbeelden met elkaar een breed spectrum van ideeën zouden omvatten. Zij verschillen in de mate van ingrijpendheid van de veranderingen die ermee gemeoid zijn en naar de tijdsperiode die voor realisering nodig zal zijn. Bovendien bieden zij ruimte voor verschillen in politieke appreciatie. De gekozen denkbeelden zijn ten behoeve van het onderzoek gegroepeerd tot een zestal probleemvelden, hier aangeduid als oriëntatieterreinen. Deze oriëntatieterreinen zijn:

- I Arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof
  - a. algemene arbeidstijdverkorting
  - b. deeltijdarbeid
  - c. educatief verlof
- II Schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
- III Kwaliteit van de arbeid
- IV Denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid
  - a. betaalde en onbetaalde arbeid in de maatschappelijke dienstverlening
  - b. betaalde arbeid onder een alternatief regime
  - c. de introductie van een verzorgersloon
- V Basisinkomen
- VI Consumptie en werkgelegenheid.

De onderzochte denkbeelden zijn globaal van aard. Zij geven een algemene aanduiding van de richting waarin verandering wordt gezocht en bevinden zich op een vrij hoog abstractieniveau. Om operationele betekenis aan de denkbeelden te kunnen geven, moeten ze derhalve verder worden uitgewerkt in de vorm van concrete beleidsmaatregelen die in deze studie als aanknopingspunten voor beleid worden aangeduid. Het doel van het onderhavige onderzoek is om aldus een scala van beleidsmogelijkheden te ontwikkelen die de beleidvoerders ten dienste staan. Deze opzet is ingegeven door twee uitgangspunten die kunnen worden getypeerd met de trefwoorden *onzekerheid* en *maakbaarheid*.

Hoewel de toekomst altijd onzeker is, is er reden om aan te nemen dat in het komende decennium met name op economisch gebied de toekomst meer onzekerheid in zich bergt dan in de jaren vijftig en zestig, die voor de westerse wereld een tamelijk ongestoorde welvaartsgroei te zien hebben gegeven. De Nederlandse economie is erg gevoelig voor buitenlandse invloeden en juist op



dit punt zijn er ontwikkelingen te signaleren die de onzekerheid voor de beleidsvoerders vergroten. Om te beginnen is hierbij te denken aan de terugval in de groei van de wereldhandel, waarvan het onzeker is of deze zich in de komende jaren zal herstellen. Ook de stijging van de olieprijs en van de grondstoffenprijzen in het algemeen is een onzekere factor. Ten slotte kan worden gewezen op het feit dat zich in de internationale arbeidsverdeling veranderingen voltrekken (zoals het verplaatsen van industrieën naar opkomende industrielanden), waarvan de uitkomst onzeker is. Daarom is het verstandig voor de toekomst diverse beleidsmogelijkheden te ontwikkelen naast de bestaande beleidsinstrumenten, waarin een sterke wissel wordt getrokken op de mogelijkheden om via reactivering van de marktsector ook de werkgelegenheidsproblemen op te lossen.

Met maakbaarheid wordt bedoeld dat de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling mede wordt bepaald door doelbewuste beleidsmaatregelen; de toekomst is tot op zekere hoogte maakbaar. Deze maakbaarheid impliceert dat keuzes moeten worden gedaan ten aanzien van de richting waarin de beleidsmaatregelen gaan. Zoals gezegd, wordt met dit rapport beoogd een verscheidenheid aan mogelijkheden tot verandering van het arbeidsbestel zichtbaar te maken. Het uitgangspunt 'onzekerheid' is in zekere zin strijdig met de pretentie om de samenleving als 'maakbaar' te zien. De gedachte is echter dat, juist vanwege de toekomstige onzekerheid, het noodzakelijk is een scala van uiteenlopende beleidsmogelijkheden te onderzoeken en uit te werken. De toekomstige beleidsvoering kan dan meer adequaat worden afgestemd op het pareren van omstandigheden, zoals die zich te zijner tijd zullen voordoen. Voorts wordt, juist doordat een verscheidenheid aan denkbeelden is onderzocht, de mogelijkheid geboden om verschillen in politieke appreciatie te honoreren.

Uit het voorafgaande mag overigens niet de conclusie worden getrokken dat het mogelijk zou zijn een 'spoorboekje' van beleidsmogelijkheden te ontwikkelen, waaruit naar believen en al naar gelang de omstandigheden trajecten kunnen worden gekozen. Er zijn aan deze opzet en methodiek beperkingen gesteld, die overigens niet afdoen aan hetgeen hierboven werd gesteld over de relatie tussen de denkbeelden enerzijds en de veranderende omstandigheden alsmede politieke verscheidenheid anderzijds. Om twee redenen zijn er beperkingen gesteld aan het betrekken van denkbeelden in het beleid. In de eerste plaats vanwege de mogelijke onverenigbaarheid van bepaalde denkbeelden, al kan anderzijds ook van complementariteit sprake zijn. In de tweede plaats vanwege de mogelijke onomkeerbaarheid van beleidsmaatregelen. Denkbaar is dat maatregelen — eenmaal in gang gezet — ontwikkelingen oproepen die blijven doorwerken, ook wanneer de maatregelen op zich zijn teruggedraaid. Zo zal men bepaalde inkomensgaranties bestuurlijk-administratief gezien formeel kunnen opheffen; sociaal gezien echter kan een zodanige gewenning zijn opgetreden dat het buitengewoon moeilijk wordt om politieke besluiten hiertoe te nemen. Evenzo kan een proces van verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats, nadat dit door de overheid in gang is gezet, een zekere autonomie verkrijgen en derhalve doorwerken, ook als de overheid aan andere beleidsterreinen prioriteit zou willen geven.

Tot besluit van deze paragraaf zal kort worden aangegeven hoe het rapport is opgebouwd. In het vervolg van dit hoofdstuk zal eerst een korte uiteenzetting worden gegeven van de onderzochte denkbeelden. Daarna vindt een voorlopige positionering van de diverse denkbeelden plaats aan de hand van een drietal gezichtspunten, te weten: het gezichtspunt van normen en waarden, van de mate van marktconformiteit en van de doelstelling van volledige werkgelegenheid. In hoofdstuk 2 komen enkele achtergronden aan de orde die voor de uitwerking van de denkbeelden van belang zijn. Zoals gezegd, zijn de denkbeelden gegroepeerd tot een zestal oriëntatieterreinen; deze worden achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 3 t/m 8. De uitwerking van de denkbeelden omvat mede het formuleren van mogelijke aanknopingspunten voor beleid. De oriëntatieterreinen monden uit in een evaluatie en conclusies met betrekking tot de bruikbaarheid van de denkbeelden voor het beleid. In hoofdstuk 9 — de

samenvattende slotbeschouwing – wordt eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste conclusies met betrekking tot elk denkbeeld, waarna nog eens afzonderlijk aandacht wordt besteed aan hun invloed op de continuïteit van het arbeidsbestel. Vervolgens worden de denkbeelden nader beschouwd door een toetsing aan een referentiekader dat bestaat uit drie elementen: werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde. Naar zal blijken kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een reeks van beleidsmogelijkheden die op korte tot middellange termijn zouden kunnen worden aangevat en anderzijds enkele beleidsalternatieven die eerst op langere termijn en al naar gelang de omstandigheden realiseerbaar moeten worden geacht. Uiteraard is realiseerbaarheid uiteindelijk ook een zaak van politieke appreciatie en wilsvorming. Dit kan tevens inhouden dat bestaande instituties zouden moeten wijken om nieuwe denkbeelden werkelijkheid te doen worden. Ook in dit opzicht gaat het om zaken die politiek gezien bepaald niet indifferent zijn.

## 1.2 Een overzicht van de onderzochte denkbeelden

In dit rapport wordt een aantal denkbeelden onderzocht op hun mogelijke bijdragen aan oplossingen voor de problematiek rond arbeid en werkgelegenheid. Deze denkbeelden hebben betrekking op uiteenlopende terreinen van het arbeidsbestel. In de afzonderlijke hoofdstukken over de oriëntatieterreinen zal nog uitvoerig worden ingegaan op de inhoud van deze denkbeelden. Hier zal slechts met een korte aanduiding worden volstaan.

### I Arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof

Arbeidstijdverkorting is al een vrij oud verschijnsel dat voornamelijk als een positief gevolg van de economische groei werd beschouwd. In de meest ruime zin kan arbeidstijdverkorting worden opgevat als een vermindering van het aantal arbeidsuren dat iemand gedurende zijn arbeidsleven werkt. Een verkorting van de arbeidsduur wordt in de actuele discussie aanbevolen als instrument ter vermindering van de werkloosheid, doordat hiermee een zekere herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid tot stand gebracht kan worden. Dat is het geval bij *algemene* arbeidstijdverkorting zoals die momenteel wel in discussie is in de vorm van een vermindering van 2,5% arbeidstijd per jaar gedurende 5 jaar.

Een bijdrage tot herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid wordt verwacht van een ruime toepassing van deeltijdarbeid, waaronder arbeid wordt verstaan die wordt verricht voor een kortere periode dan 35 uur per week. In 1977 werkte in ons land ongeveer 16% van de beroepsbevolking in deeltijdfuncties. Deeltijdfuncties blijken relatief het meest voor te komen in de niet-kapitaalgebruikende sectoren en veelal door gehuwde vrouwen in lagere functies te worden bezet.

Een andere mogelijkheid om het aantal arbeidsuren van iemands arbeidsleven te verminderen, is de invoering van betaald educatief verlof. Verlening van educatief verlof gedurende een periode van één jaar tijdens het actieve leven van een aantal werknemers kan als nevengevolg permanent de werkgelegenheidssituatie verbeteren. Een dergelijk verlof kan ook bijdragen tot een verbetering van de kwalificaties van het arbeidsaanbod, zowel naar onderwijsniveau alsook naar voorkeur van werkzaamheden.

### II Versterking van de invloed van de schaarsteverhoudingen op de beloningsvoeten

Er bestaat een samenhang tussen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt enerzijds en de beloningsvoeten van de factor arbeid anderzijds. Op dit punt kan men de gedachte aantreffen dat de schaarsteverhoudingen onvoldoende en te traag tot uitdrukking komen in de arbeidsbeloningen. Hierin zou dan een belangrijke oorzaak gelegen zijn van bestaande knelpunten op de arbeidsmarkt, zoals die onder meer tot uitdrukking komen in het grote aantal moeilijk vervulbare vacatures, terwijl meer in het algemeen de werkgelegenheid erdoor zou worden geschaad. Op grond hiervan wordt bepleit de werking van het marktmechanisme te versterken, zodat beloningsvoeten meer flexibel

kunnen reageren op veranderingen in de schaarsteverhoudingen en althans in dit opzicht de werkgelegenheidsontwikkeling geen belemmeringen in de weg worden gelegd. De centrale vraag bij dit denkbeeld is derhalve: in hoeverre kan een grotere marktconformiteit problemen in ons arbeidsbestel oplossen? De werking van de arbeidsmarkt wordt belemmerd door een aantal verschijnselen die men gezamenlijk kan omschrijven met het begrip instituties. Deze instituties zijn bewust dan wel onbewust door de marktpartijen in het leven geroepen, hetgeen betekent dat zij voor een belangrijk deel tot de sociale verworvenheden van het huidige arbeidsbestel worden gerekend. Daarom zullen de eventuele voordelen van een betere marktwerking afgewogen moeten worden tegen de nadelen van het afbreken van sociale verworvenheden. De voorstanders van een grotere marktconformiteit behoeven zeker geen tegenstanders van genoemde verworvenheden te zijn; bij hen echter bestaat er twijfel over de effectiviteit van het systeem. Wat de actualiteit betreft, komen de pleidooien voor een betere marktwerking vooral tot uiting in de discussie omtrent het beter belonen van zwaar en onaangenaam werk en in het verlangen naar een gedifferentieerd loonbeleid en naar het loslaten van een aantal koppingsmechanismen. Bij de vigerende wijze van loonvorming doen zich talrijke belemmeringen van de marktwerking voor, in de zin dat prijsaanpassingen worden verhinderd. Hierdoor zoeken de marktkrachten een uitweg in hoeveelheidsaanpassingen die op de meest onverwachte manieren kunnen plaatsvinden.

### III Verbetering van de kwaliteit van de arbeid

De aandacht voor de kwaliteit van de arbeidsplaats vormt in zekere zin de pendant van het denkbeeld dat een meer marktconforme relatie beoogt tussen schaarsten en beloningen. Onder kwaliteit van de arbeid pleegt een verscheidenheid aan facetten te worden begrepen, zoals

- de inhoud van het werk;
- de arbeidsomstandigheden;
- de arbeidsverhoudingen in het bedrijf;
- de arbeidsvoorwaarden.

Door de sterke gerichtheid op inkomensvorming en volledige werkgelegenheid, zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid, neemt de kwaliteit van de arbeid in de aandacht van deze actoren een veel minder prominente plaats in. Tegelijkertijd hebben de aspiraties met betrekking tot aard, kwaliteit en organisatie van het te verrichten werk zich zodanig ontwikkeld dat sprake is van duidelijke onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Naast een conjuncturele factor (schaarste op de arbeidsmarkt in een tijd van hoogconjunctuur) spelen hierbij ook meer permanent werkende factoren een rol, zoals de bescherming door sociale zekerheid tegen verlies van inkomen. Het arbeidsaanbod past zich qua niveau en beroepsrichting niet automatisch aan bij de vraagontwikkeling, maar komt goeddeels autonoom tot stand. Het lijkt aannemelijk dat wij hier met een onomkeerbaar proces te doen hebben, waardoor afkeer van werk met weinig intrinsieke voldoening en veel inconveniënten een blijvend verschijnsel zal zijn. Deze afkeer komt overigens niet alleen, of zelfs niet hoofdzakelijk, tot uiting in onvervulbare vacatures maar ook in ziektegedrag en een verscheidenheid aan psycho-sociale reactiepatronen.

Veel van deze verschijnselen zijn niet nieuw. In het verleden was het echter in sommige gevallen (zoals in de bouwnijverheid) gemakkelijker om financiële compensaties te geven. De genoemde veronachtzaming van het probleem is daardoor ook in de hand gewerkt. Het middel van de financiële compensatie lijkt tegenwoordig in mindere mate ter beschikking te staan, vanwege de geringere economische groei. Bovendien kunnen door het laten voortbestaan van arbeid van geringe kwaliteit kosten ontstaan, bijvoorbeeld in de vorm van arbeidsongeschiktheid, waarvan de rekening pas later wordt gepresenteerd. De meer pretentieuze aanspraken met betrekking tot arbeid en arbeidsplaats hebben tot gevolg dat een geringe arbeidskwaliteit niet zo gemakkelijk meer kan worden afgekocht door hoger loon. Wanneer hier van pretenties wordt gesproken, is dat niet in denigrerende zin. Bedoeld wordt aan te geven dat

verworvenheden als sociale zekerheid en betere opleiding zich ook manifesteren in het gedrag en de opvattingen van werknemers. Het is ook in dit licht dat een tendens tot markering van de eigen (individuele of groeps-)verantwoordelijkheid gezien kan worden. Het is niet alleen een drang tot meer verantwoordelijkheid maar ook tot een betere en formelere afbakening van bevoegdheden. Het zelfstandig worden van de ondernemingsraad (wet van 1979) wijst in deze richting; maar ook de problemen met werkoverleg en herstructurering wijzen op de spanning die inherent is aan het hiërarchische karakter van de arbeidsorganisatie.

#### IV Denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid

Er blijken in de samenleving verscheidene denkbeelden te circuleren die betrekking hebben op zowel betaalde als onbetaalde arbeid. Deze denkbeelden richten zich in hoofdzaak op de volgende zaken: betaalde en onbetaalde arbeid in de maatschappelijke dienstverlening, de introductie van een verzorgersloon en van vormen van alternatieve werkgelegenheid voor moeilijk plaatsbaren.

##### A. Betaalde en onbetaalde arbeid in de maatschappelijke dienstverlening

Een belangrijk deel van het arbeidsaanbod kon tot nu toe worden opgevangen door de expansie van de zogenaamde quartaire sector of wel de niet-commerciële dienstverlening. Deze uitbreiding van de werkgelegenheid in de door de overheid gefinancierde sector heeft zich voorgedaan in een tijd waarin de groei van de werkgelegenheid in de marktsector weliswaar per saldo positief was, maar toch onvoldoende om de toeneming van het arbeidsaanbod op te nemen. De groei van het aantal arbeidsplaatsen in de quartaire sector vormde aldus een welkome compensatie voor de in verhouding tot het arbeidsaanbod tekort schietende vraag in de marktsector.

Een meer intentionele ontwikkeling van de quartaire sector als bron van werkgelegenheid werd ingegeven door de zogenoemde draagvlakfilosofie, die inhoudt dat in de marktsector niet de oplossing voor de werkgelegenheidsvraagstukken moet worden gezocht. Technologische ontwikkelingen leiden daar immers tot vermindering van arbeidsintensiteit, terwijl anderzijds de consumptieve vraag niet dermate expansief zou zijn dat uitbreiding van de productiecapaciteit met het scheppen van voldoende werkgelegenheid gepaard zou kunnen gaan. In deze gedachtengang wordt de produktiviteitsverbetering in de marktsector te nutte gemaakt voor het scheppen van werkgelegenheid in de door de overheid gefinancierde quartaire sector. Deze opvatting vergt een marktsector met een sterk draagvlak, zodat er een publieke sector kan ontstaan die in staat is behoeften te identificeren buiten de mogelijkheden van de individuele koopkracht om en deze te 'vertalen' in arbeidsplaatsen. De werkgelegenheidspolitiek komt dan in toenemende mate voor verantwoordelijkheid van de overheid. Deze gedachtengang beoogt niet de quartaire sector te kenschetsen als slechts een aanvulling op de marktsector. Kenmerkend is dat de quartaire sector voorzieningen gegeneerd heeft, die zowel functioneel zijn voor de behoeften als voor de opnemings van het arbeidsaanbod.

Deze gedachtengang is in verschillende opzichten bekritiseerd. Hier gaat het vooral om de bedenkingen die worden aangevoerd tegen verdere uitbreiding van de beroepszorg in de maatschappelijke dienstverlening, omdat de kritiek zich op deze sector lijkt toe te spitsen. In de eerste plaats wordt geattendeerd op de nadelen die verbonden zijn aan de voortschrijdende professionalisering, bureaucratisering en institutionalisering op dit gebied. In de tweede plaats wordt de vrees geuit dat de uitbreiding van de beroepszorg niet noodzakelijkerwijs verband houdt met de omvang en de aard of zelfs de aanwezigheid van maatschappelijke behoeften bij het publiek. Er zou dan te zeer sprake zijn van de creatie van arbeidsplaatsen om zich zelfs wille. In de derde plaats worden de financiële consequenties van uitbreiding van de beroepszorg als problematisch ervaren. Ten slotte wordt wel geopperd dat juist de uitbreiding van de beroeps-

matige verzorging vervreemdend werkt op de tussenmenselijke verhoudingen; de oplossing hiervoor zou liggen in de expansie van de onbetaalde hulpverlening. Tegenover de gedachte om groei en professionalisering in de verzorgende sector te stuiten en te verminderen wordt echter ook wel de mening gepleet, dat de ontwikkelingen ter zake selectief tegemoet dienen te worden getreden in die zin, dat er zowel reden is tot verschuiving van diensten naar de sfeer van vrijwilligerswerk en onderlinge hulp als grond voor expansie op bepaalde onderdelen, zoals bijvoorbeeld de bejaardenzorg. Het is in deze betekenis van verschuivingen zowel van betaald naar onbetaald werk als omgekeerd, dat dit denkbeeld in dit rapport behandeld zal worden.

#### B. Betaalde arbeid onder een alternatief regime

Dit denkbeeld heeft een op zich zelf staande waarde in het licht van zich wijzigende oriëntaties op betaalde arbeid. De wijze waarop de betaalde arbeid over het algemeen in het huidige bestel is georganiseerd strookt volgens velen niet meer met de eisen die het individu redelijkerwijs stellen mag. Om in dit opzicht een keuzemogelijkheid te bieden zou het nodig zijn werkgelegenheid te creëren waar onder een ander regime kan worden gewerkt, dat wil zeggen dat taakafbakening alsook hiërarchische structuren veel minder stringent worden gehanteerd. Dit denkbeeld lijkt aan praktische betekenis te winnen naarmate bepaalde categorieën, die normaal gesproken tot de potentiële beroepsbevolking zouden behoren, steeds meer buiten het gangbare arbeidsproces dreigen te raken. Dit zou niet alleen nadelige effecten kunnen hebben op de individuele omstandigheden van de betreffende categorieën, doch ook op de maatschappelijke orde in haar totaliteit.

#### C. De introductie van een verzorgerloon

De introductie van een verzorgerloon, dat wil zeggen een materiële beloning voor de verzorging van kinderen, wordt bepleit ter wille van de emancipatoire effecten die een dergelijke maatregel teweeg zou brengen. Verondersteld wordt dat de ongelijke positie van de vrouw wordt veroorzaakt door haar economische afhankelijkheid ten opzichte van de partner. Tegelijkertijd speelt de overweging een rol dat het verwerven van economische onafhankelijkheid niet ten koste mag gaan van de verzorging van het kind. Dit laatste lijkt eerder gegarandeerd indien de verzorging zelf wordt betaald via het collectieve circuit dan wanneer de moeder-verzorger via betaalde arbeid buitenshuis economische onafhankelijkheid tracht te verwerven.

#### V De invoering van een basisinkomen zonder werkplicht

Voorstellen omtrent de invoering van inkomensgaranties waarbij geen werkplicht meer geldt, vinden voor een deel hun oorsprong in de gedachte dat in ons economisch bestel grenzen gesteld zouden zijn aan de mogelijkheden van het scheppen van betaald werk. Voorts spelen hier ook sociale en culturele opvattingen een rol die zich keren tegen de overheersende betekenis in onze samenleving van het betaalde werk en de hiermee samenhangende consumptie- en prestatiemoraal. Het leven volgens deze prestatie- en consumptienormen wordt in die opvatting geacht een sterk dwingend karakter te hebben. Vanuit deze uiteenlopende achtergronden zijn er inkomensgaranties in discussie gebracht, die in het algemeen de strekking hebben vormen van leven (en van onbetaald werken) mogelijk te maken, die bij het huidige functioneren van arbeidsbestel en sociale zekerheid niet mogelijk zijn. Een dergelijke verandering van het maatschappelijk bestel is echter in verscheidene opzichten problematisch.

Om te beginnen wordt hiermee een wissel getrokken op de mogelijkheden van mensen om, zonder een functie in de sfeer van het betaalde werk, hun leven zinvol in te richten en tot zelfontplooiing te komen. Het zou voorts een wissel trekken op de gevoelens van tolerantie en solidariteit bij de werkende leden van de maatschappij, terwijl er ook in sociaal-cultureel opzicht risico's aan verbonden zijn. Dat de introductie van inkomensgaranties zonder werkplicht in onze samenleving gemakkelijk spanningen zou kunnen oproepen,

blijkt wel uit de nu reeds bestaande spanningen rond de sociale zekerheid, die tot uitdrukking komen in de beeldvorming bij economische actieven aangaande de niet-actieven. Deze risico's en spanningen vinden vooral hun oorzaak in het feit dat in de industrielanden het verrichten van arbeid in hoge mate geïnstitutionaliseerd is. Eenvoudig gezegd: men werkt omdat men niet beter weet of het hoort zo. Dit houdt in dat het gedrag voor een groot deel onafhankelijk is van specifieke motivatie. Specifieke motivatie speelt pas weer een rol bij bijzondere inspanningen, zoals voor het carrière-maken.

Institutionalisering van arbeidsgedrag is in verschillende opzichten zeer functioneel. We kunnen daarbij denken aan het feit dat de economische noodzaak om te werken verminderd is onder invloed van de sociale zekerheid. Bij ziekte en werkloosheid derft men immers slechts een klein gedeelte van het inkomen; waar het arbeidsethos tekort schiet, treden er hierdoor problemen op, zoals hoog ziekteverzuim. Door institutionalisering wordt ook de duurzaamheid van gedragspatronen gewaarborgd. Ondanks wisselende externe omstandigheden of interne aandriften is het gedrag stabiel en voorspelbaar. Deze duurzaamheid houdt evenwel in dat het sociale leven niet zo gemakkelijk veranderbaar is; dat is de prijs voor de op zich gewenste duurzaamheid. Zonder een zekere verduurzaming van gedrag zou het sociale leven niet mogelijk zijn. Voorts vindt er door institutionalisering een reductie plaats van een denkbare grote verscheidenheid van gedrag tot een beperkt aantal vormen.

Het leven met een inkomensgarantie zonder werkplicht is denkbaar, en er zijn ongetwijfeld mensen die dat wel zouden willen, maar hun gedrag is in het huidige bestel niet geïnstitutionaliseerd. Integendeel, het wordt veelal juist als a-sociaal gezien als men zo zou willen leven. Wanneer nu in het kader van de sociale zekerheid dit gedrag mogelijk zou worden gemaakt, zou dit haaks staan op het geïnstitutionaliseerde gedrag. Het institutionaliseren van een toereikend basisinkomen zonder werkplicht zou voor onze maatschappij een kunststukje zijn van ongekend formaat, juist omdat arbeid ten behoeve van inkomensvorming en bestaanszekerheid zo sterk geïnstitutionaliseerd is en daardoor losgeraakt van de invloed van de individuele motivatie. Hieruit kunnen allerlei problemen voortvloeien. Voor werkenden zou de individuele motivatie een belangrijker rol kunnen gaan spelen, terwijl de uitkeringstrekkers hun identiteit zullen moeten vinden buiten de wereld van de geïnstitutionaliseerde arbeid. Van betekenis is ook dat het aanvaarden van een inkomensgarantie zonder werkplicht niet alleen voor de betrokkene zelf maar ook voor de tweede generatie gevolgen kan hebben, die moeilijk te overzien zijn.

#### VI Beïnvloeding van het consumptiepatroon ter wille van de werkgelegenheid

De ontwikkelingen in het arbeidsbestel kunnen niet los worden gezien van ontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren, zoals onderwijs en sociale zekerheid, die ten opzichte van het arbeidsbestel relatief autonoom zijn. Niettegenstaande deze relatieve autonomie wordt echter bij de besturing van de sectoren onderwijs en sociale zekerheid expliciet rekening gehouden met de repercussies van mogelijke ontwikkelingen voor het arbeidsbestel. Sommige ontwikkelingen worden niet doorgevoerd of slechts in gematigde vorm, wegens de gevolgen voor het arbeidsbestel (te denken is aan het toestaan van het verrichten van maatschappelijk nuttig werk door werklozen, veranderingen in de criteria voor passend werk e.d.). Men acht dit in het algemeen legitiem: negatieve effecten op de allocatie van arbeid en het niveau van werkgelegenheid dienen te worden vermeden.

Indien men vanuit consumptieve goederen en diensten kijkt, dan valt op dat er een grote terughoudendheid heerst ten aanzien van overheidsinvloed op de consumptieve preferenties van het publiek en dat een te sterke bemoeienis met de vrijheid van de consument als niet legitiem wordt ervaren. Niettemin kunnen ontwikkelingen in de consumptie belangrijke effecten hebben voor de werkgelegenheid en de kwaliteit van de arbeidsplaatsen. Aan de consumptievrijheid lijkt echter een zodanige mate van autonomie te worden toegekend, dat daardoor de consumptie veel minder op haar effecten voor arbeid en

werkgelegenheid pleegt te worden onderzocht en getoetst.

In een bepaald opzicht is de consumptie echter wellicht minder autonoom dan men zou denken op grond van het belang dat aan de consumptievrijheid wordt gehecht. De dynamiek van de industriële samenleving heeft een groot aanbod van goederen en diensten opgeleverd, maar dat is tegelijkertijd ook met een verschraving gepaard gegaan. De ontwikkeling van de prijsverhoudingen van de produktiefactoren heeft een bepaalde selectie teweeggebracht, die niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de voorkeuren van de consumenten. Te denken is aan het verloren gaan van ambachten, veranderingen in de geografische spreiding, verschuiving van taken naar de klant (zelfbediening), grootschaligheid van voorzieningen (supermarkt en weidewinkels), massaproductie en massaconsumptie. Vanuit dit oogpunt is de facto de autonomie van ons consumptieve bestaan reeds problematisch. Met enige overdrijving zou men zelfs kunnen spreken van een dictaat door het aanbod. In het kader van dit rapport is de toekomstige vraag naar arbeid geanalyseerd ten einde deze te confronteren met het potentiële arbeidsaanbod. Deze analyse van de vraag naar arbeid gaat niet alleen uit van bepaalde veronderstellingen aangaande de produktiestructuur, maar ook ten aanzien van een verwachte consumptieve vraag. Op basis van deze analyse wordt vervolgens een stap verder gegaan en aandacht besteed aan de invloed van wijzigingen in de consumptiestructuur op de vraag naar arbeid.

### **1.3 Een eerste plaatsbepaling van de denkbeelden**

#### **1.3.1 Inleiding**

De hiervoor geïntroduceerde denkbeelden die de basis vormen voor verdere verkenningen op de desbetreffende oriëntatieterrijnen, zullen in deze paragraaf aan een eerste evaluatie worden onderworpen. Deze denkbeelden geven met elkaar een verscheidenheid aan mogelijkheden van ontwikkeling te zien. Die verscheidenheid maakt het tevens gewenst deze denkbeelden nader te situeren ten opzichte van elkaar. Voor alle denkbeelden geldt dat beoogd wordt in de huidige samenleving veranderingen teweeg te brengen die in wezen meer dan gradueel van aard zijn. Immers, normen en waarden, instituties en beleidsdoelstellingen die voor een belangrijk deel het gezicht van onze maatschappij bepalen, zijn erbij in het geding. In deze paragraaf zullen de denkbeelden daarom vanuit een drietal gezichtspunten gepositioneerd worden, te weten vanuit het gezichtspunt van normen en waarden, vanuit het gezichtspunt van de mate van marktconformiteit en vanuit de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Deze drie gezichtspunten worden door ons bij uitstek relevant geacht, hetgeen als volgt kan worden toegelicht.

Ten aanzien van het proces van maatschappelijke verandering kan enerzijds de opvatting worden aangetroffen, dat de ontwikkelingen in de samenleving het resultaat zijn van een zeer groot aantal op elkaar inwerkende krachten. De hier besproken denkbeelden daarentegen houden de pretentie in, dat onze maatschappij veranderbaar is volgens een menselijk ontwerp. Uitgaande van deze zogenaamde maakbaarheid van de samenleving, in casu van het arbeidsbestel, zijn deze denkbeelden erop gericht om in de structuur van de maatschappij bepaalde waarden meer tot uitdrukking te brengen. De betrokken denkbeelden lopen evenwel uiteen wat betreft de impliciete en expliciete normen en waarden die er inherent aan zijn. Te denken is bijvoorbeeld aan verschillend opvattingen over de betekenis van arbeid voor de menselijke ontplooiing, de plaats van prestatie en consumptie, accentuering van het individu dan wel van de gemeenschap bij het inrichten van de samenleving, de rechtvaardiging van inkomensverschillen. Het lijkt derhalve gewenst om tot een explicitering van de betrokken waarden en normen te komen.

Het gezichtspunt van de mate van marktconformiteit wordt relevant geacht omdat onze economische orde de resultante is van een tweetal fundamentele ontwikkelingstendenties, te weten ordening volgens marktprincipes en ordening vanuit beginselen van publieke verantwoordelijkheid. Niet op alle onderdelen

van het economisch bestel zijn deze twee invloedssferen in dezelfde mate aanwezig. Er zijn aanzienlijke verschillen (bijv. tussen het stelsel van sociale zekerheid en het systeem door middel waarvan investeringen tot stand komen). Belangrijke huidige controversen in de sociaal-economische politiek vloeien juist voort uit verschillen van opvatting over de invloed die aan de werking van de markt versus de invloed van publieke instituties hoort toe te komen. Voor de toekomst van het arbeidsbestel is het van betekenis of een ontwikkeling in deze of gene richting zal plaatshebben. Wellicht gaat het om de 'big trade-off' tussen efficiency en gelijkheid, zoals Arthur Okun stelde.<sup>4</sup> In deze zin is een situering van de denkbeelden naar de mate van marktconformiteit van wezenlijke betekenis.

Het derde gezichtspunt betreft de doelstelling van volledige werkgelegenheid. De betekenis daarvan is vooral gelegen in het feit dat heden ten dage zowel de mogelijkheid tot realisatie van volledige werkgelegenheid als de wenselijkheid van dit streven ter discussie staan. Volledige werkgelegenheid dient hierbij dan begrepen te worden in de betekenis zoals die tot nu toe gehanteerd wordt (voor ieder die kan en wil werken moet er werkgelegenheid zijn voor veertig uur per week — vijf dagen per week en acht uur per dag het jaar rond). Het lijkt zinvol de denkbeelden vanuit dit gezichtspunt te situeren ten opzichte van elkaar, omdat veranderingen in dit opzicht aan een wezenlijk aspect van onze maatschappij raken. Dat de overheid zich het bevorderen van volledige werkgelegenheid ten doelstelt, wordt door velen immers als een aanzienlijke verworvenheid ervaren.

### 1.3.2 *Het gezichtspunt van normen en waarden*

Verkorting van de arbeidstijd (I) is op verschillende manieren denkbaar. Elke variant heeft eigen doelstellingen en is gericht op specifieke groepen van de bevolking. De doorvoering van een algemene arbeidstijdverkorting doet een beroep op de solidariteit van werknemers om door gezamenlijk wat minder te werken het aantal deelnemers aan het arbeidsproces te laten toenemen. Hierdoor wordt eigenlijk het bestaande waardenpatroon gevolgd, in de zin dat iedereen geacht wordt door middel van arbeid in zijn of haar bestaan te voorzien. De kring van deelnemers wordt bij een algemene arbeidstijdverkorting alleen maar groter. Wel wordt in sommige gevallen door middel van een vermindering van de arbeidsduur een verlichting van de arbeidsbelasting of verbetering van ontplooiingsmogelijkheden beoogd. Een variant op lange termijn is het voorstel van de Emancipatie-Kommissie om in een bestek van 25 jaar naar een 25-urige werkweek (5 uur x 5 dagen) te streven, ten einde partners beiden in betaald en onbetaald werk te laten deelnemen. Hiermee is uiteraard een wezenlijke verandering in normen en waarden gemoeid. Op korte termijn speelt deeltijdarbeid een belangrijker rol. Deeltijdarbeid kan tot belangrijke geringere arbeidsbelasting leiden en daarmee wellicht ook tot een verlaging van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Ook op het gebied van de emancipatie van de vrouw wordt aan deeltijd een belangrijke rol toegekend. Met deeltijdarbeid wordt de mogelijkheid geschapen dat personen die dat willen en die ook reële mogelijkheden daartoe hebben (bijv. door hun opleiding en inkomen), kiezen voor andere dan de traditionele leefwijzen. Vanuit het oogpunt van emancipatie zou deeltijdarbeid vooral bij mannen gestimuleerd moeten worden, opdat niet juist het bestaande rolpatroon wordt bevestigd en beroepsarbeid van vrouwen tot een dubbele belasting leidt. Educatief verlof is vooral van betekenis als middel om na de opleiding in de jeugd jaren meer 'gelijke kansen' te scheppen; als zodanig maakt deze 'herkansing' maatschappelijke opvattingen zichtbaar over wat wenselijk is. Wat betreft de versterking van de invloed van schaarsteverhoudingen op de beloningsvoeten (II) moet worden vastgesteld, dat dit door velen wellicht nauwelijks als te rechtvaardig wordt beschouwd.

<sup>4</sup> A.M. Okun, *Equity and Efficiency, the Big Trade-off*; Washington D.C., The Brookings Institution, 1975.



Kennis, vaardigheden, de mate van inspanning en verantwoordelijkheid worden veeleer maatgevend geacht voor verschillen in inkomen — ook al is dat in de praktijk nog lang niet altijd voldoende gerealiseerd. Een vraagpunt is derhalve of een versterking van de invloed van schaarsteverhoudingen verenigbaar is met gangbare opvattingen over de rechtvaardiging van inkomensverschillen. Vervolgens is in het kader van het gezichtspunt van normen en waarden ook van belang dat met dit denkbeeld gekozen wordt voor een versterking van het marktmechanisme en de daarbij behorende betekenis van financiële prikkels.

Met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats (III) ontwikkelt zich een groeiend besef, dat dit een veronachtzaam aspect is in het arbeidsbestel. In de socialistische traditie wordt het ontbreken van kwaliteit van de arbeid gezien als een vorm van vervreemding die voortkomt uit het ontbreken van beschikkingsmacht van de arbeider over de produktiemiddelen, waardoor de arbeider vervreemdt van zijn produkt, van zijn eigen creatieve mogelijkheden. Velen komen inderdaad in het productieproces van onze tijd aan hun eigen creatieve mogelijkheden niet toe — in het verleden wellicht ook niet, maar toen stonden opvoeding en onderwijs ook minder in het teken van individuele ontplooiing. Het vraagstuk van de kwaliteit van de arbeid kan daarom niet los worden gezien van normen en waarden aangaande de menselijke zelfontplooiing, waaruit eisen voortvloeien met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid. Deze eisen impliceren meer dan alleen bestaanszekerheid, inkomensvorming en mogelijkheden tot loopbaanvorming. In het geding zijn verdergaande aanspraken met betrekking tot de functies van de arbeid. Aldus wordt tevens gekozen voor een maatschappij die deze mogelijkheden tot zelfverwerkelijking niet primair in andere sferen zoekt, zoals in consumptie of ontspanning. Het richten van de aandacht op de kwaliteit van de arbeid betekent bijgevolg dat men meent dat het arbeidsbestel van centrale betekenis zal blijven. Ten opzichte van de denkbeelden die beogen in de functies van de arbeid een accentverschuiving aan te brengen, zoals inkomensgaranties zonder werkplicht, is het van belang de implicaties van deze keuze tot uitdrukking te brengen. Maar ook tegenover bestaande ontwikkelingen is een opwaardering van de arbeid in die zin een accentverlegging, dat niet bestaanszekerheid, niveau en continuïteit van inkomensvorming uit arbeid, of sociale zekerheid als doelstellingen blijven overheersen. De keuze voor een samenleving die streeft naar voldoening en ontplooiing van de mens in zijn arbeid kan, bij een consequent beleid in die richting, verstrekkend zijn.

Wat betreft de opvattingen omtrent verschuivingen tussen betaald en onbetaald werk (IV) zijn uit het oogpunt van normen en waarden twee aspecten van betekenis. Om te beginnen treedt daarin verzet aan de dag tegen de verzorgingsstaat, met name tegen wat men ziet als een te ver doorgevoerde bureaucratisering en professionalisering, waarbij wellicht ook kritiek op de vermindering van de particuliere bestedingsmogelijkheden ten gevolge van de expansie van de verzorgingsstaat een rol speelt. Hiertegenover wordt de behoefte aan grotere beslissingsruimte, eigen verantwoordelijkheid en — soms ook — de betekenis van directe solidariteit, zoals onderling hulpbetoon, beklemtoond. Daarmee worden dus waarden geaccentueerd in de sfeer van zowel de individuele vrijheid en de verantwoordelijkheid als de onderlinge solidariteit. Een tweede aspect betreft de reactie die in deze denkbeelden vervat ligt met betrekking tot het primaat van het betaalde werk voor de menselijke ontplooiing. Buiten de sfeer van het betaalde werk acht men evenzeer adequate mogelijkheden voor zelfverwerkelijking aanwezig; huishoudelijk werk en vrijwillig werk worden dan ook als in principe gelijkwaardig met betaald werk beschouwd. Dergelijke opvattingen komen, zij het met enige accentverschillen, in elk van de onderzochte denkbeelden ten aanzien van betaalde en onbetaalde arbeid tot uitdrukking.

In de bestaande situatie zijn inkomensgaranties aan werkplicht gekoppeld. Voorstanders van een basisinkomen zonder werkplicht (V) beogen echter niet daarmee het niets doen te stimuleren, maar zien inkomensgaranties als een middel om andere leef- en werkvormen dan in onze cultuur mogelijk of gebruikelijk zijn tot ontwikkeling te laten komen. Hiermee wordt dan geanticipeerd

op een toekomstige maatschappij, in de richting waarvan onze samenleving zich zou kunnen ontwikkelen.

Met de invoering van inkomensgaranties zonder werkplicht wordt een wissel getrokken op nog verdergaande solidariteit en bereidheid tot het overdragen van inkomens, dan thans reeds het geval is. Vanuit het gezichtspunt van normen en waarden is het derhalve ook van belang dat met dit denkbeeld bij uitstek geappelleerd wordt aan een betrekkelijk kwetsbare verworvenheid van de huidige verzorgingsstaat, te weten het overdragen van inkomens ten behoeve van sociale zekerheid.

Beïnvloeding van het consumptiepatroon ter wille van de werkgelegenheid (VI) kan een inperking met zich meebrengen van de vrijheid van de consument. Arbeid en consumptie zijn beide vormen van menselijke ontplooiing. Met dit denkbeeld wordt de betekenis van de arbeid voor de menselijke ontplooiing versterkt ten opzichte van de consumptie. In dit opzicht is zeker de invloed te bespeuren van opvattingen over versobering in de particuliere consumptie, welke opvatting samenhangt met een zich verbreidende meer algemene attitude, die wel als 'post-industrieel' wordt aangeduid.

Wanneer we in het voorgaande enige ordening trachten aan te brengen, ontstaat het volgende beeld. Centraal staan normen en waarden aangaande de betekenis van de betaalde arbeid voor de menselijke ontplooiing. Bij elk van de denkbeelden komt dit punt naar voren. In I wordt de beschikbare werkgelegenheid daartoe over de belanghebbenden verdeeld. Bij II wellicht weinig geprononceerd, maar toch impliciet via de traditionele werkgelegenheidsdoelstelling. In III wordt aan de betaalde arbeid nadrukkelijk een zeer belangrijke plaats toegekend als ontplooiingsmogelijkheid. Bij IV is in het geding, dat betaalde en onbetaalde arbeid in beginsel als gelijkwaardig voor de menselijke ontplooiing moeten worden gezien. In V wordt de betekenis van betaalde arbeid voor de menselijke ontplooiing gerelativeerd. In VI ten slotte wordt weer nadrukkelijk het accent gelegd bij de betaalde arbeid, waaraan men de consumptie als ontplooiingsmogelijkheden ondergeschikt ziet.

In de tweede plaats spelen normen en waarden met betrekking tot individuele vrijheid en verantwoordelijkheid, alsmede onderlinge solidariteit een rol. In I wordt met het oog op de herverdeling van de beschikbare arbeidsplaatsen een beroep op solidariteit gedaan ten einde iedereen die dat wenst in de arbeid ontplooiing te kunnen laten vinden. II brengt noodzakelijkerwijze een grotere individuele vrijheid voor contracterende partijen op de arbeidsmarkt met zich mee. Bij III zijn de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid van de mens in zijn arbeid in het geding. In IV wordt enerzijds een grotere plaats ingeruimd door individuele vrijheid en verantwoordelijkheid, terwijl anderzijds een beroep wordt gedaan op solidariteit in de vorm van daadwerkelijk hulpbetoon. V vergroot de individuele vrijheid om de bezigheden te kiezen die men zelf wil, maar doet anderzijds een beroep op solidariteit in de vorm van het overdragen van inkomens via de publieke sfeer. VI ten slotte kan een zekere inperking van de individuele vrijheid met zich meebrengen.

### 1.3.3 *Het gezichtspunt van de mate van marktconformiteit*

Het gezichtspunt van de mate van marktconformiteit bedoelt in het licht te stellen in hoeverre een denkbeeld veranderingen met zich meebrengt ten opzichte van de huidige invloedssfeer en werking van het markt- en prijsmechanisme.

Een verkorting van de arbeidsduur (I) die tot stand komt onder invloed van omvangrijke werkloosheid, houdt in het algemeen gesteld in dat macro-economisch gezien de marktwerking wordt verbeterd: een omvangrijke discrepantie tussen vraag en aanbod van arbeid leidt via het marktmechanisme ertoe dat een omvangrijk herverdelingsproces in werking wordt gesteld. Algemene arbeidstijdverkorting is echter, wat de werking ervan betreft op het niveau van de onderneming, niet zonder meer als marktconform aan te merken. Wanneer de bedrijfstijd gehandhaafd moet worden, vergt dit belangrijke aanpassingen

van de organisatie; deze vormen eigenlijk een zekere forcering van de bestaande constellatie. Deeltijd zal doorgaans wel als marktconform aangemerkt kunnen worden, omdat iedere onderneming hier wellicht oplossingen vindt die passen in de bestaande organisatie. Ook educatieverlof is als marktconform aan te merken, althans in een situatie waarin voldoende arbeidsaanbod voorhanden is ter vervanging van verlofgangers.

Versterking van de invloed van schaarsteverhoudingen op de beloningsvoeten (II) is naar zijn aard een concept dat beoogt grotere marktconformiteit te bewerkstelligen door factoren die de werking van het markt- en prijsmechanisme belemmeren, te elimineren of de werking daarvan te verminderen.

Verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats (III) is uit het oogpunt van marktconformiteit niet zo eenvoudig te plaatsen. Als de kwaliteitsverbetering onder invloed van marktkrachten tot stand komt (bijv. als reactie op krapte op de arbeidsmarkt) is zulks uiteraard marktconform. Kwaliteitsverbetering kan echter evenzeer geëist worden in de onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties of vanuit de overheid worden geëntameerd. Deze processen conformeren zich niet noodzakelijkwijs aan wat de marktwerking vraagt.

Denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid (IV), althans in de vormen zoals in dit rapport aan de orde gesteld, spelen zich grotendeels af buiten de marktsector. Uit een oogpunt van marktconformiteit brengt dit denkbeeld derhalve geen grote veranderingen met zich mee. Voor zover expansie van het onbetaalde of het betaalde werk toch ten koste gaat van dienstverlening, die nu nog via de markt wordt aangeboden, neemt uiteraard de invloedssfeer van de markt af.

Een basisinkomen zonder werkplicht (V) kan als niet-marktconform worden aangemerkt, in die zin dat de invloedssfeer van de markt erdoor wordt teruggedrongen. Deze inkomensgaranties maken de mensen immers minder afhankelijk van de arbeidsmarkt om in hun onderhoud te voorzien. In het huidige stelsel van sociale zekerheid speelt dit effect trouwens ook al een rol. De verminderde werking van financiële prikkels als gevolg van de hoogte der sociale uitkeringen vindt een zeker complement in de vorm van dwangmaatregelen ter zake van werkaanvaarding. Deze dwangmaatregelen zijn te beschouwen als een op zich niet marktconforme methode, om de allocatie via het marktmechanisme te ondersteunen. Bij invoering van inkomensgaranties zonder werkplicht vervalt de dwang ter zake van werkaanvaarding en wordt de werking van het marktmechanisme op de arbeidsmarkt verzwakt.

Beïnvloeding van het consumptiepatroon ter wille van de werkgelegenheid (VI) kan op marktconforme wijze gebeuren, bijvoorbeeld door een systeem van heffingen en premies. Anderzijds is ook een direct ingrijpen door de overheid denkbaar in de vorm van gebods- en verbodsbepalingen, hetgeen uiteraard als niet marktconform bestempeld dient te worden.

Samenvattend kan gesteld worden dat I als marktconform kan worden aangemerkt met uitzondering van de doorwerking van een algemene arbeidstijdverkorting op ondernemingsniveau. II beoogt nadrukkelijk een versterking van het marktmechanisme, terwijl V eerder het tegendeel zal bewerkstelligen. IV kan ten opzichte van de huidige situatie als betrekkelijk neutraal gezien worden. III en VI ten slotte kunnen zowel in de ene als de andere richting gaan.

#### *1.3.4 Het gezichtspunt van de doelstelling van volledige werkgelegenheid*

Met betrekking tot de doelstelling van volledige werkgelegenheid lopen de pretenties van de diverse denkbeelden uiteen.

Verkorting van de arbeidstijd (I) wordt vooral recentelijk beschouwd als instrument om de werkloosheid in kwantitatieve zin te verminderen, door een herverdeling te bewerkstelligen van de beschikbare werkgelegenheid over de aanbieders van arbeid. Algemene arbeidstijdverkorting kan een aanzienlijke reductie van de werkloosheid bewerkstelligen. Verruiming van de toepassing van deeltijdarbeid kan eveneens een bijdrage leveren aan het oplossen van het werkgelegenheidstekort. De mate waarin deeltijdarbeid kan leiden tot vermin-

dering van de werkloosheid hangt af van het gevoerde stimuleringsbeleid. Vanuit de emancipatiedoelstelling ligt het voor de hand dit beleid te richten op mannen en de hogere functies. Gezien de relatief kleine omvang van de groep hogere functies en het extra op te roepen arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen mogen echter niet te hoge verwachtingen worden gekoesterd. Ook betaald educatief verlof kan bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid. Veel hangt hierbij af van het deelnemingspercentage en de vervangingsmogelijkheden van het arbeidsaanbod.

Het denkbeeld om de invloed van de schaarsteverhoudingen op de beloningsvoeten te versterken (II) is er juist op gericht, om door een grotere marktconformiteit vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen, zodat het aantal moeilijk vervulbare vacatures afneemt, waardoor eveneens de werkloosheid zou kunnen verminderen. Tevens speelt hier de gedachte mee dat door een versterking van het marktmechanisme op de lange termijn nieuwe werkgelegenheid gecreëerd zou kunnen worden, zij het dat daarbij perioden met een relatief hoge conjuncturele werkloosheid niet te vermijden zijn.

Verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats (III) wordt om verschillende redenen bepleit. Enerzijds steunt dit denkbeeld op de overtuiging, dat de kwaliteit van de arbeidsplaats aandacht verdient met het oog op de zelfontplooiing van de mensen in hun werk. Anderzijds wordt hiermee ook beoogd knelpunten te elimineren, die voortvloeien uit een achterblijven van de kwaliteit van de arbeidsplaatsen ten opzichte van de eisen die de aanbieders van arbeid stellen aan het te verrichten werk. Het achterliggende doel is dan door een betere afstemming van vraag en aanbod de werkgelegenheid te bevorderen.

Bij de denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid (IV) moeten bewegingen in twee richtingen onderscheiden worden. In de eerste plaats gaat het hierbij om bevordering van het onbetaalde werk of zelfs het vervangen van betaald werk door vrijwilligerswerk. De achterliggende motieven zijn dan dat, gezien het sombere werkgelegenheidsperspectief, aan het onbetaalde werk een gelijkwaardige plaats naast het betaalde werk moet worden toegekend, respectievelijk dat het betaalde werk op bepaalde terreinen minder adequaat functioneert dan wel onoverkomelijke financieringsproblemen oplevert. In de tweede plaats gaat het bij dit denkbeeld om het invoeren van financiële beloningen voor werkzaamheden die tot nu toe in de onbetaalde sfeer worden verricht (zoals bijv. de invoering van een verzorgersloon). Van een bevordering van de werkgelegenheid in de traditionele betekenis is bij dit denkbeeld derhalve in ieder geval geen sprake, terwijl bovendien op een onderdeel zelfs een vermindering van de werkgelegenheid (met name in de quatrijve sector) het gevolg kan zijn. Daarentegen blijft de doelstelling van volledige werkgelegenheid bij het alternatieve regime gehandhaafd, zij het dat deze niet strikt behoeft te worden opgevat in de zin van '8 uur per dag en 5 dagen in de week'. Er wordt naar een zekere differentiatie van de doelstelling gestreefd.

De invoering van een basisinkomen zonder werkplicht (V) is evenmin gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid. Dergelijke inkomensgaranties worden deels ook juist bepleit als conformering aan een niet beïnvloedbaar geachte situatie met betrekking tot de werkloosheid.

Het denkbeeld van de beïnvloeding van het consumptiepatroon ter wille van de werkgelegenheid (VI) is uiteraard rechtstreeks gericht op de bevordering van volledige werkgelegenheid.

Samenvattend kan worden gesteld, dat II, III, IV (alternatief regime) en VI positief gericht zijn op het realiseren van de doelstelling van volledige werkgelegenheid in de betaalde sector, terwijl I, IV (vrijwilligerswerk en verzorgersloon) en V er juist van uitgaan, dat aan het scheppen van betaald werk grenzen gesteld zijn, of zelfs dat op bepaalde terreinen het betaalde werk zou moeten worden teruggedrongen.

#### **1.4 Onzekerheid en maakbaarheid als uitgangspunt voor dit rapport**

Zoals in paragraaf 1.1 werd uiteengezet, is het doel van dit rapport om de onderzochte denkbeelden te concretiseren tot een scala van beleidsmogelijkhe-

den die de beleidsvoerders ten dienste staan. Aan deze opzet liggen twee uitgangspunten ten grondslag die werden aangeduid met de trefwoorden onzekerheid en maakbaarheid. De gekozen benaderingswijze is echter niet zonder meer vanzelfsprekend en zal daarom in deze paragraaf nader worden toegelicht aan de hand van deze uitgangspunten.

#### 1.4.1 *Onzekerheid over de toekomst*

De economische ontwikkeling van de westerse wereld werd in de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot het midden der jaren zeventig overwegend gekenmerkt door stabiliteit. Hierbij werd een hoge graad van werkgelegenheid gerealiseerd. Voorts namen ten gevolge van de economische groei de particuliere en collectieve bestedingsmogelijkheden aanzienlijk toe. Een ongekende welvaart verbreidde zich in ons deel van de wereld. Het geloof in de capaciteiten van het economisch systeem leek onaantastbaar. De overigens wel geuite kritiek leidde niet tot een bedreiging van het bestel.

In de tweede helft van de jaren zeventig is er, zowel in ons land als in internationaal verband, een discussie op gang gekomen over de stabiliteit van het economisch systeem en in het bijzonder over de mogelijkheden om volledige werkgelegenheid te realiseren. Een van de belangrijkste vragen daarbij is of de uitstoot van arbeid ten gevolge van de verbetering van de arbeidsproductiviteit gepaard zal gaan met voldoende vraag naar arbeid elders in de marktsector of dat aan deze ontwikkeling grenzen zijn gesteld die leiden tot permanente werkloosheid van grote omvang.

De analyses van de oorzaken van de sociaal-economische stagnatie lopen uiteen, terwijl ze bovendien vanwege het tempo van de ontwikkelingen spoedig verouderen. Zo zijn bijvoorbeeld de resultaten van de McCracken-studie in het licht van de economische ontwikkeling en van nieuwe inzichten op grond van andere studies (INTERFUTURES) op de achtergrond geraakt.<sup>5</sup> De centrale vraag of ons sociaal-economisch bestel voldoende stabiel zal zijn en naar een evenwicht zal tenderen, waarin de macro-sociaal-economische doelstellingen — met name volledige werkgelegenheid — zullen worden gerealiseerd, laat zich moeilijk beantwoorden. Dit onzekere vooruitzicht is van veel betekenis voor de mogelijkheden van beleidsvoering en doet de vraag rijzen of de overheid naast het beleidsprogramma zoals dat in de achterliggende periode is gegroeid, niet een breder scala van beleidsmaatregelen naar de toekomst toe zou dienen open te houden. Dat de toekomstige economische ontwikkelingen met een grote mate van onzekerheid zijn omgeven, moge hieronder worden toegelicht aan de hand van enkele relevante factoren.

De Nederlandse economie is erg gevoelig voor veranderingen in internationaal verband, vooral voor de ontwikkeling van het niveau van de wereldhandel. Zo vermeldt het Centraal Economisch Plan 1980 dat een vermindering van zowel de wereldhandel als de internationale inflatie met 2% tot gevolg heeft dat in Nederland het eerste jaar de werkloosheid toeneemt met 5000 manjaren en het tweede jaar met 35.000 manjaren.<sup>6</sup> Deze cijfers liggen in een zodanige orde van grootte, dat zij de inspanning ter bestrijding van de werkloosheid en bevordering van de economische groei teniet doen. Voorts kan worden gewezen op de prijsontwikkeling van olie en olieproducten, die thans 1/5 deel van onze totale goederenimport uitmaken. Voor deze producten wordt in het CEP 1980 een stijging geraamd van 46%, tegen 34% in 1979.<sup>7</sup> Juist op het punt van de internationale economische ontwikkeling, waarvan de invloed op de Nederlandse economie dus groot is, tekenen zich tendenties af die de onzekerheid aangaande de toekomstige economische situatie versterken.

<sup>5</sup> P. McCracken, *Towards Full Employment and Price Stability*, Paris, Organization of Economic Cooperation and Development, 1977.

*'INTERFUTURES', Facing the Future: mastering the probable and managing the unpredictable*; Paris, Organization of Economic Cooperation and Development, 1979.

<sup>6</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1980*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, p. 122.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 61.

In de Derde Wereld manifesteert zich duidelijk het streven om versneld een groter aandeel in de mondiale industriële bedrijvigheid te verwerven; in het Brandt-rapport wordt gesproken over een vergroting van het huidige aandeel van 9% in het jaar 2000.<sup>8</sup> Deze doelstelling zal vanzelfsprekend niet te realiseren zijn zonder veranderingen in de machtsverhoudingen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Het ruilvoetverlies ten gevolge van prijsverhoging van ruwe olie wordt voor de industriële wereld voor 1980 geraamd op 1 à 1½%, terwijl de toenemende invoervraag van de olielanden daarvoor slechts een geringe compensatie kan bieden. Berekeningen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wijzen uit, dat – inclusief de indirecte effecten – de groei van het BNP in het OESO-gebied in 1980 2 à 3% lager uitkomt, uitsluitend als gevolg van de stijging van de reële olieprijzen.<sup>9</sup> De invloed van olieprijsverhogingen is niet alleen ernstig, maar kan zich ook onverwacht en frequent doen gelden. Het verleden (twee crises, 1973/74 en 1979/80) heeft zulks geleerd.

De huidige situatie betekent voorts de mogelijkheid van toenemende politieke spanningen ten gevolge van de minder stabiele Oost-Westverhouding. De Russische inval in Afghanistan vergroot – te zamen met ontwikkelingen aan het oliefront – de opwaartse druk op de prijzen van andere grondstoffen, hetgeen zeer merkbaar is gebleken voor de prijsontwikkeling van edele metalen, alsook van koper, rubber en katoen.

Ten slotte zij gewezen op onzekerheden van interne aard. De meeste westerse landen hebben momenteel grote problemen met de verdeling over de particuliere en de collectieve bestedingen van de lasten die samenhangen met de verminderde economische groei en met ruilvoetverslechtingen.

Het voorgaande overziende, kan worden vastgesteld dat er reden is voor de overheid om zich niet uitsluitend voor te bereiden op een voortzetting van het beleid van bevordering van industriële groei en expansie van werkgelegenheid langs de bestaande wegen. Wat qua beleid mogelijk is, zal mede afhankelijk zijn van omstandigheden. In deze zin is de toekomst contingent en zal planning ook meer een 'contingency'-karakter dienen te hebben. Men zal pragmatisch moeten inspelen op mogelijkheden die overwegend van de omstandigheden afhankelijk zijn. Door het uitwerken en onderzoeken van een scala van uiteenlopende denkbeelden bedoelt de Raad een bijdrage te leveren aan het inzicht in de beleidsmogelijkheden waarover de beleidsvoerders al naar gelang de toekomstige ontwikkelingen kunnen beschikken.

#### 1.4.2 *De toekomst als ontwerp*

In de loop van de jaren zestig groeiden zowel de kritiek op de bestaande maatschappelijke verhoudingen als de aspiraties om de maatschappij – of belangrijke onderdelen daarvan – in te richten volgens een door mensen zelf gekozen ontwerp. Wellicht dat de sterke economische groei waaraan geen grenzen leken te zijn gesteld – hoewel op zich zelf voorwerp van kritiek – bijgedragen heeft tot het naar voren komen van deze pretentie van de maakbaarheid van de samenleving. In ieder geval heeft de opvatting zich sterk verbreid dat maatschappelijke deelsystemen als het onderwijs, de welzijnszorg, het arbeidsbestel en het industriële produktiestelsel, niet noodzakelijkerwijs het resultaat zijn van het vrije spel der maatschappelijke krachten. Zij kunnen ook worden gezien als 'man made systems'. Als zodanig worden zij dan voorwerp van gerichte veranderingen, planning, onderhandeling, actie. Wellicht dat aanvankelijk de mogelijkheden om gerichte veranderingen door te voeren overschat werden. Veelal moeten veranderingen immers plaatsvinden door middel van politieke besluitvorming of door onderhandelingen tussen partijen op basis van nieuwe consensusvorming. Daarmee stuit men dan op beperkende voorwaarden van institutionele aard en op het punt van de meningsvorming.

<sup>8</sup> *North-South: A Programme for Survival; The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt*; London, Pan Books, 1980.

<sup>9</sup> Centraal Planbureau, op. cit., p. 56.

Waar het gaat om het arbeidsbestel heeft de maakbaarheid van de samenleving als pretentie een wat ander karakter dan bijvoorbeeld de gangbare overheidsinterventie in de markteconomie. Bij dat laatste gaat het algemeen gesproken om min of meer technische maatregelen in financieel, economisch of organisatorisch opzicht. Ook in dit rapport zijn beleidsmogelijkheden voorzien van een dergelijk type, zoals het betrekken van de samenstelling van de consumptieve vraag bij het werkgelegenheidsbeleid. De maakbaarheid die hier in het geding is, betreft echter ook de mogelijkheden om het sociale leven te veranderen. Dat is bijvoorbeeld het geval waar gezocht wordt naar mogelijkheden om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren en de technologie aan te passen. Ook de revitalisering van onbetaald werk en onderling hulpbetoon is te rekenen tot de veranderingen van sociale aard, direct gericht als dit is op de inrichting van het sociale leven.<sup>10</sup>

Kenmerkend voor dit rapport is dat de pretentie van maakbaarheid, zoals die in de samenleving tot ontwikkeling is gekomen, zowel serieus genomen wordt als kritisch gezien. Er zij hier op gewezen, dat het ernstig nemen van de idee van maakbaarheid niet noodzakelijkerwijs een versterking van de politieke invloedssfeer veronderstelt. Maakbaarheid dient gezien te worden in tegenstelling tot de opvatting, dat de maatschappelijke ontwikkeling beheerst wordt door 'Sachzwang' en in wezen niet te beïnvloeden is door doelgericht handelen van mensen in groepsverband. Dit groepsverband nu — dat wèl als noodzakelijke voorwaarde gezien wordt — hoeft niet dat van de staat of andere politieke kaders te zijn. Het kan evengoed betrekking hebben op kleinere of niet-politieke kaders.

Diverse van de onderzochte denkbeelden zoals met betrekking tot kwaliteit van de arbeid, onbetaald werk, bepaalde vormen van inkomensgaranties en honorering in geld van tot nu toe onbetaalde werkzaamheden — bijvoorbeeld voor ouders met gezinsverantwoordelijkheid — beogen het arbeidsbestel te diversificeren, zodat er een groter repertoire van mogelijkheden van leven en werken ontstaat naast het thans dominerende betaalde werk in volledige dagdienst. Het uitgangspunt van de maakbaarheid opent gemakkelijk weidse perspectieven. Zulks blijkt ook wel uit het rijke spectrum van ideeën, dat door velerlei maatschappelijke groeperingen is gelanceerd. Naast de weidse perspectieven is er evenwel ook het gevaar van het overschatten van de realiseerbaarheid.

#### 1.4.3 *Onzekerheid versus maakbaarheid*

Met 'onzekerheid' en 'maakbaarheid' zijn in zekere zin onderling strijdige uitgangspunten aan deze studie ten grondslag gelegd. Beide echter zijn realiteiten. Het vormgeven aan de samenleving — i.c. aan het arbeidsbestel — wordt er natuurlijk niet gemakkelijker op als zulks moet plaatsvinden onder de beschreven condities van onzekerheid. Maar de werkelijkheid is nu eenmaal niet anders, terwijl anderzijds de idee van maakbaarheid als uitgangspunt voor het beleid als een verworvenheid kan worden beschouwd die zich niet zomaar laat wegdenken. Het bestaan en de verbreiding van allerlei denkbeelden omtrent mogelijkheden van verandering van het arbeidsbestel behoren evenzeer tot de realiteit als onzekerheid.

Deze constellatie van onzekerheid — met name ten aanzien van de economische situatie buiten ons land — in samenhang met de pretentie van de maakbaarheid van het arbeidsbestel, heeft evenwel consequenties voor de inrichting van het onderzoek. De denkbeelden over veranderingen in het arbeidsbestel dienen een zodanig nauwkeurig omschreven vorm te krijgen, dat deze onderzoekbaar worden op hun effecten en op hun verenigbaarheid met het functioneren van het arbeidsbestel. Zulks heeft plaats door middel van de verkenningen op de met de onderzochte denkbeelden samenhangende oriëntatieterrain.

<sup>10</sup> Zie ook: WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning — deel 1: Een poging tot uitloking*, Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, p. 9 t/m 12, 33 t/m 38.

nen. Bij de beoordeling van de uitgewerkte denkbeelden is het voorts van belang te bedenken dat niet alleen gelet moet worden op de hiermee verbonden intenties en effecten, maar dat hun bruikbaarheid evenzeer afhankelijk is van de toekomstige omstandigheden. Naar gelang de omstandigheden kunnen bepaalde denkbeelden aan relevantie winnen, of juist niet. Indien zou blijken, dat de meer gangbare beleidsmaatregelen ter realisering van volledige werkgelegenheid niet of onvoldoende effectief zijn, kan daardoor het inzetten van één of meer van de hier onderzochte beleidsmaatregelen opportuun worden. Meer algemeen kan worden gesteld, dat de omstandigheden onder invloed van onzekerheidsfactoren zozeer uiteen kunnen lopen, dat het gewenst is om een daarop afgestemde 'policy-mix' van beleidsmogelijkheden voorhanden te hebben.

Overigens zij hier voor de duidelijkheid opgemerkt, dat de in dit rapport gepresenteerde denkbeelden niet uitsluitend gezien moeten worden in het licht van de mogelijkheid dat de werkloosheid langs de gebruikelijke wegen onoplosbaar zal blijken te zijn. De denkbeelden moeten in de eerste plaats beoordeeld worden op hun eigen doelstellingen, waarbij niet altijd de werkgelegenheid voorop staat. Voor verschillende denkbeelden geldt ook dat het daarbij uit een oogpunt van beleidsvorming meer zou gaan om additionele maatregelen.

Afsluitend kan worden vastgesteld dat onzekerheid en maakbaarheid in dit onderzoek in een specifieke relatie tot elkaar staan. Enerzijds is er een zekere strijdigheid aanwezig, in die zin dat een bewuste vormgeving van het arbeidsbestel wordt bemoeilijkt door onzekerheid over toekomstige omstandigheden. Anderzijds is het echter juist deze onzekerheid die het gewenst maakt, dat de beleidsvoerders kunnen beschikken over een scala van mogelijke beleidsmaatregelen. In die beleidsmaatregelen komt de idee van maakbaarheid naar voren.



## HOOFDSTUK 2. ACHTERGRONDEN VAN DE UITWERKING VAN DE DENKBEELDEN

### 2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is een globaal overzicht gegeven van de denkbeelden over arbeid en arbeidsbestel die in dit rapport worden onderzocht: arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid, educatief verlof, versterking van de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsvoeten, verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats, verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid, invoering van een opejaarsregeling, een alternatief regiem en een basisinkomen, beïnvloeding van de consumptie terwille van de werkgelegenheid. Deze denkbeelden worden geanalyseerd en uitgewerkt in de zogenoemde oriëntatieterrainen (hoofdstuk 3 t/m 8). In hoofdstuk 9 vindt een samenvattende evaluatie van de denkbeelden plaats.

Het arbeidsbestel kan niet los worden gezien van de maatschappelijke context. Binnen de maatschappelijke orde kunnen sectoren en ontwikkelingen worden onderscheiden, die in het bijzonder relevant zijn voor het arbeidsbestel, maar die soms tegelijkertijd een relatieve autonomie ten opzichte hiervan vertonen. Te denken valt aan ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid en de emancipatie. Daarnaast moet rekening worden gehouden met sociaal-economische ontwikkelingen en met een aantal essentiële functies van — en mechanismen in het arbeidsbestel. Genoemde sectoren en ontwikkelingen vormen te zamen de achtergrond waartegen het denken over arbeid en arbeidsbestel in het algemeen en de denkbeelden in het bijzonder geplaatst moet worden.

In dit hoofdstuk komen deze achtergronden aan de orde, met uitzondering van het functioneren van de arbeidsmarkt, behandeld in hoofdstuk 4, en van de sociale zekerheid, die aandacht krijgt in hoofdstuk 7. In paragraaf 2.2 wordt aandacht geschonken aan recente en verwachte economische ontwikkelingen aan de hand van een aantal rapporten die onlangs verschenen zijn. In paragraaf 2.3 wordt een belangrijk aspect van het huidige arbeidsbestel behandeld, namelijk de verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven. Hierbij wordt tevens aandacht geschonken aan de mechanismen in het arbeidsbestel die vrijstelling van werkplicht tot gevolg hebben en aan de repercussies hiervan op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. In paragraaf 2.4 wordt een korte historische en actuele schets gegeven van de Nederlandse arbeidsverhoudingen en worden enkele perspectieven ten aanzien van de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen gepresenteerd. In paragraaf 2.5 wordt een overzicht gegeven van die emancipatorische ontwikkelingen die consequenties hebben voor de arbeidsmarkt; hierbij worden eveneens mogelijke sociale repercussies geschetst. Tenslotte wordt in paragraaf 2.6 een overzicht gegeven van de geraamde ontwikkelingen van het arbeidsaanbod in de periode 1980—2000, om de omvang te benadrukken van de werkgelegenheidsproblematiek zoals deze zich in de komende decennia dreigt voor te doen.

### 2.2 Recente en verwachte economische ontwikkelingen

Een belangrijke determinant van de economische gebeurtenissen in de jaren zeventig was de ontwikkeling van de olieprijs. Twee maal werd de wereld economie geconfronteerd met een sterke olieprijsstijging, in 1973/1974 met 220% en in 1979/1980 met 125% (gemeten in dollars). Een opmerkelijk aspect van de economische ontwikkeling was verder het synchrone verloop van de conjunctuur in de industrielanden in de eerste helft van de jaren zeventig. In de perioden daarvoor had de verscheidenheid in het conjunctuurverloop tussen de Verenigde Staten en West-Europa, maar ook tussen de afzonderlijke West-euro-

pese landen een zekere demping van de conjunctuurbeweging met zich meegebracht. Vanaf 1971 echter nam de productie alom versneld toe, met als gevolg dat in 1973 in veel bedrijfstakken capaciteitsspanningen ontstonden.<sup>1</sup> Enige vertraging in de productiegroei kon hierdoor wel verwacht worden, maar dat in het jaar daarop de terugval in de productie ongewoon groot was, was voor een groot deel te wijten aan de al eerder genoemde oliecrisis van 1973/1974. In deze periode werd ook de basis gelegd voor een van de meest verontrustende aspecten van de economische ontwikkeling in de jaren zeventig: de aanzienlijke versnelling in de loon- en prijsstijging. Na 1972 droegen vooral de sterke prijsstijgingen op de grondstoffenmarkten bij tot de kostenstijgingen, maar reeds eerder had het uiteenvallen van het stelsel van vaste wisselkoersen de prijsbewegingen in de landen met depreciërende valuta versterkt. Door deze invloeden werd een zeer omvangrijke impuls gegeven aan de spiraalbeweging van prijzen en lonen. Ook al in het begin van de jaren zeventig werd de zwakke werkgelegenheidssituatie duidelijk; tijdens de extreme hoogconjunctuur van de wereldeconomie in 1972–1973 waren de spanningen op de arbeidsmarkt toch niet zo groot en was de werkloosheid niet zo laag als in de jaren zestig. Toen zich vervolgens negatieve conjuncturele ontwikkelingen voordeden en hier bovenop de oliecrisis kwam, werd de structurele zwakte van de werkgelegenheidssituatie steeds duidelijker. Na 1975 herstelde de economische groei van de industriële landen zich enigszins, maar in de loop van 1977 zakte dit herstel weer af. Het trage herstel had repercussies voor de arbeidsmarkt: de werkloosheid nam wederom toe. De tweede oliecrisis (1979) zette het economische herstel verder onder druk. Het verschil in de economische ontwikkeling vóór en na 1973 wordt geïllustreerd door de gegevens van tabel 2.1.

**Tabel 2.1. Economische kerngegevens van het OESO-gebied, 1960–1980.**

	1960–1973	1973–1980
	mutatie in % per jaar	
Bruto nationaal produkt	5	2,5
Werkgelegenheid	1,1	0,8
Prijspeil	4	9,5
	niveaus in eindjaar	
Werkloosheidspercentage (% totale beroepsbevolking)	3	6

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

De groei van het bruto nationaal produkt van de OESO-landen is in de periode na 1973 gehalveerd ten opzichte van de periode 1960–1973, terwijl de inflatie meer dan verdubbelde. De werkloosheid was in 1980 twee maal zo groot als in 1973.

Thans bevindt de wereld-economie zich in een vergelijkbare ongunstige situatie als medio jaren zeventig. De inzinking van de wereldconjunctuur in het tweede kwartaal van 1980 betekende voor West-Europa een daling van het nationaal produkt, die in 1981 voortduurde en vergezeld ging van een sterk oplopende werkloosheid.<sup>2</sup>

De ontwikkeling van de Nederlandse economie in de jaren zeventig wijkt in grote lijnen niet wezenlijk af van die van de andere geïndustrialiseerde landen. De recessie van 1974/1975 uitte zich in Nederland in een negatieve groei en een hoge inflatie. In 1976 herstelde de economische groei zich enigszins, waarna in de daaropvolgende jaren dit economisch herstel weer onder druk kwam. Bij nadere beschouwing blijkt echter een duidelijk verschil. De interna-

<sup>1</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1980*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

<sup>2</sup> Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 1981*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

tionale concurrentiepositie van Nederland is in de jaren zeventig op opvallende wijze verslechterd: in de periode 1963–1973 nam het Nederlandse aandeel in de wereldhandel voortdurend toe, terwijl het in de periode na 1973 afnam. Aan de oorzaken van de verslechterde concurrentiepositie is in het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie'<sup>3</sup> uitvoerig aandacht besteed. Daar werd vastgesteld dat het na-oorlogse Nederlandse industriële specialisatiepatroon goed afgestemd is geweest op de groeimogelijkheden die de wereldhandel bood, zodat in de jaren zestig Nederland na Japan de snelste exportgroei vertoonde. De intermediaire produkten (met name chemie, metaal en petrochemie), de lichte electrotechniek en de voedings- en genotmiddelen namen in het Nederlandse productiepakket een belangrijke plaats in. Na 1973 is de situatie drastisch gewijzigd en is de samenstelling van het exportpakket – mede door de hoge energie-intensiteit – naast factoren als de geografische spreiding van de export en het concurrentievermogen, verantwoordelijk voor de daling van het Nederlandse aandeel in de wereldhandel.

De uitgangssituatie van de Nederlandse economie voor de nog resterende jaren tachtig is verre van rooskleurig. De Nederlandse goederenuitvoer volgde in de loop van 1980 de ontwikkeling van de wereldhandel. Doordat daarnaast de binnenlandse bestedingen zich eveneens teleurstellend ontwikkelden, stond de productie in vrijwel alle industriële bedrijfstakken en in de bouw onder druk. Hierdoor nam in de loop van 1980 de uitstoot van arbeid sterk toe, hetgeen te zamen met de aanzienlijke aanwas van de beroepsbevolking met 45.000 mensen ertoe leidde dat aan het eind van 1980 de werkloosheid was gestegen tot boven de 300.000. In het al eerder genoemde WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' is onderkend dat de perspectieven voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie somber zijn, hetgeen vooral geweten wordt aan de verslechterde concurrentiepositie van de Nederlandse industrie, zowel op de buitenlandse afzetmarkten als op de binnenlandse markt. Geconcludeerd wordt dat de Nederlandse produktiestructuur (sectorale opbouw) als geheel niet langer is aangepast aan de internationale concurrentieverhoudingen; met name van de nieuwelingen in de industriële wereld anno 1980, de 'newly industrialized countries' (nic's), wordt een hevige concurrentie verwacht omdat de Nederlandse productieprocessen die technologisch een middenpositie innemen, voor deze landen zo geschikt zijn. Daarnaast wordt met betrekking tot de geavanceerde produkten een sterke concurrentie verwacht van de industriële grootmachten Verenigde Staten, Japan en West-Duitsland en met betrekking tot de arbeidsintensieve produkten een grote druk van de ontwikkelingslanden.

Om aan deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden, wordt in genoemd WRR-rapport een industriële herspecialisatie bepleit, gericht op een opwaardering van de sector van de intermediaire goederen, een revitalisering van de 'gevoelige' sectoren en een uitbouw van de sector van kapitaalgoederen en uitrusting. De Raad handhaaft deze aanbeveling ten volle. De noodzaak van een dergelijk beleid wordt onderstreept door de conclusies van een onlangs gepubliceerde SER-studie<sup>4</sup>, waar gesteld wordt dat de factoren die in de jaren zeventig hebben geleid tot de ongunstige ontwikkeling van de Nederlandse externe positie, ook thans nog in belangrijke mate gelden.

Intussen moet ook worden vastgesteld dat de bijdrage die de door de WRR voorgestelde industriële herspecialisatie zou kunnen leveren aan een herstel van de Nederlandse economie, vooralsnog moeilijk is te kwantificeren. In het genoemde WRR-rapport zelf worden hiervoor slechts enkele globale berekeningen gepresenteerd. De Adviescommissie inzake het industriebeleid, die naar aanleiding van genoemd WRR-rapport door de minister van Economische Zaken in het leven geroepen is, heeft in haar rapport<sup>5</sup> geheel afgezien van een

<sup>3</sup> WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

<sup>4</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

<sup>5</sup> Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*; 's-Gravenhage, 1981.

poging haar advies te kwantificeren. Dit is onder andere het gevolg van de constatering dat het succes van een industriële herspecialisatie mede zal afhangen van een aantal randvoorwaarden waarbij naast de ontwikkeling van de arbeidskosten, de energiekosten en de vermogenspositie van het Nederlandse bedrijfsleven ook het functioneren van de arbeidsmarkt genoemd wordt. Als knelpunten in het huidige functioneren van de arbeidsmarkt worden gesignaleerd:

- toegenomen kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod in termen van opleiding, beroep, leeftijd en dergelijke;
- regionale onevenwichtigheden;
- loonverstarring, die het aanpassingsproces tussen vraag en aanbod belemmert;
- onaangename werkomstandigheden (inconveniënten), vooral in de industrie;
- sterke concurrentie van de overheid vanwege betere secundaire arbeidsvoorwaarden;
- geringe arbeidsmobiliteit;
- een trager zoekgedrag van werklozen in verband met het verschil in netto-inkomen van werkenden en niet-werkenden;
- de acceptatie van een veranderend ziektemeldingsgedrag en plaatsing van onbenutte arbeid in de WAO, als gevolg waarvan dit arbeidspotentieel wordt afgeschermd van de arbeidsmarkt.

Afgezien van de problematiek met betrekking tot het bepalen van sociaal-economische effecten van de door de WRR bepleite industriële herspecialisatie, speelt ook nog de vraag hoe het overheidsbeleid in deze richting is aan te passen. Dat de WRR een zodanige aanpassing voorstaat, behoeft hier geen nader betoog.

Voor een kwantitatief inzicht in de mogelijke sociaal-economische ontwikkelingen in de komende jaren is de middellange-termijnraming van het CPB<sup>6</sup> van belang. In deze toekomstverkenning, die overigens niet pretendeert een prognose te zijn maar een trendextrapolatie op basis van bepaalde veronderstellingen, wordt een somber beeld geschetst. Dit sombere beeld is gebaseerd op drie centrale uitgangspunten:

1. De ontwikkeling van de Nederlandse export zal geen gelijke tred weten te houden met de groei van de wereldhandel.
2. Het financieringstekort van de overheid zal in 1985 terug moeten zijn gebracht tot 4,5% van het netto-nationaal inkomen.
3. Het monetaire beleid blijft restrictief.

Het eerste uitgangspunt is gebaseerd op de veronderstelling dat ook in de jaren tachtig de pakketsamenstelling en de geografische spreiding van de Nederlandse export ten opzichte van de ontwikkeling van de wereldhandel ongunstig zijn. Terwijl voor de groei van het exportvolume van de gezamenlijke OECD-landen tot 1985 circa 5% per jaar verwacht wordt, is dat voor Nederland 3,5% per jaar. De andere twee uitgangspunten zijn gebaseerd op wenselijkheden ten aanzien van de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Het financieringstekort van de overheid bedraagt op kasbasis ongeveer 7,5% van het nationale inkomen (op transactiebasis 6%); terugdringing van het financieringstekort wordt wenselijk geacht om het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt alsmede de omvang van de in de toekomst op te brengen rentelasten te beperken. Een restrictief monetair beleid wordt uit een oogpunt van bestrijding van inflatie wenselijk geacht.

Naast de drie centrale uitgangspunten is de toekomstverkenning van het CPB mede gebaseerd op een aantal veronderstellingen ten aanzien van de ontwikkelingen van de prijzen van grondstoffen en industrieproducten, de appreciatie van de gulden en dergelijke. In tabel 2.2 worden enkele economische kerngegevens voor de periode 1980/1985 weergegeven zoals deze mede op basis van de bovenstaande veronderstellingen door het CPB zijn berekend; ter vergelijking

<sup>6</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..

zijn voor deze gegevens eveneens de ontwikkelingen in de periode 1963/1973 en 1973/1980 weergegeven.

Tabel 2.2. Economische kerngegevens 1963–1985.

	1963/1973	1973/1980	1980/1985	
	mutaties gemiddeld in % per jaar			
Volume particuliere consumptie	5,5	3	0,5	
Volume bruto-investeringen bedrijven (excl. woningen)	6,5	1 à 1,5	1	
Volume goederenuitvoer	12	3	3,5	
Volume goedereninvoer	10	2,5	2,5	
Reëel nationaal inkomen	5,5	1	1	
Prijspeil particuliere consumptie	6	7	6,5	
Arbeidsproductiviteit bedrijven	5,5	2,5	2 à 2,5	
Reëel vrij beschikbaar inkomen (gem. werknemer)	4	2	-1	
	1963	1973	1980	1985
	niveaus			
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mrd. gl.d.)	0,5	6,5	-5	0
Werkloosheid (1000 personen)	33	110	243	500
Financieringstekort overheid (% netto nationaal inkomen tegen marktprijzen)	3,2	2	6,5 à 7	4,5

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..

Hieruit blijkt dat voor een groot aantal economische variabelen globaal genomen een zelfde ontwikkeling in de periode 1980/1985 wordt verwacht als in de periode 1973/1980. Dit is het geval voor de volume-ontwikkeling van bruto-investeringen van bedrijven, goederenuitvoer en -invoer en voor de ontwikkeling van het reëel nationaal inkomen, het prijspeil van de particuliere consumptie en de arbeidsproductiviteit in bedrijven. Afwijkend is de volume-ontwikkeling van de particuliere consumptie en de ontwikkeling van het reëel vrij beschikbaar inkomen per werknemer. Beide variabelen zullen in de periode 1980/1985 duidelijk langzamer groeien dan in de periode 1973/1980; het reëel vrij beschikbaar inkomen zal volgens de berekeningen van het CPB in de toekomst zelfs afnemen. Uiterst somber zijn de verwachtingen ten aanzien van de werkgelegenheidsontwikkeling: de werkloosheid in 1985 wordt op 500.000 geraamd. Het CPB tekent hier nog bij aan, dat bij deze berekeningen is uitgegaan van een flexibel arbeidsaanbod, dat zich onder geschetste omstandigheden voor een belangrijk deel van de arbeidsmarkt terugtrekt, hetgeen de mogelijkheid openlaat dat de werkloosheid nog is onderschat.<sup>7</sup> Het CPB stelt overigens zelf ten aanzien van zijn berekeningen dat 'aan het realiteitsgehalte ervan uiteraard sterk (kan) worden getwijfeld, want de onzekerheden zijn ongewoon groot. Waarbij dan nog is gezwegen over de samenhangen in de economie, die evenmin volstrekt gedetermineerd zijn'.<sup>8</sup>

Naast de centrale verkenning zijn door het CPB een drietal beleidsscenario's ontwikkeld, waarin in verschillende combinaties de volgende beleidsvarianten verwerkt zijn: loonmatiging, loonkostenmatiging, verlaging loon- en inkomstenbelasting, loonmatiging quartaire sector, matiging inkomensoverdrachten, matiging materiële overheidsconsumptie, gerichte investeringsstimulering. De drie beleidsscenario's zouden elk de werkloosheid in 1985 ten opzichte van de basisprojectie doen dalen met 55 à 60.000 manjaren. Aanvullend beleid in de zin van stimulering van de investeringen in de sfeer van de woningbouw en uitbreiding van de quartaire werkgelegenheid zou de werkloosheid nog eens

<sup>7</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit., blz. 146.

<sup>8</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit., blz. 136.

met 45.000 manjaren doen verminderen. Geconstateerd kan dus worden dat de door het CPB voorgestelde beleidsscenario's de werkloosheidsproblematiek slechts ten dele verlichten.

Ten aanzien van de ontwikkelingen na 1985 zijn de vooruitzichten evenmin rooskleurig. Het arbeidsaanbod groeit althans tot 1990 nog gestaag, terwijl de problematiek van de energievoorziening in sterke mate verscherpt wordt. Door een afname van de fysieke opbrengsten uit de Nederlandse aardgasvelden verslechtert de energiebetalingsbalans en verminderen de overheidsinkomsten uit niet-belastingmiddelen, met alle consequenties van dien voor de financieringsproblematiek van de overheid.

Samenvattend kan gesteld worden dat de perspectieven wat betreft de werkgelegenheidssituatie in Nederland somber zijn. In de sfeer van de overheidsfinanciën doen zich grote tekorten voor, zodat er voor de creatie van werkgelegenheid bij de overheid weinig ruimte bestaat. Van het bedrijfsleven dat geconfronteerd wordt met een ongekend hoge rentestand kan evenmin een grote directe bijdrage in de sfeer van creatie van werkgelegenheid worden verwacht. Daartegenover staat dat voornamelijk als gevolg van demografische ontwikkelingen het arbeidsaanbod vooralsnog toeneemt (zie ook paragraaf 2.6). Dit alles zal hoogst waarschijnlijk resulteren in een nog grotere omvang van de werkloosheid, hetgeen ook duidelijk naar voren komt in de onlangs, door het CPB gepubliceerde studie over de Nederlandse economie in 1985.

### 2.3 De verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven

Een belangrijk gezichtspunt voor de beoordeling van denkbeelden over arbeid en arbeidsbestel is de verdeling van de recruiteringsbevolking<sup>9</sup> in economisch actieven en niet-actieven. Onder economisch actieven worden in dit verband verstaan degenen die betaalde arbeid verrichten, onder niet-actieven degenen die dit niet doen. De groep economisch niet-actieven is bijzonder divers samengesteld. Er behoren degenen toe die wel aan het betaalde arbeidsproces hebben deelgenomen, maar daar aan onttrokken zijn, hetzij tijdelijk (door bijvoorbeeld werkloosheid of ziekteverzuim), hetzij permanent (door bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of pensionering), maar ook degenen die nooit aan het betaalde arbeidsproces hebben deelgenomen (bijvoorbeeld onderwijsdeelnemers boven 15 jaar of huisvrouwen).

De mate waarin non-activiteit toelaatbaar wordt geacht, loopt uiteen en hangt nauw samen met het al dan niet gebruik maken van het stelsel van sociale zekerheid. Algemeen wordt aanvaard dat huisvrouwen en onderwijsdeelnemers niet onderworpen zijn aan een plicht om voor geld te werken. Ten aanzien van hen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van het stelsel van sociale zekerheid, zijn er verschillen in legitimatie van non-activiteit. Deze verschillen komen niet alleen tot uitdrukking in de beeldvorming onder de mensen, maar ook in de regels die de sociale zekerheidswetgeving hanteert. Zo hebben werklozen bij uitstek de plicht om passende arbeid te aanvaarden aangezien de uitkering is bedoeld als een overbrugging van de periode van werkloosheid, terwijl arbeidsongeschikten vaak (grotendeels) van de plicht tot werken zijn vrijgesteld. Een belangrijk element in de beeldvorming ten opzichte van niet-actieven is de perceptie van het misbruik van de sociale zekerheid, welke perceptie overigens onderscheiden dient te worden van het feitelijk geconstateerde misbruik. De differentiatie in de perceptie van misbruik van sociale zekerheid blijkt uit tabel 2.3.

<sup>9</sup> Tot de recruiteringsbevolking behoren alle personen in de leeftijdsklasse van 15–64 jaar; zie ook: WRR, *Maken wij er werk van?*; Rapport aan de Regering nr. 13, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

Tabel 2.3. Meningen over misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen (% van het totaal).

	Vaak	Nogal eens	Zelden of nooit	Geen antwoord
WW en WWV	62,0	31,6	4,9	1,5
Ziektewet	43,7	42,9	12,1	1,3
Algemene Bijstandswet	40,1	41,1	16,2	2,6
WAO	16,1	39,4	42,2	2,3
Ziekenfonds en AWBZ	5,6	18,5	72,7	3,1
Kinderbijslag	1,4	5,0	91,5	2,1
AOW/AWW	0,7	4,4	93,0	2,0

Bron: CBS, *Sociale Maandstatistiek*, september 1976.

Met name ten aanzien van WW, WWV, Ziektewet en Algemene Bijstandswet is de mening aanwezig dat daarvan vaak misbruik wordt gemaakt; ook ten aanzien van de WAO overheerst deze mening. Bij de andere sociale voorzieningen echter meent men veelal dat daarvan zelden of nooit misbruik wordt gemaakt.

De plicht tot werken lijkt emotioneel en ideologisch zwaar verankerd te zijn. Tegelijkertijd leiden de wisselvalligheden, die eigen zijn aan ons economisch stelsel, tot werkloosheid. Enerzijds wordt men dus geacht een hoog arbeids-ethos te hebben, terwijl anderzijds werkloosheid onvermijdelijk kan zijn. De feitelijke ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt immers gekenmerkt door een afwisseling van mobiliserende en demobiliserende tendenties. In de periode van economische groei in de jaren zestig was er stellig sprake van mobilisatie. Vanuit de sfeer van verborgen werkloosheid werden vrouwen naar de arbeidsmarkt gezogen, de 65-plus categorie werd per advertentie opgeroepen. Eerder waren gastarbeiders naar Noordwest-Europa gekomen om arbeidsplaatsen in te nemen die hier ontstonden door de hoge economische groei. Nu is er sprake van demobilisatie, die gepaard gaat met uitschakelingstendenties aan de vraagkant van de arbeidsmarkt en het legitimeren van non-activiteit voor bepaalde aanbodscategorieën (verdiscontering van werkloosheid in de toekenning van WAO-uitkeringen, vervoegde pensionering, lagere eisen voor oudere werklozen ten aanzien van het zoeken naar werk). Laatstgenoemde ontwikkelingen wijzen op de neiging om het dilemma te ontgaan van enerzijds de plicht tot werken op individueel niveau en de doelstelling van volledige werkgelegenheid op overheidsniveau, en anderzijds het onvermogen om deze normen te realiseren.

Een inzicht in de samenstelling en de omvang van de groep niet-actieven kan ontleend worden aan tabel 2.4.

Tabel 2.4. Ontwikkeling van het aantal economisch niet-actieven, 1960-1980 (x 1000 manjaren).

	1960	1965	1970	1975	1980
Werkloosheid	50	36	44	206	248
Ziekteverzuim	217	284	362	410	459
Arbeidsongeschiktheid	90 <sup>a</sup>	135 <sup>a</sup>	192	334	434
Onderwijsdeelneming	360	510	657	919	1100
Overig (met name huisvrouwen)	2328	2461	2567	2614	2785
Totaal	3045	3426	3822	4483	5026
Totaal als percentage van de recruiteringsbevolking	43,4	44,8	46,9	51,4	54,0

<sup>a</sup> Raming.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken, *Jaarverslag Arbeidsmarkt 1980*, 's-Gravenhage, 1981.

Hieruit blijkt dat zowel samenstelling als omvang in de loop van de tijd sterk gewijzigd zijn. Het aandeel in de recruiteringsbevolking van de economisch niet-actieven is toegenomen van 43,4% in 1960 tot 54,0% in 1980. In het licht

van de eerder geschetste problematiek zijn met name de categorieën werkloosheid, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van belang. Te zamen nam het aandeel van deze categorieën in de recruiteringsbevolking toe van 5,1% in 1960 tot 12,3% in 1980. Op de oorzaken van de groei van het aantal werklozen in de jaren zeventig is in paragraaf 2.2 ingegaan. De afgenomen groei van de wereldhandel en de verslechterde concurrentiepositie van de Nederlandse industrie werden daarbij als hoofdoorzaken genoemd. De toename van het ziekteverzuim is mede te verklaren door normveranderingen ten aanzien van ziektegedrag en ziektebeleving, die inhouden dat ziekteverzuim meer dan voorheen een functie is gaan vervullen als uiting van ongenoegen en problemen in de arbeidsbeleving en het persoonlijk leven. Voorts geldt dat de mogelijkheden om als werknemer zelf te beslissen over de duur van het ziekteverzuim de facto ruimer zijn geworden. Op deze wijze fungeert de Ziektewet op een andere manier en deels ten behoeve van andersoortige problemen, dan bij de inrichting van het systeem werd voorzien. Met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid zij opgemerkt, dat de wetten ook hier zijn gaan functioneren voor problemen die aanvankelijk niet werden voorzien. Dit betreft met name de zogenaamde verdiscontering van de werkloosheid, hetgeen betekent dat arbeidsongeschikten een hogere invaliditeitsgraad krijgen toegekend dan op medische gronden geïndiceerd is, wanneer hun arbeidsmarktpositie hiertoe aanleiding geeft. De invloed hiervan op het volume van de uitkeringen lijkt aanzienlijk te zijn.

De groei van het aantal economisch niet-actieven heeft geleid tot een sterke groei van de sociale zekerheidsuitkeringen. De oorzaken van deze groei worden gewoonlijk onderscheiden in exogene en endogene factoren. Tot de exogene factoren behoren de bij wet of krachtens wettelijke bevoegdheid ingevoerde nieuwe regelingen dan wel de wijzigingen van bestaande regelingen (wijziging aanspraken of uitbreiding van de kring van aanspraakgerechtigden). Tot de endogene factoren behoren de toeneming van het aantal aanspraakgerechtigden, de toeneming van de consumptie en de verhoging van de aanspraken ten gevolge van andere dan de eerdergenoemde exogene invloeden. In tabel 2.5 is de invloed van de genoemde factoren weergegeven voor een tweetal perioden. Uit deze tabel blijkt dat de invloed van de exogene factoren op de stijging van de uitkeringen is verminderd en die van de endogene factoren is toegenomen.

**Tabel 2.5. Oorzaken van de toeneming van de sociale verzekeringsuitkeringen (in procenten van de totale toeneming per periode).**

	1963/1968	1968/1976
Exogene factoren	25	7
Endogene factoren	75	93
— volume ontwikkeling	17	23
— loon- en prijsindexering	53	66
— extra prijscomponent gezondheidszorg	5	4
	100	100

Bron: Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*; 's-Gravenhage, 1978.

De endogene volume-ontwikkeling heeft in het bijzonder bijgedragen tot de toenemende problematiek van de financiering van de sociale verzekeringsuitkeringen, niet alleen doordat deze volume-ontwikkeling leidt tot een stijging van de verzekeringsuitkeringen, maar ook doordat hiermee een relatieve vermindering van het aantal premieplichtigen gepaard gaat.

De consequenties van een en ander voor de uitgaven van de collectieve sector (Rijk + lagere overheid + sociale verzekeringen) blijken uit tabel 2.6, waar genoemde uitgaven worden verbijzonderd naar enkele categorieën. De toename sinds 1969 van het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen met ca. 20% blijkt voornamelijk te moeten worden gelokaliseerd in de overdrachtsuitgaven van de overheid en de uitkeringen van de sociale fondsen.



**Tabel 2.6. Uitgaven van de collectieve sector (exclusief kapitaaloverdrachten) in procenten van het nationaal inkomen, 1969–1981.**

	niveau	mutaties			niveau
	1969	1970–1974	1975–1979	1980–1981	1981
Lonen	12,7	1,3	1,1	-0,7	14,4
Materiële bestedingen	9,1	-1,1	0,6	0,3	8,9
Overdrachten	7,9	3,4	3,5	1,7	16,4
Uitkeringen	15,4	3,7	4,9	1,6	25,5
<b>Totaal</b>	<b>45,1</b>	<b>7,3</b>	<b>10,1</b>	<b>2,9</b>	<b>65,3</b>

Bron: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1981*, op. cit..

Samenvattend kan gesteld worden, dat de ontwikkeling van de verdeling tussen economisch actieven en niet-actieven met betrekking tot het arbeidsbestel consequenties heeft van tweeledige aard. In de eerste plaats leidt de perceptie van de ontwikkeling van de non-activiteit tot latente maatschappelijke spanningen, die zich zouden kunnen gaan manifesteren in verschijnselen als radicalisering, politieke mobilisatie op grond van onlustgevoelens of juist apathie en ontmoediging van het arbeidsethos; hierdoor zouden de verworvenheden van de sociale zekerheid aangetast kunnen worden en zou het functioneren van de arbeidsmarkt kunnen worden bemoeilijkt. In de tweede plaats is de groei van de non-activiteit mede verantwoordelijk voor de sterke groei van de overheidsuitgaven, die gepaard is gegaan met een sterke toename van de belasting- en premiedruk. Hieruit kunnen nadelige gevolgen voor het arbeidsbestel ontstaan, met name wanneer men de — als te sterk ervaren — financieringslast van de overheidsvoorzieningen tracht te ontlopen, hetgeen zich onder andere uit in het afwentelen van deze last en het buiten de belasting- en premiesfeer houden van voor heffing in aanmerking komende bronnen en activiteiten.

#### 2.4 Ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen<sup>10</sup>

Aan bijna alle betaalde arbeid ligt een individuele dan wel collectieve contractverhouding ten grondslag tussen een partij die arbeid vraagt en een partij die arbeid aanbiedt. In de loop van de tijd hebben deze contractverhoudingen een ontwikkeling doorgemaakt tot een heel systeem van formele en informele afspraken, contracten en handelwijzen: het systeem van de arbeidsverhoudingen. Een inzicht in de aard van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen is belangrijk om de denkbeelden over arbeid en arbeidsbestel op hun waarde te beoordelen. Dit wordt vergemakkelijkt door dit systeem allereerst in historisch perspectief te plaatsen.

Van grote betekenis voor het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen is de aarzelende en laat op gang gekomen industrialisatie; in volle omvang vond deze pas na de Tweede Wereldoorlog plaats. De militante en harde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers die in eerder geïndustrialiseerde landen zijn terug te vinden (Frankrijk, Engeland, Duitsland), zijn in Nederland nooit tot volle wasdom gekomen. Een andere belangrijke factor die de groei naar 'echte' industriële verhoudingen heeft belemmerd, is de verzuiling geweest. Dit proces, waarvoor de aanzetten al in de vorige eeuw zijn gegeven, heeft het ontstaan van groepsloyaliteiten belet die zich bij uitsluiting baseren op de afhankelijke economische positie van de massa der werknemers. Na 1945 werd een omvangrijk institutioneel bouwwerk opgetrokken (dan wel vervolmaakt), onder meer tot uiting komend in:

- het samenwerkingsorgaan van werkgevers en werknemers: de Stichting van de Arbeid (SvdA);

<sup>10</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van een nota ten behoeve van de WRR, opgesteld door A. Peper, *Machtsverhoudingen in en institutionele structuur van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*.

— het opzetten van publiekrechtelijke lichamen in het kader van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (WBO), zoals bedrijfs- en produktschappen, de Sociaal-Economische Raad (SER);

— wetgeving ten behoeve van samenwerking tussen werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau: de ondernemingsraad (OR).

Door de sterke betrokkenheid van de sociale partners en de overheid op elkaar, werd het centralisme één van de meest in het oog springende trekken van de arbeidsverhoudingen. De overheid was actief op het terrein van regel- en wetgeving; de partijen werden, door een intensieve participatie in het overheidsbeleid, in hun eigen beleids- en besluitvorming naar een centraal, nationaal niveau opgetrokken. De centrales van werkgevers en werknemers bepaalden — in nauw overleg met de overheid — het beleid, daarin gesteund door een volgzame achterban van burgers en leden. Door de nationale oriëntatie van de centrales, de klassenstrijd dempende invloed van de verzuiling en het centralisme in de besluitvorming van partijen was overleg het belangrijkste middel om conflicten op te lossen. Het alternatief — strijd — zou door het centralisme nationale, en derhalve nauwelijks overzienbare gevolgen gehad hebben. De voorkeur werd gegeven aan nationale afspraken en regelingen; daarin paste ook de zogenaamde 'geleide loonpolitiek' van de jaren vijftig.

In de jaren zestig en zeventig deed zich een aantal ontwikkelingen voor die wijzigingen in de arbeidsverhoudingen veroorzaakten. Naast factoren met een economische achtergrond, zoals de toenemende schaalvergroting in de economische activiteiten en het ontstaan van een welvaartspectief, speelden daarbij ook factoren als 'ontzuiling' en 'democratisering' een rol. De ontzuiling leidde in de jaren zeventig uiteindelijk tot bundeling van krachten van twee verschillende centrales en hun aangesloten bonden: NVV en NKV gingen op in de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV). Het CNV ging zijn eigen weg. De democratisering had ingrijpende gevolgen, in die zin dat de beleidsbepaling verschoof naar de bij de centrales aangesloten bonden, die voor hun optreden en koersbepaling in toenemende mate afhankelijk werden van de instemming van hun leden. De ideologische stellingname van de vakbeweging werd mede hierdoor aangescherpt. Er heeft een herziening plaatsgevonden van allerlei beginsel- en visieprogramma's, die duidelijk gaat in de richting van een fundamentele maatschappijverandering, lopende van een volledig gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal (CNV) tot een eliminatie van de voorrechten van de kapitaalbezitters. In het laatste geval — de positie van de FNV — leidde deze stellingname tot een pleidooi voor een vorm van arbeiderszelfbestuur/arbeidsdemocratie. Deze ideologisering heeft er ook toe bijgedragen dat de groeiende samenwerking in de jaren zestig tussen NVV, NKV en CNV in het afgelopen decennium is verbroken. Het CNV is nadrukkelijker dan voorheen een eigen richting ingeslagen, die door de noodzaak tot profilering ten opzichte van de FNV het gezamenlijke werknemersfront weer heeft doen verzwakken. Daarnaast verdient nadrukkelijk vermelding de snelle groei van een derde type werknemersorganisaties namelijk die van middelbaar en hoger personeel. Vooral na de nivelleringsstakingen van 1973 zijn deze bonden sterk gegroeid en heeft er een bundeling plaatsgevonden (RMHP). Deze organisatie richt haar belangenbehartiging op het behoud en de versteviging van de positie van het middelbaar en hoger personeel, dat zich zowel door de FNV (nivellering) als door de overheid (wijziging van de inkomensverhoudingen) bedreigd voelt.

Ook bij de werkgeversorganisaties werden de krachten aan het eind van de jaren zestig gebundeld en ontstonden de grote verbonden VNO en NCW, die op velerlei terreinen — in het bijzonder dat van de arbeidsvoorwaarden — nauwer met elkaar gingen samenwerken. De bindingskracht van de organisatie nam toe, terwijl voorts de leden-werkgevers zich nadrukkelijker met het beleid gingen bemoeien. De hardere, zakelijker opstelling was vooral het gevolg van veranderingen bij de 'vragende' partij: de werknemers. De werkgevers waren als het ware genooddaakt één front te vormen, omdat naast economische wensen de werknemers tevens met eisen kwamen die werden gezien als een aantasting van de noodzakelijk geachte speelruimte van de ondernemingsleiding. Naast belangenconflicten waren het vooral deze waardenconflicten die de samenhang in

opstelling en beleid van werkgevers hebben vergroot. Het felle verzet tegen de hervorming van de OR, de vermogensaanwasdeling, de arbeidsplaatsenovereenkomsten en de arbeidstijdverkorting moge hier als voorbeeld dienen.

Het is een gangbare voorstelling van zaken dat naast werkgevers en werknemers de overheid in de Nederlandse arbeidsverhoudingen een belangrijke rol speelt. Dat is juist voor zover de regel- en wetgeving invloed op de arbeidsverhoudingen uitoefenen. De centrale, macro-oriëntatie van werkgevers en werknemers – decennia lang dominant – is hiervoor een belangrijke stimulans geweest. De stelling is minder juist wanneer daarmee zou worden gesuggereerd dat de overheid een grote zelfstandige invloed op de vormgeving van de arbeidsverhoudingen heeft gehad. De overheidsinterventie heeft immers grosso modo de volledige instemming gehad van de partijen. De mogelijkheid van de overheid om bijvoorbeeld – anders dan op basis van vrijwillige instemming van partijen – een loon- en inkomensbeleid te voeren dat direct intervenueert in de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, is gering. De controle is gebrekkig en de ondoorzichtigheid van de loonmarkt is groot. Interventie is altijd van tijdelijke aard en slechts bijzondere omstandigheden kunnen een dergelijke interventie rechtvaardigen. Overheidsinterventie over een periode van jaren is moeilijk te verenigen met de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van partijen; zij zouden in dat geval direct in hun bestaansrecht worden aangetast. Dit verklaart het geringe succes van de overheid om in de jaren zeventig in de loonontwikkeling tussen beide te komen.

De relaties tussen de 'partijen' – werkgevers, werknemers, overheid – in de Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn sterk geïnstitutionaliseerd. De machtsverhoudingen zijn op vele terreinen uitermate stabiel. Dit wordt mede in de hand gewerkt door het grote aantal overlegorganen en instituties waarin werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd, zowel in als buiten de directe sfeer van belangenbehartiging. Veel beleid op de langere termijn wordt in overleg tussen beide partijen voorbereid. Hierbij kan gedacht worden aan (commissies van) de SER, de Stichting van de Arbeid, Raden voor de Arbeidsmarkt, organen van sociale zekerheid, enzovoort. Voor de arbeidsverhoudingen zelf moet gewezen worden op de prominente rol – al sinds lange tijd – van de collectieve arbeidsovereenkomst. Voor het beleid op de korte termijn speelt de CAO een cruciale rol. Bezien we een langere periode, dan is het duidelijk dat steeds meer zaken een regeling vinden in de CAO. Met andere woorden: de werkingsfeer is uitgebreid, zowel naar onderwerpen als naar het aantal mensen dat onder CAO-voorwaarden werkzaam is. Dit betekent dat hierdoor ook op een breder terrein tussen werkgevers en werknemers relaties kunnen ontstaan. Nog een belangrijke ontwikkeling is dat de arbeidsverhoudingen in toenemende mate worden gezien en ervaren als machtsverhoudingen. Hierdoor wordt het verkeer tussen partijen harder en legt men zich gauwer vast op standpunten die moeilijk – of pas na enige tijd – op één noemer zijn te brengen; het conflictoplossend vermogen van de arbeidsverhoudingen is zo afgenomen.

Voor een inzicht in de toekomstige ontwikkelingen van de arbeidsverhoudingen is het van belang te onderkennen dat zowel de institutionele als de machtsstructuur van deze verhoudingen maar heel langzaam wijzigingen ondergaat. Hoe zeer de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de jaren zeventig ook zijn veranderd – toenemende strijd en polarisatie – overwegend blijft toch het beeld bestaan van partijen, inclusief de overheid, die gewild en soms ongewild een hoge mate van maatschappelijke, politieke en institutionele integratie kennen. Soms is deze integratie het gevolg van een doelbewust streven, dan weer is zij het produkt van een lange geschiedenis van gemeenschappelijk optreden, dat door zijn 'normale' aard nauwelijks meer als integratie wordt ervaren maar het wel degelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verantwoordelijkheid die werkgevers en werknemers hebben genomen op het terrein van de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en aan de deelneming van beide partijen aan alle mogelijke organen en raden die de overheid van advies dienen, dan wel met uitvoeringsverantwoordelijkheden zijn belast. Al heeft het strijdtoneel tussen overheid, werkgevers en werknemers een militanter aanzien gekregen, er is geen enkele aanwijzing dat de betrokkenheid op vraagstukken

van nationale importantie geringer is geworden. Het feit dat de legitimiteit van bepaalde besluiten meer in het geding wordt gebracht, behoeft op zichzelf de legitimiteit van het bestel niet aan te tasten en kan haar zelfs extra onderstrepen. Juist door de brede politieke opstelling — bijvoorbeeld van een vakbeweging die het opneemt voor de uitkeringsgerechtigden (geen leden!) — wordt de verwevenheid tussen posities en belangen van partijen, die altijd zo kenmerkend is geweest voor de Nederlandse situatie, gecontinueerd.

Een belangrijke exogene factor die de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen beïnvloedt, is de economische situatie, met name de economische groei en de werkgelegenheidsontwikkeling. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven zijn de perspectieven voor de toekomst wat dit betreft somber. Te verwachten valt dan ook dat de tegenstellingen tussen de partijen zich zullen toespitsen. Hoewel het werkgevers- en werknemersorganisaties (aan de top in ieder geval) niet ontbreekt aan de bereidheid ernstige economische feiten onder ogen te zien, zullen zo niet de oorzaken dan wel de gewenste oplossingen als splijtzwam tussen partijen functioneren. Aanwijzingen hiervoor zijn terug te vinden in de winst van de afgelopen jaren. De ene groepering (vakbeweging) zal een eventuele teruggang in de inkomenspositie pas willen aanvaarden wanneer daar meer werkgelegenheid en zeggenschap tegenover staan en een forse inkomensherverdeling ten nadele van de hogere inkomensgroeperingen, de andere partij (werkgevers) zal een teruggang-zonder-voorwaarden bepleiten om dusdoende het economisch herstel te bewerkstelligen, terwijl een scherpe inkomensherverdeling bij hen eveneens op verzet zal stuiten aangezien daarmee de beloning als prestatieprikkel aangetast wordt. De zorg om het behoud van een voldoende niveau van werkgelegenheid zal — afgezien van een eigen overheidsverantwoordelijkheid — in de jaren tachtig partijen in toenemende mate bezighouden. De werkgelegenheidsbevordering staat vooral centraal in het beleid van de vakbeweging, voor zover haar leden direct geraakt worden door onzekerheid op dit terrein. Zeker is voorts dat bij een verder afbrokkelende werkgelegenheid — door welke oorzaken dan ook — de sociale onvrede indrukwekkende proporties zal kunnen aannemen.

Een probleem dat hierbij een grote rol kan gaan spelen, is de verdere democratisering van de grootste vakcentrale (FNV). Het lijkt waarschijnlijk dat de invloed die de aangesloten bonden hebben verworven op het beleid van de centrale, niet aangetast zal worden. Eerder ziet het er naar uit dat het steeds moeilijker zal worden een centraal beleid te ontwerpen. De drang naar differentiatie — mede als gevolg van het verschil in economische ontwikkelingen in de bedrijfstakken — zal groter worden. Verwacht mag tevens worden dat de leden van de bonden nauwer betrokken willen worden bij het bondsbeleid, met name waar het de situatie in de eigen onderneming betreft. Waarschijnlijk zullen dan ook op het centrale niveau stellingen worden betrokken die vervolgens door onderhandelingen op bedrijfstaksniveau verder worden ingevuld, c.q. weer worden afgebroken. Er zijn geen aanwijzingen dat het beeld dat in dit opzicht in de jaren zeventig te zien is geweest, aanmerkelijk zal veranderen. Eerder lijkt de kans groter dat — door differentiatie, democratisering en decentralisatie — het beeld nog verbrokkelder zal worden.

## 2.5 Emancipatie en arbeidsmarkt

De positie van de vrouw op de arbeidsmarkt is tot voor kort betrekkelijk zwak geweest. Met name de werkloosheid werd voor een deel afgewenteld op vrouwen, doordat zij zich terug plachten te trekken uit de arbeidsmarkt in tijden van economische recessie. De zogenaamde verborgen werkloosheid, die als een buffer fungeert in het proces van in- en uitschakeling van arbeidskrachten, bestaat dan ook grotendeels uit vrouwen. Onder invloed van de emancipatiebeweging is de aandacht sterk gericht op deze problematiek en zijn veranderingen teweeggebracht in de zin van beleid en wetgeving, zoals bijvoorbeeld de tweede richtlijn van de Europese Gemeenschap omtrent gelijke behandeling van man en vrouw in het arbeidsproces.<sup>11</sup> Hiermee wil niet be-

<sup>11</sup> Zie: Emancipatie-Kommissie, *Advies Arbeid*, Rijswijk, oktober 1980.

weerd zijn dat nu alle problemen in dit opzicht uit de wereld zijn. Overheidsbeleid is immers niet alleen maatgevend voor verandering. Het vraagstuk van de verborgen werkloosheid onder vrouwen illustreert zowel het feit dat discutabele verschijnselen lange tijd als vanzelfsprekend en gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd, maar ook dat het mogelijk is door beleid en wetgeving de aandacht te richten en veranderingen te weeg te brengen. Dit geldt ook voor velerlei andere emancipatorische verschijnselen die met instituties botsen, zoals bijvoorbeeld het opvoedingsgedrag waarbij meisjes zich in vorming en scholing minder op een zelfstandig beroepsleven voorbereiden dan jongens.

Dergelijke gedragingen en aanspraken worden hier geïnstitutionaliseerd genoemd om zo te wijzen op een drietal aspecten. In de eerste plaats heeft het desbetreffende gedrag het karakter van een vanzelfsprekendheid, er is niet over nagedacht en het bevindt zich buiten de sfeer van gedrag dat voortvloeit uit persoonlijke ambities. In de tweede plaats kan zulk gedrag zeer wel voorwerp van reflectie worden, waarmee het ontmaskerd wordt als een institutie. Dit wil zeggen, dat het onderkend wordt als een vast gedragspatroon, dat niet noodzakelijkerwijs of vanzelfsprekend in deze vorm hoeft te bestaan. Een dergelijke 'objectivering' vindt meestal plaats met het oog op verbetering van de maatschappelijke positie van de vrouw. Echter deze bewustmaking kan ook leiden tot een versterking van de functies die door de oorspronkelijke institutie worden gediend en soms zelfs tot een zekere conservering van de positie van de vrouw in traditionele rollen (moeder, huisvrouw). Hierdoor kunnen dan maatschappelijke tegenstellingen worden opgeroepen of aangescherpt. Dit lijkt inherent te zijn aan zulke fundamentele processen van maatschappelijke verandering.

In de derde plaats bestaat de mogelijkheid dat het desbetreffende gedrag zich als het ware verplaatst van het 'institutionele' naar het 'motivationale', dat wil zeggen het vanzelfsprekende van het oorspronkelijke gedrag maakt plaats voor meer doelgerichtheid. Deze gemotiveerdheid wordt vaak sterk gedeeld door een bepaalde voorhoede. Dit hoeft eventueel nog niet in te houden dat de grotere groep van betrokkenen en belanghebbenden ook al in die mate bekend en vertrouwd is met de gedachtenwereld en drijfveren waardoor de voorhoede wordt gestuwd in haar handelen. De betekenis van deze constatering ligt vooral in het feit dat het gedrag op de arbeidsmarkt van de afzonderlijke vrouw, gezien de weerstanden in de praktijk van het dagelijks leven, onder de norm kan blijven van hetgeen in het denken van de beweging- en in de daarop stoelende programma's — als doelstelling en maatstaf wordt gezien.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de uitgewerkte denkbeelden over arbeid en arbeidsbestel en de emancipatie van de vrouw dient op grond van bovenstaande overwegingen niet alleen gelet te worden op hetgeen aan programmatische standpunten gegeven is, maar ook op de verbreiding daarvan onder betrokkenen en de doorwerking in het gedrag van het individu.

Hoewel de invloed van de hier geconstateerde drempel- en motivatieproblemen duidelijk aanwezig is, zijn er ook ontwikkelingen die werken in de richting van een opheffing van de achterstand van vrouwen. Bij het algemeen vormend onderwijs bestaan al sinds ca. 1975 min of meer gelijke deelnemingspercentages voor jongens en meisjes; in het beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de achterstand van de meisjes echter nog aanzienlijk. Onder invloed van de emancipatiebeweging zal ook hierin verandering komen. Tegen de achtergrond van de emancipatiebeweging lijkt het volgende voor de toekomst relevant:

- het aspiratieniveau van vrouwen zal verder toenemen met name in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Het verschil in onderwijsdeelname zal kleiner worden maar niet geheel verdwijnen;
- de spreiding over verschillende schooltypen zal bij het middelbaar en hoger beroepsonderwijs nog enigszins toenemen. Er blijven echter vooralsnog traditionele scheidslijnen bestaan tussen opleidingen die typisch door jongens of meisjes gevolgd worden. Onder druk van de vrouwenemancipatie zal de stimulering door de overheid van deelneming van vrouwen en meisjes aan traditionele jongensopleidingen wel toenemen, maar deze maatregelen zullen

hooguit op lange termijn effecten hebben, aangezien de traditionele rolopvattingen sterk verankerd liggen in onze maatschappij;

— de wat oudere generatie heeft qua kennis en vorming een achterstand opgelopen die zij zal trachten in te halen. Velen, ook nog jonge vrouwen, hebben naar capaciteiten en huidige opvattingen een te laag onderwijsniveau; aldus manifesteren zich inhaalgroepen van uiteenlopend niveau, namelijk alfabetiseringscursussen, en de inhaalgroep uit het lager onderwijs en het lager huishoud- en nijverheidsonderwijs (LHNO). Deze tweede groep neemt nu reeds in belangrijke mate deel aan de dag-MAVO's voor volwassenen, opfriscursussen en dergelijke (open school). Er is druk te verwachten om tot beroepsgerichte cursussen te komen. Een derde groep van gemiddeld middelbaar opgeleiden zal behoefte hebben aan opfrissen van oude kennis om weer aan de slag te kunnen gaan.

De prognoses omtrent de deelname van vrouwen aan het onderwijs zijn van groot belang voor een inzicht in toekomstige problemen. Hiertoe zij gewezen op de socialisatie die in het onderwijs optreedt en die vooral medebepalend is voor de gerichtheid op het beroepsleven. Onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat er in de onderwijsperiode van mensen duidelijk beroepsverwachtingen ontstaan. Deze verwachtingen zijn des te sterker naar mate de opleiding hoger is. Het niet in de praktijk kunnen brengen van deze verwachtingen zou bij vrouwen het verband tussen opleidingsniveau en houding ten opzichte van het huishoudelijk werken kunnen verklaren. Onderzoek in ons land bevestigt dat als gevolg van opleiding de waardering voor het huishouden afneemt.<sup>12</sup> Interessant in het Nederlandse onderzoek is dat het aantal mannen dat een duidelijk positief of negatief oordeel over het huishouden heeft, veel kleiner is dan het aantal vrouwen met een dergelijke uitgesproken houding. Dit resultaat met betrekking tot mannen illustreert wellicht de hiervoor uitgesproken conclusie met betrekking tot de gefrustreerde beroepsverwachtingen van vrouwen. Gezien ook de toekomstige onderwijsdeelneming van meisjes en vrouwen en de daarbij overblijvende vraag naar arbeid lijkt zich hier een belangrijk spanningsveld voor te doen. Het terugtreden van vrouwen bij hoge werkloosheid zal zich onder invloed van de uitbreiding van het onderwijs wellicht in veel mindere mate gaan voordoen. Arbeidsaanbod van vrouwen zal manifest aanwezig zijn (zie ook paragraaf 2.6). De consequenties van een sterkere oriëntatie op een beroepsleven kunnen aanzienlijk zijn voor zowel leef- als werkverbanden. Te denken is aan de volgende tendenties:

— de versterkte beroepsgerichtheid van de vrouw gaat niet gepaard met een evenredige toeneming van gerichtheid op opvoeding, gezin en huishouding van de man. Dit kan gemakkelijk tot problemen leiden binnen gezins- en samenlevingsverbanden. Oplossingen zullen dan vooralsnog van individuele aard zijn in plaats van volgens bepaalde vastliggende patronen, waarbij, zoals thans, de vrouw naast een eventuele deeltijd-baan toch de hoofdverantwoordelijkheid houdt voor het huishouden. Voor de verwachting dat in de toekomst mannen door een veranderende houding ten opzichte van werken en door vrije tijd meer tot deeltijdarbeid zullen besluiten, zijn nog geen aanwijzingen te vinden (zie ook hoofdstuk 3). Dit hangt wellicht samen met ongunstig wordende inkomensverwachtingen waardoor full-time werkende mannen minder snel geneigd zullen zijn korter te gaan werken. Het bestand van in deeltijd werkende mannen is overigens klein, namelijk 2% tegen 28% van de vrouwelijke werknemers;

— de beroepsgerichtheid van de vrouw, die nog versterkt zal worden door de emancipatoire eis van 'recht op arbeid' zal waarschijnlijk niet een qua volume overeenkomstige vraag naar arbeid aantreffen, zoals al in paragraaf 2.2 bij het schetsen van het economisch toekomstperspectief is aangegeven. Dit betekent dat de claims op inkomen — uit arbeid of sociale zekerheid — in aantal sterk zullen toenemen, terwijl de totale inkomensgroei hiermee gezinsgelijke tred zal houden. Hierdoor zal er toenemende ongelijkheid ontstaan in arbeidsparticipatie en inkomensontwikkeling tussen verschillende sociale

<sup>12</sup> Sociaal-Cultureel Kwartaalbericht, *Wie heeft er genoeg van het huishouden?*, 1980, jrg. 2, no. 2, blz. 7-17.

groepen. De oorzaken hiervan liggen in het feit dat, naar gelang het opleidingsniveau hoger is, het percentage werkenden groter wordt, hetgeen duidelijk blijkt uit tabel 2.7.

**Tabel 2.7. Bevolking van 15 t/m 64 jaar (exclusief scholieren en studenten) naar hoogst behaalde opleidingsniveau en werkzaamheid, mannen en vrouwen (% van het totaal).**

	werkzaam	mannen werkloos	overig	werkzaam	vrouwen werkloos	overig
Basis/lager niveau	80	4	16	18	1	81
Uitgebreid lager AVO	92	3	5	39	1	60
Uitgebreid lager BO	92	2	5	30	1	69
Middelbaar AVO	91	4	5	47	2	51
Middelbaar BO	95	2	3	50	1	49
Semi-hoger	95	2	3	56	1	42
Hoger niveau	96	2	2	68	2	30

Hieruit is bijvoorbeeld af te lezen dat van de vrouwen met een basisopleiding slechts 18% buitenshuis werkzaam is, terwijl dat voor de vrouwen met een opleiding op hoger niveau 68% is. Verondersteld kan worden dat zich sociale spanningen voordoen, waar grote verschillen binnen dezelfde sociale groepen aan de dag treden. De buitenshuis werkende vrouwen (met een inkomen) en de in het huishouden werkende vrouwen (zonder inkomen) komen echter voor een groot deel uit verschillende maatschappelijke lagen waarin uiteenlopende normen gelden ten aanzien van het werken buitenshuis. Dit geeft aan dat vooralsnog de spanningen ten aanzien van ongelijkheid betreffende arbeid en inkomen zich het hevigst zullen doen voelen binnen de sociale groepen die door opleidingsniveau het meest positief staan ten opzichte van betaald werk.

Ontwikkelingen in ons land van de laatste jaren geven een beeld van duidelijke eisen die vanuit de emancipatorische beweging naar voren komen. De centrale thematiek die naar voren komt uit de publikaties van de Emancipatie-Kommissie (EK) betreft de verdeling van betaald werk. Het duidelijkst spreekt dit uit het Advies Arbeid, waarin een visie wordt ontwikkeld op de maatschappelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over vrouwen en mannen met aanzetten tot concreet beleid.<sup>13</sup> Een gelijke verdeling van betaald werk over mannen en vrouwen wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien om de vrouw maatschappelijk in een gelijke positie met de man te brengen. Ter realisering hiervan wordt een drietal elkaar aanvullende wegen genoemd waarlangs de veranderingen tot stand moeten worden gebracht:

- algemene verkorting van de arbeidsdag tot vijf uur;
- compensatie van inkomensderving en directe kosten verbonden aan het grootbrengen van kinderen; verzelfstandiging in het stelsel van belastingheffing en sociale zekerheid;
- uitbreiding van de voorzieningen ten behoeve van huishouding en kinderverzorging.

De Emancipatiekommissie is zich klaarblijkelijk bewust van de vooralsnog hoge pretentie van deze doelstellingen en wijst dan ook op velerlei problemen die bij uitvoering zullen optreden. Voorts worden met het oog op realisatie korte- en lange-termijndoelstellingen en -effecten onderscheiden, terwijl ook een gefaseerde werkwijze wordt voorgesteld. Verder wordt in het rapport opgemerkt dat deze voorstellen met betrekking tot arbeid problemen oproepen voor wat betreft verworvenheden op andere beleidsterreinen. Mogelijke repercussies van herverdeling van bezigheden worden onderkend voor het educatief beleid, inkomensbeleid, het ruimtelijk beleid en het beleid ten aanzien van dienstverlenende voorzieningen. Met name op het punt van het inkomensbeleid

<sup>13</sup> Emancipatie-Kommissie, op. cit..

en de bestaande inkomensverdeling tekenen zich spanningen af in het licht van ontwikkelingen als de verkorting van de arbeidsdag tot vijf uur.

Enkele aspecten daarvan worden hier kort naar voren gebracht:

- individualisering; de EK-voorstellen opteren voor individualisering van het inkomen niet alleen wat betreft de primaire arbeidsinkomens maar ook het inkomen uit sociale zekerheid. Hierbij wil men evenwel rekening houden met de draagkracht van het huishouden waartoe de inkomensgenieter(s) behoort (behoren). Anders dan thans het geval is dienen de huishoudens te worden onderscheiden naar de individuen die er deel van uitmaken. Het zal duidelijk zijn dat voor de praktijk van het inkomens- en sociale zekerheidsbestel hier nogal wat problemen liggen;

- het primaire arbeidsinkomen per individu zal ca. 70% van het huidige inkomen dienen te zijn bij invoering van de 5-uren dag. In een overgangperiode zullen — aldus de EK — maatregelen nodig zijn voor huishoudens met één arbeidsinkomen om het sociale minimum veilig te stellen;

- de EK houdt rekening met grote veranderingen in het secundaire inkomen vanwege herverdeling van werkzaamheden; sociale verzekeringsuitkeringen zijn immers veelal gekoppeld aan het verrichten van betaald werk. De EK opteert voor een inkomensoverdracht voor degenen die niet door betaald werk in eigen levensonderhoud kunnen voorzien;

- een grote achteruitgang in het besteedbaar inkomen ten gunste van herverdeling van werk zou door subsidiëring en verlaagde belastingen op voorzieningen die speciaal voor deze categorie van belang zijn, moeten worden gecompenseerd (tertiaire inkomensverdeling);

- in deze conceptie wordt voorts uitgegaan van een gelijke bijdrage van iedere volwassene aan huishoudelijk werk, zodat deze arbeid niet langer in het systeem van inkomensoverdrachten verdisconteerd zou behoeven te worden.

In de denkbeelden van de EK zijn een aantal belangrijke implicaties voorzien, die tevens aangeven op welke punten er spanningen verwacht kunnen worden. Het gaat hierbij immers om belangrijke veranderingen in de verdeling van het inkomen en de sociale zekerheid. Maar niet alleen uit het oogpunt van materiële verdeling is een en ander van betekenis. Het gaat ook over de positie en status van mensen ten opzichte van elkaar als partners in huwelijk en/of samenlevingsverband, als kostwinners, als inkomensgenietenden binnen een huishouding, als collega's op het werk, als burgers ten opzichte van de maatschappij. Hierbij zij gewezen op de nadruk die de Emancipatiecommissie legt op individualisering.

Schoonenboom en In 't Veld-Langeveld<sup>14</sup> wijzen in dit verband echter op het feit dat vooralsnog de noodzakelijke economische en sociale beloning voor mannen sterk verbonden is met betaald werk en dat een nieuwe rol (met huishoudelijke werkzaamheden) geen of ontoereikende beloning biedt. Als de maatschappij dergelijke beloningen (onder andere status, politieke waardering) niet ontwikkelt, zal grotere gelijkheid tussen man en vrouw nog niet in het verschiet liggen, aldus deze auteurs.

Het hoge ambitieniveau van de spraakmakende instanties op dit terrein wekt de indruk dat de emancipatie van de vrouw inderdaad een belangrijk autonoom maatschappelijk verschijnsel is. De condities die het emancipatorisch streven beïnvloeden, werken deels pro deels echter ook contra deze ontwikkeling. De publieke opinie blijft zich gunstig ontwikkelen in een overigens gereserveerd klimaat ten aanzien van maatschappelijke verandering. Ambities ten aanzien van onderwijs en arbeid, zoals die op micro-niveau tot uiting komen, werken in hetzelfde perspectief als de door de beweging gearticuleerde doelstellingen; deze tendenties versterken elkaar. Maar de economische condities zijn ongunstig, met name ten aanzien van de werkgelegenheid. De sociale voorwaarden, in casu veranderingen in positie en rol van de man in leef- en werksituatie, vertonen weinig tekenen die tegemoet komen aan de verlangens ten aanzien van leven en werken zoals door de vrouwenbeweging zijn gearticuleerd. Aangezien

<sup>14</sup> I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld; *De emancipatie van de vrouw*, serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.



de structurele condities vrij sterk zijn (onderwijs, arbeidsaanbod) zal voor de toekomst de vrouw zich doen gelden op de arbeidsmarkt — mogelijk zelfs ten koste van de positie van de man. Door het economisch ongunstige getij kunnen er spanningen van diverse aard optreden, zoals

- sterke prononcering van conflictstof op politiek niveau (mede doordat de economie en de arbeidsmarkt in veel mindere mate dan voorheen oplossingen tot stand brengen);
- sterke druk op de sociale zekerheid vanwege het groeiend aantal claims op het inkomen;
- spanningen op het niveau van de primaire groepsverbanden (gezin, werkverbanden) ten gevolge van de moeilijke verenigbaarheid van beroepsgerichte ambities van beide partners met kinderopvoeding en huishouden.

## 2.6 De ontwikkeling van het arbeidsaanbod 1980–2000

In paragraaf 2.2 zijn enkele perspectieven ontvouwd met betrekking tot de economische ontwikkeling. Hieruit bleek dat een toename van de vraag naar arbeid niet in de lijn van de verwachtingen ligt; vrijwel zeker niet tot 1985 maar waarschijnlijk ook niet daarna. Voor een inzicht in de omvang van de werkloosheidsproblematiek is het daarom van belang over prognoses te beschikken van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Uit de in tabel 2.8 weergegeven prognose van het Centraal Planbureau blijkt dat de omvang van de werkloosheidsproblematiek, gegeven een gelijkblijvende vraag naar arbeid in de jaren tachtig, aanzienlijk is; het arbeidsaanbod neemt in deze periode namelijk toe met 475.000 manjaren.

Tabel 2.8. Trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod 1960–2000 (mutaties in 1000 manjaren)

	jaren zestig	jaren zeventig	jaren tachtig	jaren negentig
Toename	740	785	630	85
w.v. natuurlijke aanwas meer deelneming gehuwde vrouwen	610	580	515	–10
Afname	340	690	155	95
w.v. meer onderwijs- deelneming meer arbeids- ongeschiktheid	255	360	60	35
overig	75	210	70	60
Totaal	400	95	475	–10

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..

Deze ontwikkeling steekt scherp af bij de arbeidsaanbodtoename in de jaren zeventig van 95.000 manjaren. In de jaren negentig verwacht het CPB een afname van het arbeidsaanbod. Zoals ook in tabel 8 is aangegeven zijn de belangrijkste determinanten van de arbeidsaanbodontwikkeling: de bevolkingsontwikkeling, de deelname van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces, de deelname aan het individuele dagonderwijs en de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid. Een inzicht in de oorzaken van de in de tijd sterk fluctuerende arbeidsaanbodontwikkeling kan worden verkregen door de afzonderlijke bijdrage van genoemde determinanten nader te beschouwen.

De bevolkingsontwikkeling wordt naar verwachting in de eerstkomende jaren gekenmerkt door een natuurlijke aanwas van 0,2 à 0,3% per jaar, een percentage dat in de loop van de tijd zal afnemen totdat omstreeks het jaar 2000 een stabilisatie van de bevolking zal optreden. Voor het arbeidsaanbod is echter niet zozeer de ontwikkeling van de gehele bevolking van belang, maar de ontwikkeling van de groep in de leeftijd van 15–65 jaar. Deze groep zal in de jaren tachtig sterk toenemen met 740.000 tot ruim 9,9 mln in 1990. In de

jaren negentig is deze toename aanzienlijk minder, na 1995 is er zelfs sprake van een afname. Wanneer constante deelnemingspercentages van de bevolking aan de beroepsbevolking worden verondersteld — onderscheiden naar leeftijds-groepen, mannen en vrouwen en burgerlijke staat van vrouwen — resulteert de zogenaamde natuurlijke aanwas van de beroepsbevolking. Zoals uit tabel 8 blijkt neemt deze natuurlijke aanwas in de loop van de tijd af. In de jaren tachtig is nog sprake van een natuurlijke aanwas van 515.000 manjaren, in de jaren negentig is de natuurlijke aanwas negatief: —10.000 manjaren. De deelname van de gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces is in de loop van de tijd sterk gegroeid. In 1960 werkte minder dan 7% van de gehuwde vrouwen tussen de 15 en 65 jaar, in 1977 was dit opgelopen tot 26%. Deze toenemende participatie werd mogelijk door de afname van het aantal kinderen per gezin en de toename van bepaalde faciliteiten, zoals crèches. Ook de invloed van de emancipatie van de vrouw speelt hierbij een grote rol (zie paragraaf 2.5). Naar verwachting zal het proces van toenemende participatie van vrouwen in het arbeidsproces zich in de toekomst voortzetten. Bron<sup>15</sup> raamt het deelnemerspercentage van de gehuwde vrouwen tussen de 15 en 65 jaar in het jaar 2000 op 38%. In de prognoses van het CPB neemt het deelnemerspercentage van de gehuwde vrouwen in de jaren tachtig en negentig eveneens toe — zij het minder sterk dan in de prognoses van Bron —, hetgeen resulteert in een extra arbeidsaanbod van respectievelijk 115.000 en 95.000 manjaren. Het toenemend gebruik maken van onderwijsvoorzieningen, mede onder invloed van verlengingen van de leerplichtige leeftijd, heeft ertoe geleid dat in de jaren zestig en zeventig een aanzienlijk deel van het potentiële arbeidsaanbod niet op de arbeidsmarkt verscheen, in aantallen respectievelijk 255.000 en 360.000 manjaren. Ook voor de toekomst verwacht het CPB een toename van de onderwijsdeelneming, zij het minder sterk dan voorheen. In de jaren tachtig en negentig neemt het potentiële arbeidsaanbod daardoor af met respectievelijk 60.000 en 35.000 manjaren. Een andere factor die met name in de jaren zeventig leidde tot een aanzienlijke reductie van het potentiële arbeidsaanbod, is de arbeidsongeschiktheid; in de jaren zeventig werd hierdoor het potentiële arbeidsaanbod verminderd met 210.000 manjaren. Ten aanzien van de toekomst verwacht het CPB een ontwikkeling analoog aan die van de onderwijsdeelneming: een uitbreiding zij het minder sterk dan voorheen. In de jaren tachtig en negentig zal het potentiële arbeidsaanbod daardoor volgens het CPB met respectievelijk 70.000 en 60.000 manjaren afnemen. Bron komt ook wat dit betreft tot een andere raming, hetgeen blijkt uit tabel 2.9.

**Tabel 2.9. Raming van het aantal WAO/AAW-uitkeringsgerechtigden, 1980–2000 (in 1000 personen).**

	CPB	Bron
1980	530	650
1985	640	780
1990	740	885
1995	830	950
2000	910	995

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..  
J. A. H. Bron, op. cit..

Naast genoemde determinanten is nog een aantal factoren van belang voor de trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Te denken valt hierbij aan wijzigingen in de deelnemingspercentages van 65-plussers, vervroegde pensionering, uittreding en dergelijke. Zoals uit tabel 8 blijkt, is de invloed van deze factoren in de jaren zeventig weliswaar aanzienlijk geweest — het potentiële arbeidsaanbod nam daardoor af met 120.000 manjaren — voor de toekomst is dit veel minder van belang.

<sup>15</sup> J.A.H. Bron, *Arbeidsaanbod-projecties 1980–2000*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V21, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Samenvattend kan gesteld worden dat in de jaren zeventig de trendmatige toename van het arbeidsaanbod betrekkelijk gering is geweest doordat de sterke toename gecompenseerd werd door een forse uitbreiding van de onderwijsdeelneming en van het aantal arbeidsongeschikten. In de jaren tachtig is deze compenserende werking van onderwijs en arbeidsongeschiktheid in veel mindere mate aanwezig, waardoor het arbeidsaanbod trendmatig sterk zal toenemen. In de jaren negentig zal de enorme reductie van de natuurlijke aanwas tot een daling van het trendmatige arbeidsaanbod leiden.

De prognose van Bron van de trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod wordt in tabel 2.10 vergeleken met die van het CPB.

**Tabel 2.10. Trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod 1980–2000, twee prognoses (mutaties in 1000 manjaren).**

	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000
CPB	250	225	50	–60
Bron	220	255	170	40

Bron: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..  
J. A. H. Bron, op. cit..

De verschillen tussen de prognoses van Bron en het CPB worden voornamelijk veroorzaakt door een tweetal determinanten: de deelneming van de gehuwde vrouwen in het arbeidsproces en de arbeidsongeschiktheid. In beide gevallen komt Bron tot een hogere schatting van de invloed van deze determinanten op de arbeidsaanbodontwikkeling dan het CPB. In de jaren tachtig is het verschil tussen de prognoses evenwel gering doordat beide determinanten een tegengestelde invloed hebben op het arbeidsaanbod en elkaar enigszins compenseren. In de jaren negentig is dit niet langer het geval en komt Bron tot de prognose van een sterke toename van het arbeidsaanbod met 21.000 manjaren terwijl het CPB een afname verwacht van 10.000 manjaren.

De trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod geeft uiteraard nog niet de feitelijke ontwikkeling weer. Deze hangt mede af van buitenlandse migratie en pendel en van de invloed die de arbeidsmarkt uitoefent op het binnenlandse aanbod: een krappe arbeidsmarkt leidt tot additioneel aanbod, een ruime arbeidsmarkt vermindert het arbeidsaanbod. In de jaren zestig en zeventig leidden deze factoren ertoe dat in beide periodes het feitelijke arbeidsaanbod met 120.000 manjaren meer steeg dan het trendmatige. Wat betreft de buitenlandse migratie en pendel verwacht het CPB weinig invloed op het arbeidsaanbod, de arbeidsmarktsituatie daarentegen wordt van groot belang geacht. In de onlangs gepubliceerde economische verkenning voor 1985 wordt de verwachting uitgesproken dat onder invloed van de massale werkloosheid het arbeidsaanbod zich voor een belangrijk deel van de arbeidsmarkt zal terugtrekken.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, op. cit..

## HOOFDSTUK 3. ARBEIDSTIJDVERKORTING, DEELTIJDARBEID EN EDUCATIEF VERLOF

### 3.1 Inleiding

De sombere verwachtingen met betrekking tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het komende decennium — zoals in hoofdstuk 2 is beschreven — hebben zowel nationaal als internationaal tot een uitvoerige discussie geleid over de vraag of en op welke wijze een verkorting van de arbeidsduur tot een vermindering van de werkloosheid zou kunnen leiden. In dit oriëntatieterrein is het de bedoeling een inventarisatie te geven van de mogelijke voor- en nadelen van verkorting van de arbeidsduur.

De discussies over de arbeidsduur dateren uit het midden van de 19e eeuw, toen de eerste pogingen tot verkorting van de arbeidstijd werden ondernomen. Het eerste congres van de Eerste Internationale Arbeidersassociatie (1866) was in belangrijke mate aan dit vraagstuk gewijd. In de vorige eeuw kwamen werktijden van 60 tot 70 uur per week voor werknemers veelvuldig voor. In Nederland werd bij de Arbeidswet van 1919 een werkweek van 48 uur ingevoerd met een maximum van  $8\frac{1}{2}$  uur per dag. De strijd om de 40-urige werkweek ontstond in de jaren vijftig. Omstreeks 1975 was de invoering ervan voltooid, toen ook het personeel in rijksdienst 40 uur per week ging werken. De vrije zaterdag was reeds eerder algemeen ingevoerd in die sectoren die zich daarvoor leenden (1961). De totale arbeidstijdverkorting in de na-oorlogse periode wordt geschat op ongeveer 20%.<sup>1</sup>

Verkorting van de arbeidsduur staat derhalve reeds lange tijd ter discussie. In het verleden is het vrijwel steeds gezien als een positief gevolg van de economische groei. Tevens werd het bezien vanuit het perspectief van de humanisering van de arbeid. De arbeidsduur is altijd het voorwerp geweest van de onderhandelingen van de sociale partners over de arbeidsvoorwaarden. Daardoor doet het paradoxale feit zich voor dat bijvoorbeeld de vrije zaterdag werd ingevoerd in een periode van een krappe arbeidsmarkt en een sterke economische groei, hetgeen de onderhandelingspositie van de werknemers versterkte. Zo is ook het verschijnsel deeltijdarbeid goeddeels in dezelfde periode tot stand gekomen met het doel gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt te halen. Verkorting van de arbeidsduur is in het verleden vooral een uiting geweest van welvaartsverbetering.

In de huidige economische situatie staat de arbeidsduur vooral ter discussie als instrument ter verdeling van de werkgelegenheid. Daarnaast blijven andere doelen een rol spelen, zoals emancipatie en permanente educatie. Werkgelegenheid is niet alleen een schaars artikel geworden door de uitstoot van arbeidskrachten uit de industrie. In belangrijke mate ontstaan de problemen door de toename in het arbeidsaanbod. Dit nieuwe arbeidsaanbod bestaat niet alleen uit jongeren, maar ook uit vrouwen. Door het geringere aantal kinderen en de groei van de groep alleenstaanden ten opzichte van de groep gehuwden neemt enerzijds het aanbod van arbeidskrachten toe, terwijl anderzijds het aantal personen dat van één inkomen afhankelijk is, vermindert. Hoewel de individuele inkomens de laatste jaren nauwelijks gegroeid zijn, is er toch op geaggregeerd niveau sprake van een welvaartsverbetering doordat van één inkomen minder personen hoeven te leven. Op microniveau echter kunnen vaak van een dalend inkomen evenveel personen afhankelijk blijven. Het werkgelegenheidsvraagstuk presenteert zich hiermee eens te meer als een verdelingsvraagstuk.

In de eerste plaats gaat het hierbij om de verdeling van werkgelegenheid tussen werkenden en niet-werkenden. Het accent zal hierbij liggen op het terugdringen van de geregistreerde werkloosheid en wellicht ook van het aantal arbeidsonge-

<sup>1</sup> Sociaal-Economische Raad, *Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen inzake de arbeidstijdverkorting*; SER-publicatie nr. 8, 's-Gravenhage, 26 april 1979, p. 3.

schikten. Voor een belangrijk deel zal dit een herverdeling zijn tussen al gevestigden en nieuwelingen, vooral jongeren. Tevens kan sprake zijn van een herverdeling tussen mannen en vrouwen, waarbij vooral de niet-geregistreerde werkloosheid afneemt. De herverdeling van werkgelegenheid tussen mannen en vrouwen maakt tevens een herverdeling van de onbetaalde arbeid mogelijk en ook noodzakelijk. Tussen deze vormen bestaat een wisselwerking, waarin de emancipatie van de vrouw een belangrijke rol speelt.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 zal allereerst de probleemstelling nader worden uitgewerkt. Er wordt uiteengezet waarom de drie vormen van verkorting van de arbeidsduur, namelijk algemene arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en betaald educatief verlof zijn uitgekozen voor een nader onderzoek. In de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 worden deze vormen vervolgens bekeken op hun economische en sociaal-culturele aspecten. Met name bij deeltijdarbeid blijken ook organisatorische aspecten van belang te zijn, omdat deze als een belangrijke belemmering voor deeltijdarbeid worden gezien. Bij het betaald educatief verlof zijn de organisatorische aspecten, vooral wat betreft het beschikbaar zijn van educatieve voorzieningen, buiten beschouwing gelaten, omdat behandeling hiervan buiten het kader van dit rapport valt. Elk van de paragrafen wordt afgesloten met enkele beleidsaanknopingspunten. In paragraaf 3.6 zullen, na een samenvatting, de drie denkbeelden in een breder kader geëvalueerd worden.

### 3.2 Probleemstelling

De denkbeelden die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt, hebben betrekking op arbeidstijdverkorting waaronder kan worden verstaan een vermindering van het aantal arbeidsuren dat iemand gedurende zijn leven werkt. Deze ruime definitie laat tal van vormen toe, waarin verkorting van de arbeidsduur gerealiseerd kan worden. Vormen van arbeidstijdverkorting zijn bijvoorbeeld:

- verkorting van de werkdag
  - verkorting van de werkweek
  - verkorting van het werkjaar (vakantiedagen)
  - educatief verlof
  - deeltijdarbeid
  - verlenging van de leerplicht
  - vervroegde uittreding
  - vermindering van het aantal arbeidsuren voor oudere werknemers
  - baandeling (job-sharing)
  - vijfploegendienst.
- } beperking aanbod

Als belangrijke kenmerken om een ordening in deze vormen tot stand te brengen, kunnen worden genoemd de doelstellingen die aan een bepaalde vorm verbonden zijn, de doelgroep waarop deze vorm gericht is en de mate waarin de keuze voor arbeidsduurverkorting vrijwillig door het individu wordt gemaakt.

De doelstellingen van de verschillende vormen van verkorting van de arbeidsduur lopen sterk uiteen. Een gemeenschappelijke noemer erin is de bestrijding van de werkloosheid. De effectiviteit van verschillende vormen van verkorting van de arbeidsduur voor de vermindering van de werkloosheid moet nader worden onderzocht. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de vervroegde uittreding, wijzen er bijvoorbeeld op dat de openvallende arbeidsplaatsen vaak niet worden opgevuld. Aan specifieke vormen van arbeidsduurverkorting liggen naast de bedoeling de werkloosheid te bestrijden ook specifieke doelen ten grondslag. Zo wordt door sommigen beoogd de emancipatie van de vrouw te bevorderen door een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen. Als middel hiertoe worden vooral deeltijdarbeid en algemene arbeidstijdverkorting per dag genoemd. Anderen beogen deze doelstelling te bereiken door middel van algemene vormen van arbeidstijdverkorting en educatief verlof. Ook vermindering van de arbeidsbelasting kan gelden als argument voor verkorting van de arbeidsduur. Hierbij gaat het meestal om specifieke groepen werknemers, zoals ouderen (vervroegde uittreding) of vrouwen (het

verrichten van betaalde arbeid naast gezinstaken). Verlenging van de leerplicht bedoelt het arbeidsaanbod van jongeren te beperken. Ook educatief verlof kan gericht worden op specifieke groepen werknemers.

Naast doelstelling en doelgroep is als derde kenmerk genoemd de mate van vrijwilligheid en individualiteit in de keuze voor arbeidstijdverkorting. Vormen waarbij de keuze volledig collectief wordt gemaakt, zijn minder flexibel dan die waarvoor individueel gekozen wordt. Voor beleidsvorming zijn echter de collectieve vormen het meest grijpbaar. Bij individuele vormen van arbeidsduurverkorting is de motivatie van werknemers bij uitstek belangrijk. Deze bepaalt, meer dan bij collectieve vormen, het uiteindelijk tot stand komen van een dergelijke verkorting. Als collectieve vormen gelden algemene arbeidstijdverkorting (per dag, per week, per jaar) en verlenging van de leerplicht. Deeltijdarbeid is een individuele vorm. Ook tussenvormen zijn mogelijk, waarbij de mogelijkheid tot arbeidstijdverkorting op basis van collectieve afspraken tot stand komt, terwijl de deelname op vrijwilligheid berust (educatief verlof, vervroegde uittreding).

In dit rapport zijn drie vormen van arbeidsduurverkorting uitgewerkt, namelijk algemene arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof. Algemene arbeidstijdverkorting wordt behandeld vanwege de grote reikwijdte van deze variant. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het doel van algemene arbeidstijdverkorting in de eerste plaats het herverdelen van werkgelegenheid is. Als tegenhanger van deze bij uitstek collectieve variant komt deeltijdarbeid aan de orde, waarvoor de keuze in principe individueel en vrijwillig is; door gebrek aan arbeidsplaatsen kan echter aanvaarding van een deeltijdbaan gedwongen zijn, terwijl een volledige baan wordt geprefereerd. De situatie op de arbeidsmarkt zal dus mede het al dan niet vrijwillige karakter van de keuze bepalen. Als belangrijkste doelen gelden hier herverdeling van werkgelegenheid en emancipatie van de vrouw. Bij het derde denkbeeld, educatief verlof, wordt een collectieve regeling getroffen, waarvan vrijwillig gebruik gemaakt kan worden. De wijze waarop dit denkbeeld is uitgewerkt betekent tevens dat er sprake is van een specifieke doelgroep, namelijk personen die al enige tijd beroepsarbeid verrichten. Dit betekent niet dat educatief verlof noodzakelijk tot deze groep beperkt moet blijven. Als belangrijkste doel geldt bij educatief verlof vergroting van de ontplooiingskansen; overigens kan educatief verlof ook bijdragen tot herverdeling van arbeid.

Aangezien dit hoofdstuk niet beoogt alle vormen van verkorting van de arbeidsduur te onderzoeken, zullen er slechts beperkte conclusies mogelijk zijn. De behandelde modaliteiten vormen weliswaar een selectie uit een groter aantal; zij betreffen echter mogelijkheden die een zeker sociaal draagvlak bezitten.

Hoewel de verschillende varianten elkaar niet uitsluiten, beperkt de ene vorm wel de mogelijkheden van een andere. Zo kan de invoering van bijvoorbeeld algemene arbeidstijdverkorting de ruimte voor vervroegde uittreding verminderen.

### **3.3 Algemene arbeidstijdverkorting**

#### **3.3.1 Inleiding**

Als eerste mogelijkheid tot verkorting van de arbeidsduur wordt hier de algemene arbeidstijdverkorting besproken. Algemene arbeidstijdverkorting is een collectieve vorm van arbeidstijdverkorting. Het is evenwel mogelijk de maatregel te beperken tot bepaalde sectoren. Ook in dat geval echter is de keuzemogelijkheid van het individu beperkt. Hoewel sommigen, mede vanuit emancipatieoverwegingen, een arbeidstijdverkorting bepleiten tot 25 uur per week, heeft de Raad zich hier beperkt tot minder vergaande varianten. Door het Centraal Planbureau en de Sociaal-Economische Raad zijn enkele varianten van verkorting van de arbeidstijd tot 35 uur gedurende een 5-jarige periode op hun economische effecten onderzocht. Daarbij is uitgegaan van een jaarlijkse verkorting van de arbeidstijd van  $2\frac{1}{2}\%$  gedurende 5 jaar. Aangezien het hier gaat om macro-economische berekeningen, wordt hiermee niets gezegd over de mogelijkheden op

microniveau. Dit is vooral van belang in verband met het realiseren van roulatie-schema's om de bedrijfstijd op peil te houden.

Daar als belangrijkste doelstelling van algemene arbeidstijdverkorting thans het verminderen van de werkloosheid geldt, zal in het volgende eerst nagegaan worden wat de economische gevolgen zijn van algemene arbeidstijdverkorting. Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de werkgelegenheid en werkloosheid. Uit de onderzochte varianten volgen enkele voorwaarden voor een succesvolle invoering van algemene arbeidstijdverkorting. Tot slot zullen enige organisatorische en sociaal-culturele aspecten behandeld worden.

### 3.3.2 *Economische aspecten van algemene arbeidstijdverkorting*

Door het Centraal Planbureau zijn in het Centraal Economisch Plan 1979 vier varianten van arbeidstijdverkorting tot 35 uur berekend.<sup>2</sup> Deze varianten onderscheiden zich van elkaar door het uitgangspunt dat het initiële capaciteitsverlies door arbeidstijdverkorting hetzij niet of nauwelijks wordt ondervangen door het aantrekken van meer arbeidskrachten, hetzij geheel of gedeeltelijk wordt ondervangen. Ten tweede onderscheiden zij zich met betrekking tot de ontwikkeling in het loon: in het ene geval dalen de lonen evenredig met de arbeidstijdverkorting, in het andere geval blijven zij op hetzelfde peil.

Uit de berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat de effecten van arbeidstijdverkorting zonder inlevering van loon bijzonder ernstig zouden zijn. Als gevolg van een stijging van de loonkosten per eenheid produkt treedt een zodanig verlies aan werkgelegenheid op dat de werkloosheid per saldo niet daalt, maar stijgt. Hieruit kan worden afgeleid dat vermindering van het loon een noodzakelijke voorwaarde is voor algemene arbeidstijdverkorting.

Indien ervan wordt uitgegaan dat loon wordt ingeleverd, neemt, afhankelijk van de aanpassing van de bedrijfstijd, de werkgelegenheid toe en daalt de werkloosheid met 25.000 respectievelijk 45.000 na 5 jaar. Na 10 jaar resulteren grotere effecten. De werkgelegenheid neemt dan toe met 100.000 respectievelijk 115.000 arbeidsplaatsen. Niettemin leidt arbeidstijdverkorting tot een daling van de economische activiteit. Het Centraal Planbureau tekent bij de variant met looninlevering, waarbij het capaciteitsverlies niet wordt ondervangen, het volgende aan:

- de negatieve volume-effecten op de productie, de particuliere consumptie en de export zijn zonder meer aanzienlijk;
- hetzelfde geldt voor het reëel beschikbare loon;
- de nominale lonen staan onder invloed van de veronderstelde inlevering, maar ook onder de tegengestelde invloed van de prijsstijging, die onder meer een gevolg is van de hogere kapitaalkosten;
- de hogere bezettingsgraad heeft een positief effect op de werkgelegenheid. Het effect op de werkgelegenheid is op lange termijn, na 1983, zelfs groter, maar dan onder de overheersende invloed van dalende reële arbeidskosten;
- het positieve effect op de werkgelegenheid tot 1983 resulteert dus niet uit herverdeling van arbeid, behoudens een klein effect in die bedrijven waar volcontinu wordt gewerkt.<sup>3</sup>

Indien het capaciteitsverlies wel gedeeltelijk wordt ondervangen, treedt een additioneel werkgelegenheidseffect op in de bedrijvensector van 1,5% of 50.000 manjaren. Dit werkgelegenheidseffect komt tot stand doordat dezelfde arbeidsplaats, door rouleringsschema's en dergelijke, door meer personen wordt bezet.

De Commissie van Economische Deskundigen van de SER heeft de benadering van het Centraal Planbureau naar sectoren verbijzonderd.<sup>4</sup> De commissie maakt allereerst een onderscheid tussen de marktsector en de quataire sector, terwijl binnen de marktsector een onderscheid tussen verschillende bedrijfstakken

<sup>2</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1979*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, p. 138.

<sup>3</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1979*; *ibid.*, p. 145.

<sup>4</sup> Sociaal-Economische Raad, *Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen inzake arbeidstijdverkorting*; op. cit..

wordt aangebracht, aangezien de effecten van arbeidstijdverkorting sterk uiteen kunnen lopen.

Zo kan bijvoorbeeld in de niet-kapitaalintensieve sectoren (die derhalve een lage kapitaalcoëfficiënt hebben), uitgaande van ongewijzigde afzetmogelijkheden, sneller en gemakkelijker tot uitbreiding van de productiecapaciteit ter instandhouding van de afzet worden overgegaan dan in kapitaalintensieve bedrijfstakken.

Wat de gevolgen voor de marktsector betreft zijn twee varianten onderzocht: arbeidstijdverkorting gepaard gaande met evenredige verkorting van de bedrijfstijd en arbeidstijdverkorting met een toenemende roulatie van arbeid (zoals ook in het Centraal Economisch Plan 1979). Arbeidstijdverkorting gepaard gaande met een evenredige verkorting van de bedrijfstijd zal leiden tot een vermindering van de productiecapaciteit. Is in de uitgangssituatie deze capaciteit volledig bezet, dan zal de feitelijke produktie en in samenhang daarmee de feitelijke arbeidsproduktiviteit, een teruggang te zien geven waardoor uitbreiding van de werkgelegenheid niet mogelijk is. Een positief effect voor de werkgelegenheid is derhalve in de kapitaalintensieve sectoren afhankelijk van de omvang van de structurele overcapaciteit in de uitgangssituatie en een eventuele interne arbeidsreserve. Bij de niet-kapitaalintensieve sectoren is het denkbaar dat een door arbeidstijdverkorting gereduceerde capaciteit opnieuw zal worden afgestemd op de bestaande afzetmogelijkheden zodat een positief effect op de werkgelegenheid ontstaat (in geval van volledige bezetting). In beide sectoren treedt een daling van de arbeidsproduktiviteit per werknemer op. Bij handhaving van de bedrijfstijd kan het negatieve produktie-effect (door invoering of uitbreiding van ploegdienst en door roulatieschema's) worden vermeden en kan de werkgelegenheid worden vergroot.

In de quartaire sector zal het potentiële werkgelegenheidseffect van arbeidstijdverkorting vermoedelijk groter zijn dan in de marktsector. Het gaat hier namelijk om de levering van overheidsdiensten, waardoor de drang om het voorzieningenniveau zoveel mogelijk te handhaven wellicht sterker zal zijn dan in de marktsector, terwijl ook de mogelijkheden van arbeidsroulatie groter zijn. Handhaving van het voorzieningenniveau zal een uitbreiding van behuizing en/of apparatuur vereisen, die naast de additionele personeelstekorten een last voor de collectieve sector vormen. De budgettaire mogelijkheden van de overheid zijn hierbij van doorslaggevende betekenis. Ook zijn organisatorische moeilijkheden niet uitgesloten. Een en ander kan betekenen dat er in deze sector een toename van overwerk zal plaatsvinden waardoor het uiteindelijk doel niet wordt gerealiseerd. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau<sup>5</sup> spreken in hun gezamenlijk rapport *Planvorming quartaire sector* de mening uit dat in deze sector de mogelijkheden voor werkgelegenheidscreatie groter zullen zijn dan elders, in verband met de geringere kapitaalintensiteit van dienstverlening. In dit rapport worden de effecten van 1 uur arbeidstijdverkorting per week voor deze sector op 20.700 manjaren geraamd; in geval van een arbeidstijdverkorting van 5 uur per week zou het om 114.500 manjaren gaan.

In het licht van de voorgaande analyse van het Centraal Planbureau en de Commissie van Economische Deskundigen gaat de Sociaal-Economische Raad in een advies in op de effecten en voorwaarden van arbeidstijdverkorting en de spreiding van werk.<sup>6</sup> Hierbij wordt aandacht geschonken aan:

- het te verwachten aanbod van arbeidskrachten
- de relatie tussen arbeidstijdverkorting en produktie
- het kostenaspect en de concurrentiepositie
- de organisatorische aspecten van arbeidstijdverkorting, waaronder de financiering en het functioneren van de arbeidsmarkt.

Wat het te verwachten aanbod van arbeidskrachten betreft, voorziet de SER in

<sup>5</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, *Planvorming quartaire sector*, SCP-cahier nr. 25, 's-Gravenhage/Rijswijk, 1981, p. 25.

<sup>6</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn*; SER-publikatie nr. 7, 15 mei 1981, 's-Gravenhage, 1981.



het komende decennium een sterke stijging van het trendmatige arbeidsaanbod waardoor ook de arbeidsmarktproblemen de komende jaren groter dreigen te worden. Ook de SER wijst op de noodzaak van rolatie van arbeid ten einde te voorkomen dat arbeidstijdverkorting tot produktieverlies leidt, hetgeen kan leiden tot het aantrekken van nieuw personeel. Het Centraal Planbureau heeft ten behoeve van dit SER-advies nog eens de gevolgen berekend van een verkorting van de arbeidstijd in de bedrijvensector met  $2\frac{1}{2}$  % per jaar (dus van 40 naar 35 uur per week). Bij deze berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- als gevolg van de arbeidstijdverkorting ontstaat een autonome produktiviteitswinst per manuur, welke één achtste deel bedraagt van de relatieve omvang van de arbeidstijdverkorting (0,3%);
- de daling van de arbeidsproductiviteit per week, die minder is dan de arbeidstijdverkorting ten gevolge van de autonome produktiviteitsstijging per manuur, gaat gepaard met een evenredige verlaging van het loon;
- bij looninlevering van de actieve beroepsbevolking zou door volledige doorwerking van de loonaanpassing in de overdrachtsuitkeringen, en als gevolg van de vermindering van het aantal niet-actieven ten laste van de overheid, enige financieringsruimte vrij kunnen komen. Daar als randvoorwaarde is gesteld dat het financieringsstekort van de overheid constant blijft, is ervan uitgegaan dat deze ruimte jaarlijks wordt gebruikt voor verlaging van de belasting- en premiedruk op het looninkomen.

De belangrijkste resultaten van deze berekeningen zijn weergegeven in tabel 3.1.

**Tabel 3.1. Veranderingen ten gevolge van  $2\frac{1}{2}$  % arbeidstijdverkorting per jaar gedurende 5 jaar.**

	met overeenkomstige verkorting van bedrijfstijd en verlies aan productiecapaciteit	zonder overeenkomstige verkorting van bedrijfstijd en verlies aan productiecapaciteit
<i>(gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen, gedurende 5 jaar)</i>		
Arbeidsproductiviteit	- 2,1	- 1,9
Reëel beschikbaar inkomen (modale werknemer)	- 1,6	- 0,9
Volume particuliere consumptie	- 1,7	- 0,1
Productievolume in bedrijven	- 1,8	- 0,3
<i>(Niveauveranderingen na 5 jaar)</i>		
Werkgelegenheid bedrijven (x 1000 personen)	65	330
Werkloosheid (x 1000 personen)	-40	-220
Overcapaciteit (%)	- 2,1	- 0,2
Financieringssaldo overheid	0	0
Arbeidsinkomensquote	- 0,5	0,7

Bron: Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn*; SER-publikatie nr. 7, 15 mei 1981, 's-Gravenhage, 1981.

Onder de genoemde voorwaarden kan, wanneer de bedrijfstijd niet wordt verminderd, de werkgelegenheid toenemen met 330.000 arbeidsplaatsen, waarbij het aantal werklozen met 220.000 daalt. Dit gaat gepaard met een lichte daling van het productievolume. Tevens daalt de arbeidsproductiviteit. Wanneer de bedrijfstijd wel wordt verkort, neemt de werkgelegenheid toe met 65.000 arbeidsplaatsen, waarbij het aantal werklozen met 40.000 personen daalt. In

werkelijkheid zal de bedrijfstijd vermoedelijk slechts gedeeltelijk worden verkort,<sup>7</sup> zodat het resultaat tussen deze uitersten in zal liggen. Indien men bijvoorbeeld veronderstelt dat in de quartaire sector de bedrijfstijd gehandhaafd blijft en dat in de marktsector de bedrijfstijd verkort wordt, mag op grond van het werkgelegenheidsaandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid een werkgelegenheidseffect van circa 100.000 arbeidsplaatsen en een daling van het aantal werklozen met circa 63.000 verwacht worden.

In het volgende zal worden nagegaan in hoeverre er iets te zeggen valt over de realiseerbaarheid van de genoemde voorwaarden.

### 3.3.3 De voorwaarden voor algemene arbeidstijdverkorting

Aan voorgaande analyses van het Centraal Planbureau, de Commissie van Economische Deskundigen en de Sociaal-Economische Raad liggen belangrijke veronderstellingen ten grondslag aangaande de inlevering van loon en handhaving van de bedrijfstijd. Het handhaven van de bedrijfstijd en looninlevering evenredig aan de daling van de arbeidsproductiviteit hebben volgens de berekeningen een positief effect op de werkgelegenheid, waardoor in de tweede helft van de jaren tachtig een wezenlijke bijdrage geleverd kan worden aan de oplossing van de werkloosheidsproblematiek. Behalve de genoemde voorwaarden zal ook nog op enkele andere relevante punten worden ingegaan.

#### 1. Looninlevering.

In hoeverre is de veronderstelling dat werknemers bereid zijn voor meer vrije tijd loon in te leveren een realistische veronderstelling?

In het onderzoek van het IVA, *Kwaliteit van de Arbeid*<sup>8</sup> is de voorkeur van werknemers voor bepaalde vormen van arbeidstijdverkorting onderzocht. Hoewel in dit onderzoek geen aandacht wordt geschonken aan de bereidheid van werknemers inkomen op te offeren ten gunste van arbeidstijdverkorting, bevat dit onderzoek een aantal hier relevante conclusies. De vraag naar de voorkeuren van werkzame personen voor de vorm van arbeidstijdverkorting leidt tot het volgende beeld:<sup>9</sup>

– vervroegde pensionering	61,1%
– minder arbeidsuren voor oudere werknemers	49,1%
– minder uren per dag werken	26,6%
– meer vakantiedagen	24,9%
– een vrije middag in de week	19,8%
– om de 6 à 7 jaar één jaar vrij om nieuwe dingen bij te leren	8,3%
– jongeren langer onderwijs laten volgen	7,2%

Naar bedrijfstakken bezien bestaan er duidelijke verschillen. In de bouw- en installatiebedrijven bijvoorbeeld wordt verlenging van de (partiële) leerplicht relatief sterk afgewezen, terwijl in de handel en horeca een dergelijke verlenging relatief populair blijkt. In de onderwijssector wordt de grootste belangstelling voor educatief verlof aangetroffen.

Het IVA onderscheidt in dit onderzoek 4 categorieën werknemers, die getypeerd worden door een hoog en laag arbeidsethos en een hoge of lage vrijetijdsbehoefte.<sup>10</sup> Met name personen met een laag arbeidsethos en een hoge vrijetijdsbehoefte staan positief tegenover vormen van arbeidstijdverkorting die op alle groepen van werknemers betrekking hebben. Tot deze categorie behoren veelal jongeren en hoger opgeleiden, vooral werknemers met een wetenschappelijk

<sup>7</sup> Vergelijk paragraaf 3.3.3 waarin een aantal voorwaarden worden onderzocht en waaruit blijkt dat het in een aantal gevallen zeer onwaarschijnlijk is dat de bedrijfstijd niet wordt aangepast, bijvoorbeeld in verband met het bestaan van een interne arbeidsreserve.

<sup>8</sup> IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, *Kwaliteit van de arbeid*; Tilburg, 1977. De hier besproken resultaten zijn gepubliceerd in A. Heinen e.a., *Arbeid ter discussie*; Tilburg, IVA, 1980.

<sup>9</sup> A. Heinen e.a., *ibid.*, p. 48.

<sup>10</sup> A. Heinen e.a., *ibid.*, p. 57.

beroep of andere specialisten. Werknemers met een hoog arbeidsethos en een lage vrijetijdsbehoefte opteren meer voor alternatieven ten behoeve van specifieke groepen.

Gesteld voor de keuze prioriteiten aan te geven tussen een aantal beleidsopties van de overheid, geeft twee derde van de ondervraagden de hoogste voorkeur aan het behoud van werkgelegenheid; ruim 20% kiest primair voor interessant en aantrekkelijk werk en ruim 10% voor hogere lonen. Deze conclusie met betrekking tot het behoud van werkgelegenheid wordt ondersteund door onderzoeken van Bureau Intomart, het NIPO en de Nederlandse Stichting voor Statistiek.<sup>11</sup> Blijkbaar is men wel ten behoeve van het behoud van werkgelegenheid bereid af te zien van inkomensverbeteringen. De belangrijkste vraag in het onderhavige verband is echter of deze bereidheid ook bestaat met betrekking tot het aanvaarden van een reële loonsvermindering.

Uit een onderzoek onder de Nederlandse bevolking, omtrent de keuze tussen inkomen en vrije tijd, bleek dat de bereidheid om langer te werken, indien daarmee extra inkomen wordt verkregen, duidelijk aanwezig is: 48% van de ondervraagden is bereid een half uur langer per dag te werken en 23% is bereid een week meer per jaar te werken om extra inkomen te verwerven.<sup>12</sup> Respectievelijk 44 en 69% is niet bereid langer te werken ten behoeve van een inkomensverbetering. Kortere werken is echter aanzienlijk minder in trek: 8% is bereid een inkomensvermindering te aanvaarden voor een verkorting van de werkdag met een half uur en 13% aanvaardt inkomensvermindering voor een week minder werken per jaar. Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat, naarmate het inkomen hoger is, men in het algemeen minder geneigd is extra te werken en eerder opteert voor meer vrije tijd. Uitgesplitst naar sectoren blijkt de bereidheid tot kortere werken in de quartaire sector groter dan in de industrie.

Volgens een onderzoek van de Rijkspsychologische Dienst zou 33% van de mannen en 47% van de vrouwen bereid zijn korter te werken met een evenredige inlevering van een deel van het inkomen.<sup>13</sup> Van de mannen die hiertoe bereid zijn, stelt een deel als voorwaarde dat hun echtgenoten dan in de gelegenheid moeten worden gesteld deeltijdarbeid te verrichten, zodat het gezinsinkomen geen verandering ondergaat. Een complicatie hierbij kan zijn dat de vrouw in dit geval langer zal moeten werken dan het aantal uren dat de man korter werkt, om het inkomensverlies te compenseren. Het gemiddeld inkomen van vrouwen is namelijk aanzienlijk lager dan dat van mannen.<sup>14</sup> Vooral oudere vrouwen (boven 54 jaar) willen juist korter werken, mede onder invloed van de dubbele last van werken en huishouden.

In het rapport Vijf voor vier wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de voorkeuren van werknemers in volcontinuïdient voor de vorm waarin zij extra financiële ruimte zouden willen ontvangen, die de directie van Shell beschikbaar stelde ter verbetering van het werken in volcontinuïdient.<sup>15</sup> Gesteld voor de keuze deze extra ruimte te besteden in de vorm van tijd, geld of pensioen, verkoos de meerderheid arbeidstijdverkorting. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat deze keuze in belangrijke mate mede wordt gemotiveerd door het feit dat er als gevolg van de bestaande belasting-, premie-, subsidie- en schoolgeldregelingen weinig extra inkomen overblijft. Bovendien werd vrije tijd verkozen, omdat men meende dat op deze wijze werkelijk iets aan het verminderen van de ongemakken in de continuïdient wordt gedaan.

In de praktijk blijkt reeds in enkele ondernemingen de mogelijkheid voor werknemers te bestaan vrije dagen voor eigen rekening op te nemen. Deze

<sup>11</sup> Ministerie van Sociale Zaken, 1980; Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, nr. 2, p. 1.

<sup>12</sup> T. Goedhart, 'De keuze tussen inkomen en vrije tijd', *Sociale Maandstatistiek*, februari 1977, p. 108-117.

<sup>13</sup> Rijks Psychologische Dienst, *Emancipatie in de (departementale) werksituatie*, Kwartaalschrift, 2e jaargang, nr. 2, 1980, p. 30.

<sup>14</sup> WRR, *Over sociale ongelijkheid - Een beleidsgerichte probleemverkenning*; Rapport aan de Regering nr. 16, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, p. 76 e.v..

<sup>15</sup> Commissie volcontinuïdient van Shell Nederland Raffinaderij BV en Shell Nederland Chemie BV, *Vijf voor vier*, Rotterdam-Pernis, 1980.

· mogelijkheid is bijvoorbeeld voor werknemers van Akzo Zout Chemie in de CAO 1980 opgenomen in de vorm van zogenoemde 'koopdagen'. Volgens mededelingen van Akzo wordt echter van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt.

Op basis van de hiervoor vermelde onderzoeksresultaten is het nauwelijks mogelijk duidelijke uitspraken te doen over de bereidheid van werknemers om een reële inkomensvermindering te aanvaarden. Wel zijn aan deze onderzoeken enkele globale aanwijzingen te ontlenen.

De aangehaalde onderzoeken lijken erop te wijzen dat in het algemeen de bereidheid tot looninlevering gering is. Alleen de hogere inkomensgroepen kiezen voor meer vrije tijd. De gestegen belasting- en premiedruk en het systeem van inkomensprijzen schijnen deze voorkeur te vergroten. Hoger opgeleiden, met veelal hogere inkomens opteren voor vormen van arbeidstijdverkorting die aan iedereen ten goede komen, terwijl de meerderheid van de werknemers arbeidstijdverkorting tot bepaalde groepen wil beperken. Er zijn aanwijzingen dat, in geval men bereid is inkomen in te leveren, verwacht wordt dat het gezinsinkomen op peil blijft doordat de partner gaat werken. Hierdoor kan een extra aanbod van arbeid tot stand komen, dat het beoogde effect doet afnemen.

In bovengenoemde onderzoeken is echter geen relatie gelegd tussen de bereidheid tot inkomensvermindering en de oplossing van de economische problemen. Nu men meer van de omvang van de problemen doordrongen raakt, neemt de bereidheid tot inkomensmatiging toe. In een recent onderzoek blijkt dat bijna de helft van de respondenten zonder meer bereid is 1 à 2% van het netto-inkomen in te leveren ter wille van de werkloosheidsbestrijding.<sup>16</sup> Onder de voorwaarde dat iedereen in procenten evenveel inlevert, is zelfs 71,5% van de respondenten bereid tot matiging. Dit wijst erop dat men een garantie wil dat anderen evenzeer meedoen. In psychologisch opzicht kan een collectieve matiging aanvaardbaarder zijn dan een individuele, aangezien dan de inkomensverhoudingen en daaraan gekoppelde statusverhoudingen gehandhaafd blijven. Tevens eist de meerderheid de garantie dat de matiging werkgelegenheid oplevert.

In het beleid met betrekking tot arbeidstijdverkorting zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de bereidheid inkomen in te leveren om door arbeidstijdverkorting de werkloosheid te verminderen en vermindering van inkomen als gevolg van de voortgaande groei van de werkloosheid. De snelle stijging van de werkloosheidspremie is hiervan een illustratie. Mede vanuit deze overwegingen lijkt ook bij de sociale partners de bereidheid tot inkomensmatiging ter wille van de werkgelegenheid groter te worden. Ook van vakbondszijde wordt echter de voorwaarde gesteld dat matiging tot meer arbeidsplaatsen leidt, bijvoorbeeld door herverdeling van arbeid. Daarbij moeten er garanties zijn dat de vrijkomende arbeidsplaatsen inderdaad worden opgevuld en dat matiging over de hele linie plaatsvindt.<sup>17</sup>

In de FNV-discussienota Arbeidsvoorwaarden 1981 vormt arbeidsduurverkorting, gericht op herverdeling van de beschikbare arbeid een van de uitgangspunten. Hierbij zou het onder meer moeten gaan om verlenging van de vakanties, uitbreiding van educatief verlof, meer mogelijkheden tot vervroegd uittreden en verkorting van de gemiddelde werkweek.<sup>18</sup>

De Raad van de Centrale Ondernemingsorganisatie (RCO) bepleit in zijn discussienota 'De Arbeidsduur' na te gaan op welke wijze per onderneming of bedrijfstak de constante jaarlijkse arbeidsduur zou kunnen worden gedifferentieerd om de behoeften van de onderneming en de preferenties van de werknemers beter op elkaar te laten aansluiten. Arbeidsduur en bedrijfstijd zouden daartoe ontkoppeld moeten worden, maar 'verkorting van de wekelijkse arbeidsduur als zodanig kan geen punt van discussie zijn'.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> A. Szirmai, 'Matigingsbereidheid en het dilemma der gevangenen'; *Economisch Statistische Berichten*, 23 september 1981, 66e jaargang, nr. 3323.

<sup>17</sup> *De Vakbondskrant*; weekblad van de Federatie Nederlandse Vakbonden, 1 oktober 1981, jaargang 6, nr. 30.

<sup>18</sup> Sociaal-Economische Raad, *Informatie- en Documentatiebulletin*, 's-Gravenhage, 5 november 1980, 20e jaargang, nr. 31, p. 7.

<sup>19</sup> Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties RCO, *De Arbeidsduur*; 's-Gravenhage, oktober 1980, p. 48.

## 2. Aanpassing van de bedrijfstijd

In de studie over In- en uitschakeling van arbeid van het IVA wordt in de onderzochte sectoren een duidelijke voorkeur van werkgevers waargenomen voor een flexibeler personeelsbestand; werkgevers zouden graag beschikken over een groep van ongeveer 10% van het personeel die gemakkelijk — afhankelijk van de bedrijfsbezetting — in- en uitgeschakeld kan worden.<sup>20</sup> Om deze reden wordt nogal eens van uitzendarbeid gebruik gemaakt vooral in het bank- en verzekeringswezen. In de sector van de gezondheidszorg wordt deze flexibiliteit verkregen door een groot verloop onder het personeel.

Een ontwikkeling zoals hier gesignaleerd, valt ook waar te nemen in de detailhandel, waar ondernemers er steeds meer naar streven leegloop in de winkel te vermijden en niet meer personeel in te zetten dan in verband met de verkoopdrukke noodzakelijk is.<sup>21</sup>

Dit streven naar flexibiliteit in het personeelsbestand wordt voor een deel veroorzaakt en versterkt door de afnemende bereidheid van werknemers overwerk te verrichten, zoals blijkt uit tabel 3.2.

**Tabel 3.2. Aantal gewerkte overwerkuren boven de bij CAO toegestane overwerkuren.**

	1973	1974	1975	1976
Industrie en ambacht	7604	6794	4764	3957
Handel, bank- en verzekeringswezen	646	432	345	377
Overige dienstverlening	344	179	136	85

Bron: Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, *In- en uitschakeling van arbeid*, Tilburg, p. 26.

Deze cijfers hebben betrekking op overwerkuren boven het bij CAO toegestane maximum waarvoor officieel toestemming is gevraagd bij de arbeidsbureaus. In alle beschouwde sectoren blijkt zich een dalende tendens voor te doen. Daaruit blijkt dat overwerk zowel formeel door beperkingen in de CAO's, als informeel door verminderde bereidheid tot overwerken van de werknemers, in betekenis afneemt. Dit betekent dat werkgevers een belangrijk flexibiliteitsmechanisme in steeds mindere mate kunnen gebruiken. Dat al zo weinig boven de toegestane grenzen overgewerkt wordt, doet op zich zelf al vermoeden dat het terugdringen van het aantal toegestane overwerkuren weinig nieuwe arbeidsplaatsen schept.

Uit het streven naar een toenemende flexibiliteit in het personeelsbestand kan worden afgeleid dat veel werkgevers in geval van arbeidstijdverkorting de bedrijfstijd waarschijnlijk niet zullen aanpassen en een wettelijk toegestane vermindering van de arbeidstijd als een welkome mogelijkheid zullen zien ter vergroting van de flexibiliteit.

Wordt de bedrijfstijd gehandhaafd, dan is roulatie van de arbeid noodzakelijk, hetgeen gerealiseerd kan worden door de invoering of uitbreiding van ploegendiensten of door andere roulatiesystemen. Ploegendiensten spelen in onze economie een ondergeschikte rol; ongeveer 10% van de werknemers in de industrie en dienstensector zijn in ploegendiensten werkzaam. Uit verscheidene onderzoeken is gebleken dat werknemers het werken in ploegendiensten als bijzonder onaangenaam ervaren. In de industrie wordt ploegendienst voor ongeveer 40% door buitenlanders verricht. Het onderzoek van het IVA onder werklozen wijst uit dat voor 80% van de ondervraagden ploegenarbeid een motief is om werk niet te aanvaarden.<sup>22</sup> De bezwaren tegen ploegendienst richten zich echter vooral op de 4-ploegen-volcontinuidienst. In bedrijven waar

<sup>20</sup> IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, *In- en uitschakeling van arbeid*; deze studie is verricht ten behoeve van dit rapport.

<sup>21</sup> Hoofdbedrijfschap Detailhandel, *Werk in de winkel*, 's-Gravenhage, 1980.

<sup>22</sup> J. de Koning, *Vormen van arbeidstijdverkorting en verdeling van werkgelegenheid; Beleid en Maatschappij*, 8e jaargang, nr. 2, p. 63.

volcontinu geproduceerd wordt zal de overgang van een 4- naar een 5-ploegendienst een belangrijke verbetering van de kwaliteit van de arbeid betekenen. De aard van de produktie in deze bedrijven zal ervoor zorgen dat de vrijkomende arbeidsplaatsen worden opgevuld. De overgang van een 4- naar een 5-ploegendienst moet daarmee worden beschouwd als een realiseerbare vorm van arbeidstijdverkorting. In bedrijven waar niet in volcontinudienst wordt gewerkt zullen, ter wille van de handhaving van de bedrijfstijd, meer roulatievormen moeten worden ingevoerd. Roulatievormen die gebaseerd zijn op minder dan 10% arbeidstijdverkorting (een dagdeel per week), zijn echter moeilijk denkbaar. Dit kan reden zijn de arbeidstijdverkorting niet te spreiden over 5 jaren, maar, althans per arbeidsplaats, in één keer door te voeren, waarbij niet ieders arbeidstijd tegelijk verkort hoeft te worden. Door een combinatie van arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid kan zelfs een verlenging van de arbeidstijd gerealiseerd worden, wanneer een volle-tijdwerker (7 uur) en een deeltijdwerker (3 uur) achtereenvolgens dezelfde arbeidsplaats bezetten.

### 3. Overige voorwaarden

In het onderstaande wordt nog summier ingegaan op een aantal andere factoren die van belang zijn voor het realiseren van deze werkgelegenheidseffecten.

a. Door arbeidstijdverkorting is het mogelijk dat de arbeidsproduktiviteit per uur toeneemt, bijvoorbeeld door de geringere vermoeidheid van werknemers. Andere effecten, vooral bij deeltijdwerkers, zijn minder verzuim, minder te laat komen, minder pauzeren en minder behoefte aan inspraak.

Verbetering van de arbeidsproduktiviteit leidt direct tot een vermindering van de groei van de werkgelegenheid. Indirect echter kunnen als gevolg van vermindering van de loonkosten en een betere rentabiliteit positieve werkgelegenheidseffecten optreden.

b. De aanwezigheid van overcapaciteit kan voorkomen dat door arbeidstijdverkorting een produktiedaling tot stand komt en maakt uitbreiding van de werkgelegenheid mogelijk. Volgens de Conjunctuurtest maart 1981 bedroeg de bezettingsgraad van de gehele industrie  $\pm 80\%$ . In perioden van conjuncturele teruggang, wanneer arbeidstijdverkorting soelaas moet bieden, is er in het algemeen gesproken een ruime overcapaciteit aanwezig. In een dergelijke situatie zal derhalve niet de ongunstige invloed van een te beperkte capaciteit op de werkgelegenheid uitgaan.<sup>23</sup>

c. De op een bepaald moment in een bedrijf aanwezige interne arbeidsreserve is voor het uiteindelijk werkgelegenheidseffect van belang. De aanwezigheid van een dergelijke reserve zal dit effect negatief beïnvloeden.<sup>24</sup>

d. Nog een aspect dat met de conjuncturele situatie samenhangt en van invloed is op het welslagen van arbeidstijdverkorting, is de wettelijk toegestane werktijdverkorting.

Artikel 8 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen verbiedt de werkgever om — behoudens een enkele uitzondering — tot werktijdverkorting over te gaan. De minister van Sociale Zaken kan ontheffing van dit verbod verlenen. Volgens het maandverslag Arbeidsmarkt maart 1981 was medio februari 1981 aan 860 bedrijven vergunning voor werktijdverkorting verleend. Hierdoor werkten bijna 40.000 werknemers korter dan 40 uur per week. Arbeidstijdverkorting schept in deze bedrijven geen extra werkgelegenheid. Wel neemt het beroep op de sociale zekerheid af.

e. In verscheidene studies naar de mogelijkheden van arbeidstijdverkorting wordt de arbeidsmarkt als een belangrijke voorwaarde ter realisatie van werkgelegenheidseffecten genoemd.<sup>25</sup> Voorwaarde voor het welslagen is dat de extra gevraagde arbeidskrachten op de arbeidsmarkt aanwezig zijn.

Uit ramingen omtrent de ontwikkeling van vraag en aanbod van arbeid voor de periode 1980—1985 blijkt dat zich in de quartaire sector omvangrijke overschot-

<sup>23</sup> CBS, *Conjunctuurtest*, 's-Gravenhage, maart 1981, p. 32.

<sup>24</sup> 'Arbeidstijdverkorting, Enkele beschouwingen over de mogelijkheden in België'; *Kader*, nr. 36, 1981.

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1979*, op. cit..

ten van aangeboden arbeid zullen voordoen.<sup>26</sup> Van degenen die beschikken over een opleiding ten behoeve van de quartaire sector, was ultimo 1980 ongeveer 6% werkloos. Verwacht wordt dat deze werkloosheid in de periode 1980–1985 jaarlijks bij benadering met 3,5% zal toenemen in de sectoren gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk en onderwijs tot en met middelbaar niveau.

### 3.3.4 Organisatorische en sociaal-culturele aspecten van algemene

#### *arbeidstijdverkorting*

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van arbeidstijdverkorting is het handhaven van de bedrijfstijd. Hiertoe zullen roulatiesystemen nodig zijn. Doordat niet meer alle werknemers tegelijk aanwezig zijn, kunnen problemen optreden met betrekking tot de coördinatie en communicatie. Ook het grotere aantal werknemers kan problemen opleveren met betrekking tot administratie, wervingskosten, personeelsvoorzieningen enzovoort. De problemen die ontstaan als gevolg van roulatie van arbeid, zijn reeds enigermate bekend uit de ervaringen met deeltijdarbeid. Voor behandeling hiervan wordt dan ook verwezen naar paragraaf 3.4.3. Een arbeidstijdverkorting van 2½% per jaar gedurende 5 jaar betekent weliswaar een langere periode van organisatorische aanpassingen voor de desbetreffende bedrijven, maar gezien de maatschappelijke gevolgen van schoksgewijze invoering zal toch geleidelijkheid moeten worden betracht.

Als sociaal-culturele aspecten van algemene arbeidstijdverkorting kunnen de effecten op emancipatie en vrije tijd genoemd worden. De wijze waarop de extra vrije tijd voor de werknemer beschikbaar komt, is hierop van grote invloed. Indien de algemene arbeidstijdverkorting wordt gerealiseerd in de vorm van extra vakantiedagen, zal de invloed op de emancipatie minimaal zijn. De extra vrije tijd zal vooral recreatief besteed worden en de mogelijkheden van vrouwen op de arbeidsmarkt zullen er nauwelijks door verbeteren. Er zal een toename ontstaan in de vraag naar tijdelijke arbeid ter vervanging van verlofgangers.

Indien de vrije tijd gespreid over het jaar beschikbaar komt, bijvoorbeeld wekelijks of dagelijks, is een grotere invloed te verwachten op de emancipatie. Verkorting van de arbeidsdag zou de man de meeste gelegenheid bieden om deel te nemen in de huishoudelijke arbeid. Daarmee zou voor de gehuwde vrouw een belangrijke belemmering om aan beroepsarbeid deel te nemen, kunnen worden verlicht. Emancipatie kan echter niet zonder meer worden gelijkgesteld met deelname van de vrouw in beroepsarbeid. De dubbele belasting door huishouden en beroep zou zelfs als een stap terug gezien kunnen worden. Herverdeling van de huishoudelijke en vrijwilligersarbeid over mannen en vrouwen is een voorwaarde voor emancipatie, waar algemene arbeidstijdverkorting de mogelijkheden voor kan scheppen. Een grotere deelname van gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt kan in een later stadium verdere verkorting van de arbeidstijd mogelijk maken. De Emancipatie-Kommissie ziet de 25-urige werkweek als een mogelijk toekomstbeeld.<sup>27</sup> Zowel algemene arbeidstijdverkorting als deeltijdarbeid kunnen een stap in deze richting betekenen. Door het collectieve karakter van algemene arbeidstijdverkorting kan de overheid hiermee het emancipatieproces stimuleren. Herverdeling van onbetaalde arbeid is echter vooral een mentaliteitskwestie. Arbeidstijdverkorting is daar geen garantie voor.

Tot slot moet er rekening mee worden gehouden, dat door de toename in vrije tijd en de mogelijke afname in het besteedbare gezinsinkomen het aantal doe-het-zelf-activiteiten kan toenemen. Dit kan gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de dienstensector.

<sup>26</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, op. cit., p. 16 e.v..

<sup>27</sup> Emancipatie-Kommissie, *Advies Arbeid*; Rijswijk, 1980.

### 3.3.5 Aanknopingspunten voor het beleid

Zowel voor het verlichten van de werkloosheidsproblematiek als voor het bevorderen van de emancipatie kan algemene arbeidstijdverkorting een middel zijn. Voor het bereiken van resultaten moet aan stringente voorwaarden zijn voldaan: geen toename van de loonsom en handhaving van de bedrijfstijd. De beste kansen liggen in de niet-kapitaalgebruikende sectoren, aangezien hier nauwelijks verhoging van de kapitaalkosten zal optreden. In de quartaire sector zal de behoefte om het voorzieningenniveau te handhaven er waarschijnlijk ook toe bijdragen dat de vrijkomende arbeidsplaatsen inderdaad worden opgevuld. De overheid heeft hierop zelf de grootste invloed. Door een arbeidstijdverkorting in de quartaire sector kan een aanzienlijke hoeveelheid arbeidsplaatsen gecreëerd worden: voor circa 115.000 personen bij een werkweek van 35 uur.<sup>28</sup> Daarmee komt tevens de vraag naar arbeid meer in evenwicht met de kwalificaties van het arbeidsaanbod en kan de enorme groei van het aantal personen met opleidingen voor de quartaire sector worden opgevangen.

Uitbreiding van de werkgelegenheid in de quartaire sector behoeft op deze wijze geen verzwakking van het economisch draagvlak te betekenen, wanneer de financieringslast niet groeit. Wel kan door de loonverschillen die ontstaan tussen de overheidssector (35 uur) en de marktsector (40 uur) de aantrekkingskracht van de industrie op het arbeidsaanbod vergroot worden. Hoewel de gemiddelde lonen in de (semi-)overheidssector niet laag zijn, is er ook in deze sector een aantal lager betaalden. Men kan zich afvragen of van hen redelijkerwijs een inkomensmatiging geëist kan worden, wanneer in de marktsector de inkomens behouden blijven. Handhaving van de inkomens van de lager betaalden kan leiden tot extra kosten en tot verdere nivellering. Ook meer in het algemeen kan men zich afvragen of de bereidheid tot inkomensmatiging in de quartaire sector groot zal zijn, indien in de marktsector niet evenredig gematigd wordt. Een gelijktijdige inkomensmatiging van iedereen is immers een voorwaarde die velen aan hun matigingsbereidheid verbinden.

Wellicht ten overvloede zij er nog op gewezen dat de arbeidstijdverkorting bij voorkeur niet-uniform en gefaseerd dient te worden ingevoerd. Differentiatie naar bedrijfstakken moet mogelijk zijn. Een decentralisatie van de uitvoering kan wellicht de overgangsproblemen verlichten en inspraak van de betrokkenen mogelijk maken. Wel bestaat het gevaar dat door versnippering van de maatregel het collectieve karakter verloren gaat, waardoor ook het solidariteitsargument (allemaal tegelijk een stapje terug) aan kracht zal inboeten.

## 3.4 Deeltijdarbeid

### 3.4.1 Inleiding

Onder deeltijdarbeid wordt arbeid verstaan die wordt verricht gedurende een periode die korter is dan de normale arbeidsduur per dag of per week. Deeltijdarbeid als concept onderscheidt zich van arbeidstijdverkorting door de vrijwillige en individuele keuze ervoor. In de praktijk kan het uiteraard voorkomen dat aanvaarding van deeltijdarbeid noodgedwongen is, zolang men geen volledige baan kan krijgen. De beloning is evenredig aan de werktijd. Deeltijdarbeid kan dus beschouwd worden als arbeidstijdverkorting voor eigen rekening. Als grens tussen deeltijdarbeid en volle-tijdarbeid wordt dikwijls een arbeidsduur van 35 uur aangehouden. Volgens de arbeidskrachtentelling van 1977 werkte 16% van de werkzame personen korter dan 35 uur per week. Dit zijn ongeveer 660.000 personen: 165.000 mannen en 495.000 vrouwen.<sup>29</sup>

Op het ogenblik is deeltijdarbeid in de eerste plaats een arbeidsvorm van vooral gehuwde vrouwen, mannen werken veel minder in deeltijd (zie tabel 3.3). Ongeveer de helft van de vrouwelijke deeltijdwerkers werkt in de quartaire

<sup>28</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, *Planvorming quartaire sector*, op. cit., p. 25.

<sup>29</sup> CBS, *Arbeidskrachtentelling 1977*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.



sector. Verder werken veel vrouwelijke deeltijdwerkers in de sector handel, horeca en reparatie. Vrouwen werken relatief vaak in deeltijd in agrarische beroepen en in dienstverlenende functies (tabel 3.4). Van de mannelijke deeltijdwerkers werkt ongeveer een derde in de quataire sector.<sup>30</sup> Mannelijke deeltijdwerkers zijn relatief vaak te vinden in wetenschappelijke, specialistische en dienstverlenende functies. Weinig deeltijdarbeid komt voor in beleidvoerende en hogere leidinggevende functies. Samenvattend kan geconcludeerd worden dat deeltijdarbeid relatief het meest voorkomt in de niet-kapitaalgebruikende sectoren en veelal door gehuwde vrouwen in lagere functiegroepen wordt verricht.

De situatie op de arbeidsmarkt voor deeltijdwerkers is de laatste jaren sterk verslechterd. Het aantal werkzoekende vrouwelijke deeltijdwerkers is tussen 1972 en 1980 bijna verdrievoudigd; het aantal werkzoekende mannelijke deeltijdwerkers is ruim vervijfvoudigd.<sup>31</sup> Bij werknemers blijkt een toenemende behoefte te bestaan aan deeltijdbanen. De redenen om in deeltijd te gaan werken

**Tabel 3.3. Verdeling van werkzame personen naar normale arbeidsduur per week en geslacht**

%	Minder dan 15 uur	15–24 uur	25–34 uur	35–44 uur	45 uur en meer	Totaal
Mannen	0.8	1.7	3.0	74.5	20.0	100%
Vrouwen	13.8	19.1	10.9	50.1	6.1	100%

Bron: *Arbeidskrachtentelling 1977*, op. cit., p. 34.

**Tabel 3.4. Concentratie-indices van het vóórkomen van deeltijdarbeid bij werkzame personen naar beroepstak en geslacht**

	Minder dan 35 uur	35 uur en meer
<b>Mannen</b>		
Wetenschappelijke en andere vakspecialisten, kunstenaars	305	88
Beleidsvoerende en hogere leidinggevende functies	51	103
Administratieve functies	62	102
Commerciële functies	84	101
Dienstverlenende functies	106	100
Agrarische beroepen, vissers en dergelijke	76	101
Ambachts-, industrie- en transportberoepen en dergelijke	50	103
<b>Totaal mannen</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Vrouwen</b>		
Wetenschappelijke en andere vakspecialisten, kunstenaars	102	98
Beleidsvoerende en hogere leidinggevende functies	33*	153
Administratieve functies	73	121
Commerciële functies	86	111
Dienstverlenende functies	139	69
Agrarische beroepen, vissers en dergelijke	149	62
Ambachts-, industrie- en transportberoepen en dergelijke	79	117
<b>Totaal vrouwen</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: *Arbeidskrachtentelling 1977*, op. cit., p. 34.

\* Onbetrouwbaar cijfer vanwege het lage aantal vrouwen in deze functies.

<sup>30</sup> Ministerie van Sociale Zaken, *Vooronderzoek experiment bevordering deeltijdarbeid*; 's-Gravenhage, 1981, p. 20–25.

<sup>31</sup> Ministerie van Sociale Zaken, *Jaarverslag Arbeidsmarkt 1980*, 's-Gravenhage, 1981, p. 10.

zijn op individueel niveau in de eerste plaats het verwerven van vrije tijd en emancipatie. Maatschappelijk gezien kan tevens de bestrijding van de werkloosheid als een motief worden beschouwd voor het stimuleren van deeltijdarbeid.

### 3.4.2 *Economische aspecten van deeltijdarbeid*

Door het stimuleren van deeltijdarbeid wordt de werkgelegenheid niet uitgebreid, maar herverdeeld. Er zijn derhalve slechts indirecte werkgelegenheidseffecten te verwachten, waarbij de flexibiliteit van deeltijdarbeid een belangrijke rol speelt. Een werkgever kan immers het aantrekken van arbeidskrachten beperken tot de noodzakelijke hoeveelheid voor het uitvoeren van een bepaalde taak. In sommige gevallen zal dit een vermindering van werkgelegenheid opleveren, als een volledige baan beperkt wordt tot een deeltijd baan. In andere gevallen kan het aantrekken van een deeltijdwerker voor een tot dan toe niet vervulde taak rendabel zijn en een toeneming van werkgelegenheid inhouden. Pieken kunnen door middel van deeltijdarbeid gemakkelijk worden opgevangen. In het algemeen zal bij deeltijdarbeid de arbeidsbelasting in de tijd evenwichtiger gespreid zijn, waardoor een rationeler gebruik gemaakt kan worden van de factor arbeid. Op korte termijn zullen bedrijven in staat zijn door middel van deeltijdarbeid hun interne arbeidsreserve te verminderen. Soms kan deeltijdarbeid ook worden aangewend om overwerk te beperken.<sup>32</sup> In het eerste geval zal het effect van deeltijdarbeid op de werkgelegenheid in manjaren negatief zijn; in het tweede geval zou zulks uitbreiding van werkgelegenheid inhouden in termen van arbeidsplaatsen. Op langere termijn zal het rationeler gebruik van de arbeidskracht, mede door de vaak hogere produktiviteit van deeltijdwerkers, leiden tot een verbetering van de rentabiliteit en op deze wijze mogelijk bijdragen aan vergroting van de werkgelegenheid.

De mate waarin door het verminderen van de interne arbeidsreserve bij invoering van deeltijdarbeid werkgelegenheid verloren zal gaan, is moeilijk te schatten. Ervaringen met vervroegde uittreding stemmen niet optimistisch. Bij het opdelen van arbeid in deeltijdarbeid gaat het echter om jongere werknemers die in het algemeen produktiever en daardoor minder misbaar zijn. Waar deeltijdarbeid als flexibiliteitsinstrument bruikbaar is, wordt hiervan veelal reeds gebruik gemaakt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan de detailhandel. Op grond van bovenstaande overwegingen mag men verwachten dat het verlies van werkgelegenheid door het niet opvullen van openvallende arbeidsplaatsen, beperkt zal blijven.

Indien de voorwaarden die uit de macro-economische berekeningen met betrekking tot algemene arbeidstijdverkorting resulteren, namelijk inlevering van loon en handhaving van de bedrijfstijd, ook van toepassing kunnen worden geacht op deeltijdarbeid, blijkt hieraan gemakkelijker voldaan te kunnen worden. Zo'n inlevering is per definitie aan deeltijdarbeid verbonden. Het probleem spitst zich toe op de bereidheid om in deeltijd te werken. Handhaving van de bedrijfstijd is mogelijk, doordat bij deeltijdarbeid een ruim scala van roulatiemogelijkheden bestaat. Zowel de arbeidsduur als de arbeidstijden kunnen variëren.

Het opdelen van arbeid in deeltijdarbeid houdt een aanzienlijke beperking in van het arbeidsaanbod in manjaren, indien men veronderstelt dat de omvang van de beroepsbevolking niet beïnvloed wordt. Vanuit het gedrag op micro-niveau zijn echter de volgende effecten te verwachten:

— De vraag naar deeltijdwerkers (dus het aanbod van deeltijdbanen) zal een aanbod van deeltijdwerkers oproepen. Veel gehuwde vrouwen immers opteren voor deeltijdwerk, maar behoren niet tot de geregisteerde werkloosheid. Van de 53.000 vrouwen die in 1977 een volledige baan zochten, was 21% gehuwd en 42% niet ingeschreven bij een arbeidsbureau. Van de 32.000 vrouwen die een deeltijd baan zochten, was 75% gehuwd en 66% niet ingeschreven bij een arbeidsbureau.<sup>33</sup> De deelname van gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt zal dus in de eerste plaats de niet-geregisteerde werkloosheid onder hen verminderen. Deze

<sup>32</sup> Zie: J.R.N. Cornuit, 'De "glamour" van deeltijdarbeid'; *Intermediair*, 2 oktober 1981, 17e jaargang, nr. 40.

<sup>33</sup> CBS, *Arbeidskrachtentelling 1977*; op. cit., p. 39.

vermindering kan ten koste gaan van thans bestaande volle-tijdarbeitsplaatsen.

— In een aantal gevallen kunnen kostwinners overgaan van volle-tijdarbeid naar deeltijdarbeid. Enige bereidheid hiertoe mag misschien verwacht worden bij de hogere inkomensgroepen. In het algemeen echter is de bereidheid tot het aanvaarden van een belangrijke inkomensvermindering gering. Een toename van het aantal kostwinners in deeltijdarbeid zal derhalve leiden tot een bijna even grote toename in de toetreding tot de arbeidsmarkt van gehuwde vrouwen, die zullen proberen het inkomensverlies van de kostwinner te compenseren. Door de lagere beloning van vrouwen zullen zij gemiddeld langer moeten werken voor hetzelfde inkomen (zie par. 3.3.3). Hoewel deze herverdeling van betaalde arbeid over mannen en vrouwen ook een herverdeling van de onbetaalde arbeid mogelijk maakt en dus de emancipatie kan bevorderen, mag voor het verminderen van de werkloosheid van deze herverdeling niet te veel verwacht worden.

— In ongeveer een kwart van de huishoudens wordt naast het inkomen van de kostwinner een tweede inkomen verdiend, veelal in deeltijdwerk. Voor zover het inkomen van de hoofdkostwinner boven modaal ligt, mag hier gesproken worden van een hoog inkomen per samenlevingseenheid. Deze situatie doet zich voor bij circa 10% van de kostwinners. Indien deze hoofdkostwinners ertoe gebracht zouden kunnen worden in deeltijd te gaan werken, bijvoorbeeld voor 30 uur, zou dit een reductie van het arbeidsaanbod betekenen van circa 100.000 manjaren. Ook voor deze groep echter geldt dat de bereidheid tot deeltijdarbeid vaak gering zal zijn.

— De nieuwelingen op de arbeidsmarkt, vooral jongeren en schoolverlaters, zullen worden geconfronteerd met een minimale kans op werk. Het opsplitsen van volle-tijdarbeid in deeltijdarbeid zal de vraag naar volle-tijdwerkers nog verder verminderen. Werklozen zullen in dat geval veelal een gedwongen keuze voor deeltijdarbeid maken in de hoop later een volle-tijdarbeitsplaats te vinden. Deeltijdarbeid kan voor deze groep de pijn spreiden, maar niet opheffen. Velen zullen een beroep moeten doen op de sociale zekerheid als aanvulling op hun inkomen.

Het resultaat voor de werkloosheid van het opsplitsen van arbeid in deeltijdarbeid is zeer afhankelijk van de relatieve grootte van de bovengenoemde effecten. Gezien de zuigkracht die deeltijdarbeid op de arbeidsmarkt zal uitoefenen, mag verwacht worden dat vooral de niet-geregistreerde werkloosheid zal afnemen. Ook indien deeltijdarbeid wel zal leiden tot een sterke reductie van het arbeidsaanbod, behoeft dit op lange termijn niet tot problemen te leiden. Zou na 1995 het arbeidsaanbod als gevolg van demografische effecten verminderen terwijl de vraag gelijk blijft, dan zal het mogelijk zijn terug te vallen op de 'normale' arbeidstijd van 40 uur: door het sterk flexibele karakter van deeltijdarbeid en de trage invoering ervan in verband met het gebrek aan scholing en arbeidservaring van met name oudere gehuwde vrouwen, zal vooralsnog geen 'normale' kortere arbeidsduur ontstaan.

De effecten van deeltijdarbeid voor de uitgaven aan sociale zekerheid kunnen aanzienlijk zijn. Doorslaggevend hierbij is de vraag in welke mate uitkeringsgerechtigde niet-actieven opnieuw werk zullen vinden. Door de geringere arbeidsbelasting van de deeltijdwerker mag verwacht worden dat het risico om arbeidsongeschikt te worden vermindert en dat de kans voor een arbeidsongeschikte om zijn restcapaciteit in passend werk te benutten, wordt vergroot. De uitbreiding van de beroepsbevolking zal het aantal WAO-verzekerden doen toenemen. De gemiddelde uitkeringen zullen ten gevolge van deeltijdarbeid lager zijn. De huidige wetgeving met betrekking tot sociale zekerheid voorziet slechts in zeer beperkte uitkeringsrechten voor gehuwde of samenwonende vrouwen. Uitbreiding van het arbeidsaanbod ten gevolge van deeltijdwerk zal derhalve geringe gevolgen hebben voor de uitgaven aan sociale zekerheid. Wel betalen deze nieuwe groepen werknemers bijdragen aan de sociale premies. Onder de huidige omstandigheden mag dan ook verwacht worden dat deeltijdwerk aanzienlijke besparingen op uitgaven aan sociale zekerheid zal opleveren.

De vraag is evenwel of deze omstandigheden wel ongewijzigd zullen blijven. Het ligt immers voor de hand dat, bij een sterke verbreiding van deeltijdarbeid, de claim op uitbreiding van de rechten op sociale zekerheid van de deeltijdwer-

kers in kracht zal toenemen. Omgekeerd is een verruiming van het aanbod van deeltijdarbeiders alleen te verwachten als de nu bestaande regelingen met betrekking tot het kostwinnerschap worden verruimd.

In het sociale zekerheidsstelsel zijn met betrekking tot het kostwinnerschap globaal drie oriëntaties te onderscheiden:<sup>34</sup>

— Volledig kostwinnerschap. Kostwinners onderhouden de overige leden van een samenlevingsverband. Deze laatsten hebben geen zelfstandige rechten op sociale zekerheid. Volledig kostwinnerschap is het verst doorgevoerd in de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW), waarin ook een niet-gehuwde aansprakelijk wordt gesteld voor het levensonderhoud van zijn huisgenoten. Voorts geldt deze oriëntatie bijvoorbeeld in de Ziekenfondswet. Omdat deeltijdwerkers in een samenlevingsverband zelden als kostwinner worden aangemerkt, missen zij in geval van langdurige werkloosheid elke sociale zekerheidsuitkering. Gebrek aan sociale zekerheid kan gezien worden als een belangrijke belemmering in deeltijd te gaan werken.

— Individuele zelfstandigheid. Elk individu wordt verondersteld zijn of haar eigen inkomen te verwerven. Uitkeringen zijn inkomensvervangend of garanderen een (individueel) minimum. Individuele zelfstandigheid vormt het uitgangspunt van bijvoorbeeld de WW en de WAO (afgezien van de kostwinnersbepalingen met betrekking tot het minimumdagloon in de WW). Op langere termijn zal, indien het verwerven van een zelfstandig inkomen in deeltijd meer gangbaar wordt, een zelfstandige behandeling van het individu in de sociale zekerheid onvermijdelijk zijn.

— Partieel kostwinnerschap. Individuen worden als zelfstandig behandeld. Uitkeringen zijn gekoppeld aan het inkomen of garanderen een individueel minimum. Aan kostwinners wordt een extra toeslag gegeven. Het samenlopen van twee individuele basisuitkeringen wordt beperkt. Partieel kostwinnerschap wordt toegepast in bijvoorbeeld de AAW. De normuitkering voor een kostwinner is 100%; die voor een individu 70%; die voor een individu in een samenlevingsverband 50%. In een stelsel gebaseerd op partieel kostwinnerschap kan boven de basisuitkering een recht bestaan op een aanvullende, aan het inkomen gekoppelde uitkering volgens het equivalentiebeginsel (uitkering evenredig aan premie). Een dergelijk stelsel van sociale zekerheid garandeert deeltijdwerkers weliswaar een sociaal minimum (indien zij tenminste niet worden uitgesloten), maar kent hen minder rechten toe dan kostwinners.<sup>35</sup> In een stelsel gebaseerd op een partieel kostwinnerschap kunnen de belangen van zowel mensen met een traditioneel rolpatroon met betrekking tot arbeid als met een moderner rolpatroon behartigd worden.

Alles bijeen is met een beleid gericht op deeltijdarbeid een blijvende oriëntatie op het kostwinnerschap op den duur onverenigbaar. Deze oriëntatie zal dan plaats moeten maken voor aanvaarding van partieel kostwinnerschap of individuele zelfstandigheid.

Het functioneren van de arbeidsmarkt kan verbeterd worden door de flexibiliteit van deeltijdwerk en de mobiliteit van deeltijdwerkers. Men moet evenwel rekening houden met de mogelijkheid dat de huidige hoge mobiliteit van deeltijdwerkers voor een belangrijk deel wordt bepaald door hun lage functieniveau. Indien deeltijdarbeid evenredig gespreid zou worden over alle functieniveaus, kan deze hogere mobiliteit mogelijk teniet worden gedaan.

<sup>34</sup> Zie ook: L.A.M. Brünott, 'Sociale zekerheid en kostwinnerschap', *Intermediair*, 11 september 1981, 17e jaargang, nr. 37.

M. Bruyn-Hundt, 'Gelijkheid van man en vrouw in de sociale verzekeringen'; *Beleid en maatschappij*, september 1981, jaargang VIII nr. 9.

<sup>35</sup> In de voorstellen van de Werkgroep Heroverweging Sociale Zekerheid worden deeltijdwerkers vooral in het tweede traject van de bovenminimale uitkeringen achtergesteld bij andere werknemers doordat het tweede traject pas begint te tellen bij het minimumloon, terwijl de basisvoorziening voor hen slechts 50 tot 70% van het minimumloon bedraagt. Over het tussenliggende gedeelte wordt in de voorstellen geen uitkering gegeven. Zie: Heroverweging Collectieve Uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 4, p. 5 e.v.; p. 53 e.v..

Fricties op de arbeidsmarkt kunnen ontstaan als de vraag naar deeltijdwerkers plotseling sterk zou toenemen. In sommige sectoren zouden, als geschoolde mannen zich van de arbeidsmarkt terugtrekken en lager geschoolde vrouwen hun plaats innemen, ernstige tekorten voelbaar kunnen worden. Vooral de vaak nog rigide indeling in mannen- en vrouwenberoepen zou toetreding door vrouwen kunnen belemmeren. Een ander gevolg van deeltijdarbeid kan de vermindering van de geografische mobiliteit zijn. Naarmate in een samenlevingsverband vaker meer dan één inkomen wordt verdiend en dit inkomen een belangrijker deel van het totaalinkomen van het samenlevingsverband vormt, zal de bereidheid tot verhuizen ten behoeve van het werk van de hoofdkostwinner verminderen. Deze beperking zal met name voelbaar worden, wanneer werken in deeltijd een arbeidspatroon zal doen ontstaan, waarin twee deeltijdwerkers beiden de kost verdienen.

### 3.4.3 *Organisatorische aspecten van deeltijdarbeid*

Bij de invoering van deeltijdarbeid is een drietal structuren in het organisatiepatroon van bedrijven van belang, te weten de personele, de functionele en de produktiestructuur. Onder personele structuur verstaat In 't Veld de personele bezetting van posities binnen de organisatie. Het gaat daarbij vooral om de bevelsrelatie; wie heeft welke bevoegdheden, wie vervult welke positie? Onder de functionele structuur valt te verstaan de groepering van functies tot organen en de onderlinge samenhang van die organen. Aan een functie kunnen één of meerdere taken worden onderscheiden waarmede de activiteiten worden aangeduid die verricht moeten worden ten einde een functie te vervullen.<sup>36</sup> Onder produktiestructuur verstaat men de splitsing van het fabricageproces in transformatie- of bewerkingsfuncties.

Door deeltijdarbeid worden er in de personele structuur veranderingen aangebracht waarbij het er in eerste instantie niet om gaat soortgelijke veranderingen in de beide andere structuren aan te brengen. Eerder valt waar te nemen dat getracht wordt de functionele en de produktiestructuur onveranderd te laten. Gezien echter de nauwe samenhang tussen deze structuren is dit nauwelijks mogelijk. Het lijkt zeer waarschijnlijk dat eenzijdige veranderingen in de personele structuur tot fricties in de andere structuren leiden waardoor kosten worden veroorzaakt. Een evenwichtige onderlinge afstemming tussen deze structuren is derhalve een belangrijk aandachtspunt bij de invoering of uitbreiding van deeltijdarbeid.

Bij invoering of uitbreiding van deeltijdarbeid moet een gegeven aantal taken door meer personen worden uitgevoerd.<sup>37</sup> Dit maakt een herverdeling van taken noodzakelijk. In de tweede plaats groeit de omvang van het personeel, hetgeen consequenties heeft voor de organisatie: afdelingen tellen meer werknemers; de organisatie wordt gecompliceerder; de vaste kosten per werknemer stijgen. In de derde plaats wordt het personeelsbestand flexibeler. Hierbij kan behalve de flexibiliteit in de arbeidsduur ook de mobiliteit van deeltijdwerkers een rol spelen.

Deze veranderingen in de personele sfeer leiden tot, of gaan gepaard met, een aantal veranderingen in de functionele sfeer. Hierin treden de volgende effecten op:

— Bij het herverdelen van taken moet een keuze gemaakt worden. Men kan een aantal deeltijdwerkers parallel hetzelfde takenpakket laten vervullen. De mate van arbeidsdeling neemt in dit geval niet toe en het niveau van de taken blijft behouden. Men kan ook de toename van het aantal werknemers gebruiken om het aantal taken per werknemer te verminderen. De mate van arbeidsdeling neemt dan toe; de opgesplitste functies raken wat wel wordt genoemd

<sup>36</sup> J. in 't Veld e.a., *Arbeidsplaats en Organisatie*, Voorstudie ten behoeve van de WRR; T.H. Delft, 1976, p. 49.

<sup>37</sup> Zie de literatuurstudies van het IVA/Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, *Deeltijdarbeid*, Tilburg, 1980, en het Ministerie van Sociale Zaken, *Vooronderzoek experiment bevordering deeltijdarbeid*, Literatuurstudie, 's-Gravenhage, 1981.

'uitgedroogd'.<sup>38</sup> Veelal wordt voor de laatste mogelijkheid gekozen. Deeltijdfuncties zijn daardoor vaak van geringe kwaliteit. Volle-tijdwerkers zijn geneigd de interessante taken van de op te splitsen functies over te nemen. In sommige gevallen, vooral wanneer het initiatief tot deeltijdarbeid van het individu uitgaat, blijven aanpassingen in de functionele sfeer achterwege. Deeltijdarbeid kan dan leiden tot een hogere arbeidsbelasting van collega's. Door de sterk normerende werking van de 40-urige werkweek komt het echter ook wel voor dat aan de deeltijdwerker soms een meer dan evenredig takenpakket toebedeeld wordt, waardoor zijn arbeidsbelasting toeneemt.

— Deeltijdarbeid in leidinggevende functies wordt veelal als problematisch beschouwd, met het oog op de continuïteit in de bedrijfsvoering. Mede om deze reden treft men leidinggevende deeltijdwerkers meestal slechts daar aan, waar aan deeltijdwerkers leiding moet worden gegeven.<sup>39</sup> Bepaalde taken, zoals het onderhouden van contacten met derden, kunnen in een aantal deeltijdfuncties niet of moeilijk vervuld worden.<sup>40</sup>

— Veelal bevat een functie een aantal vaste taken, bijvoorbeeld deelname aan werkoverleg. Bij deeltijdarbeid neemt het belang en het tijdsbeslag van deze taken per functie relatief toe.<sup>41</sup>

— Door middel van deeltijdarbeid kan een bedrijf zich gemakkelijker van aangepaste en specialistische kennis voorzien. De behoefte hieraan kan bestaan, ook indien het aantrekken van een volle-tijdwerker niet rendabel is.<sup>42</sup>

— Door invoering van deeltijdarbeid kan het aantal functies meer of minder dan evenredig stijgen met het aantal opgesplitste functies. Een meer dan evenredige stijging kan veroorzaakt worden door het aandeel van de vaste taken; een minder dan evenredige stijging kan onder andere het gevolg zijn van de aanwezigheid van een zekere arbeidsreserve.

Als gevolg van de veranderingen in de personele en functionele structuur kunnen zich ook veranderingen voordoen in de produktiestructuur. Soms ook kan een vastliggende produktiestructuur beperkingen opleggen aan veranderingen in de andere twee structuren. De volgende effecten zijn hier van belang:

— Voor zover arbeidskrachten in deeltijdarbeid werkend flexibeler beschikbaar zijn, hoeft de produktie slechts in mindere mate rekening te houden met de beperkte beschikbaarheid van het arbeidsaanbod.<sup>43</sup>

— Produktieprocessen die aan een strak tijdschema gebonden zijn, lenen zich wellicht beter voor deeltijdarbeid dan die waarbij dit niet het geval is. Deeltijdwerkers werken veelal intensiever dan volle-tijdwerkers en rusten vaker in eigen tijd uit.<sup>44</sup> Dit kan echter tot oneigenlijk gebruik van deeltijdwerkers leiden: sommige werkzaamheden lenen zich er niet voor om een hele dag aan een stuk verricht te worden (bijv. ponstypen). Dit kan ertoe leiden dat deeltijdwerkers meer dan evenredig worden belast.

— Voor bepaalde produktieprocessen gaat de lengte van de produktiedag (-week) de omvang van de normale werkdag (-week) te boven. Door de combinatie van volle-tijdarbeid en deeltijdarbeid kan dan de produktie gemakkelijker gerealiseerd worden. Op deze wijze kan ook arbeidstijdverkortening gecombineerd worden met deeltijdarbeid. Een produktiedag van 10 uur kan bijvoorbeeld bestaan uit een werkdag van 7 uur (volle tijd) en 3 uur (deeltijd). De lengte van de bedrijfstijd is van belang voor de economische effecten van

<sup>38</sup> E. Wijnhols, J. Venema, F. Schaap en B. Ouwerkerk, *Nota Deeltijdarbeid*, Groningen, 1979, p. 19. Zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport.

<sup>39</sup> J.R. de Jong, C.J.H. Intven, P. Visser, *Beter ten halve gewerkt?*, Leiden, Raadgevend bureau Berenschot, 1974, p. 55 en 79.

<sup>40</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport van de Werkgroep Emancipatie en deeltijdarbeid als aspecten van het overheidsbeleid (EDO) 4a*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

<sup>41</sup> Projectgroep Sociale Zaken Philips, *Toekomstige personeelsstructuur; parttime werken*; Eindhoven, 1975, p. 34.

<sup>42</sup> E. van Eck en W. van Moorsel, *Parttime werk onderzocht*, Amsterdam, Kohnstamm-instituut, 1978.

<sup>43</sup> Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Parttime arbeid in de detailhandel*, 's-Gravenhage, 1975, p. 69.

<sup>44</sup> Ministerie van Sociale Zaken, op. cit., 1981, p. 40 e.v..

arbeidstijdverkorting. Handhaving van de huidige bedrijfstijd bij invoering van arbeidstijdverkorting is noodzakelijk om de maximale werkgelegenheids-effecten te realiseren.

— Bij productieprocessen waarin een aantal werknemers in groepsverband een aantal handelingen verrichten, is deeltijdarbeid problematischer dan wanneer werknemers ieder op zich gelijkwaardige handelingen verrichten. In het eerste geval namelijk is min of meer gelijktijdige aanwezigheid geboden; in het tweede geval niet.

Naast deze aspecten in de sfeer van de organisatorische structuren van organisaties heeft deeltijdarbeid nog een aantal effecten die niet zozeer deze structuren beïnvloeden, maar die wel van belang zijn voor de besluitvorming met betrekking tot het invoeren van deeltijdarbeid. Deze effecten presenteren zich — evenals uiteraard vele van de hiervoor genoemde effecten — als kosten of baten voor de organisatie.

De volgende effecten worden vaak genoemd.

— Als gevolg van het grotere personeelsbestand kunnen de wervingskosten toenemen.<sup>45</sup> Wanneer tot deeltijdarbeid wordt overgegaan wegens problemen met de personeelswerving, kan ook een daling in de wervingskosten optreden.<sup>46</sup> Ook de scholingskosten van deeltijdwerkers kunnen hoger zijn. Als gevolg van een langere inleertijd duurt het langer voordat een deeltijdwerker de productienorm haalt.<sup>47</sup>

— In een aantal gevallen wordt aan deeltijdwerkers een lagere beloning per uur uitbetaald.<sup>48</sup> Soms vindt dit zijn oorzaak in het feit dat voor deeltijdwerk vooral vrouwen geworven worden; soms kan door middel van deeltijdwerk de hoeveelheid (dure) overuren beperkt worden.<sup>49</sup>

— De kosten van de sociale premies kunnen voor deeltijdwerkers hoger uitvallen. Dit geldt eveneens voor de pensioenpremies bij de overheid.<sup>50</sup> Deeltijdwerkers verdienen zelden meer dan het premieplichtig loon. Wanneer volle-tijdwerkers het premieplafond wel bereiken, zijn zij goedkoper dan deeltijdwerkers. Dit geldt vooral in sectoren met een hoge loonstructuur; in sectoren met een lage loonstructuur is er geen of weinig verschil in premiekosten. De pensioenkosten voor een deeltijdwerker zijn bij de overheid hoog, aangezien momenteel nog slechts een klein deel van de premie op de deeltijdwerker verhaald wordt.

— Deeltijdwerkers hebben in het algemeen een geringer verzuim dan volle-tijdwerkers. Noodzakelijke bezigheden kunnen ze in hun vrije tijd plannen. Door verwisseling van diensten kan op eenvoudige wijze een vrije dag verkregen worden.<sup>51</sup>

— Deeltijdwerkers hebben vaak een hogere arbeidsproductiviteit en arbeidsintensiteit. Soms leveren ze ook werk van betere kwaliteit.<sup>52</sup> Een langere leertijd kan evenwel ook de productiviteit soms doen dalen.

<sup>45</sup> PTT Hoofddirectie Personeelszaken, *Parttime arbeid bij de PTT*; 's-Gravenhage, 1978, p. 7. *Rapport van de Werkgroep Financiële Effecten Deeltijdarbeid (FEDA)*, 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, juli 1980.

<sup>46</sup> J.R.N.A. Cornuit, op. cit..

<sup>47</sup> PTT, op. cit..

Projectgroep Sociale Zaken Philips, *Toekomstige personeelsstructuur; parttime werken*, Eindhoven, 1975.

J.R.N.A. Cornuit, op. cit..

<sup>48</sup> Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Parttime arbeid in de detailhandel*; 's-Gravenhage, 1975, p. 28 en 48.

S.D. Nollen, B. Brenda en V. Hilder, *Permanent parttime employment, The managers perspective*; New York, 1978, p. 6.

<sup>49</sup> J.R.N.A. Cornuit, op. cit..

<sup>50</sup> Werkgroep Emancipatie en Deeltijdarbeid, op. cit..

<sup>51</sup> Ministerie van Sociale Zaken, op. cit., p. 38.

PTT, Hoofddirectie Personeelszaken, op. cit..

E. Wijnholts e.a., op. cit., p. 17.

<sup>52</sup> J. Hallaire, *Parttime Employment: its Extent and its Problems*; OECD, Paris 1968, p. 45.

A. van den Brink, *Deeltijdarbeid*, Delft, Interuniversitair Instituut Bedrijfskunde, 1977, p. 87 e.v..

Ministerie van Sociale Zaken, op. cit., p. 40 e.v..

– Deeltijdwerkers hebben een andere werkmotivatie en betrokkenheid dan volle-tijdwerkers. In de literatuur wordt dit zowel in positieve als in negatieve zin genoemd.<sup>53</sup>

De hierboven beschreven gevolgen en samenhangen krijgen in de literatuur niet allemaal evenveel aandacht. Aan de gevolgen in de sfeer van de produktie-organisatie wordt weinig aandacht geschonken. In de literatuur worden bovendien ten aanzien van de aspecten waar wel aandacht aan wordt besteed, tegenstrijdige of onduidelijke conclusies bereikt.<sup>54</sup> Dit komt vermoedelijk doordat de onderzoeken in zeer uiteenlopende sectoren hebben plaatsgevonden. De gevolgen van veranderingen in de genoemde structuren door invoering van deeltijdarbeid zullen per sector verschillen. Algemene conclusies zijn derhalve moeilijk te trekken.

Aan het werken met deeltijdwerkers zijn vaak belangrijke bedrijfseconomische voordelen verbonden, hetgeen in een aantal sectoren reeds tot veel deeltijdwerk heeft geleid. Deeltijdarbeid brengt echter ook extra kosten met zich mee. In organisatorisch-technisch opzicht vragen coördinatie en communicatie speciale voorzieningen.

#### 3.4.4 *Sociaal-culturele aspecten van deeltijdarbeid*

Het beschikbaar komen van meer deeltijdarbeid kan een pluriformer arbeidsgedrag met zich meebrengen. Momenteel is deeltijdarbeid nog een arbeidsvorm in de marge van het arbeidsbestel. Deeltijdbanen zijn veelal van relatief slechte kwaliteit en worden laag betaald. Vooral gehuwde vrouwen werken in deeltijd. Gehuwde vrouwen vormen tevens een reserveleger op de arbeidsmarkt; hun mogelijkheden tot verrichten van betaald werk zijn sterk afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt, zoals bepaald door de economische conjunctuur. Deeltijdarbeid is tot nu toe een arbeidsvorm geweest die tegemoet kwam aan de behoefte aan een beperkte vorm van betaalde arbeid, gegeven de hoofdverantwoordelijkheid die de gehuwde vrouw thuis werd toegedacht. Op deze manier kan deeltijdarbeid niet echt emanciperend werken. Weliswaar krijgt de gehuwde vrouw de gelegenheid uit de huiselijke omgeving te komen en verwerft zij zich door haar eigen inkomen enige financiële zelfstandigheid, maar door de rolverdeling met de man als kostwinner blijft deze toch beperkt. De rolverdeling met betrekking tot de huishoudelijke arbeid blijft in de regel onaangetaast. De gecombineerde verantwoordelijkheid voor betaald werk en verzorging betekent een belasting die spanningen kan oproepen.

Wanneer vrijwillige deeltijdarbeid ruimere ingang zou vinden en een normale en volwaardige arbeidsvorm zou worden, neemt beroepsarbeid weliswaar een minder overheersende plaats in het leven van een individu in, maar meer mensen zijn dan bij beroepsarbeid betrokken. De centrale plaats van beroepsarbeid in de maatschappij zal daardoor behouden blijven of zelfs versterkt worden. De geringere tijd die door een deeltijdwerker aan beroepsarbeid wordt besteed, leidt niet zonder meer tot een toename van zijn vrije tijd. Andere, onbetaalde, werkzaamheden kunnen de plaats van beroepsarbeid innemen. Deze onbetaalde werkzaamheden kunnen voortvloeien uit een gewijzigde taakverdeling tussen mannen en vrouwen, maar ook uit een hogere mate van zelfvoorziening die noodzakelijk kan zijn om het inkomensverlies ten gevolge van deeltijdarbeid te compenseren.

In hogere functies zijn dank zij de hogere inkomens de mogelijkheden om over te gaan op deeltijdwerk in de orde van de door de Emancipatie-Kommissie genoemde 25-urige werkweek wellicht het grootst. De vermindering van de carrièrekansen ten gevolge van de keuze voor deeltijd zullen velen echter toch doen besluiten een volle dagtaak te houden. Naar de realiseerbaarheid van

<sup>53</sup> Nollen, op. cit., p. 51.

PTT, Hoofddirectie Personeelszaken, op. cit., p. 7.

Projectgroep Sociale Zaken, Philips, op. cit., p. 35.

J.R. de Jong, op. cit., p. 55.

<sup>54</sup> IVA, op. cit., 1980, hoofdstuk 2.



deeltijdarbeid op hogere functieniveaus is nog weinig onderzoek gedaan. Wel wordt van bepaalde zijden de wenselijkheid benadrukt.<sup>55</sup> In leidinggevende en coördinerende functies wordt deeltijdarbeid door werkgevers in het algemeen afgewezen. Veel staffuncties, wetenschappelijke functies en onderwijsfuncties zijn echter wel in deeltijd mogelijk. De beste mogelijkheden voor deeltijdarbeid in hogere functies liggen bij een werkweek van circa 30 uur, waarbij een normale betrokkenheid bij het functioneren van de arbeidsorganisatie mogelijk is.<sup>56</sup> Uitbreiding van de mogelijkheden tot deeltijdarbeid op hogere niveaus zal de 'dubbele inkomens' doen afnemen: beide partners zijn immers in de gelegenheid tot deeltijdarbeid. De grote inkomensongelijkheid die een gevolg is van de deelname van zowel man als vrouw in volle-tijdarbeid in de hogere functieniveaus, zal aldus kunnen verminderen. Toch zal men rekening moeten houden met aanzienlijke weerstand van individueel-psychologische aard van mensen in hogere functies: zij ambiëren deze functies vaak ook juist vanwege het hoge inkomen.

Een prognose omtrent de ontwikkeling van het leefpatroon met deeltijdarbeid onder condities van vrijwilligheid is niet te geven. De sociaal-culturele factoren zullen in hoge mate bepalend zijn voor de ontwikkeling, terwijl de vraag op de arbeidsmarkt zich betrekkelijk onafhankelijk van deze culturele factor zal gedragen. Het lijkt dan ook onzeker in hoeverre een uitbreiding van deeltijdarbeid tot stand zal komen alsook of zich hierdoor een levenspatroon zoals voorzien door de Emancipatie-Kommissie zal gaan verbreiden. Uit het oogpunt van de emancipatie zou de herverdeling binnen het samenlevingsverband van betaalde arbeid gepaard moeten gaan met een herverdeling van de onbetaalde arbeid. Als gevolg van ingesleten rolpatronen zal deze laatste herverdeling veelal vertraagd of soms helemaal niet tot stand komen.

De kans dat de herverdeling van de onbetaalde arbeid eveneens tot stand komt is groter wanneer tevoren slechts één van de partners werkte en beiden overschakelen op deeltijdarbeid. De grote verandering in de leefwijze van beide partners kan dan het doorbreken van bestaande patronen vergemakkelijken. Gezien de bestaande inkomensverdeling zal zulks echter slechts in zeer beperkte omvang plaatsvinden. Sociaal-culturele en emancipatoire motieven hebben hier echter een zelfstandige betekenis; reden waarom vooral die paren voor deeltijdarbeid zullen kiezen die ook tot een verdeling van de huishoudelijke arbeid bereid zijn. Herverdeling van arbeid zal vooral plaatsvinden bij jongeren, bij wie de rolpatronen minder zijn ingesleten. Doordat de onderwijsachterstand van vrouwen bij jongeren veel geringer is dan bij ouderen, is ook de verdien capaciteit evenrediger over mannen en vrouwen verdeeld, hetgeen herverdeling van beroepsarbeid vergemakkelijkt.

Te verwachten is dat de behoefte aan deeltijdbanen in de toekomst ook bij partners in een samenlevingsverband zal groeien.<sup>57</sup> Tevens zal daarmee de behoefte aan collectieve voorzieningen toenemen, met name op het gebied van kinderopvang. Het zal immers niet altijd mogelijk zijn de deeltijdbanen zo op elkaar af te stemmen dat altijd een van beide ouders de kinderen kan verzorgen. Voorts zal de emancipatie van de vrouw en haar deelname aan beroepsarbeid de behoefte aan gelijkstelling van mannen en vrouwen, alsmede van deeltijdwerkers en volle-tijdwerkers, op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsrecht vergroten. Op langere termijn kan dit tot aanzienlijke veranderingen in het arbeidsbestel leiden. Indien in een samenlevingsverband slechts één van de partners werkt en de ander neemt er een deeltijdbaan bij, leidt dit uiteraard tot een verruiming van de bestedingsmogelijkheden.

Veelal is dit ook een belangrijk motief voor de arbeid van de gehuwde vrouw. Door een vermindering van de gezinstaken is zij in de gelegenheid ook

<sup>55</sup> Emancipatie-Kommissie, op. cit..

Vereniging van Vrouwen met een Academische opleiding (VVAO), *Deeltijdarbeid op hoger niveau*, Wageningen, 1978.

<sup>56</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport van de Werkgroep Emancipatie en deeltijdarbeid als aspecten van het overheidsbeleid*; op. cit..

<sup>57</sup> Zie WRR, *De komende 25 jaar*; Rapport aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

buitenshuis te werken. Blijkens een tijdsbestedingsonderzoek is de totale hoeveelheid arbeid van vrouwen vrij constant ( $\pm 50$  uur); afhankelijk van de gezinssituatie besteden zij echter een groter of kleiner deel hiervan aan arbeid buitenshuis.<sup>58</sup>

Dit duidt erop dat de taken van de vrouwen zich wijzigen, terwijl die van de man dezelfde blijven. Een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen zal dan nauwelijks tot stand komen. Ook het veelal lage niveau, doorgaans geringe kwaliteit en lage beloning van deeltijdarbeid zullen niet direct emanciperend werken. Niettemin kan de deelname aan arbeid buitenshuis en de gedeeltelijke financiële onafhankelijkheid van de vrouw een bewustwordingsproces in gang zetten dat bijdraagt aan haar emancipatie.

### 3.4.5 Aanknopingspunten voor het beleid

Aanknopingspunten voor het beleid met betrekking tot deeltijdarbeid kunnen in een verruiming van zowel de vraag naar deeltijdarbeid als het aanbod van arbeidskrachten worden gezocht. Op dit moment bestaat juist onder deeltijdwerkers een relatief hoge werkloosheid. Ook de niet-geregistreerde werkloosheid is onder deeltijdwerkers relatief hoog, omdat deeltijdarbeid een arbeidsvorm is van vooral de marginale beroepsbevolking. Toch moet het niet onmogelijk worden geacht dat ten gevolge van beleidsmaatregelen de vraag naar deeltijdwerkers zal toenemen, maar dan wellicht ten koste van de vraag naar voltijdwerkers. De onvrijwillige werkloosheid van nu wordt dan omgezet in onvrijwillige deeltijdarbeid. Als gevolg daarvan zouden grote groepen werknemers gedurende lange tijd geen perspectieven hebben om boven de sociale minima uit te stijgen. In een beleid gericht op deeltijdarbeid zal het derhalve nodig zijn erop toe te zien dat de vermindering van de vraag naar volle-tijdwerkers ten gevolge van deeltijdarbeid gepaard gaat met een (meer dan) evenredige vermindering van het arbeidsaanbod van volle-tijdwerkers, met andere woorden: voor het welslagen van het beleid is het nodig dat ook het arbeidsaanbod wordt gemotiveerd voor deeltijdarbeid.

Vergroting van het aanbod van deeltijdwerkers kan in de eerste plaats worden bewerkstelligd door de rechtspositie van deeltijdwerkers gelijk te stellen met die van volle-tijdwerkers. In sommige regelingen hebben deeltijdwerkers bepaalde voordelen ten opzichte van volle-tijdwerkers; op andere gebieden zijn deeltijdwerkers in het nadeel. Hoewel het niet mogelijk zal zijn op alle gebieden tegelijkertijd een gelijke rechtspositie te scheppen, is het van belang te voorkomen dat in het streven naar gelijke behandeling van deeltijdwerkers en volle-tijdwerkers een selectief gebruik gemaakt wordt van die regelingen waarin de deeltijdwerker tot dan toe bevoordeeld werd.

Met betrekking tot de rechtspositie van deeltijdwerkers zijn in de eerste plaats de arbeidsvoorwaarden van belang. In het algemeen kan een gelijke rechtspositie worden bereikt door de rechten van volle-tijdwerkers ook aan deeltijdwerkers toe te kennen naar rato van het aantal gewerkte uren. In de primaire arbeidsvoorwaarden valt daarbij te denken aan het recht op het minimumloon en aan overwerkvergoedingen voor werk dat verricht wordt buiten de contractuele arbeidstijd. In de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden valt te denken aan reiskostenvergoedingen, tegemoetkomingen in ziektekosten, verhuiskosten, winstdelingsregelingen, rechten op opleidingsfaciliteiten, promotiemogelijkheden en pensioenvoorzieningen. Tot de arbeidsvoorwaarden die hier ook van belang zijn, behoren voorts de regelingen met betrekking tot het dienstverband en ontslag.

Naast de rechtspositie van de deeltijdwerkers op het gebied van arbeidsvoorwaarden is in de tweede plaats het recht op sociale zekerheid van belang. Ook hier kan in het algemeen een gelijke rechtspositie bereikt worden door deeltijdwerkers dezelfde rechten toe te kennen als volle-tijdwerkers naar rato van

<sup>58</sup> W.P. Knulst, *Een week tijd, Rapport van een onderzoek naar de tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking in oktober 1975*; 's-Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 1977.

het aantal gewerkte uren. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de minimumdagloonbepalingen, maar ook aan bijvoorbeeld het premie- en uitkeringsplafond. Verlaging van het premieplafond voor deeltijdwerkers kan via verlaging van de loonkosten bijdragen aan een verruiming van het aantal deeltijdbanen op hogere niveaus. Ruimere mogelijkheden voor deeltijdarbeid op hogere niveaus kunnen er tevens toe bijdragen dat de kwaliteit van deeltijdarbeid verbetert en dat het imago van tweederangsarbeid verdwijnt. Voorts bestaan er momenteel nog tal van bijzondere bepalingen met betrekking tot de toepassing van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen op deeltijdwerkers, die een gelijke rechtspositie in de weg staan.

Een belangrijk probleem in verband met deeltijdarbeid is ook het kostwinnerschap. Zowel in de arbeidsvoorwaarden als in de sociale verzekeringen geldt veelal een gunstiger behandeling voor kostwinners. Aangezien deeltijdwerkers zelden als kostwinner worden aangemerkt, worden zij op veel punten benadeeld. Met een beleid gericht op deeltijdarbeid is een eenzijdige keuze voor het kostwinnerschap op langere termijn onverenigbaar. Deeltijdarbeid als normale arbeidsvorm kan in het bijzonder gestimuleerd worden door een samenlevingsverband met één kostwinner op dezelfde wijze te behandelen als een samenlevingsverband van twee deeltijdwerkers. Deze laatsten kunnen immers beiden als deel-kostwinner worden aangemerkt. Aan hen kunnen derhalve dezelfde rechten worden toegekend als aan gewone kostwinners naar rato van het gewerkte aantal uren. Indien beoogd wordt door middel van deeltijdwerk een stap te doen in de richting van een gelijke arbeidsverdeling over mannen en vrouwen in zowel betaalde als onbetaalde arbeid, zal op langere termijn een keuze voor afschaffing van het begrip 'kostwinnerschap' onvermijdelijk zijn. Op kortere termijn is een partieel kostwinnerschap denkbaar, waarin aan een ieder individuele rechten worden toegekend, waarboven alleenverdieners een bepaalde toeslag kunnen krijgen (zie paragraaf 3.4.2). Een stringente koppeling van de rechten op sociale zekerheid aan het arbeidsverleden is dan echter noodzakelijk om het volume van uitkeringsgerechtigden te beperken.

Meer nog dan het vergroten van het aanbod van deeltijdwerkers is op korte termijn het vergroten van de vraag van belang voor het welslagen van een beleid gericht op deeltijdarbeid.

In veel gevallen zijn werkgevers niet voldoende op de hoogte met de voordelen van deeltijdarbeid. De voordelen op het gebied van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheidsrisico ten gevolge van een geringere arbeidsbelasting van deeltijdwerkers kunnen voelbaar gemaakt worden door deze voordelen in de premieheffing voor Ziektewet en WAO tot uitdrukking te brengen. Een gericht beleid kan gevoerd worden door middel van subsidies. Op deze wijze kan deeltijdarbeid gestimuleerd worden op plaatsen waar uitbreiding op grond van emancipatie-overwegingen of overwegingen met betrekking tot bestrijding van de werkloosheid, wenselijk wordt geacht. Te denken valt hierbij aan deeltijdarbeid van mannen en deeltijdarbeid in hogere functies. Vooral bij de hogere functies geldt dat de waardering van deeltijdarbeid door de werkgever veelal negatief is, zodat een subsidie nodig kan zijn om deeltijdarbeid toch aantrekkelijk te maken. In het algemeen zijn de voordelen van deeltijdarbeid voor de werkgever groter dan de nadelen, zeker indien de loonkostenverschillen ten gevolge van pensioenpremies en sociale premies worden gelijkgetrokken. Daarom is een éénmalige subsidie ter kennismaking het meest voor de hand liggend. Op dit terrein bestaan reeds enkele experimentele subsidieregelingen. Alleen in de subsidieregeling voor de overheidssector is echter sprake van een zekere gerichtheid op de hogere inkomensgroepen.

Voorts kan deeltijdarbeid gestimuleerd worden door het wegnemen van de organisatorische problemen die voor een bedrijf aan deeltijdarbeid verbonden zijn. Veelal liggen deze problemen op het vlak van coördinatie en communicatie. Tot nu toe zijn deze problemen merendeels vermeden door deeltijdarbeid slechts toe te passen in de laagste uitvoerende functies. Er is echter ook een andere weg mogelijk. Door de mate van arbeidsdeling terug te dringen kunnen arbeidstaken gecreëerd worden op een hoger niveau en met een betere kwaliteit. Wanneer een deeltijdwerker een geïntegreerd takenpakket heeft, kan hij

zelfstandiger functioneren. De behoefte aan communicatie en coördinatie kan daardoor verminderen. Bovendien verkrijgt een werknemer meer speelruimte om zelfstandig zijn arbeid zodanig in te richten, dat een minimum aan problemen ontstaat. In feite gaat het hier om de kwaliteit van het deeltijdwerk. Verbetering hiervan is zowel van belang vanuit het oogpunt van emancipatie (deeltijdwerk als kwalitatief volwaardige arbeidsvorm) als vanuit organisatorisch oogpunt. Op de aanpassingen van de werkorganisatie ten behoeve van een grotere zelfstandigheid van werknemers wordt in hoofdstuk 5 (kwaliteit van de arbeid) nader ingegaan.

De overheid kan met betrekking tot deeltijdarbeid een stimulerende rol spelen door in haar eigen personeelsbeleid een voorbeeld te stellen. Zij kan dit doen door deeltijdarbeid ook in hogere functies mogelijk te maken en te stimuleren. Als richtlijn kan de overheid voor zichzelf een quotum vaststellen voor het aantal te realiseren deeltijdarbeidsplaatsen, waarvan ook naar de marktsector een zekere normerende werking kan uitgaan. Ontwikkelingen als deze zijn al gaande.

### 3.5 Betaald educatief verlof

#### 3.5.1 *Inleiding*

Aan het denkbeeld educatief verlof kan op veel manieren invulling gegeven worden. Het accent van de beoogde doelen kan variëren van (her)scholing, gericht op beroepsvaardigheden of meer algemene vaardigheden, tot een veel vrijere vorm van tijdsbesteding zonder veel voorwaarden. Behalve bedoelingen met betrekking tot ontplooiingsmogelijkheden kunnen ook werkgelegenheidsargumenten een rol spelen. Ook de doelgroep kan bij educatief verlof verschillen. Men kan zich richten op de beroepsbevolking of op iedereen, op achtergestelde groepen enzovoort. Voorts kan de mate waarin een individuele dan wel collectieve keuze voor educatief verlof wordt gemaakt in verschillende varianten uiteenlopen.

De hier uitgewerkte variant van educatief verlof richt zich uitsluitend op de beroepsbevolking. Er is vanuit gegaan dat op basis van collectieve afspraken de mogelijkheid geschapen wordt voor 35-jarigen om gedurende een jaar bij een uitkering van 80% van het laatst verdiende inkomen met educatief verlof te gaan. Op deze wijze is erin voorzien dat iedereen in zijn of haar leven eenmaal aan de beurt komt. De deelname aan educatief verlof kan variëren op basis van de individuele keuze van de betrokkenen. De hier besproken variant is slechts één van de mogelijkheden. Om tot concrete uitspraken te komen is het echter noodzakelijk concrete vooronderstellingen vast te leggen. Deze vooronderstellingen zijn mede gebaseerd op opinie-onderzoek.<sup>59</sup> Hieruit blijkt, dat ongeveer de helft van de respondenten tot de voorstanders van een jaar betaald verlof gerekend mogen worden. De grootste groep voorstanders is te vinden in de leeftijd van 25–49 jaar. Voor het inkomen van 80% is gekozen, omdat hiervoor bij de ondervraagden een duidelijke voorkeur bestond, welke waarschijnlijk ook samenhangt met de regelingen in de sociale verzekeringen. De variant is voorts tot de beroepsbevolking beperkt, omdat als een van de doelstellingen de vermindering van de werkloosheid gezien wordt. Daarmee is tevens het onderscheid aangegeven tussen de hier besproken variant en het advies van de SER-commissie.<sup>60</sup>

#### 3.5.2 *Economische aspecten van educatief verlof*

Vanuit de veronderstelling dat de gehele beroepsbevolking van 35-jarigen een jaar educatief verlof geniet, kan berekend worden hoeveel premie hiervoor jaarlijks door de gemiddelde werknemer moet worden opgebracht. De totale

<sup>59</sup> NV v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek, *Verdeling Arbeid*; 's-Gravenhage 1980; studie ten behoeve van dit rapport.

<sup>60</sup> Sociaal-Economische Raad, *Interimadvies inzake de ontwikkeling van betaald verlof*; 's-Gravenhage, 1978.

beroepsbevolking in 1980 van 35-jarigen was circa 150.000 personen of 114.000 manjaren (a) (inclusief werklozen). Het gemiddelde looninkomen bedroeg per manjaar f 39.861.— (b). Om alle 35-jarigen een inkomen van 80% te geven is derhalve een bedrag van 3,64 miljard nodig. ( $a \times b \times 80\%$ ). Wanneer dit bedrag door de werkenden moet worden opgebracht, resulteert dit in een gemiddelde premiestijging van f 800,— per jaar (een daling van 2% van het bruto-inkomen). Indien slechts 50% van de 35-jarigen daadwerkelijk aan het educatief verlot deelneemt, bedraagt de gemiddelde premiestijging f 400,— of 1% van het gemiddelde bruto-inkomen.

In de globale kostenraming hierboven zijn alleen de inkomensaspecten van de deelnemer gerekend en dus niet de kosten die met de voorzieningen voor educatief verlot samenhangen, zoals organisatiekosten en extra onderwijsvoorzieningen. Ook de effecten op kosten voor de sociale premies ten gevolge van een vermindering van de werkloosheid zijn niet meegerekend. Wel blijkt uit deze berekeningen dat de ordegrrootte van de premie weliswaar niet exorbitant is, maar onder de huidige omstandigheden als bezwaarlijk kan worden ervaren, met name door de lagere inkomensgroepen. Voorts is op te merken dat deze premielasten er weliswaar toe dienen voor iedereen mogelijkheden van tweede-kans-onderwijs te scheppen, maar dat de behoefte om hieraan deel te nemen ook bij de voorstanders niet bij iedereen aanwezig is. Daarnaast dient men rekening te houden met een beduidend aantal tegenstanders van educatief verlot. Dit feit maakt het wellicht minder wenselijk deze voorzieningen qua financiering in de sociale zekerheids sfeer met premieheffing te brengen. Het zou immers kunnen zijn dat aan het instituut sociale zekerheid — in zoverre dit op solidariteit berust — afbreuk wordt gedaan, zolang betaald educatief verlot als controversieel wordt ervaren.

Voor een inzicht in de macro-economische gevolgen van de introductie van een educatief verlot zijn berekeningen uitgevoerd met het model SEC-MON-A.<sup>61</sup> Deze modelberekeningen hebben geen ander doel dan een indruk te geven van de lange-termijneffecten van de introductie van een educatief verlot. De gepresenteerde effecten geven een indicatie van de mogelijke macro-economische gevolgen en kunnen aldus van dienst zijn bij het beantwoorden van de vraag of een educatief verlot van de beschreven omvang in hoofdlijnen verenigbaar is met het functioneren van de Nederlandse economie. In de uitgewerkte vorm van het educatief verlot wordt 80% van het laatst verdiende loon doorbetaald, hetgeen gefinancierd wordt door de pensioenfondsen. Om de onzekerheid tot uitdrukking te brengen ten aanzien van de mate waarin aan een educatief verlot zal worden deelgenomen, is met drie varianten gerekend, met respectievelijk deelnemingspercentages van 100, 50 en 25%. Daarbij bleek dat de grootte van de veranderingen vrijwel evenredig is met het deelnamepercentage. Blijkens de reeds genoemde enquête zou een deelnamepercentage van 50% een reële mogelijkheid kunnen zijn. In dat geval bedraagt de initiële daling in het arbeidsaanbod 57.000 manjaren bij totale kosten van 1,8 miljard (prijzen 1980). Verondersteld is dat volledige plaatsvervangings zonder extra kosten en zonder frictieverschijnselen kan plaatsvinden, zodat het aantal arbeidsplaatsen bij bedrijven en overheid onveranderd blijft.

De resultaten van de modelberekeningen in termen van procentuele afwijking van de variabelen ten opzichte van het niveau bij een lange-termijnontwikkeling waarbij het educatief verlot niet zou zijn ingevoerd, worden weergegeven in tabel 3.5.

<sup>61</sup> Deze studie is uitgevoerd ten behoeve van dit rapport.

**Tabel 3.5. Macro-economische consequenties van de introductie van een educatief verlof bij een deelnemingspercentage van 50%, berekend met SECMON-A.**

*Afwijking van de basisprojectie in procenten:*

volume particuliere consumptie	0,7
volume bruto-investeringen bedrijven <sup>a</sup>	-1,4
volume export goederen	-0,2
volume export diensten	-0,1
volume import goederen en diensten	0,1
volume bruto nationaal inkomen	0,1
loonsom per werknemer in bedrijven	0,2
reëel inkomen werknemer in bedrijven	0,1
prijs particuliere consumptie	0,1

*in procentpunten:*

werkloosheidspercentage <sup>b</sup>	-1,5
financieringstekort overheid <sup>c</sup>	0,1
saldo lopende rekening betalingsbalans <sup>c</sup>	-0,1

Bron: WRR.

a exclusief woningen

b in % van de beroepsbevolking

c in % van het netto nationaal inkomen

De introductie van een educatief verlof zou geen grote invloed uitoefenen op het merendeel van de variabelen. De veranderde verhoging van de pensioenpremies wordt deels gedragen door de bedrijven, deels door de gezinnen en – voor zover het ambtenaren betreft – door de overheid. Het financieringstekort van de overheid zou dan ook toenemen, evenals de loonsom in bedrijven. De concurrentiepositie zou verslechteren door de hogere loonkosten, terwijl de hogere rente ook de kapitaalkosten zou doen stijgen. Het volume van de export van goederen en diensten zou daardoor terugvallen en het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans zou verslechteren. Ook de investeringen van bedrijven zouden dalen. Het volume van de particuliere consumptie zou stijgen doordat de inkomens van particulieren per saldo zouden stijgen. De additionele uitkeringen van de pensioenfondsen zouden namelijk de daling in de werkloosheidsuitkeringen overtreffen. De werkloosheid zou sterk terug kunnen lopen door de introductie van een educatief verlof, vooral indien het deelnemingspercentage daarvan hoog is.

Wat betreft de vermindering van de werkloosheid kan de hier gepresenteerde vorm van educatief verlof als goedkoper gezien worden dan die van de SER-commissie. De kosten per manjaar vermindering van het arbeidsaanbod bedragen bij de hier berekende vorm circa f 32.000, bij de variant van de SER circa f 49.000 (prijzen 1980). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de SER-commissie niet de werkloosheid, maar de vermindering van de sociale ongelijkheid als uitgangspunt heeft genomen. Door de deelname van vooral huisvrouwen aan educatief verlof wordt het arbeidsaanbod slechts verminderd met een deel van degenen die van educatief verlof gebruik maken. Bovendien gaat de SER-commissie uit van een volledige doorbetaling van het loon tijdens het verlof.

Uit het oogpunt van het functioneren van de arbeidsmarkt dient de vraag onder ogen te worden gezien in welke mate de veronderstelling dat de verlofgangers volledig zullen worden vervangen, reëel is. Waar bedrijven over een interne reserve aan personeel beschikken, zal deze wellicht eerst benut worden. In het algemeen zal een ruime arbeidsmarkt vervanging beter mogelijk maken dan een krappe. Naar regio en functies gezien kunnen echter fricties optreden. Dit geldt in het bijzonder voor categorieën werknemers waarbij nu al schaarste optreedt, bijvoorbeeld de metaalsector. Wanneer geen plaatsvervangende verlofgangers wordt verondersteld, zijn de resultaten minder bemoedigend. Bij 50% deelneming zonder plaatsvervangende treedt er toch een vermindering van de werkloosheid op van 0,3%. De opwaartse druk op de lonen is dan echter aanzienlijk, namelijk 1,3%. Naarmate vervanging niet plaatsvindt doordat de gevraagde arbeidskrachten niet te vinden zijn op de arbeidsmarkt, is dus met loonstijging rekening te houden.

Een van de vooronderstellingen bij de bovengenoemde berekeningen is dat alle categorieën werkenden naar evenredigheid deelnemen. Indien in de praktijk zal blijken dat bijvoorbeeld hoger opgeleiden vaker dan gemiddeld van educatief verlof gebruik maken, kan, omdat vervanging bij deze groep moeilijker is, dit wellicht de lonen in opwaartse richting beïnvloeden. Een geleidelijke invoering van educatief verlof moet echter zeer wel mogelijk worden geacht. Hiermee zouden fricties op de arbeidsmarkt en met betrekking tot de beschikbaarheid van educatieve voorzieningen kunnen worden vermeden. Ook de SER-commissie wijst op de wenselijkheid van een gefaseerde invoering van educatief verlof.<sup>62</sup>

### 3.5.3 *Sociaal-culturele aspecten van betaald educatief verlof*

Het denkbeeld van educatief verlof komt in de eerste plaats voort uit het denken over permanente educatie. Educatief verlof beoogt een tweede kans te scheppen voor onderwijs en ontplooiing na de initiële onderwijsfase. Het is daarmee tevens een middel om de sociale ongelijkheid, die mede is ontstaan door verschillen in deelname in de initiële onderwijsfase, te verminderen. De hoogte van de opleiding is immers in sterke mate bepalend voor de beroepspositie en het inkomen.<sup>63</sup> Op langere termijn kan door educatief verlof de opleidingsgraad van de bevolking verhoogd worden. Daarmee zullen ook de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid hoger worden. Indien de kwaliteit van de arbeid bij deze verwachtingen achterblijft, kan dit tot discrepanties op de arbeidsmarkt leiden.

Tot nu toe is in de hier gepresenteerde variant van educatief verlof een vrijwillige en evenredig gespreide deelname verondersteld. Hoger opgeleiden zullen echter vaker van de verlofmogelijkheid gebruik willen maken dan lager opgeleiden volgens de enquête 'Verdeling Arbeid' geldt dit voor 50%, respectievelijk 38%. In deze enquête stond het de respondenten vrij te kiezen voor de wijze van besteden van het betaalde verlof. Van de hoger opgeleiden noemde 19% studie als een tijdsbesteding tegen 3% van de lager opgeleiden. In het advies van de SER-commissie wordt vermindering van de sociale ongelijkheid als uitgangspunt genomen. Op grond daarvan wordt een beleid, gericht op de lagere inkomens- en opleidingsgroepen aanbevolen. Met name huisvrouwen worden door de SER-commissie als een belangrijke doelgroep gezien.<sup>64</sup>

Indien gekozen wordt voor volledige vrijheid in de besteding van het betaalde verlof, kunnen, behalve vergroting van de sociale ongelijkheid, bovendien sociale spanningen optreden. Het betaalde verlof gaat dan lijken op een gegarandeerd inkomen zonder werkplicht. Over dit laatste bestaat bepaald nog geen maatschappelijke consensus. Echter, ook indien een educatieve besteding van het betaalde verlof geëist wordt, zal de sociale ongelijkheid toenemen indien de achtergestelde groepen niet extra gestimuleerd worden tot deelname. Mogelijk zal ook het enthousiasme voor deelname verminderen, wanneer een educatieve besteding vereist is. Wanneer alleen gerekend wordt op de deelname van hen die studie als tijdsbesteding noemen, blijft slechts een deelname van 7% over. Door bevordering van educatief verlof kan echter de belangstelling voor studie en vergroting van de beroepsvaardigheden wellicht versterkt worden.

### 3.5.4 *Aanknopingspunten voor het beleid*

Betaald educatief verlof kan een bijdrage leveren aan de vermindering van de werkloosheid zonder veel negatieve effecten voor de economie. Ten einde ook de doelstelling van vermindering van de sociale ongelijkheid te bevorderen, kan de deelname van de lagere inkomens- en opleidingsgroepen extra gestimuleerd worden. Te denken valt daarbij aan de mogelijkheid om van de lagere inkomensgroepen een beperkter of zelfs helemaal geen inkomensoffer te vragen,

<sup>62</sup> Sociaal-Economische Raad, op. cit., p. 14 e.v..

<sup>63</sup> WRR, *Over sociale ongelijkheid*; op. cit., p. 42 e.v..

<sup>64</sup> Sociaal-Economische Raad, op. cit..

terwijl van de hogere inkomensgroepen een grotere teruggang in inkomen gevraagd wordt. Dit betekent dat het solidariteitsbeginsel in deze voorziening een grotere rol zal gaan spelen ten koste van het equivalentiebeginsel. Ook andere sociale wetten kennen deze tegemoetkoming aan de lagere inkomensgroepen in de vorm van een bepaling met betrekking tot het minimum-dagloon. Deze minimum-daglonen zijn gerelateerd aan het minimumloon. Met betrekking tot educatief verlof zou een hogere grens kunnen worden aangehouden waarbeneden het inkomen geheel behouden blijft, bijvoorbeeld het modale inkomen. Bij een gelijkblijvende financieringslast zal het inkomensoffer boven modaal dan zo groot moeten zijn, dat dit waarschijnlijk prohibitief zal werken. Hiermee wordt echter wel voldaan aan het verlangen educatief verlof vooral te reserveren voor hen die eerdere onderwijskansen gemist hebben. De SER-commissie bepleit een gefaseerde invoering van educatief verlof, waarbij de lagere inkomensgroepen en de lager opgeleiden voorrang genieten.

De hier gepresenteerde vorm van educatief verlof is slechts globaal uitgewerkt. Invoering zal nadere studie vragen, met name met betrekking tot het verdelingsvraagstuk. Tevens zal een keuze gemaakt moeten worden met betrekking tot het gewicht dat aan de doelstelling van de vermindering van de werkloosheid wordt toegekend ten opzichte van de doelstelling van de vermindering van de sociale ongelijkheid. Indien aan de werkloosheid het hoogste gewicht wordt toegekend, ligt een beperking van het educatief verlof tot de beroepsbevolking voor de hand, waarbinnen prioriteit kan worden gegeven aan achtergestelde groepen. Wordt echter aan de educatieve doelstelling en de vermindering van sociale ongelijkheid het meeste gewicht toegekend, dan zal de doelgroep de totale bevolking moeten zijn, met eveneens prioriteit voor achtergestelde groepen.

### **3.6 Conclusies**

#### **3.6.1 Samenvatting**

Verkortung van de arbeidsduur is in het verleden hoofdzakelijk opgevat als het resultaat van welvaartsverbeteringen. Sedert de jongste economische crisis echter wordt arbeidsduurverkortung ook beschouwd als instrument om de werkloosheid te verminderen door een herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid.

Arbeidsduurverkortung is denkbaar op veel verschillende manieren. Elke vorm heeft eigen doelstellingen en is gericht op een specifieke groep. Te bereiken doelen zijn, naast de al genoemde, onder meer emancipatie van de vrouw, verlichtung van de arbeidsbelasting, vergroting van de ontplooiingsmogelijkheden enzovoort. Wat betreft doelgroepen kan een onderscheid gemaakt worden naar de mate waarin de doelgroep omschreven is en naar de mate waarin de keuze voor verkortung van de arbeidsduur individueel of collectief gemaakt wordt. In dit hoofdstuk zijn drie vormen behandeld, namelijk algemene arbeidstijdverkortung, deeltijdarbeid en educatief verlof. Deze selectie houdt geen oordeel in over andere vormen van arbeidsduurverkortung.

Met betrekking tot algemene arbeidstijdverkortung (paragraaf 3.2) zijn door het Centraal Planbureau een aantal berekenungen gemaakt van de economische gevolgen. Hieruit blijkt onder meer dat algemene arbeidstijdverkortung in de quartaire sector vermoedelijk een groter werkgelegenheidseffect creëert dan in de marktsector, omdat in de eerstgenoemde sector de drang om het voorzieningenniveau te handhaven kan overheersen en de mogelijkheden van de arbeidsroulatie groter zijn. Ten behoeve van het SER-advies 'Sociaal-economisch beleid op middellange termijn' (1981) heeft het CPB berekenungen uitgevoerd waarbij onder andere aandacht geschonken wordt aan het te verwachten aanbod van arbeidskrachten, het kostenaspect en de concurrentiepositie. Een verkortung van de arbeidstijd in de bedrijvensector met 2½% per jaar gedurende een vijfjarige periode leidt tot een daling van de werkloosheid in 1986 met 220.000 personen, terwijl de werkgelegenheid met 330.000 toeneemt. Ten



einde deze positieve werkgelegenheidseffecten te kunnen realiseren dient aan twee voorwaarden voldaan te worden:

- de algemene arbeidstijdverkorting moet gepaard gaan met een gedeeltelijke inlevering van loon;
- de bedrijfstijd dient op hetzelfde niveau gehandhaafd te blijven.

Wordt de bedrijfstijd wel aangepast en vindt er geen looninlevering plaats, dan zijn de gevolgen voor de economische ontwikkeling bijzonder ernstig. Het voldoen aan deze voorwaarden is derhalve van wezenlijk belang.

De bereidheid van werknemers om inkomen in te leveren lijkt in het algemeen niet erg groot. In geval men bereid is inkomen in te leveren, verwacht men dat het gezinsinkomen op het oude niveau blijft, doordat de partner kan gaan werken. Algemene arbeidstijdverkorting kan dus een extra aanbod van arbeid tot stand brengen, waardoor het beoogde effect nadelig wordt beïnvloed. De bereidheid tot inkomensmatiging neemt echter toe, nu men zich meer bewust wordt van de economische problemen. Blijkens recent onderzoek is een ruime meerderheid bereid tot inkomensmatiging indien dit ten goede komt aan bestrijding van de werkloosheid en onder de voorwaarde dat anderen evenveel inleveren.

Indien bij algemene arbeidstijdverkorting de bedrijfstijd op het oorspronkelijke peil gehouden wordt, kan roulatie van arbeid plaatsvinden waardoor het positieve werkgelegenheidseffect ontstaat. Roulatieschema's die gebaseerd zijn op een arbeidstijdverkorting van minder dan 10% (een dagdeel), zijn echter in de praktijk moeilijk realiseerbaar. Overschakelen op ploegendienst kan de bedrijfstijd aanzienlijk vergroten, maar aan ploegendienst zijn ook veel nadelen verbonden. Niettemin zijn er combinaties denkbaar van arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid. Handhaving van de bedrijfstijd leidt tot minder gunstige werkgelegenheidseffecten indien werkgevers arbeidstijdverkorting als een middel zien om een flexibeler personeelsbestand op te bouwen of hun interne personeelsreserve te verminderen. Voorts kunnen de directe positieve werkgelegenheidseffecten van algemene arbeidstijdverkorting teniet gedaan worden, indien de arbeidsproductiviteit sterk zal stijgen of de benodigde extra werknemers niet op het desbetreffende deel van de arbeidsmarkt aanwezig zijn.

Hoewel algemene arbeidstijdverkorting op problemen stuit, is het wel denkbaar het beleid te richten op deelgroepen. Voor de marktsector houdt dit de noodzaak in van differentiatie naar bedrijfstakken. In de quartaire sector zijn de voorwaarden om arbeidstijdverkorting succesvol te doen verlopen voor de overheid beter beheersbaar. Gezien het feit dat er slechts een gedeeltelijke looninlevering nodig is en gezien het feit dat de bereidheid tot inkomensmatiging groter is wanneer daaraan zichtbare werkgelegenheidseffecten zijn verbonden, kan arbeidstijdverkorting in de quartaire sector als een beleidsmogelijkheid worden gezien. Indien als gevolg van de arbeidstijdverkorting de inkomens in de overheidssector achterblijven bij die in de marktsector, kan dit tevens tot gevolg hebben dat de aantrekkingskracht van de industrie op het arbeidsaanbod wordt vergroot.

Het totale aantal deeltijdwerknemers (bij de 35 uurgrens) bestaat thans voor 75% uit vrouwen. Deze vrouwen oefenen hun deeltijdwerkzaamheden vooral uit in de administratieve en dienstverlenende functies en overwegend in de lagere functiecategorieën. Deeltijdarbeid komt voorts vooral voor in niet-kapitaalgebruikende sectoren.

Aan de voor algemene arbeidstijdverkorting geldende voorwaarden kan bij deeltijdarbeid gemakkelijker worden voldaan: de evenredige inlevering van loon is onderdeel van de definiëring van deeltijdarbeid; de bedrijfstijd kan door gebruikmaken van deeltijdarbeid zelfs verlengd worden. Toch moet er rekening mee worden gehouden dat de bereidheid tot het werken in deeltijd niet groot zal zijn, vanwege het grote inkomensverlies. Er zijn evenwel deelgroepen aanwijsbaar die wel bereid zijn loon in te leveren voor vrije tijd. Een toenemende beschikbaarheid van deeltijdbanen kan een omvangrijk arbeidsaanbod opwekken van vrouwen die zich vanwege de huidige geringe vraag naar deeltijdarbeid nooit als werkzoekende hebben laten registreren of die het inkomensver-

lies van het gezin als gevolg van de deeltijdarbeid van de man willen compenseren. Verwacht mag worden dat als gevolg van deeltijdarbeid in de eerste plaats de niet-geregistreerde werkloosheid zal verminderen. Voorts gelden met betrekking tot de effecten op de werkloosheid bij deeltijdarbeid dezelfde beperkingen die bij algemene arbeidstijdverkorting gesignaleerd werden (gevolgen van produktiviteitstoename, interne arbeidsreserve, discrepantie op de arbeidsmarkt).

De effecten van deeltijdarbeid voor de uitgaven aan sociale zekerheid kunnen aanzienlijk zijn. In het algemeen zal als gevolg van de geringere arbeidsbelasting het arbeidsongeschiktheidsrisico verminderen. Herintreding van uitkeringsgerechtigden in beroepsarbeid kan de sociale zekerheidsuitgaven verminderen. Weliswaar zijn de uitkeringsrechten van werkloze deeltijdwerkers op het ogenblik zeer beperkt. Toename van het aantal deeltijdwerkers zal echter op den duur niet los gezien kunnen worden van uitbreiding van de rechten op sociale zekerheid van deeltijdwerkers. Met name de kostwinnerschapsbepalingen werken discriminerend.

Door deeltijdarbeid worden in de personele structuur van een organisatie veranderingen aangebracht, waarbij in het algemeen getracht wordt de functionele en de produktiestructuur onveranderd te laten, hetgeen tot fricties aanleiding kan geven. Een evenwichtige onderlinge afstemming tussen deze structuren is derhalve een belangrijk aandachtspunt bij de invoering of uitbreiding van deeltijdarbeid.

In sociaal-cultureel opzicht is van belang dat deeltijdarbeid de sekse-rolverdeling zal kunnen veranderen en op deze wijze kan bijdragen aan de emancipatie van de vrouw. Behalve de verdeling van de betaalde arbeid is daartoe verdeling van de onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen nodig. Deeltijdarbeid van vooral mannen kan hiertoe de mogelijkheid scheppen. Op lange termijn (de Emancipatie-Kommissie denkt hierbij aan de volgende generatie) is een situatie denkbaar waarin de arbeidstijd drastisch verkort is en iedereen, mannen en vrouwen, aan betaalde arbeid deelneemt. Een dergelijke verdeling van de huidige hoeveelheid arbeid over de huidige bevolking vergt een arbeidstijd van circa 25 uur. Bevordering van deeltijdarbeid ziet de Emancipatie-Kommissie als een stap op weg naar de 25-urige werkweek.

Beleid, gericht op het stimuleren van deeltijdarbeid, kan zowel op de vraagzijde als op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt gericht worden. Ter verruiming van het aanbod kunnen in het algemeen aan deeltijdwerkers dezelfde rechten worden toegekend als aan volle-tijdwerkers naar rato van het aantal gewerkte uren. Ook in het sociale zekerheidsstelsel kunnen aan deeltijdwerkers dezelfde rechten worden toegekend. Kostwinnerschapsbepalingen, zowel in de sociale zekerheids sfeer als in de secundaire arbeidsvoorwaarden, werken discriminerend voor deeltijdwerkers. Ook de vraag naar deeltijdwerkers kan worden vergroot. Omdat er bij werkgevers nog veel weerstand bestaat tegen deeltijdarbeid, kan de drempel tot het invoeren van deeltijdarbeid worden verlaagd door het verlenen van een eenmalige subsidie bij de creatie van een deeltijdbaan. Vanuit het oogpunt van emancipatie kan deze subsidie tevens gericht worden op vooral mannelijke werknemers en op de hogere functiegroepen. Voorts kan het beleid erop gericht worden de bestaande belemmeringen in de produktiestructuur te verminderen. De overheid kan bij haar eigen personeelsbeleid ten aanzien van deeltijdarbeid een voorbeeldfunctie vervullen.

Uit de globale berekeningen die in dit verband zijn gemaakt, blijkt dat in geval de helft van de 35-jarigen één jaar betaald educatief verlof zou genieten, dit neer zou komen op een premiestijging van ongeveer f 400,-. De met het SECMON-A model berekende macro-economische gevolgen tonen een vrij gunstig beeld.<sup>65</sup> Zo zal bijvoorbeeld de werkloosheid dalen terwijl het financieringstekort en het saldo op de lopende rekening slechts in geringe mate worden beïnvloed.

Een beleid met betrekking tot educatief verlof zal er evenwel rekening mee

<sup>65</sup> Bij een deelnemingspercentage van 50% en een uitkering van 80% van het laatst verdiende loon.

moeten houden dat de geneigdheid tot studie bij de lagere inkomensgroepen geringer is dan bij de hogere inkomensgroepen. Bovendien is het zeer wel denkbaar dat werknemers bij een uitkering van 80% van hun loon beneden het bestaansminimum komen. Mede omdat vergroting van de gelijkheid van kansen een belangrijke doelstelling is van educatief verlof, kan het inkomensoffer dat gevraagd wordt bij deelname aan educatief verlof gedifferentieerd worden naar de hoogte van het laatst verdiende inkomen.

### 3.6.2 *Evaluatie en conclusies*

Met arbeidstijdverkorting kunnen verschillende doelstellingen worden nagestreefd, zoals vergroting van de hoeveelheid vrije tijd, vermindering van de sociale ongelijkheid en emancipatie van de vrouw alsook herverdeling van de werkgelegenheid.

Vergroting van de hoeveelheid vrije tijd is in het verleden een belangrijk doel geweest van arbeidsduurverkorting, maar geniet op het ogenblik een lage prioriteit bij werknemers in vergelijking met behoud van loon. Niettemin kunnen individuele werknemers door middel van deeltijdarbeid meer vrije tijd verwerven, zij het voor eigen rekening.

De tweede doelstelling, namelijk vermindering van de sociale ongelijkheid en emancipatie van de vrouw, kan met elk van de uitgewerkte vormen bevorderd worden. Door middel van educatief verlof kunnen gelijkere kansen gerealiseerd worden, indien lager geschoolden en lager betaalden meer dan gemiddeld aan educatief verlof deelnemen; indien hiertoe geen maatregelen genomen worden, zullen de hogere sociaal-economische groepen het meest van deze regeling profiteren. De emancipatie zal door de hier uitgewerkte vorm van educatief verlof niet bevorderd worden, omdat de sekse-rolverdeling er niet door wordt aangetast; het patroon van mannelijke beroepsarbeid en vrouwelijke verzorgingsarbeid blijft immers gehandhaafd. De vermindering van de sociale ongelijkheid tussen mannen en vrouwen kan wel worden nagestreefd door middel van algemene arbeidstijdverkorting, doordat de kortere arbeidstijd meer deelname van de man in de verzorgende huishoudelijke arbeid toestaat. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de vrouw arbeid buitenshuis kan verrichten. Overigens wordt het effect van algemene arbeidstijdverkorting op emancipatie erg afhankelijk geacht van de vorm van arbeidstijdverkorting, namelijk per dag of bijvoorbeeld per week of per jaar. Arbeidstijdverkorting per dag biedt de meeste mogelijkheden tot gelijktijdige herverdeling van onbetaalde arbeid. Niettemin blijft het effect gering zolang de arbeidstijd niet verregaand verkort wordt, bijvoorbeeld tot de door de Emancipatie-Kommissie voorgestane 25 uur per persoon. Omdat de sekse-rolverdeling niet alleen bepaald wordt door instituties, maar ook door de veelal traditionele mentaliteit van de betrokkenen kan algemene arbeidstijdverkorting en deelname van de vrouw in beroepsarbeid gemakkelijk leiden tot een dubbele belasting van vrouwen. Bij deeltijdarbeid speelt dit in mindere mate een rol. Met deeltijdarbeid wordt de mogelijkheid geschapen dat personen die dit willen en die ook reële mogelijkheden daartoe hebben (bijv. door hun opleiding en inkomen), kiezen voor andere dan de traditionele leefwijzen. Vanuit het oogpunt van emancipatie moet een beleid gericht op deeltijdarbeid echter wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deeltijdarbeid moet in dat geval een volwaardige arbeidsvorm zijn wat betreft kwaliteit en rechtspositie. Het stelsel van sociale zekerheid is niet voldoende ingesteld op deeltijdarbeid en met name niet op beroepsarbeid van de gehuwde vrouw. Zo is het van belang, dat wanneer twee mensen in deeltijd werken, zij in het stelsel van sociale zekerheid niet worden teruggeworpen op het traditionele kostwinnerschap. Voorts moet vanuit het oogpunt van emancipatie deeltijdarbeid bij mannen gestimuleerd worden, opdat niet door deeltijdarbeid juist het bestaande rolpatroon bevestigd wordt, waarin de betaalde arbeid van de vrouw slechts aanvullend is. Op langere termijn kan deeltijdarbeid een overgang betekenen naar de 25-urige werkweek voor mannen en vrouwen.

De derde genoemde doelstelling is het verdelen van werkgelegenheid. Algemene arbeidstijdverkorting kan een aanzienlijke reductie van de werkloosheid

bewerkstelligen, indien de loonsom niet toeneemt en de bedrijfstijd gehandhaafd wordt. Deze voorwaarden lijken moeilijk realiseerbaar. De bereidheid tot looninlevering is gering, al neemt deze wel toe. Voorts is de kans groot dat de arbeidstijdverkorting door bedrijven wordt aangegrepen om de flexibiliteit van het personeelsbestand te vergroten. Bij gebrek aan doelmatige roulatieschema's zal ook het handhaven van de bedrijfstijd problemen opleveren. Beperking van de algemene arbeidstijdverkorting tot de niet-kapitaalgebruikende sectoren kan dit probleem grotendeels ondervangen, maar betekent tevens dat de gevolgen van de economische situatie op een beperkte groep werknemers worden afgewenteld. Bij deeltijdarbeid kan gemakkelijker voldaan worden aan de voorwaarden van looninlevering en behoud van de bedrijfstijd. Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat grote groepen werknemers vanwege hun inkomenspositie niet bereid en in staat zijn in deeltijdarbeid te gaan werken, ook al is op dit ogenblik het aanbod van deeltijdwerkers veel groter dan de vraag naar deeltijdarbeid. Voor zover de bereidheid tot deeltijdarbeid bestaat, mag verwacht worden dat, ter compensatie van het inkomensverlies in gezinnen ten gevolge van deeltijdarbeid van de man, een extra arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen gegenereerd wordt. De bereidheid om inkomen in te leveren voor vrije tijd is het grootst bij de hogere inkomensgroepen. Mogelijk zijn ook alleenstaanden meer dan gemiddeld in staat en bereid tot deeltijdarbeid. Vanuit de emancipatiedoelstelling ligt het voor de hand deeltijdarbeid vooral te bevorderen bij mannen en werknemers in hogere functies. Gezien de omvang van de groep hogere functies en het extra opgeroepen arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen, mogen echter niet te hoge verwachtingen ten aanzien van de werkgelegenheid gekoesterd worden. Ook betaald educatief verlof kan bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid. Veel hangt hierbij af van het deelnemingspercentage. Wanneer educatief verlof slechts verleend wordt voor een studie of cursus, lijkt een deelnemingspercentage van 50% vooralsnog een hoge schatting. Bij een deelname van 50% aan educatief verlof gedurende een jaar treedt een vermindering van de werkloosheid op zonder dat in andere opzichten grote negatieve effecten optreden. Wanneer echter de verlofgangers niet worden vervangen, bijvoorbeeld doordat de gevraagde arbeidskrachten niet te vinden zijn, treedt een opwaartse druk op de lonen op.

Behalve de drie bovengenoemde doelen, die rechtstreeks verbonden zijn met het denkbeeld arbeidsduurverkorting, zijn er een aantal neveneffecten, die in de evaluatie moeten worden meegewogen. De inkomensverdeling zal bij arbeidstijdverkorting in het algemeen genivelleerd worden, omdat van de lager betaalden en sociale minima nauwelijks offers kunnen worden gevraagd. Ook bij deeltijdarbeid zal een nettonivellering optreden indien werknemers in hoger betaalde functies meer in deeltijd gaan werken. Bij elk van de drie vormen zal het aantal niet-actieven kunnen dalen, hetgeen een gunstig effect heeft op de collectieve lasten. In de berekening met betrekking tot de algemene arbeidstijdverkorting is deze financieringsruimte echter al besteed aan een verlaging van de belasting- en premiedruk ter compensatie van de inkomensdaling. Bij deeltijdarbeid moet rekening worden gehouden met een per werknemer meer dan evenredig verminderde belastingopbrengst ten gevolge van het progressieve tarief. Educatief verlof leidt tot een stijging van de premiedruk. Zowel bij deeltijdarbeid als bij educatief verlof kunnen stimuleringsmaatregelen extra overheidsbestedingen vergen. Dit geldt met name voor de aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid aan de individualisering van de inkomensverwerking. De economische groei wordt door arbeidstijdverkorting niet sterk beïnvloed, indien althans aan de genoemde voorwaarden — looninlevering en handhaving bedrijfstijd — is voldaan.

De arbeidsmarkt wordt uiteraard wel ingrijpend beïnvloed. Doordat de arbeidsmarkt op macroniveau meer in evenwicht komt, zullen de al bestaande tekorten op deelmarkten zich sterker doen gelden. In geval de algemene arbeidstijdverkorting beperkt wordt tot de werknemers in de quartaire sector, kan de wijziging in de beloningstructuur er wellicht toe leiden dat industriële arbeid een grotere aantrekkingskracht zal gaan uitoefenen. Een groter aandeel van deeltijdarbeid zal het arbeidsaanbod flexibeler maken wat betreft arbeids-

duur, waardoor het functioneren van de arbeidsmarkt verbetert. Omdat deeltijdarbeid echter samengaat met een toename van het aantal inkomensverdieners per huishouden, zal vooral de geografische mobiliteit verminderen. Educatief verlof kan de mobiliteit vergroten, doordat het een breuk betekent in het arbeidsleven. Het functioneren van de arbeidsmarkt zal er niet noodzakelijk door verbeteren, aangezien het volgen van tweede-kans-onderwijs de verwachtingen van de werknemer ten aanzien van de kwaliteit van zijn arbeid kan doen stijgen.

Samenvattend kan gesteld worden, dat een beleid, gericht op arbeidsduurverkortung, positieve effecten kan hebben op de werkloosheid en gunstige voorwaarden beoogt te scheppen voor de emancipatie van de vrouw. Algemene arbeidstijdverkortung is echter aan zulke stringente voorwaarden gebonden dat doorvoering hiervan op korte termijn minder wenselijk moet worden geacht. In elk geval is geleidelijkheid van invoering en differentiatie naar bedrijfstak nodig; de gunstigste omstandigheden doen zich dan voor in de quataire sector. Hiermee kan de werkloosheid bestreden worden; de wijziging in de beloningsstructuur kan er voorts toe leiden dat de aantrekkingskracht van industriële arbeid toeneemt.

Voorts kunnen ter bestrijding van de werkloosheid deeltijdarbeid en educatief verlof gehanteerd worden. Deze vormen van arbeidsduurverkortung sluiten elkaar geenszins uit. Gezien de onzekerheid van het effect op de werkloosheid zullen echter de eigen doelen van deeltijdarbeid en educatief verlof, namelijk respectievelijk emancipatie en ontplooiing, in de beleidsoverwegingen een belangrijke rol moeten spelen. Educatief verlof biedt een aanzienlijk aantal arbeidsplaatsen indien de verlofgangers worden vervangen. Het beleid zal er derhalve op toe moeten zien dat educatief verlof slechts verleend wordt indien de opvallende plaatsen worden opgevuld. Voorts zal het nodig zijn de deelname aan educatief verlof van vooral lager geschoolden en lager betaalden te stimuleren door van hen in mindere mate financiële offers te vragen. Hoewel educatief verlof als maatregel op korte termijn niet als ongewenst moet worden beschouwd, is nadere studie van de effecten van een gerichte stimulering van educatief verlof voor de lager geschoolden en lager betaalden noodzakelijk. Hierin zal moeten worden meegewogen dat educatief verlof als tweede-kans-onderwijs een positieve bijdrage kan leveren aan de gelijkheid van kansen.

Bij deeltijdarbeid zal naast de werkloosheid de emancipatie een belangrijke beleidsoverweging moeten zijn. Deeltijdarbeid kan in de eerste plaats gestimuleerd worden door de rechtspositie van deeltijdwerkers gelijk te trekken met die van andere werknemers. Voorts kan het aanbod van deeltijdwerkers vergroot worden door ook het stelsel van sociale zekerheid af te stemmen op de deeltijdwerker. Indien op langere termijn deeltijdarbeid een normale arbeidsvorm wordt en het gangbaar zal zijn dat in een samenlevingsverband het inkomen door meerdere personen zal worden binnengebracht, zal het kostwinnerschap aan vanzelfsprekendheid inboeten. Het verlangen tot individualisering van de rechten op sociale zekerheid is daarmee inherent aan de toename van deeltijdarbeid. Meer nog dan het vergroten van het aanbod van deeltijdwerkers is het op het ogenblik nodig de vraag naar deeltijdarbeid te stimuleren. Voor het bevorderen van de emancipatie is het nodig deeltijdarbeid vooral te bevorderen bij mannen en in de hogere functies. De coördinatie en communicatieproblemen die in verband met deeltijdarbeid genoemd worden, kunnen worden verminderd door de zelfstandigheid van werknemers te vergroten en hen een meer geïntegreerd takenpakket te geven. Op deze wijze wordt tevens de kwaliteit van deeltijdarbeid verbeterd en wordt deeltijdarbeid aantrekkelijker voor werknemers met een hoger opleidingsniveau.

## HOOFDSTUK 4. SCHAARSTEVERHOUDINGEN EN BELONINGSSTRUCTUUR

### 4.1 Inleiding en probleemstelling

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre een betere doorwerking van de krachten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zou kunnen bijdragen tot het oplossen of verminderen van problemen in ons arbeidsbestel. Hierbij gaat het vooral om een vermindering van de kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Verscheidene maatschappelijke groeperingen hebben erop gewezen, dat de prijsvorming op de arbeidsmarkt steeds minder adequaat functioneert, hetgeen een belangrijke oorzaak zou zijn van de huidige problemen. Hierop is bijvoorbeeld gewezen door het Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO, het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond NCW en de Teldersstichting.<sup>1</sup>

Zo stelt bijvoorbeeld de Raad van de Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW: 'In concreto zal het inkomensbeleid ervoor moeten zorgen dat meer prikkels worden gecreëerd voor alle betrokkenen — ondernemers, werknemers en kapitaalverschaffers — om te komen tot een nieuw elan in de (export)marktsector en tot bevordering van dynamiek en flexibiliteit daarin'.<sup>2</sup> Verder ziet Frijns<sup>3</sup> onder andere de rigiditeit in de beloningsverhoudingen als een van de oorzaken van de werkloosheidsproblematiek. Volgens de Raad voor de Arbeidsmarkt<sup>4</sup> wordt het incidentele loon wel veelal in verband gebracht met de relatieve schaarste op de arbeidsmarkt maar bestaat er niettemin nauwelijks een verband tussen de ontwikkeling van het incidentele loon en de arbeidsmarktsituatie. In het Jaarverslag Arbeidsmarkt 1980<sup>5</sup> wordt gesteld dat een inkomensbeleid een belangrijke rol kan spelen bij het bevorderen van een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar dat het niet goed mogelijk is deze aansluiting op korte termijn te bereiken, omdat de beloningsstructuur sterk beïnvloed wordt door institutionele factoren. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vat deze problematiek onlangs samen in de volgende aanbeveling voor het sociaal-economisch beleid in ons land:<sup>6</sup> 'A reduction of social security benefits for the inactive population of working age relative to incomes from employment and increased wage differentials in favour of manufacturing industry relative to those in other activities seem essential in order to obtain results over the medium term, by restoring incentives for gainful employment and a sufficient degree of labour mobility, thus allowing the potentially more productive sectors of the economy to attract labour. This would require some retreat from well-established indexation arrangements and a re-examination of standards of social benefits to certain categories (like the not genuinely "disabled" workers)'.

De belangrijkste problemen waarvoor de aanhangers van de hiervoor beschreven opvatting de aandacht vragen, zijn de volgende:

<sup>1</sup> Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond NCW, *Inkomensbeleid en overwinstdeling*; 's-Gravenhage, 1975, p. 20. Prof. mr. B.M. Teldersstichting, *Arbeid, een studie over de plaats van de arbeid in de maatschappij van morgen*; 's-Gravenhage, 1977.

<sup>2</sup> Raad van de Nederlandse werkgeversverbonden VNO en NCW, *Inkomensbeleid in de jaren zeventig en tachtig*; 's-Gravenhage, 1981, p. 18.

<sup>3</sup> J.M.G. Frijns, 'De invloed van een slecht functionerende arbeidsmarkt op de werkgelegenheidscreatie door bedrijven'; *Economisch Statistische Berichten*, 2 juli 1980, 66e jaargang nr. 3261.

<sup>4</sup> Raad voor de Arbeidsmarkt, *Arbeidsmarktverkenningen*; 's-Gravenhage, 1981, p. 67.

<sup>5</sup> Ministerie van Sociale Zaken, *Jaarverslag Arbeidsmarkt*; 's-Gravenhage, 1980, p. 58.

<sup>6</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, *Economic Surveys: The Netherlands*, Paris, 1981, p. 39.

1. doordat veranderingen in de schaarsteverhoudingen en produktiviteitsverschillen onvoldoende in beloningsverschillen tot uitdrukking kunnen komen (o.a. door het bestaan van koppelingsmechanismen) ontstaat er een onverantwoorde opwaartse druk op het loonniveau die zowel op macroniveau als op het niveau van bepaalde bedrijfstakken onze concurrentiepositie aantast;

2. de door velen als te zwaar ervaren druk van sociale premies en belastingen tracht men af te wentelen, waardoor onder andere de inflatie wordt aangewakkerd en de internationale concurrentiepositie wordt aangetast. In deze gedachtengang ontstaat de zware premie- en belastingdruk onder andere door een te grote omvang van het aantal niet-actieven, die weer veroorzaakt wordt door de gebrekkige aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid;

3. doordat de veranderingen in de schaarsteverhoudingen en de produktiviteitsontwikkeling onvoldoende tot uitdrukking kunnen komen in de beloningen en de prijzen, kan bij marktpartijen de neiging ontstaan uit te wijken naar het 'zwarte circuit', aangezien men in dit circuit de nivellerende uitkomst voor de netto-beloningen minder ervaart;

4. door de gebrekkige marktwerking kunnen zwakke bedrijven in de sfeer van de beloningen niet de noodzakelijke aanpassingen uitvoeren. Het gevolg hiervan is een omvangrijke overheidssteun aan het bedrijfsleven, waardoor de kans bestaat dat niet-levensvatbare bedrijven in stand worden gehouden en de collectieve lastendruk op gezonde bedrijven toeneemt;

5. doordat veel werknemers de beloningsstructuur onrechtvaardig achten, omdat daarin hun schaarse capaciteiten en hun produktiviteit onvoldoende tot uitdrukking zouden komen, neemt de neiging toe een beroep te doen op het stelsel van sociale zekerheid.

Uit deze opsomming blijkt dat een aantal economische problemen aan het ontbreken van marktconformiteit wordt toegeschreven. Het ligt niet in de bedoeling in dit oriëntatieterrein al deze vraagstukken te onderzoeken; hier gaat het slechts om de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt in relatie tot de beloningsverschillen. In het kader van deze beperkte problematiek hangen onder andere de volgende knelpunten met de gebrekkige marktwerking samen:

- tekorten of overschotten in het arbeidsaanbod;
- een geringe beroepsmobiliteit;
- ontbreken van bereidheid om onaangenaam werk te verrichten;
- ontoereikend zoek- of selectiegedrag.

De opzet van dit oriëntatieterrein is na te gaan in hoeverre deze problemen kunnen worden verminderd of opgelost door een grotere marktconformiteit, dat wil zeggen door een betere werking van vraag en aanbod dank zij een gedifferentieerd loonbeleid.

Alvorens tot een oordeel over mogelijke oplossingen in deze richting te kunnen komen, zal eerst moeten worden vastgesteld in hoeverre en door welke factoren de marktwerking wordt gehinderd. Daartoe zal in paragraaf 4.2 kort worden ingegaan op de verschillende theoretische verklaringen van beloningsverschillen. Hierbij kunnen twee benaderingen worden onderscheiden, een sociologische en een economische. In de sociologische benadering staan institutionele factoren centraal. Instituties kunnen de krachten van vraag en aanbod zo doorkruisen dat zij de marktwerking belemmeren. In paragraaf 4.3 zal een beperkt aantal instituties besproken worden die tot de belangrijkste belemmeringen van de marktwerking gerekend kunnen worden. De economische benadering zal aan de hand van empirische gegevens worden gevolgd in paragraaf 4.4. In deze benadering staan de krachten van vraag en aanbod, of met andere woorden, de schaarsteverhoudingen centraal. De relatie tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur kan vanuit twee invalshoeken worden gezien. Om te beginnen kan men zich afvragen in hoeverre veranderingen in de schaarsteverhoudingen doorwerken in de beloningsvoeten. Vervolgens rijst de vraag, in hoeverre veranderingen in de beloningsvoeten gevolgen hebben voor vraag en aanbod. Beide invalshoeken zullen ook bij de empirische analyse worden gevolgd. Wil het marktmechanisme kunnen bijdragen aan de opheffing van

knelpunten, dan zal er in beide richtingen van effectieve beïnvloeding sprake moeten zijn. In paragraaf 4.5 worden enkele aanknopingspunten voor beleid geformuleerd, die kunnen bijdragen tot een verbeterde marktwerking en daarmee tot een verzachting van problemen op de arbeidsmarkt. In paragraaf 4.6 ten slotte zal van dit oriëntatieterrein een samenvatting en evaluatie worden gegeven.

## 4.2 De theoretische verklaring van beloningsverschillen

De meest gangbare economische theorie ter verklaring van beloningsverschillen is de neoklassieke theorie, ook wel aangeduid als grensproductiviteitstheorie. De kerngedachte van deze theorie is, dat de beloningen van produktiefactoren (niet alleen arbeid, maar ook grond en kapitaal) moeten worden opgevat als prijzen, die evenals de prijzen van bijvoorbeeld consumptiegoederen worden bepaald door de krachten van vraag en aanbod. Hoewel deze theorie van toepassing is op alle produktiefactoren, beperken we ons hier tot de factor arbeid. Ondernemers oefenen vraag uit naar arbeid, omdat ze die arbeid nodig hebben voor de voortbrenging van goederen en diensten. De vraag naar arbeid hangt daarom mede af van de produktiviteit van de arbeid en van de vraag naar eindprodukten. Volgens de neoklassieke gedachtengang zal in de evenwichtssituatie, wanneer vraag en aanbod aan elkaar gelijk zijn, de beloning van een bepaalde soort arbeid bepaald worden door de waarde van de grensproductiviteit van die soort arbeid; vandaar de aanduiding 'grensproductiviteitstheorie'.

In de neoklassieke theorie nemen het marktmechanisme en de concurrentie tussen vragers en aanbieders van arbeid een centrale plaats in. Naarmate arbeid schaarser is zal de concurrentie tussen de ondernemers om die schaarse arbeid de beloning opdrijven en omgekeerd. Werkloosheid is in deze gedachtengang dan ook slechts een tijdelijk verschijnsel, indien althans het marktmechanisme vrijelijk kan werken. Door aanpassing van het reële beloningsniveau kan immers altijd weer een evenwicht tussen vraag en aanbod worden gevonden.

Is alle arbeid betrekkelijk homogeen en kan de overgang tussen sectoren of beroepen eenvoudig plaatsvinden, dan zal onder invloed van de concurrentie een tendens bestaan naar een uniform beloningsniveau van de factor arbeid. Is ergens het beloningsniveau relatief hoog, dan zal hierdoor aanbod van elders worden uitgelokt, waardoor de beloning daalt terwijl daar waar het aanbod vermindert het beloningsniveau juist zal stijgen. In werkelijkheid echter zijn er allerlei factoren, die de mobiliteit tussen sectoren, beroepen en functies belemmeren. Zulke factoren zijn:

- de onaantrekkelijkheid van bepaalde soorten arbeid bij een gegeven beloningsniveau, waardoor de aanbieders van arbeid ervan kunnen worden weerhouden om dergelijk werk te aanvaarden;
- regionale immobiliteit;
- het ontbreken van voldoende informatie bij de marktpartijen over de situatie van vraag en aanbod;
- verschillen in de kwaliteit van de aangeboden arbeid, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in opleidingsniveau, waardoor in feite het aanbod voor bepaalde soorten arbeid wordt beperkt.

Belemmeringen als hierboven genoemd worden in de economische theorie aangeduid als onvolkomenheden van de arbeidsmarkt, waardoor de concurrentie wordt beperkt. Deze onvolkomenheden brengen met zich mee dat de arbeidsmarkt in feite bestaat uit deelmarkten waartussen slechts in meer of minder beperkte mate overgang plaatsvindt of plaats kan vinden. Neemt de vraag naar een bepaald soort arbeid toe en kan het aanbod door onvolkomenheden op de arbeidsmarkt zich hierbij niet voldoende aanpassen, dan zal dit leiden tot een hogere beloning voor deze soort arbeid. Onvolkomenheden op de arbeidsmarkt leiden zo tot schaarstevschillen, die weer tot uitdrukking komen in beloningsverschillen. De essentie van de neoklassieke gedachtengang blijft hiermee onverlet. Het zijn de krachten van vraag en aanbod die de beloningsniveaus en daarmee de beloningsverschillen bepalen. De beloningsverschil-



len tussen academici en ongeschoolde arbeiders hebben in dit opzicht dezelfde betekenis als de prijsverschillen tussen automobielen.

Schaarse talenten zullen volgens de neoklassieke gedachtengang hoger worden beloond dan minder schaarse. Aan deze samenhang tussen schaarste- verhoudingen en beloningsstructuur wordt een belangrijke functie toegekend voor de allocatie, dat wil zeggen voor de verdeling van de beschikbare produktieve krachten over de verschillende aanwendingsmogelijkheden. Het marktmechanisme zal er door beloningsverschillen voor zorgen dat de verschillende soorten arbeid daar worden aangewend, waar ze het meest produktief zijn. Aldus wordt bevorderd dat voor de economie als geheel de beschikbare hulpbronnen optimaal worden aangewend.

De neoklassieke theorie ter verklaring van beloningsverschillen heeft wellicht onder economen de meeste aanhang. De oorspronkelijke theorie is op tal van manieren geamendeerd en uitgewerkt. Deze nadere uitwerkingen zijn vaak partieel in die zin dat zij zich richten op of het aanbod van, of op de vraag naar produktiefactoren. Zo concentreert de 'human-capital' benadering zich op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, waarbij inkomensverschillen worden gerelateerd aan verschillen in de kosten van gevolgde opleiding. De educatieplanningbenadering concentreert zich op de vraagzijde van de arbeidsmarkt en leidt de vraag naar verscheidene, door opleidingsniveau van elkaar verschillende, typen arbeid af uit gepostuleerde relaties tussen produktietechnieken.

Tinbergen neemt zowel vraag als aanbod in beschouwing.<sup>7</sup> De vraag naar arbeid wordt afgeleid uit een produktiefunctie waarin verschillende typen arbeid worden onderscheiden. Het aanbod van arbeid wordt onderscheiden naar opleidingsniveau. In de studies van Tinbergen staat de vraag centraal op welke wijze het onderwijs een bijdrage kan leveren tot een grotere inkomensgelijkheid. In een pre-advies voor de werkconferentie, die gehouden werd ter voorbereiding van dit rapport, stelt Tinbergen dat uit zijn onderzoekingen en die van anderen blijkt dat over een lange periode bezien de inkomensongelijkheid aanzienlijk is gedaald.<sup>8</sup> Deze daling is volgens Tinbergen veroorzaakt door een sterke stijging van de deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs, waardoor de relatieve schaarste van de hoger opgeleiden is verminderd. Zo zullen, volgens schattingen van Tinbergen, de inkomens van academici in de Verenigde Staten in de periode 1900–1990 in verhouding tot het gemiddeld inkomen van niet-academici met 25% dalen; voor Nederland berekent hij een daling met ongeveer 33%. Gezien de lange termijn waarop het onderzoek van Tinbergen en de daaruit resulterende aanbevelingen betrekking hebben, zijn deze voor het onderhavige oriëntatieterrein niet van direct belang. Tinbergen realiseert zich ook dat voor de korte termijn andersoortige maatregelen genomen moeten worden en doet daarvoor in zijn genoemde paper enkele suggesties.<sup>9</sup> Zo beveelt hij onder andere een betere beloning voor onaangename werkzaamheden aan; in paragraaf 4.5 – aanknopingspunten voor beleid – zal hier nader aandacht aan worden besteed.

Uit verschillende onderzoekingen blijkt dat onderwijs op korte termijn slechts een beperkte bijdrage levert aan de verklaring van de personele inkomensongelijkheid. Tal van andere factoren spelen bij de verklaring van de inkomensongelijkheid een rol, zoals toeval, specifieke persoonsgebonden kenmerken, hiërarchische structuren, vermogensbezit enzovoort. De benaderingen die gebruik maken van stochastische modellen leiden tot niet minder slechte resultaten dan de overige theorieën. Mustert concludeert dan ook dat het verklarend vermogen van de economische theorieën gering is.<sup>10</sup> P. Wiles gaat in dit verband een stap verder en stelt dat er helemaal geen theorieën zijn die de personele inkomensverdeling kunnen verklaren: 'The economist's fault

<sup>7</sup> J. Tinbergen, *Income distribution, Analysis and Policies*; Amsterdam-Oxford, North-Holland Publishing Company, 1975.

<sup>8</sup> J. Tinbergen, *Scarcity and Earningsstructure*, Interne notitie WRR, 1979, p. 9.

<sup>9</sup> J. Tinbergen, *ibid.*, p. 9.

<sup>10</sup> G.R. Mustert, *Van dubbeltjes en kwartjes*; serie Voorstudies en achtergronden, nr. V3, 's-Gravenhage, staatsuitgeverij, 1977.

has been to assume that there *is* a theory of income distribution. But there is not: there is only a theory of the valuation of productive services on a market. There is not ... a theory of the distribution of the ownership of those services. All that is a matter of economic and political history — three long words for which the single shorter one, “chance”, might be substituted without great loss’.<sup>11</sup>

In het voorgaande werd geschetst hoe men vanuit de neo-klassieke analyse beloningsverschillen tracht te verklaren. Zo’n verklaring kan echter niet uitputtend zijn. Ook vanuit de sociologie houdt men zich bezig met beloningsverschillen, zij het op een geheel andere wijze. De eigen visie van de sociologie op de onderhavige problematiek ligt reeds besloten in een ander uitgangspunt dat in deze discipline wordt gehanteerd. Beschouwt de economie een marktpartij als iemand die streeft naar nutsmaximalisatie en daartoe rationeel en consequent de beschikbare middelen aanwendt, de sociologie geeft meer aandacht aan het gedrag dat uit gewoonten, plichtsbesef, macht en dergelijke voortvloeit. Dit verschil leidt tot een andere opvatting omtrent de inhoud van het begrip ‘ruil’. In de economie is dit een transactie waarin alle partijen hun eigen baten trachten te maximaliseren. In de sociologie is ruil veel meer een vorm van geïnstitutionaliseerd gedrag, waarop een individu juist vanwege dit geïnstitutionaliseerde karakter weinig invloed kan uitoefenen. In de ruil komt juist maximale reciprociteit tot uitdrukking, tegenover ieder quid staat direct een quo. In relaties met een meer ‘sociaal’ karakter is de reciprociteit veel indirecter, dat wil zeggen dat het gedrag veel meer gekenmerkt wordt door loyaliteiten. Daardoor is het mogelijk dat de ene partij een prestatie levert die pas na geruime tijd door de andere partij wordt beantwoord met een contreprestatie.

Sociologisch gezien wordt beloning van arbeid niet strikt gezien als ruil van arbeidsprestaties tegenover honorering. De hoogte van het inkomen is veel meer afhankelijk van de arbeidspositie welke betrekkelijk duurzaam vastligt in de sociale stratificatie. Vandaar dat aspecten als status, prestige en gewoonten — de verwachtingen die op deze wijze met de positie verbonden zijn — zo’n belangrijke rol spelen. Sociologen zijn niet zozeer geïnteresseerd in de verklaring van het verschijnsel van inkomensverschillen als zodanig. Degenen die beloningsverschillen willen verklaren uit sociologische factoren zijn veelal economen. Sociologen beschouwen beloningsverschillen hoofdzakelijk als uitingsvormen van sociale ongelijkheid (dus positionele verschillen), zodat hun verklaring van deze ongelijkheid tevens die van de beloningsverschillen omvat.<sup>12</sup> Met betrekking tot sociale ongelijkheid speelt status een belangrijke rol. Uit empirisch onderzoek is gebleken dat een van de belangrijkste indicatoren voor iemands status gelegen is in zijn beroep. In het algemeen zijn mensen geneigd status toe te kennen aan een beroep, los van de concrete individuele personen die dit beroep uitoefenen. Men acht het over het algemeen juist en rechtvaardig dat een functie met een hogere status beter betaald wordt. Op grond van dergelijke observaties wordt de opvatting verdedigd dat de status mede het beloningsniveau bepaalt. Zo stelt Pen — na erop gewezen te hebben dat een onderwijzer in het secundaire onderwijs om economische redenen nauwelijks geacht kan worden meer te moeten verdienen dan een onderwijzer in het primaire onderwijs: ‘In my opinion what counts is that society feels that a secondary schoolteacher ought to earn more. He is further up the ladder, and the number of rungs can be measured by the difference in income. This is a social evaluation ...’<sup>13</sup>

De opvatting dat beloningsverschillen in belangrijke mate bepaald worden door sociale verschillen, door sociale klassen, is niet noodzakelijkerwijze in strijd met de visie die het primaat bij de markt legt.<sup>14</sup> Sociale verschillen

<sup>11</sup> P.J.D. Wiles, *Economic Institutions Compared*; Oxford, Basil Blackwell, 1977.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld T. Parsons, *Essays in Sociological Theory*; Glencoe Free Press, 1954.

<sup>13</sup> J. Pen, *Income distribution*, Harmondsworth, The Penguin Press, 1971, p. 40.

<sup>14</sup> Beloningsverschillen behoeven bovendien niet geheel tot uitdrukking te komen in het geldelijk inkomen; sociale status verschaft ook psychisch inkomen en kan deels een substituuft vormen voor geldinkomen.

oefenen immers invloed uit op de samenstelling van het aanbod van arbeid. Gegeven het langs deze weg beïnvloede aanbod, wordt het inkomen weer door vraag en aanbod bepaald. Beschouwen economen de verschillende groepen die aldus op de arbeidsmarkt zijn te onderkennen, als niet-concurrerend, in de sociologie wordt dit gezien als het uitoefenen van macht, waarbij de bevoorrechte groepen de anderen de toegang verhinderen. Sociale ongelijkheid en daarmee inkomensongelijkheid wordt beschouwd als het resultaat van een machtsproces, dat door degenen die over meer macht beschikken in stand wordt gehouden ten eigen voordele.

Hoewel de twee hiervoor beschreven benaderingen van inkomensverschillen duidelijk uiteenlopen, aanvaardt de ene partij in het algemeen de verklaringsgrond van de andere partij. Verschillen van opvatting bestaan er alleen met betrekking tot het gewicht dat men aan de onderscheiden verklaringsoorzaken toekent. Deze wederzijdse 'verdraagzaamheid' tussen sociologen en economen komt voort uit het inzicht, dat in de praktijk inkomensverschillen door beide oorzaken ontstaan. Zo stelt Pen in dit verband: 'The interplay of the market and social convention is not an easy thing to disentangle, but one thing is certain, namely that the latter has a considerable effect on income distribution'.<sup>15</sup> Men kan de twee verklaringsoorzaken derhalve als complementair beschouwen.

De verwevenheid van uiteenlopende factoren die de beloningsverschillen bepalen, maakt echter tevens de onderhavige problematiek, zoals ook in de geciteerde uitspraak van Pen naar voren komt, zeer complex en moeilijk toegankelijk. De ontoegankelijkheid van de samenhangen wordt nog versterkt doordat de invloed van schaarsteverhoudingen zich niet alleen behoeft te uiten in veranderingen in de beloningsstructuur, maar ook andere vormen kan aannemen. Als gevolg van belemmering van de marktwerking, in de zin dat prijsaanpassingen niet altijd mogelijk zijn, kunnen er bijvoorbeeld hoeveelhedaanpassingen ontstaan. In feite kunnen aanpassingen op de meest onverwachte manieren en in verschillende vormen plaatsvinden. Als voorbeelden van aanpassingen die ontstaan door belemmering van het marktmechanisme, kunnen worden genoemd:

- het aantrekken van gastarbeiders; dit kan worden gezien als een hoeveelhedaanpassing, daar tegen de geldende honorering Nederlanders niet meer bereid zijn bepaalde werkzaamheden te verrichten, terwijl aanpassing van de beloning institutioneel wordt belemmerd;
- uitstoot van werkenden naar de WAO; doordat benedenwaartse aanpassingen van de lonen nagenoeg zijn uitgesloten kan men proberen werknemers die 'te duur' zijn geworden naar de WAO te laten afvloeien;
- deeltijdarbeid, vervroegde uittreding en dergelijke; in belangrijke mate worden economische problemen niet meer opgelost door bijvoorbeeld de minst productieve werknemers te ontslaan, maar wordt getracht de pijn 'eerlijker' te verdelen;
- aanpassing van het begrip 'passende arbeid'; waardoor men tracht kwantitatieve knelpunten op te lossen in plaats van door bijvoorbeeld het aanpassen van de beloningen;
- afnemen van de arbeidsmobiliteit; door het ontbreken van voldoende aanpassingen in de netto belonings sfeer vermindert de regionale of beroepsmatige mobiliteit;
- door het ontbreken van voldoende netto loonverschillen tussen beroepsgroepen vermindert het initiatief tot omscholing en dergelijke.

Zoals gezegd, is het de opzet van dit oriëntatieterrein om na te gaan in hoeverre problemen in ons arbeidsbestel opgelost of verminderd zouden kunnen worden door de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt beter in de beloningsstructuur tot uitdrukking te laten komen. Uitgaande van de vermelde conclusie aangaande de complementariteit van de economische en de sociologische benadering van beloningsverschillen, ligt het in de rede om bij de uitwerking van de probleemstelling beide invalshoeken te hanteren.

<sup>15</sup> J. Pen, op. cit., p. 40.

## 4.3 Instituties als belemmeringen van de marktwerking

### 4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf komt de sociologische benadering van beloningsverschillen aan de orde. De achterliggende gedachte is hierbij dat de marktwerking wordt belemmerd door institutionele factoren. Het gaat er dus om de belangrijkste instituties die van invloed zijn op de totstandkoming van de beloningsstructuur, te achterhalen en een eventuele dempende werking hiervan op de marktkrachten te traceren. Gegeven de eerder genoemde moeilijkheden, zal het niet mogelijk zijn de invloed van deze factoren nauwkeurig aan te geven. Veeleer zal het gaan om kwalitatieve analyses die slechts globale en tentatieve gevolgtrekkingen toelaten.

Instituties hebben niet slechts betrekking op sociale verschijnselen, maar ook economische transacties kunnen geïnstitutionaliseerd worden, in die zin dat bij dergelijke transacties steeds eenzelfde patroon valt waar te nemen. Institutionaliseren wordt dan opgevat als een verduurzaming van bepaalde vormen van gedrag. Een dergelijke verduurzaming brengt grote voordelen met zich mee, omdat dit het sociale en economische verkeer vereenvoudigt. Op deze wijze ontstaan vaste gedragspatronen, waardoor de betrokken partijen een bepaalde mate van zekerheid verkrijgen over het gedrag van anderen en mede daardoor over de uitkomsten van het proces. Institutionaliseren heeft dus voor een individu voordelen in de zin van grotere zekerheid; men behoeft zijn gedrag binnen dit kader niet steeds te motiveren en ook een legitimering is voorhanden. Dit verschijnsel van verduurzaming manifesteert zich eveneens bij groepsgegedrag. Groepsgegedrag wordt veelal ingegeven door gemeenschappelijke belangen van individuen die zich kunnen uiten in het gezamenlijk streven naar bepaalde machtsposities. Als zodanig kunnen groepsreacties ontstaan vanuit het oogmerk bepaalde instituties op het individuele niveau te doorbreken. Daar waar men instituties als knellend of nadelig ervaart, kan men door gezamenlijk optreden deze negatieve gevolgen trachten weg te nemen. Op het terrein van de arbeid zijn hiervan vele voorbeelden te vinden (bijv. het streven om CAO's af te sluiten ten einde de positie van het individu te verbeteren). Instituties hebben dus zowel positieve als negatieve aspecten.

In de huidige constellatie van loonvorming en verdeling spelen vele instituties een rol, waarvan de belangrijkste in het vervolg van deze paragraaf zullen worden behandeld.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- functiewaarderingssystemen (FWS);
- de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO);
- de koppeling van de hoogte van de minimumlonen en de uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid aan de ontwikkeling van de lonen in het bedrijfsleven;
- de hantering van het criterium 'passende arbeid'.

### 4.3.2 Functiewaarderingssystemen

De institutionalisering van de loonvorming heeft voor een belangrijk deel plaatsgevonden in functieclassificatie- en functiewaarderingssystemen. Functieclassificatie en functiewaardering zijn hulpmiddelen bij het bepalen van de relatieve beloningen van functies. Bij de toepassing van dergelijke systemen wordt uitgegaan van een beschrijving van de functies wat betreft de uit te voeren werkzaamheden, de te dragen verantwoordelijkheden en de werkomstandigheden. Functieclassificatie leidt tot het opstellen van een rangorde van functies en tot indeling van functies in klassen aan de hand waarvan een waardering kan plaatsvinden en de beloningen kunnen worden bepaald. Voor de duidelijkheid zij vermeld, dat met functiewaarderingssystemen *functies* worden gewaardeerd en niet de *personen* die deze functies vervullen. Bij het vaststellen van de beloning van een werknemer kan met de wijze van functievervulling rekening worden gehouden. Naast de functiewaarderingssystemen

worden er dikwijls in bedrijven nog afzonderlijke beoordelings- en promotiesystemen gehanteerd die per arbeidsorganisatie sterk verschillend zijn en soms weinig systematiek bevatten, zodat een duidelijk beleid ten aanzien van beoordeling en promotie nauwelijks aanwezig kan worden geacht. Met betrekking tot de functiewaarderingssystemen is meer informatie beschikbaar, onder andere doordat deze veelal zijn afgeleid van de zogenoemde 'genormaliseerde methode'. De genormaliseerde methode is een gestandaardiseerd systeem om binnen industriële arbeidsorganisaties de beloningsverschillen tussen functies te kunnen vaststellen. Deze methode beperkt zich evenwel tot het CAO-gebied en dit betekent dat het hoger personeel er veelal buiten valt. In de tijd van de geleide loonpolitiek werd de genormaliseerde methode als loonpolitiek instrument gebruikt op grond waarvan loonsverhogingen voor bepaalde categorieën functies werden toegekend of afgekeurd. Nadat de loonpolitieke betekenis was verdwenen, bleef een min of meer duidelijk systeem over dat alleen relevantie had op het niveau van de individuele arbeidsorganisatie.

De functieclassificatie is gebaseerd op een analyse van functie-eisen die worden gegradeerd in puntenwaarderingen en vervolgens met afweegfactoren worden vermenigvuldigd. Hierdoor ontstaat een puntentotaal voor elke functie dat bepalend is voor de basisbeloning. Functieclassificatie is nogal eens als 'objectief' en 'wetenschappelijk' betiteld. Recentelijk komt men echter steeds meer tot het inzicht dat de methode in de bepaling van het puntentotaal belangrijke waarderingsaspecten bevat en daarom eerder op een waardenstelsel dan op een objectieve analyse berust. Dat het bij functieclassificatiesystemen in feite gaat om methoden van geobjectiverde subjectiviteit blijkt ook uit de constatering van Bruggink dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar systemen die een grote aanvaardbaarheid bezitten voor betrokkenen.<sup>16</sup> Deze aanvaardbaarheid hangt ten nauwste samen met de mate waarin een bepaald systeem de heersende waarde-oordelen over de relatieve zwaarte van de functies bevredigend tot uitdrukking brengt. Samenvattend kan derhalve worden gesteld dat het gaat om systemen die aansluiten bij het waarden- en normenpatroon van hen voor wie het systeem bedoeld is.

Zijn dergelijke systemen in staat schaarsteverhoudingen tot uitdrukking te brengen? Met andere woorden, in hoeverre hangt de hoogte van de beloning van een functie af van de relatieve schaarste van de potentiële vervullers van die functie, dus eigenlijk van vraag- en aanbodverhoudingen? Dit zal het geval zijn voor zover de genoemde waarde-oordelen afhangen van de schaarsteverhoudingen: van de schaarste van bepaalde kennis, van zekere vaardigheden, van het vermogen verantwoordelijkheden te dragen, van bereidheid inconvenïënten te ondergaan en dergelijke. Op deze wijze berust een systeem van functiewaardering onder meer op vraag- en aanbodverhoudingen.

De uitkomsten van functiewaarderingssystemen vertonen in de praktijk een grote mate van overeenkomst; de maatstaven echter die in de verschillende systemen worden gehanteerd, kunnen zeer uiteenlopen. De genormaliseerde methode, het meest gehanteerde systeem, is voornamelijk in de loop van de jaren vijftig en begin jaren zestig ontwikkeld en ingevoerd. De wegingsfactoren werden incidenteel herzien. Met name in 1964 werd een belangrijke verandering aangebracht. In die dagen bleek de bereidheid om werk onder onaangename lichamelijke omstandigheden te verrichten zodanig te zijn afgenomen, dat een herziening van de wegingsfactoren noodzakelijk was.<sup>17</sup>

Onder de werkende bevolking bestaat een brede consensus ten aanzien van de rechtvaardigheid van een hogere beloning voor onaangenaam werk. Uit onderzoek onder ondernemingsraadsleden blijkt dat deze veel betekenis hechten aan de werkomstandigheden.<sup>18</sup> Op grond van deze en andere onderzoeken kan men een vergelijking maken tussen de factoren die thans in de functie-

<sup>16</sup> A.J. Bruggink, 'Functieclassificatie'; *Arbeidstijdschrift*, 1969.

<sup>17</sup> J.R. de Jong, A.W.K. Gaillard, B.D. Kamp, *Functiewaardering in Nederland*; 's-Gravenhage, VOA, Vereniging voor Bedrijfskunde, 1978.

<sup>18</sup> Zie: H.A. Smink en J. Hoogendoorn, *Eindverslag enquête ondernemingsraadsleden over beloningsbeleid*; Delft, Interfaculteit Bedrijfskunde, april 1979, p. 9, 10.

waarderingssystemen een belangrijke rol spelen en de factoren die dit volgens de opvattingen van de betrokkenen zouden moeten doen. Dan blijkt dat zich met name verschillen voordoen met betrekking tot de kenmerken kennis, studie, en leiding geven waaraan volgens de percepties van werknemers een geringer, en de kenmerken slechte arbeidsomstandigheden, inzet, ijver en geleverde kwaliteit van het werk, waaraan een groter gewicht zou moeten worden toegekend. Voor een aantal kenmerken is de waardering dus omstreden. Uitgaande van de opvatting dat functiewaarderingssystemen moeten aansluiten bij de ideeën en opvattingen van betrokkenen, ten einde knelpunten in de uitvoering en toepassing te minimaliseren, is het denkbaar dat door aanpassing knelpunten kunnen worden opgelost.

Deze discussie over de herwaardering van een aantal kenmerken hangt samen met de discussie die op het onderhavige terrein in het verleden gevoerd is ten aanzien van hand- en hoofdarbeiders en meer recent ten aanzien van lagere en hogere functionarissen. Door de hogere functionarissen werd tot voor kort de exclusiviteit van hun werkzaamheden benadrukt, waaraan zij argumenten meenden te kunnen ontleen tegen het gebruik van een functiewaarderingssysteem voor alle functies binnen een bepaalde organisatie. De hogere functionarissen en hun belangenorganisaties zijn de laatste tijd echter meer en meer van dit standpunt teruggekomen.

Uit een aantal ontwikkelingen is dit wellicht te verklaren:

- het afnemen van de werkzekerheid voor hogere functionarissen;
- de stijging van het opleidingsniveau van de lagere niveaus;
- de sterke toename van het aantal hogere en middelbare functies;
- de toenemende politieke belangstelling voor de inkomenspositie van deze hogere functionarissen.

Met name na het verschijnen van de Interimnota Inkomensbeleid van het Kabinet-Den Uyl is gesproken over de uitbreiding van de functiewaardering tot het hogere personeel.<sup>19</sup> Ook de vakbeweging denkt in deze richting. In het advies 'Herbezinning functiewaardering' van de Stichting van de Arbeid wordt van werknemerszijde gesteld dat het 'uit een oogpunt van het voeren van een nationaal inkomensbeleid wenselijk ware te komen tot één systeem, dat een vergelijking tussen verschillende groepen, respectievelijk sectoren mogelijk maakt'.<sup>20</sup> Van belang is in dit verband ook dat een uitbreiding valt waar te nemen van de toepassingsgebieden van functiewaarderingssystemen. Werd in het verleden de functiewaardering gehanteerd voor het opbouwen van beloningsstructuren, tegenwoordig kan men constateren dat deze systemen bruikbaar blijken voor tal van andere terreinen van ondernemingsbeleid. Volgens Hazewinkel worden functiewaarderingssystemen steeds meer als hulpmiddel gebruikt bij het organisatie- en personeelsbeleid.<sup>21</sup>

Samenvattend kan men constateren dat de druk op de hogere functionarissen om zich te voegen in enigerlei vorm van functiewaarderingssysteem toeneemt. Zowel van overheidswege en van vakbondszijde als om bedrijfseconomische redenen wordt deze druk uitgeoefend.

De weerstand van deze functionarissen neemt af. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat de exclusiviteit ofwel de schaarste van hogere functionarissen is verminderd, hetgeen ertoe leidt dat deze werknemers als het ware gedwongen worden hun beloningsstructuur te voegen naar die van anderen. Afgezien van de vraag of deze aansluiting invloed heeft op de hoogte van de beloningen gaat het hier dus in ieder geval om het gebruik van een gelijke basis. Dit zou kunnen betekenen dat schaarstewerking invloed heeft op het hanteren van functiewaarderingssystemen.

<sup>19</sup> Ministerie van Sociale Zaken, *Interimnota Inkomensbeleid*; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13399, nrs. 1-2.

<sup>20</sup> Stichting van de Arbeid, *Herbezinning functiewaardering*; 's-Gravenhage, 10 mei 1977, p. 7.

<sup>21</sup> A. Hazewinkel, 'De genormaliseerde methode van werkclassificatie: vijftien jaar later'; *Mens en onderneming*, 1967, p. 133.

A. Hazewinkel, *Werkclassificatie: een wetenschappelijk instrument?*; Groningen, Wolters, 1967.

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk is gewezen op de belangrijke rol van sociale factoren bij de loonvorming. Uit verscheidene onderzoeken blijkt dat status, prestige en dergelijke in de percepties van betrokkenen een belangrijke rol spelen. Uit een onderzoek van Hermkens en Van Wijngaarden blijkt dat, wanneer werknemers gevraagd worden in hypothetische situaties bepaalde functies te rangschikken, er een uiterst traditionele ordening van functies resulteert.<sup>22</sup> Dit blijkt ook uit een onderzoek van Malataux naar onderwijsfuncties. Met name bleek in dit onderzoek dat voor de ondervraagden de complexiteit, dat wil zeggen de mate waarin voor de uitvoering van de desbetreffende deeltaken een beroep moet worden gedaan op abstraherend denkvermogen, beslissend was voor de plaats in de hiërarchie.<sup>23</sup> Binnen het onderwijs kwam hiermede de hoogleraar – zoals de traditie wil – op de hoogste plaats en de kleuterleidster op de laagste. Fysieke inspanning, orde houden en dergelijke legden weinig gewicht in de schaal. Verandert dus weliswaar het denken over de zwaarte van de elementen die het functie-inkomen bepalen, met betrekking tot de functiehiërarchie is dit nog geenszins het geval. De keuze van de referentiegroepen, de percepties van de sociale stratificatie lijken nog aan weinig of geen verandering onderhevig. Volgens Scholten is daarom ook niet zozeer de methode van functiewaardering in dit verband van belang, maar veeleer de 'hardere' ondergrond van de statusverhoudingen in de samenleving.<sup>24</sup>

Uit de voorgaande beschouwingen kan geconcludeerd worden dat bij het ontwerpen van functiewaarderingssystemen en het aanbrengen van aanpassingen hierin, de schaarsteverhoudingen wel een rol spelen. De toepasbaarheid van functiewaarderingssystemen in de praktijk is echter afhankelijk van de mate waarin deze systemen door betrokkenen worden aanvaard. Op deze wijze kunnen derhalve ontwikkelingen in het denken van werknemers onder invloed van de schaarsteverhoudingen tot aanpassingen leiden in deze systemen. Zoals beschreven werden de wijzigingen in de genormaliseerde methode aangebracht door veranderingen in de schaarsteverhoudingen, waardoor de genormaliseerde methode 1964 is ontstaan. Gewijzigde schaarsteverhoudingen zouden nu opnieuw tot aanpassing van de functiewaarderingssystemen moeten leiden.

#### 4.3.3 De collectieve arbeidsovereenkomst (CAO)

De collectieve arbeidsovereenkomst die op bedrijfstak (klasse) niveau wordt afgesloten betekent dat voor de bedrijven een gemiddelde verbetering van de arbeidsvoorwaarden gaat gelden, hetgeen voor de zwakkere bedrijven een last betekent die wellicht zwaarder uitvalt dan wanneer zij zelfstandige contracten zouden hebben afgesloten. Zij worden geconfronteerd met een beloningsstructuur die afwijkt van de meest gewenste structuur, dat wil zeggen, die welke het best zou passen bij de economische mogelijkheden van dit bedrijf. Anderzijds wordt op deze wijze voorkomen dat lagere, respectievelijk hogere, lonen onder invloed van specifieke arbeidsmarktomstandigheden (regionaal of voor een bepaalde beroepsgroep) tot stand komen. Ook het algemeen verbindend verklaren van bepalingen van CAO's kan tot dit soort effecten leiden. Op deze wijze worden aanpassingen in de beloningsstructuur onder invloed van schaarsteverhoudingen institutioneel belemmerd.

In CAO's worden onder andere de volgende aspecten geregeld:

- wijzigingen in de toepassing van tariefssystemen en toeslagen voor ploegenarbeid (geen wijzigingen in het tariefstelsel zelf);
- wijzigingen in de benutting van de CAO en in andere bindend voorgeschreven regelingen vastgelegde facultatieve toeslagen;

<sup>22</sup> P. Hermkens en P. van Wijngaarden, *Rapport Inkomensongelijkheid en Rechtvaardigheidscriteria*; 's-Gravenhage, 1977.

<sup>23</sup> P.Ch. Malotaux en H.F. Dammers, *Job evaluation: Complexity the dominant factor?*, Bilthoven, 1977.

<sup>24</sup> G.R. Scholten, *Functiewaardering met mate; Een analyse van functiewaardering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Alphen aan den Rijn – Brussel, Samsom, 1979, p. 61 e.v..

- wijzigingen in de toepassing van een systeem van winstuitkeringen (gratificaties enz.);
- wijzigingen in de hoeveelheid overwerkuren, voor zover het normale uurloon afwijkt van het verdiende per overwerkuur;
- wijzigingen in de inschaling bij toetreding tot de arbeidsmarkt en/of bij wijzigingen van werkkring/functies.

De CAO's kunnen naar beloningsmethodiek in de volgende drie groepen worden ingedeeld:

- minimum CAO, waarbij de CAO een minimumregeling geeft waarvan ten gunste van de werknemer mag worden afgeweken, zoals bijvoorbeeld in de bouw en de metaal;
- standaard CAO, waarvan de partijen niet mogen afwijken;
- trendvolgende CAO, waarbij de arbeidsvoorwaarden van een andere groep werknemers als richtlijn wordt aangenomen.

Wat de al of niet marktremmende invloed van de CAO's betreft, lijkt van belang:

- a. het niveau waarop de CAO wordt afgesloten;
- b. het karakter van de CAO gezien vanuit de beloningsmethodiek.

Ad a. Indien een CAO door organisaties van werkgevers en werknemers wordt vastgesteld, kunnen bij het overleg de schaarsteverhoudingen op bepaalde deelmarkten direct in de beschouwing worden betrokken. Ook verwachte schaarsten kunnen bij dit overleg hun schaduw vooruitwerpen.

Ad b. Naar het karakter van de CAO's bezien lijkt het mogelijk dat, al naar gelang de gehanteerde beloningsmethodiek, zich verschillen in marktconformiteit voordoen. Met name bij de minimum CAO's bestaat de mogelijkheid verandering in de schaarsteverhoudingen tot uitdrukking te laten komen, vooral in de post incidenteel; voor zover hier althans een verschil is met a. Uit verscheidene onderzoeken is gebleken dat in deze post 'incidenteel' de marktwerking zijn invloed doet gelden.<sup>25</sup> De commissie Incidenteel Loon daarentegen is van mening dat relatieve schaarste op de arbeidsmarkt nauwelijks in het incidentele loon tot uiting komt.<sup>26</sup>

Door de Loontechnische Dienst (LTD) zijn in 1978 en 1979 analyses gemaakt van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling.<sup>27</sup>

Deze analyse is uitgevoerd voor een deel van de industrie, het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening alsmede de bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven. Met behulp van dit onderzoek kan enig inzicht verkregen worden in de looncomponenten welke aan de mutatie in de verdiende lonen ten grondslag liggen. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt naar werknemers die wel en die niet onder een CAO vallen, en ook naar werknemers waarvoor al dan niet schriftelijk loon- en salarisschalen zijn vastgelegd. De looncomponenten die hierbij in de beschouwing werden betrokken, betroffen bijvoorbeeld functie- en leeftijdtoeslagen, promoties en prestatietoeslagen en dergelijke, maar ook niet toegelaten verbeteringen of niet nader te analyseren verhogingen. Hoewel er sterke verschillen per bedrijfsgroep werden geconstateerd, wordt deze incidentele looncomponent verklaard uit de noodzaak van het volgen van de marktlonen, dat wil zeggen dat werkgevers in veel gevallen gedwongen zijn aan verlangens van werknemers op dit punt te voldoen. In een enkel geval wordt een stijging van 15,4% geconstateerd. In de bedrijven waarin van toepassing zijnde CAO's ook werkelijk worden toegepast, blijkt de omvang van deze component in het algemeen geringer dan in de bedrijven waarin de CAO alleen op papier wordt toegepast of in de bedrijven waarin in het geheel geen schriftelijke systemen worden gehanteerd. Voor werknemers

<sup>25</sup> W. Driehuis, 'Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig'; *Economisch Statistische Berichten*, 20 februari 1980, 65e jaargang, nr. 3243, p. 200.

<sup>26</sup> Rapport van de Commissie Incidenteel Loon, *Een onderzoek naar de incidentele loonbeweging bij bedrijfsleven en overheid*; 1980.

<sup>27</sup> Loontechnische Dienst, *Een analyse van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de periode oktober 1977–april 1978 in het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverleningen*; 's-Gravenhage, 1979.



die onder een CAO vallen is deze looncomponent in de bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven groter dan voor werknemers voor wie geen CAO geldt (resp. 3,35% en 2,51%). In de industrie en in het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening is deze component voor CAO-werknemers respectievelijk 0,20% en 0,97% en 0,21% en 1,38%. Bij schilders-, behangers- en stukadoorsbedrijven en dergelijke blijkt de incidentele loonmutatie geheel en al gedomineerd te worden door marktloonoverwegingen (ruim 9%).<sup>28</sup> Deze afwijkende conclusie voor de bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven kan vermoedelijk veroorzaakt worden door de activiteiten van koppelbazen die de gevraagde lonen opdrijven en werkgevers of meer verplichten 'niet toegelaten' of 'niet te analyseren' loonsverhogingen te verstrekken.<sup>29</sup>

Uit deze resultaten kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de hantering van CAO's de invloed van marktontwikkelingen op de loonsverhogingen weliswaar enigszins beperkt, maar dat de CAO's niettemin de marktkrachten redelijk volgen (vgl. echter ook par. 4.4).

#### 4.3.4 *Koppelingsmechanismen*

De CAO's die voor de werknemers in de marktsector worden afgesloten, zijn langs indirecte weg eveneens bepalend voor de inkomensontwikkeling van grote groepen personen buiten de marktsector en wel via de zo geheten koppelingsmechanismen. Door middel van deze koppelingsmechanismen wordt de inkomensontwikkeling van ruim 670.000 ambtenaren, 410.000 trendvolgers en ongeveer 2,7 mln niet-actieven automatisch afgestemd op de algemene loonontwikkeling in het bedrijfsleven, waardoor de marktwerking ten aanzien van betrokkenen als het ware wordt uitgeschakeld. Als maatstaf voor die algemene loonontwikkeling wordt de zogenoemde index van de regelingslonen gehanteerd, die door het CBS wordt opgesteld. Deze index registreert de in geld uit te drukken afspraken over de arbeidsvoorwaarden die in de CAO's zijn vastgelegd. De ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen zal hiervan overigens gewoonlijk afwijken.

De belangrijkste koppelingmechanismen zijn:

- de koppeling aan de regelingslonen van de salarissen van ambtenaren en trendvolgers;
- de koppeling aan de regelingslonen van de boven-minimale sociale uitkeringen;
- de koppeling aan de regelingslonen van het wettelijk minimumloon;
- de koppeling aan het netto minimumloon van het netto minimum van de sociale uitkeringen.

Per 1 januari en 1 juli van elk jaar wordt het bruto-minimumloon overeenkomstig de ontwikkeling van de index van regelingslonen vastgesteld. Behalve deze 'normale' veranderingen in het minimumloon kunnen er bijzondere verhogingen van het brutoloon plaatsvinden (derhalve uitgaande boven de ontwikkeling van de index van de regelingslonen). Dit leidt ertoe dat het minimumloon in zo'n geval sneller stijgt dan de overige lonen. Het gevolg daarvan kan zijn dat in een aantal bedrijfstakken en ondernemingen de laagste CAO-lonen onder het wettelijk minimumloon terechtkomen. Dit 'onderlopen' van de onderste schalen leidt in de praktijk tot een sterke aandrang om de oorspronkelijke loonstructuur te herstellen door een herstructurering van de salarisschalen.<sup>30</sup> Een dergelijke herstructurering leidt echter weer tot stijging van de index der regelingslonen, hetgeen weer gevolgen heeft voor het minimumloon; dit proces wordt wel aangeduid als het 'haasje-over-effect'.

Volgens de brief van 9 januari 1979 van de Minister van Sociale Zaken aan de Sociaal-Economische Raad zijn de Regering en de Sociaal-Economische Raad het erover eens dat aan de aanpassingsmechanismen van het minimum-

<sup>28</sup> Loontechnische Dienst, *ibid.*, p. 246.

<sup>29</sup> Loontechnische Dienst, *ibid.*, p. 362.

<sup>30</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de aanpassingsmechanismen van minimumloon en sociale uitkeringen*; 's-Gravenhage, 1979, p. 20.

loon en de sociale uitkeringen een welvaarts vaste koppeling ten grondslag dient te liggen. In de SER echter heerst onenigheid over de vraag op welke wijze deze welvaarts vaste koppeling gerealiseerd dient te worden. Een meerderheid van deze Raad meent dat een welvaarts vaste koppeling tot stand kan worden gebracht door het minimumloon zijn relatieve plaats in het loongebouw te laten behouden. Dit zou gerealiseerd dienen te worden door de aanpassingen te verrichten aan de hand van de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen, alsmede door het tot uitdrukking brengen van veranderingen in het loongebouw zelf. Een minderheid acht noch de index van de verdiende lonen noch die van de regelingslonen geschikt als maatstaf voor aanpassing, omdat beide specifieke beloningselementen bevatten die niet behoren door te werken in het minimumloon (bijv. toeslagen voor ploegendienst en vuil werk, prestatiebeloning, eventuele extra beloning voor schaarste op de arbeidsmarkt, in CAO's verwerkte vrijwillige toeslagen).

Wat de ontwikkeling van de sociale uitkeringen betreft is in de loop van de jaren zeventig gebleken dat de bovenminimale uitkeringen op netto basis meer zijn gestegen dan de inkomens van de loontrekkenden. Ook deze ontwikkeling zal een flexibele werking van de arbeidsmarkt niet bevorderd hebben. Dit is des te meer van belang omdat het aantal openstaande vacatures slechts voor een klein deel geregistreerd wordt, waardoor het feitelijk inzicht in de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt bemoeilijkt wordt en de verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt systematisch wordt onderschat. Hierbij is een gedifferentieerde benadering echter van groot belang, zoals hierna nog zal blijken.

Uit onderzoek van H. Arts is gebleken dat loonniveau en werkloosheid elkaar wederkerig beïnvloeden.<sup>31</sup> Gebieden met een ruime arbeidsmarkt kennen voor een relatief grote groep werklozen het verschijnsel dat het verschil tussen de hoogte van de uitkering en het aangeboden loon geringer is dan in gebieden met een krappe arbeidsmarkt. Hierdoor zal de netto beloning in gebieden met veel werkloosheid globaal meer moeten toenemen dan in gebieden met weinig werkloosheid, wil men althans via het scheppen van arbeidsplaatsen en het laten werken van de arbeidsmarkt, de werkloosheid mee helpen oplossen. Met name zal de weerstand tegen langere reistijden moeten worden overwonnen door een hoger netto loon. Dit vereist zeker sterke bruto verhogingen in verband met de hiervoor genoemde collectieve lastendruk en de inkomensgebonden subsidies.

In dit verband kan nog een meer algemene opmerking worden gemaakt met betrekking tot de werking van de arbeidsmarkt en de hoogte van de sociale uitkeringen. Aangezien de sociale uitkeringen geen rekening houden met de duur van het arbeidsverleden, opleidingsniveau, leeftijd, enzovoort van de uitkeringsgerechtigden, wordt door deze inkomensoverdrachten geen stimulans gegeven om snel nieuw werk te zoeken. Voor grote groepen werklozen is het netto inkomensverschil tussen loon en uitkering minder dan 10%. In samenhang met het begrip 'passende arbeid' stelt dit werklozen en arbeidsongeschikten in staat – althans partieel – relatief lang te blijven zoeken naar een functie met eigenschappen die dicht bij het oude werk liggen. Ook worden jongeren en goed opgeleiden op geen enkele wijze financieel gestimuleerd om mobiel te zijn of te worden; ieder ontvangt immers bij een zelfde looninkomen ook een gelijke uitkering. Alles bijeen is het duidelijk dat de koppelingsmechanismen een verstarrende uitwerking op de arbeidsmarkt hebben.

#### 4.3.5 *Het begrip 'passende arbeid'*

Het begrip 'passende arbeid' wordt overwegend gehanteerd in de sfeer van de werkloosheidswetten en tracht een norm te geven voor de werkzaamheden die

<sup>31</sup> H. Arts, *Beloningsverschillen in Nederland; Een onderzoek naar de oorzaken van beloningsverschillen tussen gelijke functies binnen één regio in verschillende sectoren en binnen verschillende regio's in dezelfde sectoren en de mogelijke effecten daarvan*; diss. Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1980.

een werkloze redelijkerwijze zou moeten accepteren op straffe van verval van zijn recht op een werkloosheidsuitkering.

Bij de toepassing van het begrip zijn drie belanghebbende partijen betrokken: de werkzoekende, de werkgever met vacatures en de gemeenschap, die er belang bij heeft dat de eerder genoemde partijen zo spoedig mogelijk tot elkaar komen. Is het al niet eenvoudig een objectieve beschrijving van de aangeboden en gevraagde werkzaamheden te geven, nog moeilijker is het om de subjectieve redenen voor weigering door een werkgever respectievelijk werknemer aan objectieve criteria te toetsen. Deze criteria zijn onder meer: het geboden loon, de aard van het werk, de woon-werkafstand en persoonlijke omstandigheden. Vanuit het gezichtspunt van de gemeenschap komt naast de norm van 'passen de arbeid' ook nog het criterium van voldoende actief zoekgedrag. In de uitvoerings sfeer van de werkloosheidswetten moeten, mede aan de hand van uitspraken in beroepsprocedures, de belangen van de drie partijen zo goed mogelijk tegen elkaar worden afgewogen. Wat werkgevers en werknemers betreft moet worden vastgesteld dat de positie van beiden evolueert met de maatschappelijke ontwikkelingen in de arbeidsrelatie. Daarnaast zal het standpunt van de gemeenschap variëren naar gelang de toestand van de economie c.q. het werkloosheidscijfer. Hoge werkloosheid en hoge uitvoeringskosten leiden tot een grotere druk op partijen om elkaar te accepteren in een arbeidsrelatie dan een toestand van lage werkloosheid. Werklozen blijken in de praktijk het begrip passend arbeid flexibel te interpreteren, hetgeen veronderstelt dat ook de werkgevers een flexibele recruiteringspolitiek zullen moeten voeren, die overigens beperkt wordt door het aspect van de loonkosten en door veranderingen in de omvang van de wenselijke arbeidsbezetting.

Juist door deze subjectieve achtergronden lijkt het dat het juridische begrip 'passende arbeid' bij een beperkt aanbod van arbeidsplaatsen als legitimatie gebruikt wordt voor ontduiking van uitvoeringsregels en om tegenzin te rechtvaardigen om door verplichte om-, her- en bijscholing in te grijpen in het leven van een individu. Het vrij constante aantal bezwaar- en beroepsprocedures, ongeacht de toestand van de arbeidsmarkt, lijkt erop te wijzen dat hier sprake is van juridische fricties die inherent zijn aan elke wetstoepassing.

In de aansluitingsproblematiek tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid neemt het arbeidsmarktgedrag van de betrokkenen derhalve een belangrijke plaats in. Dit blijkt bijvoorbeeld uit discussies waarin gewezen wordt op de paradoxaal geachte situatie van het naast elkaar voorkomen van moeilijk vervulbare vacatures en werkloosheidsbeleid. Dit niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod wordt veroorzaakt door de selectiviteit die de marktpartijen in acht kunnen nemen wat betreft het in dienst nemen van werknemers en het aanvaarden van functies. Wat de aanbieders van arbeid betreft wordt deze selectiviteit beperkt door onder andere het begrip 'passende arbeid'.

Volgens velen is de keuzevrijheid van werklozen thans te groot, waardoor vacatures onnodig onvervuld blijven. In deze opvatting beperkt het zoeken naar passende arbeid het arbeidsaanbod. Het verruimen van het begrip 'passende arbeid' zou het schaarsteprobleem kunnen oplossen. Voor zover de schaarste-verhoudingen de hoogte van de beloningen beïnvloeden wordt derhalve in deze opvatting de aanpassing van de beloningsverhoudingen belemmerd. De plicht die op werklozen rust tot het aanvaarden van arbeid is van toepassing op arbeid die in 'billijkheid' of in 'redelijkheid' kan worden opgedragen.<sup>32</sup> Wat billijk of redelijk is, wordt van geval tot geval gezien maar bij deze afweging wordt rekening gehouden met onder andere leeftijd, opleiding, reisduur naar het werk en eerder verdiend loon. Door verruiming van 'passende arbeid' zouden werklozen verplicht worden gesteld werk te aanvaarden dat minder goed past bij hun opleidingsniveau of ze zouden grotere loonverschillen moeten aanvaarden.

<sup>32</sup> Stuurgroep beleidsvorming niet-actieven, *Rapport nr. IV*, 's-Gravenhage, 1981, p. 51.

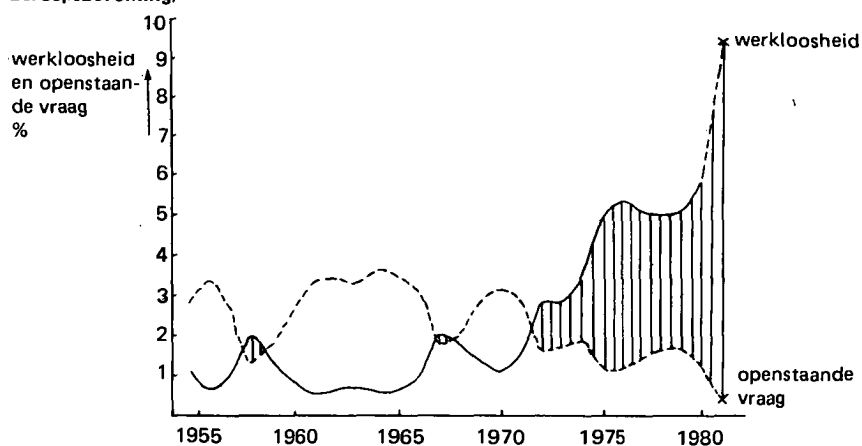
## 4.4 Empirische gegevens over de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur

### 4.4.1 Inleiding

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat er theoretisch gezien een wisselwerking bestaat tussen schaarsteverhoudingen en beloningsverschillen, waarbij het marktmechanisme en de onderlinge concurrentie tussen vragers en aanbieders een belangrijke rol spelen. In de theorie wordt verondersteld dat de beloningsstructuur flexibel is en dat er een grote mobiliteit van arbeid tussen sectoren, beroepen en functies bestaat. Enerzijds houdt dit in dat in het geval van relatief schaarse arbeid de concurrentie tussen de vragers naar deze arbeid de beloning kan opdrijven, anderzijds kan door een relatief hoog beloningsniveau aanbod van arbeid van elders worden aangetrokken. Tevens werd echter in paragraaf 4.3 aangegeven dat de werking van de arbeidsmarkt belemmerd wordt door institutionele factoren en dat in werkelijkheid sprake is van allerlei onvolkomenheden waardoor de concurrentie wordt beperkt en de arbeidsmarkt imperfect functioneert. Dit blijkt duidelijk uit de aansluitingsproblematiek tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: naast werkloosheid bestaan er eveneens openstaande vacatures.

In deze paragraaf worden de gegeven beschouwingen aangevuld met empirische gegevens. In figuur 4.1 wordt een overzicht gegeven van de omvang van werkloosheid en openstaande vacatures in de periode 1955–1981.

Figuur 4.1. Werkloosheid en openstaande vraag in Nederland: 1955–1981<sup>a</sup> (% van de beroepsbevolking)



Bron: CBS, Sociale maandstatistieken.

<sup>a</sup> Deze cijfers dateren van juli 1981.

▨ = Tijdsperiode waarin het aantal werklozen het aantal vacatures overtreft.

Hieruit blijkt dat de werkloosheid vanaf de tweede helft van de jaren vijftig tot aan het begin van de jaren zeventig varieert van 0,5% tot 2%. Vervolgens loopt de werkloosheid op tot 5 à 6% in de tweede helft van de jaren zeventig, waarna in het begin van de jaren tachtig de werkloosheid nog verder oploopt. Opvallend in bovenstaande figuur is het gearceerde gedeelte, dat de tijdsperiode weergeeft waarin het aantal werklozen groter is dan het aantal openstaande vacatures. In de periode 1950–1970 komt dit slechts tweemaal gedurende een korte tijd voor (1958 en 1967). Na 1972 is het aantal werklozen echter voortdurend groter dan het aantal openstaande vacatures. Eveneens opvallend is dat tot de jaren zeventig een daling van de werkloosheid steeds gepaard gaat met een stijging van het aantal vacatures en omgekeerd, terwijl in de jaren zeventig de werkloosheid bij een ongeveer gelijkblijvend aantal vacatures voortdurend toeneemt. Dit kan erop wijzen dat de imperfecties op de arbeidsmarkt in de

jaren zeventig zijn toegenomen. Alhoewel het overgrote deel van de stijging van de werkloosheid te wijten is aan een absoluut tekort aan vraag naar arbeid, kan een deel van de werkloosheid verklaard worden uit het imperfect functioneren van de arbeidsmarkt. Dit deel van de werkloosheid bestaat uit drie componenten:

1. kwalitatieve werkloosheid die ontstaat doordat vraag naar en aanbod van arbeid naar beroepsgroepen dan wel ruimtelijk zijn gescheiden;
2. frictiewerkloosheid die ontstaat doordat vragers en aanbieders enige tijd nodig hebben om elkaar te vinden op de arbeidsmarkt;
3. werkloosheid als gevolg van het achterwege blijven van investeringen doordat ondernemers anticiperen op het slechte functioneren van de arbeidsmarkt en niet verwachten dat vacatures vervuld zullen worden.

De verschillen tussen de theorie van het functioneren van de arbeidsmarkt en de praktijk daarvan zijn groot. Om nader empirisch inzicht te verschaffen in de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur heeft de WRR een drietal onderzoeksopdrachten verstrekt.<sup>33</sup>

Aangezien er sprake is van een wisselwerking zijn twee vragen van belang:

1. In hoeverre beïnvloeden ontwikkelingen in de schaarsteverhoudingen de beloningsverhoudingen?
2. In hoeverre beïnvloeden beloningsverhoudingen het functioneren van de arbeidsmarkt?

Het onderzoek van Van Ours betreft beide bovengenoemde vragen. In dit onderzoek wordt zowel de invloed van de schaarste van arbeid op de ontwikkeling van het reële verdiende bruto-uurloon onderzocht als de invloed van de relatieve ontwikkeling van het verdiende bruto-uurloon op het functioneren van de arbeidsmarkt, waarbij als indicator een gedefinieerde frictieparameter wordt gehanteerd. Het eerste deel van het onderzoek vindt plaats voor de nijverheid en een drietal bedrijfstakken: grafische industrie, kledingindustrie en bouwnijverheid; het tweede deel alleen voor genoemde drie bedrijfstakken.

Het onderzoek van Molenaar gaat in op de eerste vraag en betreft de invloed van arbeidsmarktindicatoren op de ontwikkeling van de loondrift. Het onderzoek is verricht voor de nijverheid en voor een drietal bedrijfstakken: voedings- en genotmiddelenindustrie, metaalnijverheid en bouwnijverheid.

Het onderzoek van Heijke gaat in op de tweede vraag en betreft de invloed van de standaarddeviatie van sectoriële groeivoeten van lonen — als indicator voor de loonstructuur — op het functioneren van de arbeidsmarkt, dit op het niveau van de gehele bedrijvensector. Als indicator voor het functioneren van de arbeidsmarkt wordt hierbij eveneens een gedefinieerde frictieparameter gehanteerd.

#### 4.4.2 *De invloed van schaarsteverhoudingen op beloningsontwikkelingen*

##### 4.4.2.1 Het onderzoek van Van Ours

Het onderzoek van Van Ours heeft betrekking op de relatie tussen de ontwikkelingen van arbeidsmarktindicatoren en de ontwikkelingen van verdiende bruto-uurlonen van mannelijke, meerderjarige productie-arbeiders in de nijverheid, de grafische industrie, de kledingindustrie en de bouwnijverheid in de periode 1962–1977. Hierbij zijn arbeidsmarktindicator en loonindicator als volgt gespecificeerd: als arbeidsmarktindicator wordt gehanteerd het jaarlijks gemiddelde werkloosheidspercentage van nijverheid c.q. de betreffende bedrijfstak; als loonindicator is genomen het driejaarlijks voortschrijdende gemiddelde van de procentuele mutatie in het reële bruto-uurloon van de nijverheid

<sup>33</sup> J.C. van Ours, *Schaarsteverhoudingen en beloningsontwikkelingen, empirische vormgeving*;

C. Molenaar, *Arbeidsmarkt en beloningsstructuur; verdiende lonen en regelingslonen van handarbeiders in de nijverheid*;

J.A.M. Heijke, *Het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt en de loonstructuur*. Voor een overzicht van deze problemen wordt verwezen naar deze onderzoeksrapporten die zullen worden gepubliceerd in de serie 'Voorstudies en achtergronden'.

c.q. de desbetreffende bedrijfstak. Een inzicht in de ontwikkeling van beide indicatoren kan verkregen worden uit tabel 4.1.

Tabel 4.1. Gemiddelden van arbeidsmarkt- en loonindicatoren; 1962–1969 en 1970–1977

	nijverheid	grafische industrie	kleding industrie	bouwnijverheid
<b>1962–1969</b>				
werkloosheid (%)	1,1	0,4	0,5	3,3
reële mutatie verdiende bruto uurloon (%)	4,3	6,2	5,4	5,5
<b>1970–1977</b>				
werkloosheid (%)	3,4	2,5	2,7	8,7
reële mutatie verdiende bruto uurloon (%)	5,0	4,0	3,3	4,7

Bron: Van Ours, op. cit..

Hieruit blijkt dat voor de drie onderscheiden bedrijfstakken het werkloosheidsniveau in de periode 1962–1969 duidelijk lager lag dan in de periode 1970–1977, terwijl voor de loonontwikkeling het omgekeerde van toepassing is. Voor de nijverheid evenwel zijn zowel werkloosheidsniveau als loonmutatie in de tweede periode groter, hetgeen een aanwijzing kan zijn dat hier, anders dan in de onderscheiden bedrijfstakken, de afnemende schaarste van arbeid geen drukkende werking op de loonontwikkeling heeft uitgeoefend.

Voor een kwantificering van de relaties tussen arbeidsmarkt – en loonindicatoren is in eerste instantie een vergelijking gehanteerd, waarin de reële loonontwikkeling wordt verklaard door de ontwikkeling van het werkloosheidsniveau, de arbeidsproductiviteit en de winstquote. Deze laatste twee variabelen bleken echter een niet-significante invloed uit te oefenen, zodat deze bij de uiteindelijke schatting weggelaten zijn. De belangrijkste schattingsresultaten, waarin het werkloosheidsniveau ten opzichte van de loonmutatie één jaar vertraagd is meegenomen, zijn weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2. Schatting van reële loonvergelijkingen voor een drietal bedrijfstakken en de nijverheid (1962–1977); regressiecoëfficiënten, t-waarden,  $\bar{R}^2$  (gecorrigeerd) en de Durbin-Watson coëfficiënt (DW)

	constante	werkloosheid	$\bar{R}^2$	DW
nijverheid	5,7 (6,5)	-0,5 (-1,5)	0,08	1,48
grafische industrie	7,2 (10,7)	-1,8 (-4,5)	0,57	1,91
kledingindustrie	5,7 (8,6)	-1,0 (-3,0)	0,36	2,49
bouwnijverheid	6,6 (9,7)	-0,3 (-2,8)	0,31	2,34

Bron: Van Ours, op. cit..

Voor de drie onderscheiden bedrijfstakken lijkt er een duidelijke relatie aanwezig te zijn tussen werkloosheidsniveau en loonmutatie; de desbetreffende coëfficiënten zijn duidelijk significant. Voor de nijverheid is dit echter niet het geval; de desbetreffende coëfficiënt verschilt niet significant van nul, terwijl ook de correlatiecoëfficiënt bijzonder klein is. Deze schijnbare tegenstelling, dat een relatie die op bedrijfstakniveau aanwezig lijkt te zijn niet aanwezig is op geaggregeerd niveau, kan waarschijnlijk verklaard worden door het verlies aan informatie dat in het algemeen ontstaat bij aggregatie van cijfermateriaal. De omvang van de invloed van het werkloosheidsniveau op de loonontwikkeling loopt nogal uiteen en is voor de grafische industrie veel groter dan voor de bouwnijverheid, terwijl de kledingindustrie een tussenpositie inneemt. Waar-

schijnlijk wordt de omvang van deze invloed in hoge mate bepaald door specifieke arbeidsmarktomsstandigheden in de desbetreffende bedrijfstakken.

#### 4.4.2.2 Het onderzoek van Molenaar

Het onderzoek van Molenaar heeft geen betrekking op de feitelijke ontwikkeling van de lonen maar is toegespitst op een component hiervan, de loondrift. Loondrift is gedefinieerd als het verschil tussen de procentuele mutatie in het verdiende bruto-uurloon en de procentuele mutatie in het regelingsuurloon. Loondrift ontstaat indien de ontwikkeling van het verdiende loon afwijkt van de ontwikkeling van het regelingsloon of contractloon, dat tot stand is gekomen via centrale onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en/of via andere bindend voorgeschreven collectieve loonregelingen.

In de literatuur wordt een aantal factoren genoemd die mogelijk zijn van belang zijn voor de verklaring van loondrift: deze kunnen worden onderscheiden in factoren van conjuncturele aard, zoals de arbeidsmarktsituatie, de arbeidsproductiviteits- en winstontwikkeling, en factoren van meer structurele aard, zoals het karakter en de vorm van het proces van institutionele loonvorming.

Molenaar heeft zijn onderzoek toegespitst op de factoren van conjuncturele aard in de periode 1950–1975; hij onderzocht de loonontwikkeling bij meerderjarige mannelijke handarbeiders in de Nederlandse nijverheid en in een drietal bedrijfstakken: voedings- en genotmiddelenindustrie, metaalnijverheid en bouwnijverheid. Zoals uit tabel 4.3 blijkt zijn de verschillen in loondriftontwikkeling tussen de bedrijfstakken gering. De loondrift is in de metaalindustrie het grootst, in de voedings- en genotmiddelenindustrie het kleinst; voor de gehele nijverheid is de loondrift groter dan voor elk van de onderscheiden bedrijfstakken.

**Tabel 4.3. Gemiddelden van enkele variabelen voor de voedings- en genotmiddelen industrie, de metaalnijverheid, de bouwnijverheid en de gehele nijverheid (excl. openbare nutsbedrijven), 1950–1975**

Variabelen	voeding en genot	metaal	bouw	gehele nijverheid
%-mutatie verdiend bruto-uurloon	9,87	9,22	9,86	9,38
%-mutatie regelingsloon per uur	9,25	8,38	9,18	8,42
loondrift per uur	0,62	0,84	0,68	0,97
%-mutatie jaargemiddelde u/v	45,20	79,04	70,48	59,41
%-mutatie overwerk variabele	0,12	0,09	0,07	0,10

Bron: Molenaar, op. cit..

In het licht van de onderhavige probleemstelling is met name de invloed van de arbeidsmarktsituatie op de loondrift van belang. Voor de kwantificering van de arbeidsmarktsituatie is een aantal spanningsindicatoren onderzocht. De vanuit empirisch gezichtspunt meest bevredigende spanningsindicator voor de verklaring van de loondrift bleek de relatieve verandering in de verhouding tussen werkloosheid en openstaande vraag (u/v) te zijn. Volgens Molenaar bevat deze mutatiegrootte wellicht een verwachtingselement ten aanzien van de toekomstige arbeidsmarktsituatie; een element dat bij de gedecentraliseerde loononderhandelingen een rol kan spelen. Ook de invloed van de stand van de arbeidsmarkt op de loondriftontwikkeling is onderzocht. Het niveau van de u/v-verhouding gaf echter geen significante resultaten. Het teken van deze variabelen kwam wel in alle gevallen overeen met de theoretische verwachting. Uit tabel 4.3 blijkt dat de gekozen arbeidsmarktindicator per bedrijfstak verschilt; in de metaal- en de bouwnijverheid is de gemiddelde verandering

in de u/v-verhouding groot. Bij het toetsen van alternatieve specificaties van de loondriftvergelijkingen bleek dat voor de loondrift naast de arbeidsmarktindicator nog twee variabelen van belang zijn: een overwerkvariabele<sup>34</sup> en het regelingsloon, beide in de vorm van procentuele mutaties. Bovendien bleek het noodzakelijk om in genoemde specificatie een 'dummy-variabele' op te nemen; dit om een verandering in het functioneren van de arbeidsmarkt tot uitdrukking te brengen. Twee variabelen, namelijk de arbeidsproductiviteit en de winstquote, bleken een niet-significante invloed op de loondrift uit te oefenen.

De belangrijkste resultaten van de schattingen van de loondriftvergelijkingen zijn weergegeven in tabel 4.4.

Tabel 4.4. Schatting van de loondriftvergelijking voor de nijverheid (1955–1975) en een drietal bedrijfstakken (1950–1975); regressiecoëfficiënten, t-waarden, R<sup>2</sup> (ongecorrigeerd) en de Durbin-Watsoncoëfficiënt (D.W.)

	constante	dummy (50/66 = 0; 67/75 = 1)	% mutatie jaargem. u/v	% mutatie overwerk variabele	% mutatie regelings- loon	R <sup>2</sup>	DW
nijverheid	3,95 (6,84)	1,04 (1,86)	-0,0080 (-5,75)	-0,825 (-2,88)	-0,219 (-4,97)	0,75	1,70
textiel- en houtmiddelen- industrie	3,19 (4,90)	—	-0,007 (-3,24)	—	-0,246 (-4,18)	0,50	2,04
metaalnijverheid	3,48 (3,71)	1,32 (1,31)	-0,006 (-3,32)	-1,16 (-3,00)	-0,300 (-2,80)	0,50	2,77
landbouwnijverheid	4,88 (5,21)	2,96 (2,97)	-0,010 (-3,61)	—	-0,494 (-5,57)	0,67	1,84

Bron: Molenaar (1981).

Zowel voor de nijverheid als de drie onderscheiden bedrijfstakken wordt over de gehele periode 1950–1975 een significant negatieve invloed van de spanningsindicator van de arbeidsmarkt op de ontwikkeling van de loondrift gevonden. De significante regressiecoëfficiënt van de regelingsloonvariabele duidt er volgens Molenaar op dat loondrift en regelingsloon voor de individuele marktpartijen in een bepaalde mate alternatieve 'instrumenten' zijn om het 'marktloon' te realiseren. Een voorzichtige conclusie die dan ook wordt getrokken, is dat de feitelijk verdiende lonen in een bepaalde mate samenhangen met de ontwikkeling van vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Loondrift is daarbij een corrigerende variabele: als het regelingsloon onvoldoende de markt volgt, zorgt loondrift voor een gedeeltelijke aanpassing van het feitelijk loon.

Ondanks het feit dat bij een schatting over de gehele periode 1950–1975 voor elke loondriftvergelijking significante regressiecoëfficiënten gevonden worden, is de 'verklarende waarde' vanaf de tweede helft van de zestiger jaren onbevredigend. Herschatting van de vergelijkingen heeft daarom plaatsgevonden over twee perioden: 1955–1966 en 1967–1975. Uiteraard heeft deze vergelijking door het geringe aantal waarnemingen een tentatief karakter. Uit de resultaten (zie bijlage 4.1) blijkt dat voor de bouwnijverheid de samenhang tussen de spanningsindicator van de arbeidsmarkt en loondrift het sterkst is in de periode 1955–1966 en zwak of nauwelijks aanwezig in de jaren 1967–1975. Voor de metaalnijverheid geldt juist het omgekeerde: in de jaren 1955–1966 is genoemd verband niet of nauwelijks aanwezig terwijl dit in de periode 1967–1975 duidelijk wel het geval is.

Molenaar concludeert uit deze bevindingen dat de ontwikkeling van het feitelijke loon in de periode 1950–1966 in belangrijke mate samenhangt met de arbeidsmarktontwikkeling. Hierbij vervulde de loondrift een corrigerende functie indien het regelingsloon zich onvoldoende aanpaste aan gewijzigde schaarsteverhoudingen; vanaf 1967 lijken deze samenhangen grotendeels verdwenen met als resultaat een meer autonome loondriftontwikkeling.

<sup>34</sup> De overwerkvariabele is gedefinieerd als het quotiënt van de index van het gemiddeld aantal gewerkte uren per week en de index van de normale arbeidsduur volgens regelingen.



#### 4.4.2.3 Jonge academici en onderwijzend personeel

Naast de statistische onderzoeken is op globale wijze de invloed van schaarsteverhoudingen nagegaan op salarissen van jonge academici in overheidsdienst. Jonge academici vormen een groep binnen het overheidsperoneel waarvan in de na-oorlogse jaren de aanvangssalarissen van tijd tot tijd zijn aangepast aan veranderingen in de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Of, zoals het officieel heet, 'ter wille van de verbetering van de wervingspositie van de rijksdiensten'.<sup>35</sup> Deze formulering suggereert uitsluitend bijstellingen naar boven: een verbetering van de wervingspositie. In de jaren zeventig hebben zich echter ook bijstellingen naar beneden voorgedaan.

Tot omstreeks 1960 gold de regel dat aanwerving geschiedde in de rang van adjunct-referendaris (schaal 72), adjunct-ingenieur of adjunct-wetenschappelijk ambtenaar (schaal 73). In het begin van de jaren zestig bleek de concurrentie van het bedrijfsleven op de arbeidsmarkt van academici zodanig dat, aanvankelijk in beperkte mate maar later op ruimere schaal, overgegaan werd tot aanstelling in de rang van referendaris II, ingenieur of wetenschappelijk ambtenaar (schaal 112). In het midden van de jaren zestig werden op interdepartementaal niveau afspraken gemaakt om de wervingspositie van de rijksdiensten te versterken door academici aan te werven in de rang referendaris II enzovoort met twee anciënniteiten (schaal 112/2). Toen bleek dat onder de druk van de omstandigheden de departementen zich niet aan dit gentlemen's agreement hielden, werd eind 1970 besloten het aanvangssalaris te stellen op schaal 112/4. In het begin van de jaren zeventig ontstond er een verruiming op de betreffende arbeidsmarkt, waardoor in oktober 1974 genoemde maatregel weer ongedaan werd gemaakt. In 1977 volgde daarop nog een verlaging tot schaal 112/0. Tegelijkertijd werd van de gelegenheid gebruik gemaakt richtlijnen uit te doen gaan om het verdere carrièreverloop van jonge academici aan maxima te binden: zo dient bevordering tot de rang van referendaris (schaal 130) in de regel niet eerder dan na zes jaar plaats te vinden, zodat het maximumsalaris van schaal 130 na veertien jaren na indiensttreding wordt bereikt. Uit deze kwalitatieve beschrijving blijkt duidelijk dat onder invloed van de schaarsteverhoudingen de beloning van de jongste jaargangen academici wordt aangepast.

#### 4.4.3. *De invloed van beloningsontwikkelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt*

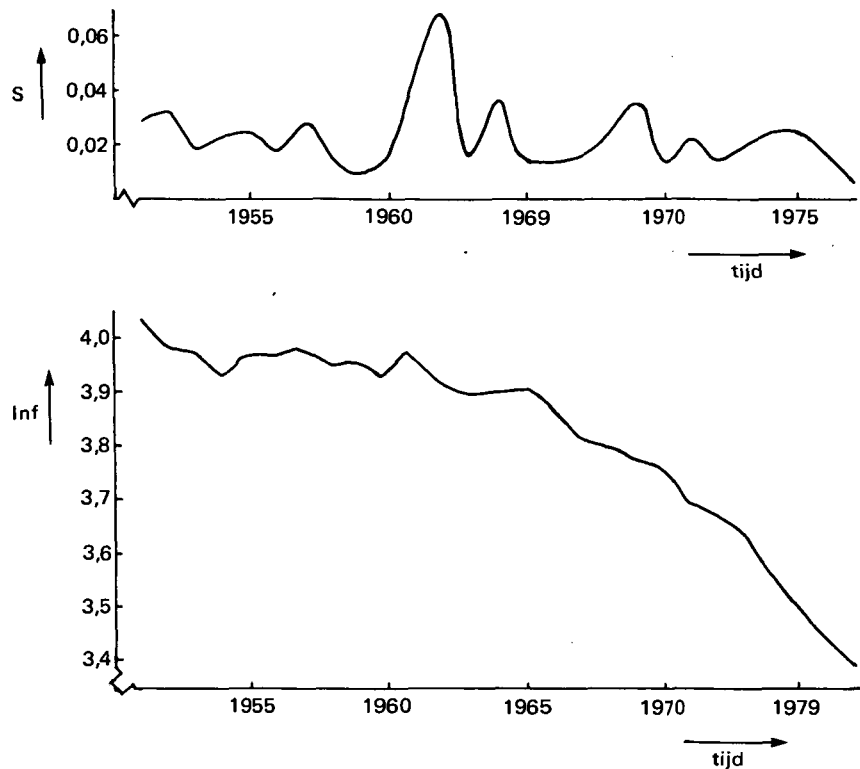
##### 4.4.3.1 Het onderzoek van Heijke

Heijke heeft de invloed onderzocht van veranderingen in de loonstructuur op het functioneren van de arbeidsmarkt in de periode 1951–1977. Als indicator voor de loonstructuur is de standaarddeviatie van de groeivoeten van de sectoriële bruto-lonen genomen; daarbij is uitgegaan van een indeling van de Nederlandse economie in tien sectoren. Om het functioneren van de arbeidsmarkt weer te geven is een indicator  $f$  geconstrueerd (zie bijlage 4.2); deze geeft de fricties tussen vraag en aanbod weer, de arbeidsmarkt functioneert slechter naar mate  $f$  kleiner is.

De ontwikkeling van beide indicatoren is weergegeven in figuur 4.2.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld de circulaires van de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de salariëring van jonge academici, d.d. 17 oktober 1974 en 28 februari 1977.

**Figuur 4.2. Ontwikkeling van een indicator voor de loonstructuur(s) en van een indicator voor het functioneren van de arbeidsmarkt (f); 1951–1977:**



Bron: Heijke, op. cit..

Hieruit blijkt dat de indicator voor de loonstructuur weliswaar in de tijd gezien fluctueert, maar dat het gemiddeld niveau niet of nauwelijks is gewijzigd. Bij de indicator voor het functioneren van de arbeidsmarkt is dit duidelijk anders; uit de ontwikkeling van deze indicator blijkt dat de fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vanaf de tweede helft van de zestiger jaren zeer zijn toegenomen.

Ter verklaring van het slechter functioneren van de arbeidsmarkt onderzoekt Heijke naast de loonstructuurontwikkeling de invloed van de groei van het arbeidsaanbod (gs) de groei van de vraag naar arbeid (gd) en de sectorstructuur (D/I).<sup>36</sup> Het resultaat is als volgt:

$$f = 184,09 \exp (2,79 \text{ gd} - 6,12 \text{ gs} + 1,25 \text{ s} - 0,94 \text{ D/I})$$

$$\begin{matrix} (10,1) & (4,27) & (-2,70) & (1,85) & (-16,4) & - \\ & & & & & R^2 \quad 0,999 \\ & & & & & DW = 1,76 \end{matrix}$$

De sectorstructuur blijkt zonder meer de belangrijkste verklarende factor te zijn voor het niveau en het verloop van f in de tijd. Volgens Heijke hebben de sterke expansie van de dienstensector ten opzichte van de industrie en de daaraan verbonden aanpassings- en aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt geleid tot een verslechtering in het functioneren van de arbeidsmarkt. De andere variabelen zijn van veel minder betekenis. De bijdrage van de loonstructuurvariabele s aan het verloop van f is miniem. Dit betekent volgens Heijke dat de loonstructuur zeer sterk zal moeten veranderen om enig effect te hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt. Opgemerkt zij hierbij dat dit dan de loonstructuur vóór betaling van belastingen en sociale premies, dus de bruto-

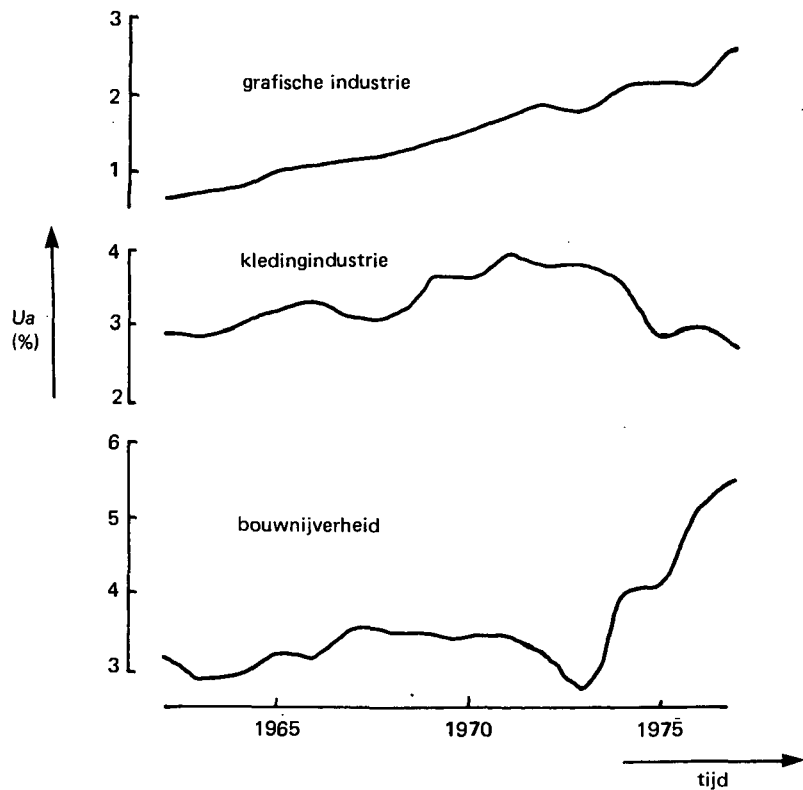
<sup>36</sup> Sectorstructuurvariabele D/I: tewerkstelling in de diensten ten opzichte van de tewerkstelling in de industriële sectoren.

loonstructuur, betreft. Houdt men rekening met de hoge marginale tarieven van inkomstenbelasting en sociale premies, dan ligt Heijke's conclusie voor de hand. Immers, de veranderingen in de bruto-lonen dienen aanzienlijk te zijn wil men nog van merkbare netto of besteedbare loonverschillen kunnen spreken. En aangenomen mag worden dat het functioneren van de arbeidsmarkt vooral door netto-loonverschillen bepaald wordt.

#### 4.4.3.2 Onderzoek van Van Ours

Evenals bij het onderzoek van Heijke wordt in het onderzoek van Van Ours het functioneren van een arbeidsmarkt weergegeven door een gedefinieerde frictieparameter, in dit geval de 'allocatiewerkloosheid' (zie bijlage 4.2). De ontwikkelingen van deze parameter wordt weergegeven in figuur 4.3.

**Figuur 4.3. Relatieve loonontwikkeling en ontwikkeling van de allocatiewerkloosheid op de arbeidsmarkt in de grafische industrie, de kledingindustrie en de bouwnijverheid; 1962-1977 (%)**



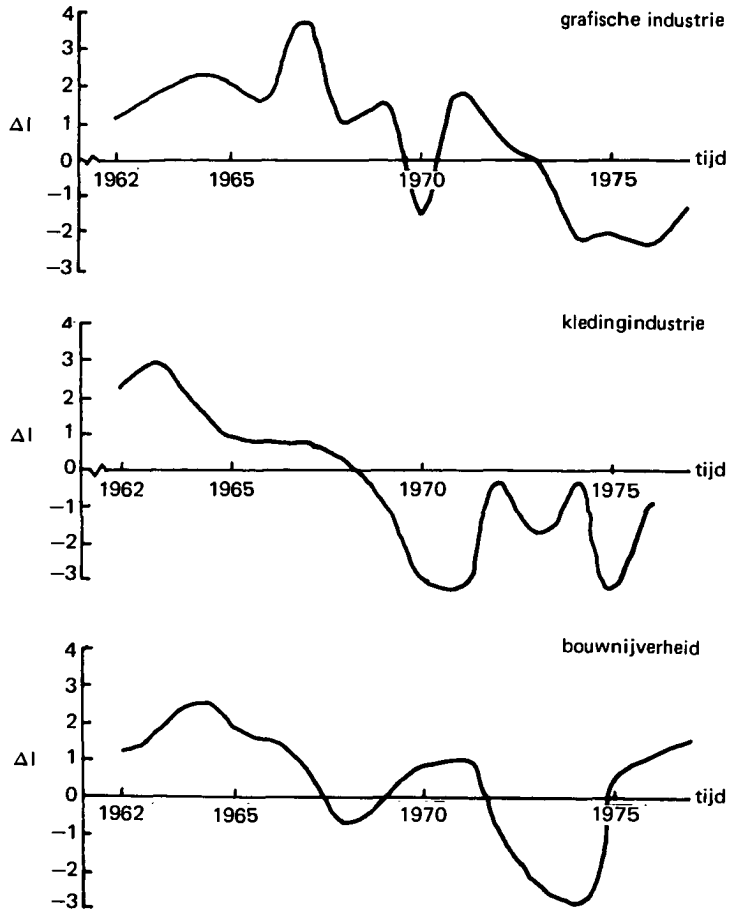
Bron: Van Ours, op. cit..

Elke bedrijfstak heeft een eigen specifieke ontwikkeling van de allocatiewerkloosheid. Die in de grafische industrie blijft tot ongeveer 1963 constant en neemt daarna met enkele uitzonderingen (1973, 1976, 1979) voortdurend toe. De allocatiewerkloosheid in de kledingindustrie blijft, afgezien van enkele fluctuaties, tot 1968 vrij constant en vertoont daarna een golfbeweging met een top in 1971. Vanaf 1973 – met uitzondering van 1975 – neemt de allocatiewerkloosheid af. De allocatiewerkloosheid in de bouwnijverheid blijkt, eveneens afgezien van enkele fluctuaties, vrij constant tot 1972. Na een korte daling in 1972/1973 neemt de allocatiewerkloosheid sterk toe tot in 1978, waarna wederom enige stabilisatie lijkt te zijn opgetreden.

In het onderzoek van Van Ours wordt getoetst of de ontwikkeling van de allocatiewerkloosheid mede bepaald wordt door de relatieve loonontwikkeling, in de zin dat een relatieve loonstijging de onderhandelingsprocessen tussen

werkgevers en werknemers bevordert evenals de mobiliteit van de werknemers, waardoor de allocatiewerkloosheid afneemt. Een inzicht in de relatieve loonontwikkelingen kan worden verkregen uit figuur 4.4.

**Figuur 4.4. Relatieve loonontwikkelingen in de grafische industrie, de kledingindustrie en de bouwnijverheid; 1962-1977 (%)**



Bron: Van Ours, op. cit..

In de grafische industrie zijn de bruto uurlonen, afgezien van een inzinking in 1970, tot 1973 sneller gestegen dan in de nijverheid als geheel. Na 1973 is het omgekeerde het geval. Ook de lonen in de kledingindustrie zijn in het begin van de analyseperiode sneller en aan het eind ervan langzamer gestegen dan die van de nijverheid. Het omslagpunt in de kledingindustrie ligt echter in 1968. Eenzelfde beeld geldt voor de loonontwikkeling in de bouwnijverheid tot 1972 en met uitzondering van 1968. Afwijkend bij de bouwnijverheid is dat de lonen vanaf 1975 weer sneller stijgen dan gemiddeld in de nijverheid.

Naast het toetsen van de invloed van de relatieve loonontwikkeling is onderzocht of de ontwikkeling van de allocatiewerkloosheid beïnvloed wordt door de hoogte van de werkloosheid. De resultaten van de schattingen waarin een tijdsvertraging van een jaar voorkomt en soms een trendterm, zijn weergegeven in tabel 4.5.

**Tabel 4.5. Schattingen van de allocatiewerkloosheidsvergelijkingen voor een drietal bedrijfstakken (1962–1977); regressiecoëfficiënten, t-waarden,  $\bar{R}^2$  (gecorrigeerd) en de Durbin-Watsoncoëfficiënt (DW)**

	constante	relatieve loonont- wikkeling (%)	werkloos- heid (%)	trend	$\bar{R}^2$	DW
grafische industrie	0,5 (5,6)	-0,0 (-0,9)		0,1 (16,1)	0,98	1,88
kledingindustrie	3,5 (45,4)	-0,2 (-5,5)	-0,2 (-5,4)		0,73	1,90
bouwnijverheid	2,5 (7,5)	0,2 (1,8)	0,2 (4,1)		0,50	1,58

Bron: Van Ours, op. cit..

Evenals de resultaten van het onderzoek naar de relatie tussen schaarsteverhoudingen en beloningsontwikkelingen lopen ook de resultaten van het onderzoek naar de relatie tussen beloningsontwikkelingen en het functioneren van de arbeidsmarkt nogal uiteen. Alleen voor de kledingindustrie wordt een significante relatie gevonden tussen de relatieve loonontwikkeling en de ontwikkeling van de allocatiewerkloosheid, voor de grafische industrie is deze relatie zwakker en voor de bouwnijverheid het zwakst. Ook hier kan, volgens Van Ours, geconcludeerd worden dat het al dan niet aanwezig zijn van genoemde relatie in hoge mate bepaald wordt door specifieke arbeidsmarktomsomstandigheden in de betreffende bedrijfstakken. Opvallend is verder nog dat bij de kledingindustrie de toegenomen werkloosheid stimulerend heeft gewerkt ten aanzien van het functioneren van de arbeidsmarkt, terwijl bij de bouwnijverheid juist het omgekeerde het geval is.

#### 4.4.4 Conclusies

De wijze waarop elk van de onderzoekers de studie naar de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur heeft aangepakt, verschilt nogal. In tabel 4.6 wordt daarom in gestileerde vorm een overzicht gegeven van de gevolgde werkwijzen.

Gegeven de grote verschillen in gevolgde werkwijze kan de vraag worden gesteld in hoeverre de onderzoekresultaten gezamenlijke conclusies toelaten. Op basis van beide onderzoeken lijkt de voorzichtige conclusie toelaatbaar dat in de afgelopen decennia schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt beloningsontwikkelingen hebben beïnvloed. Dit wordt ook bevestigd door het globale onderzoek bij jonge academici in overheidsdienst. De omvang van de invloed van schaarsteverhoudingen op beloningsontwikkelingen blijkt echter in de tijd gezien af te nemen en bovendien sterk afhankelijk te zijn van de bedrijfstak.

Ook de resultaten van de onderzoeken naar de invloed van beloningsontwikkelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt zijn niet strijdig met elkaar. Heijke vindt een zwak verband tussen loonstructuur en functioneren van de arbeidsmarkt, Van Ours vindt voor de ene bedrijfstak wel en voor de andere bedrijfstak geen verband tussen loonontwikkeling en functioneren van de arbeidsmarkt.

Het geheel overziend kunnen op basis van de drie onderzoeken voorzichtige conclusies getrokken worden. De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsontwikkelingen lijkt tot medio jaren zestig aanwezig te zijn. Enerzijds komen schaarsteverhoudingen tot uitdrukking in de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen. Anderzijds draagt de differentiële loonontwikkeling bij tot een stabiel functioneren van de arbeidsmarkt. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig komt hierin verandering: schaarsteverhoudingen komen duidelijk minder tot uitdrukking in beloningsontwikkelingen terwijl de imperfecties op de arbeidsmarkt toenemen. Blijkbaar worden op de arbeidsmarkt andere determinanten van de loonvoet belangrijk dan in de jaren vijftig

Tabel 4.6. Globaal overzicht van de werkwijze van een drietal onderzoeken naar de wisselwerking tussen arbeidsmarkt en loonontwikkeling:

	indicatoren voor:		aggregatie-niveau	tijdsperiode
	arbeidsmarkt	loonontwikkeling		
Van Ours: schaarste → beloning	werkloosh. % beroepsgroep	%-mutatie in verd. uurloon	nijverheid grafische i. kleding ind. bouwnijverheid	1962–1977
Molenaar: schaarste → beloning	procentuele mutatie in de verhouding aantal werk- lozen aantal openstaande aanvragen (u/v)	loondrift: %- mutatie in verdiende uur- loon minus %- mutatie in regelings- uurloon	nijverheid voedings- en genotmidd. ind. metaalnijver- heid bouwnijver- heid	1955–1975
Heijke: beloning → arbeidsmarkt	gedefinieerde frictie- parameter	standaard deviatie van de sectoriële groeivoeten van de lonen	gehele economie	1951–1977
Van Ours: beloning → arbeidsmarkt	gedefinieerde frictie- parameter	%-mutatie in verd. uurloon bedrijfstak minus nijver- heid	grafische ind. kledingind. bouwnijver- heid	1962–1977

Bron: WRR

en zestig. Vanaf het midden van de jaren zestig lijken afwenteling van de collectieve lasten en prijscompensatie mede een rol te gaan spelen bij de loonvorming. Tevens wordt de neiging groter te komen tot een meer nationaal bepaalde loonontwikkeling waarbinnen slechts kleine differentiaties worden toegelaten. Aldus worden door de toenemende collectieve lastendruk, de automatische prijscompensatie en de wijze van loonvorming in de jaren zeventig de schaarsteverhoudingen met het oog op de loonvorming relatief naar de achtergrond gedrongen. Hierdoor wordt slechts een beperkte differentiële loonontwikkeling mogelijk gemaakt met als gevolg dat de allocatieve functie van het loon vermindert. In de huidige situatie dreigt deze functie te zwak te worden.

#### 4.5 Aanknopingspunten voor beleid

##### 4.5.1 Inleiding

Als antwoord op de veelheid van beleidsproblemen die in het vorenstaande werden genoemd is een drietal aanknopingspunten voor beleid geselecteerd, die een structureel en duurzaam antwoord op die vragen zouden kunnen geven. De aanknopingspunten voor beleid worden behandeld in het licht van de analytische en empirische bevindingen, genoemd in de voorgaande paragrafen. Toch reikt hun behandeling hier wat verder dan de genoemde bevindingen strikt genomen toelaten; zoals vaker het geval is zijn ook hier aanknopingspunten voor beleid niet alleen te ontleen aan studie en onderzoek. Kernvraag is, of

het relevant en mogelijk is, schaarsteverhoudingen beter in de beloningen tot uitdrukking te brengen. Daartoe worden drie differentiaties gezien:

I sectorale (of ondernemingsgewijze) differentiatie in de bruto loonvorming (par. 4.5.1);

II sectorale (of ondernemingsgewijze) differentiatie in de netto-lonen (w.o. sociale uitkeringen) (par. 4.5.2);

III differentiatie naar bepaalde categorieën werknemers (par. 4.5.3).

Over het voeren van een gedifferentieerd loonbeleid is in ons land in de na-oorlogse periode uitvoerig gediscussieerd.<sup>37</sup> De pogingen die in dit verband zijn ondernomen zijn vrijwel steeds mislukt.<sup>38</sup> In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de 400 gulden-loongolf van 1970. In het algemeen wordt het mislukken van het voeren van een gedifferentieerd loonbeleid toegeschreven aan arbeidsmarktprocessen, economische omstandigheden en verbanden en institutionele factoren.<sup>39</sup>

De vraag is voorts of door een vergroting van beloningsverschillen op grond van veranderende schaarsteverhoudingen tekort- of overschotsituaties op de arbeidsmarkt kunnen worden weggewerkt. Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsmobiliteit op grond van verschillen in beloning gering is.<sup>40</sup> Deze mobiliteit wordt namelijk door tal van factoren bepaald en slechts in beperkte mate door loonverschillen. In dit verband spelen bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden, pensioenrechten, rechtszekerheid, medezeggenschapsverhoudingen, sociale en natuurlijke omstandigheden een rol. In een recent onderzoek concludeert Faase dat vooral het streven naar zekerheid een belangrijke factor is die het mobiliteitsgedrag van veel werknemers beïnvloedt.<sup>41</sup> De mobiliteit tussen bedrijfstakken en beroepen is groter dan de geografische mobiliteit; deze geografische mobiliteit blijkt zeer gering te zijn. Faase constateert eveneens dat werknemers die van baan veranderen veelal zowel vooruit als achteruit gaan in bepaalde werkaspecten. Men blijkt derhalve bereid op bepaalde aspecten in te leveren om er in andere op vooruit te gaan. Naast de veelheid van factoren die voor deze mobiliteit van belang zijn blijkt dat de kennis van bestaande loonverschillen nogal eens ontbreekt; met andere woorden dat deze markt ondoorzichtig is.<sup>42</sup>

De ondoorzichtigheid van de markt kan vermoedelijk verklaren dat, ondanks veel mislukte pogingen een gedifferentieerd loonbeleid te voeren, er toch in de praktijk verschil in beloningsverhoudingen valt waar te nemen. Zolang deze verschillen niet te groot zijn, waardoor ze niet of nauwelijks worden opgemerkt of niet voldoende zijn om van werkgever te veranderen, zullen ze wel blijven bestaan. Voor deze conclusies kunnen bijvoorbeeld ook aanwijzingen worden gevonden in een onderzoek dat in 1974 onder ex-werklozen is gehouden. Hieruit bleek dat ruim 20% van de ex-werklozen werk van een lager niveau had aanvaard en 51% werk met een lager inkomen. Blijkbaar bestaat er onder werklozen op vrij grote schaal bereidheid om in inkomen terug te gaan. Volgens Vos is de bereidheid om in ruil voor een baan te verhuizen 'niet onaanzienlijk en onder bepaalde omstandigheden zelfs groot te noemen'.<sup>43</sup> Meestal zijn het

<sup>37</sup> J.P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*; Utrecht, Het Spectrum, 1977.

<sup>38</sup> C. de Galan, 'Gedifferentieerde loonvorming'; *Economisch Statistische Berichten*, 20 februari 1980 — 65e jaargang, nr. 32.

<sup>39</sup> C. de Galan, *ibid.*, p. 217.

<sup>40</sup> L.C. Hunter en G.L. Reid, *Urban Worker Mobility*, Paris, OECD, 1968.

D.I. Mackay e.a., *Labour Markets under Different Employment Conditions*; London, Allan and Unwin, 1971.

A.M.C. Vissers, *Mobiliteit op de arbeidsmarkt*; Tilburg, IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, 1979.

<sup>41</sup> L. Faase, *Mobiliteit en bemiddeling op de arbeidsmarkt*; onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken verricht door de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1981.

<sup>42</sup> C. de Galan, op. cit..

<sup>43</sup> J.H. Vos, 'De mobiliteitsbereidheid van werklozen', *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart 1981, 66e jaargang nr. 3296, p. 236.

echter sociale en psychische factoren die de migratie verhinderen. Animo voor banen met onaangename werkomstandigheden ontbreekt daarentegen vrijwel geheel. Het geringe gebruik dat door werklozen van de Verplaatsingsregeling – die door het Ministerie van Sociale Zaken wordt uitgevoerd – wordt gemaakt (295 werklozen in 1980) kan deze opvatting ondersteunen. Daar tegenover staat een aanzienlijk aantal deelnemers aan mobiliteitsbevorderende maatregelen met behulp van scholing. Betreffende cursussen beogen herintreding of handhaving (38.305 in 1980) in het productieproces te bevorderen.

Recent is nog eens door Grumbkov<sup>44</sup> benadrukt dat de hoogte van de beloning invloed kan uitoefenen op de arbeidsprestatie, waardoor prestatiebeloningssystemen een positief effect op de motivatie van werknemers kunnen uitoefenen. Deze conclusie wordt hier vermeld om erop te wijzen dat het inkomen wel degelijk invloed uit kan oefenen op het gedrag van werknemers maar dat deze invloed voor bepaalde aspecten van dit gedrag sterk verschillend is. Voor zover de literatuur conclusies bereikt met betrekking tot de invloed van het inkomen op de mobiliteit, lijkt deze gering te zijn.

#### 4.5.2 Differentiatie in de loonvorming

Het institutionele kader waarbinnen de loonvorming zich in Nederland in de jaren zeventig heeft afgespeeld wordt vooral gekenmerkt door een streven naar loonafspraken op nationaal niveau. De tendens tot centralisatie en gelijkheid in nationaal verband heeft de ruimte voor een gedifferentieerde loonontwikkeling ten zeerste ingeperkt. Juist nu aan het functioneren van de arbeidsmarkt ten aanzien van de allocatie van arbeid een groter gewicht zou dienen te worden gehecht, is het van belang knellende institutionele banden losser te maken. Onderzoek is nodig naar de modaliteiten van een sterkere differentiatie in de loonvorming. Hiervoor pleit een aantal motieven die, summier geformuleerd, erop neerkomen dat in een dergelijk systeem:

- de loonvorming beter op de economische mogelijkheden van de bepaalde bedrijfstakken of bedrijven kan worden afgestemd;
- het mogelijk wordt knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen door aanpassingen in de beloningen;
- grotere financiële prikkels voor werknemers kunnen worden ingebouwd.

Bij een verdergaande differentiatie zou het er om moeten gaan deze differentiatie te richten naar een aantal karakteristieke kenmerken van de sectorale en functionele verschillen in de arbeidssituatie. De door deze differentiatie beoogde betere werking van de arbeidsmarkt zou dan tot een vermindering van de werkloosheid kunnen bijdragen.

Overigens dient wel opgemerkt te worden dat de laatste jaren eerder een absoluut tekort aan werkgelegenheid de belangrijkste oorzaak van de werkloosheid was dan het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt. Het beantwoorden van de vraag of een verdergaand systeem van loondifferentiatie de genoemde effecten in de sfeer van de arbeidsmarkt tot stand zal kunnen brengen, vereist dan ook nader onderzoek. De resultaten van de voorgaande analyses wijzen in tegengestelde richtingen. Enerzijds bleek er immers nu ook al sprake te zijn van een loondifferentiatie op grond van schaarsteverhoudingen, maar anderzijds was deze weer niet van een zodanige omvang dat hierdoor de mobiliteit op de arbeidsmarkt in belangrijke mate werd beïnvloed. Mobiliteit wordt door meer dan alleen financiële factoren bepaald. De invloed van andere factoren is vermoedelijk voor categorieën van werknemers verschillend. Slechts voor bepaalde categorieën blijken financiële prikkels van doorslaggevende betekenis.

Differentiatie in de loonvorming zal voor deze groepen werknemers zowel de mobiliteit naar beroep als naar regio kunnen vergroten. Naast deze invloed van

<sup>44</sup> J. von Grumbkov, 'Belonen naar prestatie: de moeite waard'; *Intermediair*, 17e jaargang, 8 mei 1981.

J. von Grumbkov, Arbeidsmotivatie en nivellering; *Handboek voor Praktisch Personeelsbeleid*, Supplement 42; Deventer, Kluwer, augustus 1981.



financiële prikkels op de mobiliteit kan er ook sprake zijn van een zekere invloed op de arbeidsprestatie. Een differentiatie zoals hier voorgestaan zal echter — gezien de voorgaande analyses — zeker in een tweetal opzichten met randvoorwaarden worden geconfronteerd. Ten eerste zullen loonverschillen, blijkens de geschiedenis van de loonvorming in ons land, niet te groot kunnen worden vanwege de mogelijke olievlekwerking die daar dan uit voortvloeit. Naast deze randvoorwaarde op macroniveau is er een voorwaarde op microniveau. Ten einde het systeem te laten functioneren, zal er onder de belanghebbenden een zekere consensus dienen te bestaan over de loondifferentiatie. Een meer gedifferentieerd systeem van loonbeleid, dat ook een grotere mate van vrijheid toekent aan de sociale partners en aan de individuele ondernemingen, doet een sterk beroep op het coördinerend element in de loonvorming.

Het institutionele kader zou met het oog op een dergelijke verandering in de loonvorming veranderd moeten worden. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar 'bandbreedten' tussen bedrijfstakken en regio's aan te houden, waarbinnen de differentiatie zich zou dienen af te spelen. Deze bandbreedten kunnen op nationaal niveau bepaald en overeengekomen worden, maar de toepassing ervan zou gedecentraliseerd — tot op het niveau van de ondernemingen — moeten kunnen plaatsvinden. Mogelijk is ook een deel van de loonstijging uniform te houden en een tweede deel gedifferentieerd toe te passen, afhankelijk van de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Tevens dient hierbij te worden gezien of steeds elke loonsverhoging in contant geld uitbetaald zou moeten worden. Vormen van spaar- of investeringsloon of meer vrije tijd in plaats van geldloonsverhogingen, dienen in de differentiatie te worden betrokken. Tot dusverre is slechts gesproken over differentiatie van lonen in de marktsector; de aan de regelingslonen in de marktsector gekoppelde lonen van ambtenaren en trendvolgers bleven buiten beschouwing. In het kader van een discussie over een zelfstandig loonbeleid voor deze categorieën is het denkbaar ook hiervoor een systeem van differentiatie te ontwikkelen.

#### *4.5.3 Herstructurering in de individuele belasting- en premiedruk en differentiatie in de sociale uitkeringen*

Voor het bevorderen van de allocatie op de arbeidsmarkt is het niet voldoende uitsluitend te letten op differentiatie in de sfeer van de bruto-loonvorming. Dit is slechts een van de beschikbare instrumenten, waaraan uit het oogpunt van een redelijke coördinatie ook snel grenzen zijn gesteld. Een duidelijke functie in dit verband heeft een herstructurering van de collectieve lastendruk (in samenhang met de inkomensgebonden subsidies). Een belangrijk motief voor het differentiëren van de netto loonsverhoudingen ligt in de omstandigheid dat het aanbod van arbeid eerder reageert op veranderingen in de besteedbare inkomensverschillen dan in de bruto loonverhoudingen. Juist doordat ons stelsel van collectieve heffingen en inkomensgebonden subsidies niet is ingericht met het doel de werking van de arbeidsmarkt veilig te stellen, treden ook in deze sfeer voortdurend knelpunten op die de werking van de arbeidsmarkt eerder tegengaan dan bevorderen.

De voorgestane herstructurering beoogt dan ook een differentiatie aan te brengen. Hierbij kan als tussenfase ook worden gelet op de mobiliteitbeïnvloedende elementen van ons totale belastingsysteem. Zo zou de overdrachtsbelasting op woonhuizen sterk kunnen worden verminderd wanneer het gaat om een verhuizing die voortvloeit uit een andere werkkring. Ook zouden de forfaitaire aftrekposten in verband met het woon-werkverkeer in de loon- en inkomstenbelasting jaarlijks aangepast kunnen worden aan de reële kostenontwikkeling van het openbaar vervoer. Eveneens zouden reiskostenvergoedingen geheel buiten de fiscale sfeer gehouden kunnen worden. Ook aan de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting en aan de structuur van de premieheffing voor de sociale verzekeringen zouden meer eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot de allocatieve functie van het besteedbaar inkomen. Thans vormen de marginale tarieven van beide soorten collectieve heffingen samen een grillig patroon voor verschillende inkomensniveaus. Dat willekeurige

patroon wordt nog versterkt wanneer daarbij ook de inkomensgebonden subsidies in beschouwing worden genomen.<sup>45</sup> Het lijkt van groot belang om thans de totaalstructuur van deze positieve en negatieve heffingen te bezien en te veranderen met het oog op een betere arbeidsmarktwerking. Wellicht is in het verleden te eenzijdig deze tariefstructuur geïsoleerd beschouwd vanuit de herverdelende werking die ervan zou kunnen uitgaan op de personele inkomens. Door deze veronderstelde eenzijdige aandacht is de werking van de arbeidsmarkt in elk geval niet bevorderd.

Ten slotte kan in dit verband ook niet worden voorbijgegaan aan de structuur van de sociale uitkeringen. Ook hierin zou een differentiatie kunnen worden aangebracht waardoor de allocatieve werking van de arbeidsmarkt bevorderd kan worden. Te denken valt hierbij aan het inbouwen van elementen als de duur van het arbeidsverleden, leeftijd en opleidingsniveau. Personen die reeds een groot aantal jaren hebben gewerkt en daardoor aan beroepsmobiliteit hebben ingeboet vergeleken met nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zouden een hogere netto uitkering kunnen ontvangen dan deze laatsten. Bij een gelijk loon betekent dit dat het uitkeringspercentage voor de nieuwelingen op de arbeidsmarkt lager ligt dan voor degenen met een lang arbeidsverleden. Personen die een goede opleiding hebben genoten (hierbij betekent een goede opleiding een opleiding met het oog op te vervullen vacatures) zouden, in dezelfde geest geredeneerd, een lager uitkeringspercentage dienen te kunnen claimen dan personen met een verouderde opleiding. Bovendien zou gedacht kunnen worden aan een functionele leeftijdstoelage respectievelijk reductie op de standaarduitkering. Ook zou dit kunnen betekenen dat er in de uitkeringspercentages gedifferentieerd zou moeten worden en wel zodanig dat het uitkeringspercentage lager is naarmate iemand jonger is. Op deze wijze wordt de differentiatie in de sfeer van uitkeringen tot stand gebracht zonder het beginsel van de koppeling tussen regelingslonen en uitkeringen aan te tasten.

Deze herstructurering van de sociale uitkeringen staat niet in het teken van de algemene bezuinigingsronden. Het gaat in deze voorstellen niet primair om lagere sociale uitkeringen, maar om een nieuwe uitkeringsstructuur die de mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen kan. Daarbij is getracht zo objectief mogelijk normeringen aan te leggen.

#### 4.5.4 *Betere beloning van inconveniënten*

Zoals uiteengezet kan er een duidelijke verandering worden waargenomen in het denken over de beloning van onaangename arbeid. Loondifferentiatie voor groepen werknemers die met inconveniënten te maken hebben, kan derhalve als een aanknopingspunt voor beleid worden beschouwd. In de onderhavige gedachtengang houdt een dergelijke differentiatie in dat de bereidheid van werknemers om onaangename arbeid te verrichten zal toenemen, waardoor de tekorten aan werknemers voor dit soort werkzaamheden zullen kunnen verminderen.

In de functiewaarderingsystemen speelt het opleidingsniveau een dominante rol, niet alleen doordat kennis veelal de meeste punten op kan leveren maar bovendien omdat een groot aantal kenmerken van een functie met het opleidingsniveau samenhangt (bijv. zelfstandigheid en uitdrukkingsvaardigheid). Andere kenmerken leggen in het algemeen weinig gewicht in de schaal, zeker waar het gaat om de zogenaamde inconveniënten (vuil en zwaar werk, stank of lawaai). Met het vermelden van 'de grote betekenis van het opleidingsniveau voor de beloning en de geringe betekenis van inconveniënten zijn wellicht reeds de belangrijkste oorzaken genoemd voor het ontstaan van problemen rond het verrichten van vuil en onaangenaam werk. Arbeid die moet worden verricht onder omstandigheden waarvan de kwaliteit veel te wensen overlaat, wordt vrij algemeen afgewezen. Weliswaar blijkt uit verschillende onderzoeken dat veel werknemers wel bereid zijn slechte arbeidsomstandigheden te aanvaarden, indien er althans belangrijke intrinsieke beloningen tegenover staan, maar bij de

<sup>45</sup> Vergelijk hoofdstuk 7.3.

arbeid waar het hier om gaat is dit niet het geval, terwijl het doorgaans evenmin hoog betaalde arbeid is.<sup>46</sup>

In paragraaf 4.3.2 is bij de bespreking van functiewaarderingssystemen geconcludeerd dat bij het ontwerpen en aanpassen van deze systemen de schaarsteverhoudingen een zekere rol spelen. De toepasbaarheid van deze systemen wordt echter grotendeels bepaald door de aanvaardbaarheid ervan voor de werknemers. Uit verscheidene onderzoeken is recentelijk gebleken dat de opvattingen van een groot deel van de werknemers over de weging van functiekenmerken bij de vaststelling van het inkomen aan het veranderen zijn. Deze veranderingen houden in dat aan kenmerken als kennis, studie, ervaring en leidinggeven minder gewicht, en aan kenmerken als slechte arbeidsomstandigheden, inzet, ijver en kwaliteit van het geleverde werk meer gewicht zou moeten worden toegekend bij het vaststellen van de beloningsverhoudingen. Ook de sociale partners zijn van mening dat de beloning van inconveniënten verbeterd zou moeten worden. Het gaat hier derhalve om een opvatting die onder alle betrokkenen leeft.

In een groot aantal CAO's komen thans bepalingen voor met betrekking tot de beloning van inconveniënten. Door het Loonbureau is hiernaar een onderzoek ingesteld voor het jaar 1979.<sup>47</sup> Bij de omschrijving van het begrip inconveniënten sluit het Loonbureau aan bij de definitie hiervan in de eerdergenoemde genormaliseerde methode. Hierin wordt gesproken van 'bezwarende inconveniënten die inherent aan de werkzaamheden zijn, dus niet de bezwaren die zijn verbonden aan het werken op abnormale uren of onregelmatige tijden enzovoort'.

Het onderzoek van het Loonbureau heeft betrekking op 190 CAO's met 2,2 miljoen werknemers. In 31 CAO's met ongeveer 380.000 werknemers bleken bepalingen voor te komen met betrekking tot de beloning van zware en onaangename arbeid. Een inconveniëntentoeslag wordt het meest toegekend voor onaangename en voor ongezonde arbeid, het minst frequent voor zware arbeid. Voor de CAO's waarin thans een extra beloning is opgenomen voor inconveniënten, varieert de toeslag van enkele procenten tot in enkele gevallen 10% van het CAO-loon. In bijna alle gevallen heeft de toeslag betrekking op één of twee van de hiervoor onderscheiden elementen.

De vraag is vervolgens, hoe groot de loonsverhoging zal moeten zijn, wil deze invloed uitoefenen op de bereidheid van werknemers om werkzaamheden met inconveniënten te verrichten. Voor het antwoord is nauwelijks empirisch materiaal beschikbaar; ook over de thans toegepaste toeslagen in CAO's zijn nog geen evaluerende studies verschenen. Het weinige materiaal wijst erop, dat grote verhogingen nodig zullen zijn. Uit het onderzoek van Godschalk onder vuilnismannen in Amsterdam blijkt dat toelagen van 15 tot 25% nodig zijn om een voldoende aanbod van personeel te krijgen.<sup>48</sup> Door vakbondsbestuurders wordt wel gesteld dat de toeslagen zeker 20% moeten bedragen.

Ten slotte worden hier enkele institutionele voorwaarden aangestipt die in geval van een dergelijke loondifferentiatie noodzakelijk zijn:

- overeenstemming tussen werkgevers en werknemers. Van een dergelijke overeenstemming is reeds sprake voor zover het de bestaande toeslagen in de CAO's betreft. Vermoedelijk zal het echter gaan om inkomensverbetering van een andere orde (20 à 25%);
- ontkoppeling van de toeslagen van de CAO's. Een dergelijke ontkoppeling van de ongeveer honderd andere aspecten die in de CAO's geregeld kunnen worden lijkt weinig problematisch. In feite houdt dit in dat alle betrokken CAO's het karakter van minimum-CAO's dienen te krijgen;
- verandering van functieclassificatiesystemen. Een aanpassing van de wegingsfactoren kan de statushiërarchie aantasten, hetgeen vermeden moet

<sup>46</sup> WRR, *Over sociale ongelijkheid* — Een beleidsgerichte probleemverkenning; Rapport aan de Regering nr. 16, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, p. 60.

<sup>47</sup> Loonbureau, *Beloning van zwaar en onaangenaam werk*; 's-Gravenhage, 1980.

<sup>48</sup> J.J. Godschalk, 'De mannen die het doen'; *Ons Amsterdam*, september 1977, jaargang 29, nr. 9.

worden. Ten einde de beoogde scheiding zo goed mogelijk te kunnen realiseren zullen deze aspecten dus uit de classificatiesystemen moeten worden verwijderd. In feite houdt dit de erkenning in dat het verrichten van inconveniënten niet in de functie thuishoort en als een nare bijkomstigheid wordt beschouwd, waardoor het compenseerbare karakter van deze beloningen wordt benadrukt;

- correctie van de koppelingsmechanismen in die zin dat de toeslagen voor inconveniënten geen olievlekwerking kunnen krijgen. Ingeval aan de eerder genoemde voorwaarden al is voldaan, is deze werking al verhinderd.

## 4.6 Samenvatting en conclusies

### 4.6.1 Samenvatting

In het oriëntatieterrein schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur is nagegaan of het mogelijk is problemen in het arbeidsbestel op te lossen door een grotere marktconformiteit op de arbeidsmarkt tot stand te brengen met behulp van een gedifferentieerd loonbeleid. Uit het theoretisch onderzoek naar de verklaring van inkomensverschillen (paragraaf 4.2) blijkt dat twee hoofdstromingen te onderscheiden zijn: economische theorieën die de verklaring vooral zoeken in de marktwerking en meer sociologisch georiënteerde theorieën die met name in de sociale ongelijkheid aanknopingspunten zoeken. Hoewel deze benaderingen duidelijk uiteenlopen, worden in het algemeen door de aanhangers van deze stromingen beide verklaringsgrondslagen aanvaard. Verschillen van opvatting bestaan er alleen met betrekking tot het gewicht dat men aan de onderscheiden grondslagen toekent. Beide theorieën kunnen als complementair worden beschouwd. De verwevenheid van de betrokken factoren die de beloningsverschillen bepalen, maakt echter het traceren van invloeden die aan deze factoren zouden kunnen worden toegeschreven niet mogelijk. De ontoegankelijkheid van de samenhangen wordt nog versterkt door het feit, dat de invloed van de schaarsteverhoudingen zich niet alleen behoeft te uiten in veranderingen in de beloningsstructuur, maar ook andere vormen kan aannemen. Wanneer prijsaanpassingen niet mogelijk zijn kunnen hoeveelhedaanpassingen ontstaan.

Bij de bestudering van de instituties (paragraaf 4.3) is gebleken dat – naast invloed op de geconstateerde loonverschillen in de praktijk – de invloed van de schaarsteverhoudingen veel verder gaat. Schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt blijken invloed op de institutionele factoren uit te oefenen, waardoor deze in bepaalde gevallen zelfs meebuigen; zoals we gezien hebben is dit vooral het geval met de functieclassificatiesystemen.

Door velen worden de behandelde instituties als waardevolle elementen van onze welvaartsstaat gezien, waardoor de bestaanszekerheid wordt vergroot en de garantie wordt verkregen dat vrijwel iedereen in de welvaartsstroom op een rechtvaardige wijze kan delen. Daarnaast staat de opvatting dat door de instituties de aanwending van de produktiefactoren in de meest optimale richting wordt belemmerd. Het gaat hier in feite om de allocatie- en verdelingsfunctie van de arbeidsmarkt. Beide kunnen tot tegenstrijdige resultaten leiden. In welke mate deze opvattingen door mensen worden aangehangen valt niet te zeggen.

Bij het beschouwen van de instituties is verschillende malen gebleken dat de uitvoerbaarheid of de toepasbaarheid sterk afhankelijk is van de mate van aanvaardbaarheid bij de betrokkenen. Verwacht kan dan ook worden dat veranderingen in de betreffende zaken slechts tot stand kunnen worden gebracht wanneer de belanghebbenden zich in deze veranderingen kunnen vinden of althans zich hier niet tegen verzetten.

Eensgezindheid tussen de betrokkenen blijkt van belang. Hierbij is met name gewezen op de hanteerbaarheid van functiewaarderingssystemen en de betere beloning van inconveniënten; wat dit betreft is de vrees voor olievlekwerking geconstateerd. In dit verband wordt wel gesproken van de noodzaak van een mentaliteitsverandering die nodig zou zijn ten einde de betreffende veranderingen in de beloningsstructuur op te kunnen lossen. Bij de thans bestaande

mentaliteit streven werknemers er namelijk naar de statushiërarchie in stand te houden. Dit element blijkt bij de meeste van de onderzochte instituties een rol te spelen; werknemers zijn nauwelijks bereid de bestaande beloningsstructuur te laten afwijken van de bestaande beroepsstratificatie. Tegenstrijdig met deze conclusie is de constatering dat het denken over de beloning van onaangename arbeid duidelijk aan het veranderen is. Een denkbare oplossing lijkt aansluiting te zoeken bij een systeem waarin de beloning van onaangenaam werk strikt wordt gescheiden van andere beloningscomponenten. Een betere beloning van onaangenaam werk blijkt een van de terreinen te zijn waarop een loondifferentiatie mogelijk lijkt.

In paragraaf 4.4 is op basis van empirisch onderzoek de invloed van schaarsteverhoudingen op de beloningen en de invloed van beloningsontwikkelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt aangegeven. De drie uitgevoerde onderzoeken verschillen nogal in gevolgde werkwijze. De resultaten van deze onderzoeken zijn niet strijdig met elkaar, doch geven evenmin voldoende ondergrond voor het trekken van vergaande conclusies. Wel kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat in de afgelopen decennia schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt beloningsontwikkelingen hebben beïnvloed. De omvang van de invloed blijkt echter sterk afhankelijk van de onderzochte bedrijfstak en van de onderzoeksperiode. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig komen schaarsteverhoudingen duidelijk minder tot uitdrukking in beloningsontwikkelingen. Ook ten aanzien van de invloed van beloningsontwikkelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt lijkt zich een onderscheid naar bedrijfstakken voor te doen, voor sommige bedrijfstakken is de relatie wel, voor andere niet aanwezig. Op macro-niveau lijkt een zwak verband te bestaan, niet dermate groot dat van een differentiatie in de sfeer van de bruto-loonvorming een bijdrage verwacht mag worden ten aanzien van een betere allocatie op de arbeidsmarkt.

De voorgaande conclusies houden in ieder geval de constatering in dat er een bepaalde invloed van de schaarsteverhoudingen valt waar te nemen op zowel de institutionele belemmeringen van het marktmechanisme als op de beloningsstructuur. Wat deze invloed op de beloningen betreft, kan geconstateerd worden dat er in zekere zin reeds sprake is van een gedifferentieerde loonontwikkeling. Deze differentiatie blijkt echter te gering te zijn om grote invloed op de mobiliteit uit te oefenen getuige de conclusies die werden bereikt met betrekking tot de factoren die deze mobiliteit beïnvloeden. Voor het beleid op dit oriëntatieterrein lijken dan ook slechts smalle marges te bestaan. Een rigoureuze doorwerking van de hier onderzochte marktkrachten lijkt noch gewenst noch realiseerbaar.

De volgende aanknopingspunten voor het beleid zijn geformuleerd (zie paragraaf 4.5):

1. Een minder gecentraliseerde loonvorming. Een naar sectoren of ondernemingen gedifferentieerde loonvorming zal door een betere werking van de arbeidsmarkt een bijdrage kunnen leveren tot een vermindering van de werkloosheid. Of dit effect zich voor zal doen is afhankelijk van de mate waarin werknemers gevoelig zijn voor financiële stimuli. Daarnaast zal met name aan de randvoorwaarde dat de loonverschillen niet te groot mogen worden voldaan moeten blijven ten einde een olievlekwerking te voorkomen. Dit kan gerealiseerd worden door bandbreedten in deze differentiatie tussen bedrijfstakken en regio's aan te houden. Een betere doorwerking van de schaarsteverhoudingen in de beloningsstructuur zal gepaard dienen te gaan met aanpassingen in de institutionele sfeer.

2. Herstructurering van de individuele belasting- en premiedruk en differentiatie in de sociale uitkeringen. Een belangrijk motief voor een dergelijke herstructurering ligt in de omstandigheid dat het aanbod van arbeid eerder reageert op veranderingen in het netto- dan in het bruto-inkomen. Onderzoek naar de invloed van de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting, van subsidies en heffingen en van sociale uitkeringen op de werking van de arbeidsmarkt is in dit verband dringend geboden, evenals onderzoek naar de vraag in hoeverre veranderingen hierin de mobiliteit op de arbeidsmarkt zouden kunnen bevorderen.

3. Differentiatie naar bepaalde categorieën werknemers, i.c. betere beloning van inconveniënten.

Naast de conclusie dat binnen zekere bandbreedten sectorale loondifferentiatie mogelijk is, is eveneens de conclusie getrokken dat differentiatie naar groepen mogelijk is wanneer hieromtrent een brede consensus bestaat. Dit geldt met name voor groepen werknemers die met inconveniënten te maken hebben. Het is niet uitgesloten dat het hierbij om omvangrijke loonsverhogingen, in de orde van 20–25%, zal moeten gaan. De extra toeslagen voor inconveniënten zullen niet in de CAO's zelf moeten worden opgenomen.

Voor een zo complex verschijnsel als schaarste-en beloningsverhoudingen zou het zeer verbazen wanneer een verklaring van de samenhang tussen beide grootheden volledig door een economische theorie zou kunnen worden gegeven. Zulke pretenties kan geen enkele theorie in een maatschappijwetenschap meedragen. Juist omdat een aantal maatschappelijke verschijnselen en ontwikkelingen de werkhypothese van de economische theorie van de inkomensverschillen meer of minder buiten werking stellen, is het vanzelfsprekend dat de beloningsverschillen niet volledig een uitdrukking zijn van de schaarste-verhoudingen op de arbeidsmarkt. Naast vraag en aanbod spelen ook andere determinanten een rol van betekenis.

Wel dient er voor te worden gewaakt dat met deze relativering niet de gehele verklaringswaarde van de economische theorie overboord wordt gezet. Het gaat immers niet om volledigheid, maar om de relatieve belangrijkheid van de verklaring. Ook het empirisch onderzoek geeft aanleiding tot de conclusie, dat de werking van de arbeidsmarkt in het laatste deel van de jaren zestig en de jaren zeventig is verminderd. Kort samengevat kan worden gezegd dat de mobiliteit van de arbeid in het algemeen is afgenomen. Hiermee is het functioneren van de arbeidsmarkt ook aangetast, zodat de beloningsverschillen niet meer die signaalwerking hebben die er in de economische theorie aan worden toegekend. In de praktijk is men soms nog verder gegaan door de functie van beloningsverschillen voor de allocatie te ontkennen. In het spoor hiervan zijn soms maatstaven en procedures ontwikkeld die de beloning van de arbeid trachten vast te stellen onafhankelijk van de veranderingen in de schaarste-verhoudingen. Aldus zijn echter wel discrepanties op de arbeidsmarkt ontstaan die moeilijk op korte termijn oplosbaar zijn.

Bij de beoordeling van het onderhavige verschijnsel dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het algemene loonniveau en de loonstructuur tussen beroepen, regio's en bedrijfstakken. Schaarste-verhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen globaal leiden tot een bepaald loonniveau, maar behoeven de structuur nauwelijks aan te tasten, of beter, in overeenstemming te brengen met de meer gedifferentieerde schaarste-verhoudingen. Zo kan door middel van de vorm waarin het loonbeleid gegoten wordt een krappe arbeidsmarkt in een bepaalde regio, of in een dominerende bedrijfstak, gemakkelijk leiden tot een algemene loonsverhoging. De kans hierop is niet gering indien een centraal geleid systeem van loonvorming bestaat of wanneer op grond van centrale akkoorden slechts een zeer kleine marge aanwezig is tussen de algemene trend en de afzonderlijke loonafspraken tussen bedrijfstakken, regio's en ondernemingen.

Op die manier kan 'de' arbeidsmarkt dan wel werken in macro-economisch opzicht, maar van een allocatieve functie is dan nauwelijks sprake. In het verleden is deze mogelijkheid in ons land duidelijk geïllustreerd. Looneisen in de havens of in de metaalsector gaven zelfs aanleiding tot loonsverhogingen in de ambtelijke sfeer. Vraag en aanbod werken dan wel in macroverband, maar laten geen differentiatie toe.

Het is noodzakelijk bij een evaluatie van de werking van de arbeidsmarkt deze verschillende niveaus in de beschouwing te betrekken. Geconstateerd kan dan worden dat in de achter ons liggende decennia de macro-economische relatie tussen de spanningsverhoudingen op de arbeidsmarkt en de loonontwikkeling wel gewerkt heeft, maar dat de werking van de deelmarkten voortdurend stroever is geworden, onder andere tot uitdrukking komend in overschotten en tekorten op deze deelmarkten. In dit verband kan worden gewezen op de

tekorten aan personeel in het onderwijs, in ziekenhuizen en bij de politie, die in de jaren vijftig mede ten gevolge van de geleide loonpolitiek ontstonden. Ook de huidige discrepanties op de arbeidsmarkt hangen deels samen met niet op de arbeidsmarktsituatie aansluitende waarderingsmaatstaven.

In lijn met deze beschouwingen liggen de resultaten van de empirische onderzoeken naar de wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur die in opdracht van de WRR zijn verricht.

Globale reacties op schaarsteverhoudingen via loondrift en regelingslonen (als alternatieve instrumenten om het marktloon te realiseren) zijn tot aan het einde van de jaren zestig zichtbaar geweest. Daarna is zelfs de macrowerking van het arbeidsmarktmechanisme minder duidelijk aan de dag getreden. Als gevolg hiervan worden andere determinanten van de loonvoet belangrijker dan voorheen, zoals afwenteling van collectieve lasten, prijscompensatie als automatische en produktiviteitsstijging. Hieruit mag niet geconcludeerd worden dat de loonontwikkeling macro-economisch steeds meer autonoom ten aanzien van schaarsteverhoudingen wordt, maar uitsluitend dat de schaarsteverhoudingen zijn overvleugeld door deze andere factoren. Daarbij moet worden aangetekend dat zowel de besproken institutionele belemmeringen als de automatische prijscompensatie en de afwenteling van collectieve lasten in zeer sterke mate homogeniserend werken, omdat deze elementen niet gedifferentieerd worden naar regio, beroep of onderneming en bedrijfstak. Niet alleen veranderingen in waarden en normen zijn dus van belang voor de vervlakking van de werking van het arbeidsmarktmechanisme, maar evenzeer gelden hier de verschijnselen van algemene aard in economische zin. Deze algemeen economische determinanten van de loonontwikkeling ondergraven het gedifferentieerd werkend prijsmechanisme op de arbeidsmarkt dan ook voortdurend.

De manier waarop schaarsteverhoudingen in beloningsverhoudingen tot uitdrukking komen, is voor een beoordeling van dit verschijnsel ook van betekenis. Een overschot aan werknemers in een bepaalde sector zal niet gemakkelijk leiden tot een onmiddellijke reactie van de lonen in neerwaartse richting. Eerder zullen de reeds werkzame personen in die sector hun verkregen rechten trachten veilig te stellen, dat wil zeggen hun relatieve loonniveau zal voorlopig niet worden bedreigd. Degenen die het eerst iets van de overvoedsituatie merken, zijn de nieuwkomers op deze deelmarkt. Verlaging van aanvangssalarissen is veelal de eerste reactie en daarop volgen geleidelijk ook de oudere jaargangen. Het is niet zonder betekenis ook de arbeidsmarkt in jaargangen in te delen en op deze de doorwerking van de schaarsteverhoudingen na te gaan. In plaats van een directe en integrale doorwerking van vraag- en aanbodverschuivingen op de loonontwikkeling, heeft er veeleer een marginale en geleidelijke doorwerking plaats. Door dit soort traagheden werkt de prijsvorming op de arbeidsmarkt dus meer partieel dan integraal. Dat geeft moeilijkheden voor het empirisch onderzoek, maar daaraan mag niet de conclusie worden verbonden dat er dus weinig overblijft van de marktwerking. Bij een krappe situatie op een deelarbeitsmarkt functioneert het prijsmechanisme ook niet meteen integraal. Moeten mensen worden weggekocht dan zullen het vooral de eersten zijn die daarvan in hun salaris een opwaartse invloed ondervinden. Daarna volgt ook, en wellicht sneller dan bij een overschotsituatie, de reeds zittende groep werknemers. Juist de vergrote mate van immobiliteit maakt deze vertraagde en partiële reacties op de schaarsteverhoudingen mogelijk. Van een enigszins andere orde is de vraag of en hoe beloningsverschillen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden. We mogen er vanuit gaan dat het overgrote deel van de werknemers geen oog heeft voor de collectieve lasten die op de lonen drukken, wanneer het gaat om 'loon als lokmiddel'. Wellicht kunnen wel de secundaire arbeidsvoorwaarden — waaronder ook de eigen pensioenvoorzieningen zijn opgenomen — nog een rol van betekenis spelen, maar de sociale premies en loonbelasting worden niet meteen als een onderdeel van het eigen welvaartspakket gezien dat met de nieuwe functie verdiend kan worden.

De mogelijkheid dat er steeds meer mobiliteitsbelemmeringen zijn opgetreden dient serieus te worden genomen, maar daar staat tegenover dat het func-

tioneren van de arbeidsmarkt via netto-lonen nog hogere drempels moet overwinnen dan voorheen. Bij een gestadig toenemende collectieve lastendruk voor de afzonderlijke werknemers zal het niemand verwonderen dat sociale en milieu-hygiënische mobiliteitsbelemmeringen nog meer accent krijgen en aldus de werking van de arbeidsmarkt zeer kunnen beperken. Naast de collectieve lasten spelen hier ook de inkomensgebonden subsidies een rol. Deze kunnen in dezelfde richting werken als de collectieve lastendruk, zodat er voor een zeer grote groep loontrekkenden een hoge marginale druk kan ontstaan. In enkele gevallen is het niet denkbeeldig dat de totale 'heffingen' oplopen tot een tarief dat hoger dan 100% ligt.

#### 4.6.2 *Conclusies*

Samenvattend leidt dit oriëntatieterrein tot de volgende conclusies. Verschillen in loonontwikkelingen blijken in de praktijk reeds in beperkte mate te bestaan. De instituties belemmeren de loonvorming niet in die mate dat een volstrekt uniforme ontwikkeling bestaat. Deze differentiatie is echter niet van een zodanige omvang dat hierdoor de mobiliteit op de arbeidsmarkt in belangrijke mate wordt beïnvloed. Dit wordt veroorzaakt doordat deze mobiliteit door meer dan alleen financiële factoren wordt bepaald. De invloed van deze factoren is vermoedelijk voor categorieën werknemers verschillend. Een grotere differentiatie in de beloningen is gewenst. Zij zal echter aan een tweetal randvoorwaarden gebonden zijn. Ten eerste zullen de loonverschillen niet te groot kunnen worden vanwege een mogelijke olievlakwerking. Ten tweede zal er onder de belanghebbenden een zekere consensus dienen te bestaan over de mate van differentiatie.

Aangezien werknemers eerder reageren op veranderingen in de sfeer van de netto beloningen dan op veranderingen in de bruto-inkomens, is nader onderzoek naar eventuele aanpassingen in dit verband in de loon- en inkomstenbelasting van betekenis. In bepaalde gevallen oefenen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt niet alleen invloed uit op de hoogte van de beloningen maar beïnvloeden zelfs inhoud en karakter van instituties. Denkbaar is een sectoraal gedifferentieerd loonbeleid binnen zekere bandbreedten te voeren; hierbij zal eveneens aandacht kunnen worden geschonken aan differentiatie in de netto-sfeer. Differentiatie naar werknemers die met slechte werkomstandigheden te maken hebben is een andere mogelijkheid om schaarsteverhoudingen tot uitdrukking te brengen.

Zoals bij de beschrijving van de verschillende onderdelen ter sprake is gebracht kunnen met behulp van dit oriëntatieterrein een aantal problemen op de arbeidsmarkt (zoals in hoofdstuk 2 vermeld) worden aangepakt die samenvattend betrekking hebben op de mobiliteit op de arbeidsmarkt (naar beroepsgroep of regio), een vergroting van de bereidheid om onaangenaam werk te verrichten, het verbeteren van het zoek- of selectiegedrag en het beïnvloeden van tekorten of overschotten in het arbeidsaanbod. Afhankelijk van de mate waarin men op financiële prikkels reageert zal dit tot een verbetering van de werkloosheidssituatie kunnen bijdragen, voor zover althans de werkloosheid niet het gevolg is van een absoluut tekort aan werkgelegenheid.



**Bijlage 4.1. Schattingen van de loondriftvergelijking voor de nijverheid en een drietal bedrijfstakken over twee perioden, 1955/1966 en 1967/1975; regressiecoëfficiënten, t-waarden, R<sup>2</sup> (ongecorrigeerd) en de Durbin-Watson (DW).**

	constante	% mutatie jaargem. u/v	% mutatie overwerk- variabele	% mutatie regelings- loon	R <sup>2</sup>	DW
<b>nijverheid</b>						
1955/1966	4,11 (5,61)	-0,010 (-5,05)	-0,813 (-2,13)	-0,335 (-3,89)	0,81	1,51
1967/1975	3,85 (3,06)	-0,005 (-1,93)	-0,500 (-1,02)	-0,246 (-2,47)	0,59	1,16
<b>voedings- en genot middelenindustrie</b>						
1955/1966	3,94 (5,63)	-0,008 (4,06)	-	-0,348 (-4,57)	0,75	1,74
1967/1975	2,82 (0,94)	-0,002 (-0,20)	-	-0,233 (-1,09)	0,17	1,67
<b>metaalnijverheid</b>						
1955/1966	3,89 (2,41)	-0,003 (-1,16)	-2,63 (-3,23)	-0,300 (-1,50)	0,70	2,20
1967/1975	4,69 (3,57)	-0,009 (-4,61)	-0,64 (-2,26)	-0,259 (-2,40)	0,83	1,23
<b>bouwnijverheid</b>						
1955/1966	5,41 (4,66)	-0,014 (-3,19)	-	-0,536 (-4,68)	0,83	1,71
1967/1975	1,82 (0,63)	-0,003 (-0,70)	-	-0,032 (-0,13)	0,08	1,27

**Bijlage 4.2. Indicatoren voor het functioneren van de arbeidsmarkt gehanteerd door Heijke en Van Ours**

1. Heijke

Uitgegaan wordt van het volgende model dat het functioneren van de arbeidsmarkt beschrijft:

$$E = (S^{-f} + D^{-f})^{-\frac{1}{f}} \quad f > 0$$

waarin: E = tewerkstelling (gerealiseerde werkgelegenheid)  
 S = aanbod van arbeid: E + geregistreeerde werkloosheid  
 D = vraag naar arbeid: E + geregistreeerde openstaande vraag  
 f = frictie-parameter

Deze tewerkstellingsfunctie geeft aan dat de tewerkstelling de resultante is van vraag en aanbod. Als de vraag D of het aanbod S toeneemt, wordt ook de tewerkstelling E groter, zij het in minder sterke mate dan D respectievelijk S. De parameter f geeft de fricties tussen vraag en aanbod weer. Naarmate f groter is, functioneert de arbeidsmarkt beter. Als  $f \rightarrow \infty$  benadert de tewerkstelling de omvang van vraag of aanbod, afhankelijk van de omstandigheid welke van beiden het kleinst is. Als f daalt wordt de tewerkstelling ten opzichte van zowel vraag als aanbod kleiner en nemen zowel openstaande vraag als werkloosheid toe.

Met behulp van gegevens voor de periode 1947-1980 is bovenstaande vergelijking geschat. Uit de schattingsresultaten bleek dat f niet constant is maar vanaf het midden van de jaren zestig steeds kleiner is geworden; daarom is aan de frictieparameter een trendterm toegevoegd die in 1966 aanvang neemt volgens

$$f = 51,8 \exp(-0,046 t) \quad R^2 = 0,999$$

$$(42,2) \quad (-18,0) \quad DW = 1,59$$

Met behulp van de verkregen vergelijking is een schatting gemaakt van de frictie werkloosheid gedurende de waarnemingsperiode. Deze frictiewerkloosheid is door Heijke gedefinieerd als de werkloosheid die zou bestaan bij gelijkheid van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; dan geldt:

$$UFRIC = 1 - 2^{-\frac{1}{\gamma}}$$

In onderstaande tabel worden deze frictiewerkloosheidspercentages en de totale werkloosheidspercentages voor vijfjaarlijkse tijdstippen weergegeven.

jaar	UFRIC	U	U-UFRIC
1950	1,3	1,5	0,2
1955	1,3	0,8	-0,5
1960	1,3	0,7	-0,6
1965	1,3	0,6	-0,7
1970	1,7	1,0	-0,7
1975	2,1	4,0	2,9
1980	2,6	5,0	2,4

## 2. Van Ours

Van Ours maakt voor het afleiden van een indicator voor het functioneren van de arbeidsmarkt gebruik van een u-v-relatie, die over het algemeen als volgt wordt gespecificeerd:

$$uv^\gamma = e^\delta \quad \gamma > 0$$

waarbij: u = werkloosheidspercentage  
v = percentage openstaande vraag  
 $\gamma, \delta$  = parameters

De u-v-relatie heeft een hyperbolisch verloop; welk punt van de u-v-relatie in een bepaald jaar relevant is, hangt mede af van de stand van de conjunctuur. In een situatie van hoogconjunctuur zullen zich relatief veel openstaande aanvragen voordoen, in een situatie van laagconjunctuur veel werkloosheid. Een conjunctuurneutrale situatie wordt daarom gedefinieerd als een situatie waarin werkloosheid en openstaande vraag aan elkaar gelijk zijn ( $u = v$ ). De werkloosheid die dan heerst wordt door Van Ours de 'allocatiewerkloosheid' genoemd ( $u_a$ ).

Naast conjuncturele schommelingen kunnen zich ook structurele wijzigingen voordoen op de arbeidsmarkt: de frictiewerkloosheid en/of de kwalitatieve discrepanties kunnen toenemen. Deze toename wordt weergegeven door een verschuiving van de u-v-relatie naar rechtsboven, waardoor  $u_a$  toeneemt.

De allocatiewerkloosheid is als volgt gedefinieerd:

$$u_a(t) = (u(t) \cdot v(t)^\gamma) \frac{1}{1 + \gamma}$$

De waarde van  $\gamma$  kan berekend worden in een periode waarin de liggen van de uv-curve vrij stabiel is. Voor de gehele beroepsbevolking is dit het geval in de periode 1957-1966; schattingsresultaten van de uv-relatie in deze periode:

$$\ln u = 1,1 - 1,3 \ln v \quad \bar{R}^2 = 0,97$$

(15,2)    (-8,2)    DW = 2,24

Dus geldt voor de allocatiewerkloosheid:

$$u_a(t) = (u(t))^{0,4} \cdot (v(t))^{0,6}$$

In onderstaande tabel worden de allocatiewerkloosheidspercentages en de totale werkloosheidspercentages voor vijfjaarlijkse tijdstippen weergegeven.

jaar	ua	u	u-ua
1955	1,9	1,1	-0,8
1960	1,7	0,9	-0,8
1965	1,7	0,7	-1,0
1970	2,0	1,1	-0,9
1975	2,3	5,0	2,7
1980	2,6	5,8	3,2

In de tweede helft van de vijftiger jaren en in de zestiger jaren blijkt de feitelijke werkloosheid lager te zijn geweest dan de theoretische allocatiewerkloosheid. Hieruit blijkt dat aan het niveau van de allocatiewerkloosheid geen concrete betekenis kan worden toegekend.

Op analoge wijze is de allocatie werkloosheidsontwikkeling voor een drietal bedrijfstakken berekend; daarbij gold:

grafische industrie: :  $ua(t) = (u(t))^{0,5} \cdot (v(t))^{0,5}$

kledingindustrie :  $ua(t) = (u(t))^{0,3} \cdot (v(t))^{0,7}$

bouwnijverheid :  $ua(t) = (u(t))^{0,4} \cdot (v(t))^{0,6}$

## HOOFDSTUK 5. KWALITEIT VAN DE ARBEID

### 5.1 Inleiding

#### 5.1.1 *Inleiding en opbouw van dit hoofdstuk*

De kwaliteit van het arbeidsaanbod is in de loop van de tijd gestegen; hiermee zijn ook hogere verwachtingen ontstaan ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid. Het verrichten van arbeid komt steeds meer in het teken te staan van ontplooiing en zelfrealisatie; werknemers staan kritischer tegenover de kwaliteit van hun arbeid. Op grond van ethische normen, arbeidsmarktverwegingen (moeilijk vervulbare vacatures) en economische overwegingen (terugdringen van het ziekteverzuim) is een groeiend draagvlak ontstaan voor ideeën met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan welke veranderingsprocessen op dit gebied gaande zijn.

Paragraaf 5.1 begint met een definiëring van de kwaliteit van de arbeid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. De nadruk ligt daarbij op de arbeidsplaats. In het tweede deel van deze paragraaf wordt nader uiteengezet wat het belang is van de kwaliteit van de arbeid. Hierbij komt de vraag aan de orde in welke mate aandacht voor de kwaliteit van de arbeid als een luxeverschijnsel te beschouwen is.

Paragraaf 5.2 begint met een inventarisatie van de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid. Hoewel het wenselijk zou zijn de kwaliteit van de arbeid in objectieve termen te meten, is dit in veel gevallen niet mogelijk. In zulke gevallen moet worden teruggevallen op de percepties van werknemers. In deze paragraaf worden voorts de achtergronden geschetst van de ontwikkelingen in de kwaliteit van de arbeid. Hierbij wordt gezocht naar algemene oorzaken van de veranderingsprocessen die de kwaliteit van de arbeid beïnvloeden. Deze oorzaken worden beschreven vanuit de begrippen arbeidsdeling en technologie. Ten slotte worden de gevolgen beschreven van de geschetste ontwikkelingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar meso- en macrogevolgen voor het individu en gevolgen voor het bedrijf en voor de samenleving.

In paragraaf 5.3 wordt nagegaan op welke wijze verbeteringen van de kwaliteit van de arbeid mogelijk zijn om de gesignaleerde materiële en immateriële kosten van een geringe arbeidskwaliteit te verminderen. Hierbij wordt vooral gekeken naar de immateriële aspecten van de arbeid alsmede naar de gezondheid van de werknemers. De voorgestelde verbeteringen zullen betrekking hebben op de bedrijfssituatie, welke voor de overheid slechts indirect beïnvloedbaar is.

In paragraaf 5.4 worden daarom beleidsaanknopingspunten geformuleerd waarmee de overheid de bedrijfssituatie kan beïnvloeden. Er worden hier drie beleidsmogelijkheden besproken, welke elkaar overigens niet uitsluiten: het stimuleren van overleg tussen werkgevers en werknemers over de kwaliteit van de arbeid, het stimuleren van voor het bedrijf niet-rendabele investeringen in de kwaliteit van de arbeid door middel van een subsidiebeleid en het stimuleren van investeringen in de kwaliteit van de arbeid door ze voor het bedrijf rendabel te maken. Dit laatste kan gerealiseerd worden door middel van een terugkoppeling naar de onderneming van de maatschappelijke kosten als gevolg van een geringe arbeidskwaliteit.

De laatste paragraaf bevat een evaluatie van het oriëntatieterrein in het licht van de problemen van het arbeidsbestel en mondt uit in enkele conclusies omtrent de bruikbaarheid van de hier besproken ideeën voor het beleid.

### 5.1.2 Definiëring van de kwaliteit van de arbeid

Het verrichten van beroepsarbeid heeft meer functies voor een werknemer dan alleen inkomensverwerving. De meeste mensen ontleen aan hun werk een aantal niet-materiële opbrengsten. Deze opbrengsten bestaan uit bevrediging die voortkomt uit de arbeid zelf (de taakinhoud), een gevoel van eigenwaarde en sociaal prestige, het gevoel maatschappelijk nuttig te zijn, de mogelijkheid tot zelfontplooiing, tot participatie in de besluitvorming, de mogelijkheid tot tijdstructurering en bezigheid, de mogelijkheid tot sociale contacten en dergelijke. Het bestaan van deze opbrengsten van arbeid realiseert men zich vooral in geval van gedwongen werkloosheid. Hieruit blijkt tevens dat arbeid een moeilijk te vervangen plaats in het leven van mensen inneemt.<sup>1</sup>

Het is zinvol een onderscheid aan te brengen tussen de kwaliteit van de arbeid en de kwaliteit van het arbeidsaanbod. Onder de kwaliteit van de arbeid worden uitsluitend kenmerken verstaan die verbonden zijn aan de arbeidsplaats, ongeacht degene die deze bezet. De arbeidsplaats moet hierbij niet letterlijk worden opgevat als de fysieke omgeving waarin een werknemer zijn arbeid verricht; in dit geval zouden alleen de arbeidsomstandigheden van belang zijn. Het gaat hier ook om de eisen die een bepaalde positie stelt aan de werknemer wat betreft scholing, vakbekwaamheid en ervaring alsmede om de mogelijkheden die de positie aan de werknemer biedt op het gebied van ontplooiing, invloed enzovoort. Wanneer de kwaliteit van de geleverde arbeid bedoeld wordt, zal gesproken worden van de kwaliteit van het arbeidsaanbod. Deze wordt met name beïnvloed door de mate van scholing en ervaring van de werknemer, welke zowel naar niveau als naar richting kunnen verschillen.

Bij de beoordeling van een werksituatie is het niet altijd mogelijk alleen van de functie uit te gaan. Een objectieve meting van het niveau van de kwaliteit van de arbeid is niet mogelijk, omdat waarden en normen bij deze meting een belangrijke rol spelen. Het meetinstrument zelf is dus aan verandering onderhevig. De inhoud van het begrip kwaliteit van de arbeid is derhalve aan tijd en plaats gebonden. Voor het beoordelen van die kwaliteit zijn de volgende dingen van belang:

- a. de feitelijke situatie met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid en de veranderingen hierin. Objectieve meting is technisch vaak nauwelijks mogelijk. Voorts is de keuze van de te meten kwaliteitsaspecten subjectief en zijn metingen van verschillende aspecten niet zonder een waarde-oordeel vergelijkbaar. In het algemeen is men het er echter over eens dat de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de loop van de tijd aanzienlijk verbeterd zijn.
- b. de maatschappelijke opvattingen over de eisen waaraan een kwalitatief goede arbeidsplaats moet voldoen, veranderen in de loop van de tijd als gevolg van sociaal-culturele ontwikkelingen. Deze normen zijn in de loop van de tijd strenger geworden. Een identieke arbeidssituatie wordt daardoor nu in het algemeen als slechter beoordeeld dan vroeger.
- c. de individuele werknemer beoordeelt de kwaliteit van zijn arbeidsplaats vanuit de verwachtingen die hij heeft opgebouwd op grond van zijn kwaliteit als arbeidskracht. In het verleden gaf een hogere opleiding vrijwel automatisch toegang tot een kwalitatief betere arbeidsplaats. Nu dat in mindere mate het geval is, wordt dezelfde arbeidsplaats kwalitatief als minder goed beoordeeld.
- d. dankzij verfijning van de meettechnieken en sterk gegroeide kennis op medisch gebied is in de loop van de tijd van steeds meer arbeidsomstandigheden (bijv. asbest, lawaai) de schadelijkheid komen vast te staan. Gevolg hiervan is,

<sup>1</sup> J. van Wezel, *Herintreding in het arbeidsproces*. Tilburg, IVA, 1972.

J. van Wezel, A. van Büchem, A. Vissers e.a., *De verdeling en de waardering van de arbeid*. WRR, serie 'Voorstudies en Achtergronden', nr. V 4. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

M. van Gils, (red.), *Werken en niet-werken in een veranderende samenleving*. Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1975.

H. Zanders, A. van Büchem en J. van Berkel, *Kwaliteit van de arbeid 1977*. Tilburg, IVA, 1977.

dat voor tal van stoffen de maximaal acceptabele concentraties voortdurend zijn verlaagd. Het feit, dat er jaarlijks meer chemische stoffen in gebruik worden genomen dan er op hun effecten voor de gezondheid kunnen worden onderzocht, maakt beoordeling van de kwaliteit van de arbeid vanuit medisch oogpunt buitengewoon moeilijk, maar ook steeds meer noodzakelijk. Duidelijk is, dat dezelfde omstandigheden als vroeger nu vaak als ongezonder worden beoordeeld.

e. het tempo van de veranderingen in de arbeidsorganisatie en produktiewijze is toegenomen. Vaak is er sprake van schoksgewijze aanpassingen in de vorm van fusies en reorganisaties. Dit toegenomen veranderingstempo stelt hogere eisen dan vroeger aan de flexibiliteit van de werknemer en kan oorzaak zijn van stress-verschijnselen. Een te hoog veranderingstempo in verhouding tot de flexibiliteit van de werknemer veroorzaakt een vermindering van de kwaliteit van de arbeid.

Het oordeel over de kwaliteit van de arbeid als dynamisch gegeven is een resultante van de bovengenoemde ontwikkelingen. Het is daarom niet mogelijk om onveranderlijk geldende criteria voor deze kwaliteit te definiëren. Wel kunnen een viertal dimensies van kwaliteit worden onderscheiden, die als analytisch kader kunnen dienen:

1. De inhoud van het werk

— aard en niveau van het werk, zoals die tot uiting komen in opleiding en ervaring die voor een goede taakuitoefening nodig zijn. De door de werkgever gevraagde opleiding en ervaring zijn hiervoor niet zonder meer een goede maatstaf, omdat hierin de situatie op de arbeidsmarkt tevens een rol speelt. Zo kan een verruiming van het aanbod van arbeid met een hogere kwaliteit aanleiding zijn voor een werkgever om zijn kwaliteitseisen te verhogen;

— de uitdaging die het werk biedt wat betreft verantwoordelijkheid, interesse, zelfstandigheid en ontplooiingsmogelijkheden.

2. De arbeidsomstandigheden

— het bestaan van onconvenianten (ploegendienst, een door de machine bepaald tempo, lawaai, vuil werk);

— fysieke en psychische belasting. Fysiek zwaar werk komt nog wel voor, maar in steeds mindere mate. Er treedt in toenemende mate een verschuiving op van fysieke naar psychische belasting;

— beschikking over goede hulpmiddelen;

— veiligheid.

3. De arbeidsverhoudingen binnen het bedrijf

— contacten en sociale relaties. De grootte van bedrijf en afdeling zijn onder meer belangrijk voor de mate van anonimiteit en het gevoel van (on)misbaarheid;

— toezicht en controle: de mate waarin en de wijze waarop. Begeleiding kan meer effect sorteren dan controle, maar eist veel meer sociale vaardigheden. De verzakelijking van de sociale relaties schept weliswaar meer duidelijkheid in de wederzijdse verhoudingen maar laat een individu nogal eens in de kou staan wanneer het gaat om menselijke betrokkenheid;

— mate van inspraak, werkoverleg. Het gaat hierbij in de eerste plaats om inspraak in zaken die het dagelijkse werk direct betreffen, en in de tweede plaats om inspraak in ondernemingsbeslissingen als investeringen en dergelijke.

4. De arbeidsvoorwaarden

— beloning;

— arbeidsduur, arbeidstijden;

— werkzekerheid, toekomstmogelijkheden;

— scholingsmogelijkheden.

Uit de kwaliteit van arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden resulteert een profiel van de arbeidsplaats. Een lage kwaliteit op één dimensie kan soms gecompenseerd worden door een hoge kwaliteit op een andere dimensie. In de praktijk blijkt vaak dat een ongunstige situatie op één dimensie samengaat met ongunstige situaties op andere dimensies: mensen die vuil werk doen hebben vaak bovendien een laag inkomen,

weinig zelfstandigheid, weinig inspraak enzovoort.<sup>2</sup> Wanneer bij verbetering van de kwaliteit van de arbeid slechts naar één kwaliteitsaspect wordt gekeken kan het gevolg zijn dat een op zich geslaagde verbetering weinig bijdraagt aan het totale kwaliteitsprofiel.

### 5.1.3 *Het belang van de kwaliteit van de arbeid*

De kwaliteit van de arbeid is zowel vanuit ethische als vanuit pragmatische overwegingen van belang. Arbeid neemt in onze maatschappij een zeer centrale plaats in en wordt als middel gezien voor een zinvol bestaan. Mede door het gestegen onderwijsniveau is men hogere eisen gaan stellen aan de kwaliteit van het bestaan in het algemeen en aan de kwaliteit van de arbeid in het bijzonder. Bepaalde arbeidsomstandigheden en bepaalde soorten werk worden als mens-onwaardig beschouwd. In toenemende mate wordt een onderneming behalve als een economisch instituut ook als een sociaal instituut gezien. Behartiging van het welzijn van de werknemers is een van de doelen van de onderneming. Naast deze ethische overwegingen zijn ook pragmatische overwegingen van belang. Er is een relatie tussen de kwaliteit van de arbeid en de hoogte van het ziekteverzuim en de instroom in de WAO. Een slechte arbeidskwaliteit leidt op deze wijze tot kosten voor de werknemer, het bedrijf en de maatschappij als geheel. De organisatie van de arbeid beïnvloedt zowel de kwaliteit van de arbeid als de efficiency van de productie. Hierbij zal blijken dat een lage arbeidskwaliteit niet per se samengaat met een hoge efficiency, zoals de theorie van de arbeidsdeling suggereert.

Ideeën over verbetering van de kwaliteit van de arbeid krijgen meer steun naarmate men zich de negatieve gevolgen van arbeid van geringe kwaliteit realiseert. Deze gevolgen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de psychologische en lichamelijke gezondheid van de werknemer. Omdat effecten hierop vaak pas op langere termijn optreden, is het voor een werknemer moeilijk deze effecten mee te wegen in zijn oordeel over de kwaliteit van zijn arbeid. Ook in gedrag en attitude van werknemers zijn negatieve gevolgen van een gebrek aan arbeidskwaliteit waarneembaar in de vorm van geringe betrokkenheid bij het werk en een geringe motivatie tot het leveren van een goede arbeidsprestatie. Sommige arbeidsplaatsen zijn van een zodanig slechte kwaliteit, dat bedrijven voortdurend problemen hebben met het werven van (nieuw) personeel. Zo draagt een slechte arbeidskwaliteit bij aan het slechter functioneren van de arbeidsmarkt. In paragraaf 5.2.3 wordt hierop nader ingegaan.

Voor ideeën over verbetering van de kwaliteit van de arbeid blijkt een toenemend draagvlak te bestaan. De werkgeversorganisaties zijn er zich steeds meer van bewust dat een vernieuwend sociaal beleid van betekenis is voor de overlevingskansen van de onderneming.<sup>3</sup> De positieve houding van de werkgeversorganisaties ten opzichte van bijvoorbeeld werkstructurering en werkoverleg komt voort uit de gestegen behoeften van de werknemers en de druk vanuit werknemersorganisaties en overheid. Werkgevers hopen hiermee problemen op het gebied van werving, verloop, verzuim en arbeidsongeschiktheid het hoofd te bieden. Ook bij de vakbeweging krijgt de kwaliteit van de arbeid steeds meer aandacht.<sup>4</sup> Hoewel de vakbeweging aanvankelijk een kritische houding aannam tegenover werkstructureringsexperimenten, is deze houding in de loop van de tijd positiever geworden. Voorwaarde voor de vakbeweging is, dat werknemers van het begin af invloed moeten kunnen uitoefenen op eventuele projecten van werkstructurering.<sup>5</sup> Ook de overheid besteedt in toenemende mate aandacht aan de kwaliteit van de arbeid, hetgeen onder meer

<sup>2</sup> Zie: WRR, *Over sociale ongelijkheid; een beleidsgerichte probleemverkenning*, Rapport aan de Regering nr. 16, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, p. 110–123.

<sup>3</sup> NCW, *Ondernemen in verantwoordelijkheid*, 's-Gravenhage 1977; VNO, *Dossier over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*, 1977; NCW, *Anders werken*, 's-Gravenhage 1981.

<sup>4</sup> FNV, *Beter werk, Discussienota over de arbeidsomstandigheden en in het bijzonder de gezondheid en veiligheid in het werk*, Amsterdam, 1980.

<sup>5</sup> Industriebond NVV, NKV, *Nieuwe vormen van arbeidsorganisatie en de kwaliteit van de arbeidsplaats*, Amsterdam, 1977.

resulteerde in de Arbeidsomstandighedenwet en de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering.

De aandacht voor de kwaliteit van de arbeidsinhoud is betrekkelijk jong, zeker in vergelijking met de aandacht voor de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (zie bijv. de Wet op Kinderarbeid en de Veiligheidswet). De negatieve effecten van een geringe arbeidsinhoud zijn minder zichtbaar, maar niettemin aanwezig. Juist een gebrekkige arbeidsinhoud draagt ertoe bij dat arbeid vaak niet voldoet aan de functies die eraan worden toegekend op het gebied van ontplooiing enzovoort. Er ontstaat stress in de arbeidssituatie en het aantal psychische en psycho-somatische klachten groeit. Zowel te veel als te weinig belasting van een individu veroorzaakt spanning, terwijl de weerstand hiertegen als gevolg van sociale isolatie afneemt. Er bestaat overigens wel een zekere consensus over het feit dat arbeid de gezondheid niet mag bedreigen, maar over de oorzakelijke relaties tussen arbeid en gezondheid is nog onvoldoende bekend.

Ondanks de genoemde redenen om aandacht aan de kwaliteit van de arbeid te besteden zijn sommigen van mening dat deze aandacht een luxe-verschijnsel is. Hoewel mensen verschillende waardensystemen hanteren, kan men stellen dat in het algemeen de materiële opbrengst van arbeid voor zowel werknemer als werkgever het meest primaire doel is van de arbeid. Naarmate deze opbrengsten schaarser worden, zullen zij meer gaan domineren over andere weegfactoren met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid.<sup>6</sup> Gezien de huidige economische teruggang is het niet verwonderlijk dat de aandacht zich vooral richt op de materiële opbrengsten. De behoeften aan immateriële nevenopbrengsten van arbeid blijven meer latent naarmate er meer schaarste bestaat aan materiële opbrengsten. Bovendien is er een wisselwerking tussen de behoeften, de mogelijkheden en de verwachtingen van werknemers. De behoeften aan immateriële nevenopbrengsten uit arbeid kunnen manifest worden zodra aan de meest noodzakelijke materiële voorwaarden is voldaan en wanneer men mogelijkheden tot verbetering ziet. Wanneer men zich enige materiële luxe kan veroorloven, doet een gebrek aan intrinsieke arbeidsbevrediging zich des te sterker gelden. De arbeidsmotivatie kan zowel intrinsiek (motivatie voor het werk zelf, de uitdaging, de ontplooiingsmogelijkheden e.d.) als extrinsiek zijn (motivatie voor opbrengsten waartoe arbeid toegang geeft: loon en arbeidsvoorwaarden). Verschillende onderzoekers vinden een relatie tussen de arbeidsmotivatie en het niveau van de arbeid. Naarmate men een functie op hoger niveau heeft, is de arbeidsoriëntatie meer intrinsiek.<sup>7</sup> In het algemeen worden deze functies ook beter betaald. De materiële opbrengst is dus minder schaars, zodat aandacht vrijkomt voor de immateriële opbrengsten van arbeid.

Het denkbeeld dat aandacht voor de kwaliteit van de arbeid een overbodige luxe zou zijn wordt veelal gebaseerd op de resultaten van arbeidssatisfactie-onderzoeken waaruit zou blijken dat het merendeel van de werknemers tevreden is. Echter vrijwel alle satisfactie-onderzoeken, geheel onafhankelijk van land, soort industrie, soort arbeidsomstandigheden enzovoort, leveren telkens weer een percentage van circa 75% tevredenen op.<sup>8</sup> De arbeidssatisfactie is dus niet zonder meer een maatstaf voor de kwaliteit van de arbeid. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in Merton's referentie-theorie.<sup>9</sup> Werknemers baseren hun verwachtingen op wat ze in hun vroegere en huidige omgeving als normaal hebben leren zien. Iedereen heeft een eigen referentiegroep en waardeert zijn situatie met de maatstaven van die groep. De arbeidssatisfactie wordt in hoge mate bepaald door afwijkingen in de werksituatie van de

<sup>6</sup> W. Kerkhoff, K. Hoekendijk en C. Willemse, *De kwaliteit van arbeid; verhoudingen en criteria*. Amsterdam, 1981. Deze literatuurstudie is verricht in opdracht van de WRR.

<sup>7</sup> R.A.C. Bruyns, *De invloed van werk en milieu op arbeidsmotivatie*, Assen, Van Gorcum, 1972, p. 42-62.

<sup>8</sup> L.U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer, Kluwer, 1981, p. 145. Deze studie is in opdracht van de WRR verricht.

<sup>9</sup> R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*. Free Press of Glencoe Illinois, 1957, hoofdstuk VIII.



maatstaf. De mate waarin men zegt tevreden te zijn zou dus ook wel eens een maatstaf kunnen zijn voor de graad van aanpassing aan een gegeven werkelijkheid. Volgens de theorie van de cognitieve dissonantie<sup>10</sup> streven mensen ernaar hun opvattingen aan te passen aan de realiteit. Zo kan men verklaren waarom jongeren en ouderen relatief tevredener zijn dan 30- tot 40-jarigen: deze middengroep hanteert nog steeds de hoge verwachtingen van de jongeren, terwijl de realiteit steeds duidelijker maakt dat deze verwachtingen niet haalbaar zijn; ouderen hebben inmiddels hun verwachtingen op het haalbare afgestemd. Omdat de standaarden voor de arbeidstevredenheid in hoge mate binnen de onderneming worden gevormd, is het niet verantwoord een hoge arbeidstevredenheid te interpreteren als een teken dat de kwaliteit van de arbeid goed is.<sup>11</sup>

## 5.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit van de arbeid

### 5.2.1 Beschrijving van de ontwikkelingen

#### 5.2.1.1 De inhoud en het niveau van de arbeid.

Met betrekking tot de inhoud van het werk zijn verschillende perceptie-onderzoeken gedaan, waarin onder meer is gevraagd naar de gelegenheid tot ontplooiing en aansluiting van het werk bij opleiding en ervaring<sup>12</sup> (zie tabel 6, bijlage I). Het meest opvallend is dat vrouwen vinden minder gunstig af te zijn dan mannen. Er blijkt verder een duidelijke positieve samenhang tussen de genoemde waarderingsaspecten en het opleidingsniveau. De beste ontplooiingsmogelijkheden zien werknemers in de dienstensector. Een middenpositie wordt ingenomen door werknemers in de bouwnijverheid, landbouw en visserij en in de handel, horeca en reparatiebedrijven. Duidelijk onder het gemiddelde zitten de werknemers in de delfstoffenwinning, industrie en nutsbedrijven en in de transport-, opslag- en communicatiebedrijven.

Naast de perceptie-onderzoeken biedt het onderzoek naar de beroepenstructuur aan de hand van de volkstellingen van 1960 en 1971 de mogelijkheid om een objectiever, zij het minder recent beeld te schetsen.<sup>13</sup> In dit onderzoek werden de beroepen ingedeeld in zeven niveaus op grond van de ingewikkeldheid van het werk, de benodigde ervaring, de mate van zelfstandigheid en de noodzakelijke vooropleiding. De verschuivingen tussen 1960 en 1971 wijzen op een toename in het zeer eenvoudige werk, een grotere toename in het zeer ingewikkelde werk en een vermindering van het aantal banen op het midden-niveau. Men duidt dit aan als een polarisatie in de niveaustructuur die naar boven gericht is. Dit beeld kan bij een nadere analyse echter niet volledig gehandhaafd worden. De onderzoekers maken een onderscheid naar 'arbeiders en employés. Bij de arbeiders is er vooral sprake van verlaging van het niveau van de arbeid, terwijl bij employés een naar boven gerichte polarisatie in de niveaustructuur waarneembaar is. De sector handel vormt een uitzondering: het functieniveau van de arbeiders stijgt, terwijl dat van de employés daalt. Het totaalbeeld van de verschuivingen in de niveaustructuur is mede te danken aan verschuivingen tussen de aantallen arbeiders en employés en aan de verschillen in groei in de verschillende sectoren. Met name de overheidssector met een relatief hoge niveaustructuur (onderwijs) is sterk gegroeid; dit geldt echter ook voor de sector commerciële diensten met een gemiddelde, maar slechter wordende niveaustructuur. Hoewel een grondige analyse ontbreekt, is er vooralsnog geen reden om aan te nemen dat de niveaustructuur nu gunstiger is dan in 1971.

<sup>10</sup> L. Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*. New York, Row, Peterson and Co., 1957.

<sup>11</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 143 e.v..

<sup>12</sup> Zie: CBS, *Sociale Maandstatistiek*, december 1979, jaargang 27 nr. 12.

<sup>13</sup> Zie: G.J.M. Conen en F. Huygen, 'De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960 en 1971 (I t/m IV)', *Economisch Statistische Berichten*, 23 april, 7 mei, 21 mei, 4 juni 1980, 65e jaargang, nrs. 3251, 3253, 3255, 3257, p. 480-487, 546-554, 612-618, 661-668.

De functieniveauctuur is voor vrouwen ongunstiger dan voor mannen, terwijl bovendien de achterstand van vrouwen tussen 1960 en 1971 groter geworden is.<sup>14</sup> Ook bij een zelfde opleidingsniveau bezetten vrouwen gemiddeld lagere functies dan mannen. De onderzoekers constateren bij zowel mannen als vrouwen een aanzienlijke en toenemende onderbenutting van de capaciteiten van de werknemer.<sup>15</sup>

De geringe kwaliteit van de arbeidsinhoud is voor een aantal bedrijven aanleiding geweest om een werkstructureringsproject te starten. Onder werkstructurering wordt verstaan het streven om de taken en arbeidsomstandigheden zoveel mogelijk aan te passen aan de behoeften en capaciteiten van de werknemer. Meestal omvat werkstructurering verlenging van de arbeidscyclus, taakrotatie en/of functievorming (integratie van elementen van werkvoorbereiding of controle in de uitvoerende taken).<sup>16</sup> Voor de uitvoering van een werkstructureringsproject is vaak werkoverleg een vereiste. De definitie van werkstructurering is rekbaar, zodat van het aantal projecten geen betrouwbare schatting kan worden gegeven.<sup>17</sup> Volgens een onderzoek van de loontechnische dienst zijn de meeste bedrijven met werkstructureringsprojecten te vinden in de sector banken en verzekeringen en onder de grote bedrijven. Taakverbreding en taakrotatie komen het meest voor; produktgerichte werkgroepen het minst.<sup>18</sup>

### 5.2.1.2 De arbeidsomstandigheden

De beschrijving van de arbeidsomstandigheden moet voor een groot deel worden ontleend aan de percepties van werknemers. Als slechte arbeidsomstandigheden worden door werknemers het meest genoemd een hoog werkt tempo, lawaai en gevaarlijke omstandigheden.<sup>19</sup> Er is een duidelijke samenhang tussen het optreden van inconveniënten en het opleidingsniveau. Lawaai in de werkomgeving, vuil werk, stank, gevaarlijk werk, lichamenlijk zwaar werk en eentonig werk komen vaker voor bij lager opgeleiden. Ook naarmate de opleiding meer beroepsgericht is, zijn de arbeidsomstandigheden ongunstiger. Alleen werk in hoog tempo komt vaker voor bij hoger opgeleiden (zie tabel 7, bijlage I). Vrouwen hebben in het algemeen minder dan mannen met inconveniënten te maken, maar eentonig werk komt bij vrouwen vaker voor. Relatief veel inconveniënten worden gevonden in de landbouw en visserij: met name zwaar werk, onregelmatige tijden, vuil werk en stank. Ook de delfstoffenwinning, industrie, nutsbedrijven en bouwnijverheid kennen meer inconveniënten dan gemiddeld. De bouw kenmerkt zich als een gevaarlijke bedrijfstak.

Uit de perceptie-onderzoeken, waaraan bovenstaande gegevens ontleend zijn, kan weliswaar afgeleid worden hoeveel werknemers met bepaalde arbeidsomstandigheden te maken hebben. Het is echter evenzeer van belang te weten in hoeverre zij deze omstandigheden als belastend ervaren. Het is opvallend, dat werknemers die te maken hebben met ongunstige arbeidsomstandigheden, veel vaker dan gemiddeld uitzien naar ander werk. Dit geldt vooral bij vuil werk. Hoewel mensen veel redenen kunnen hebben om wel of niet van baan te willen veranderen, mag men aannemen dat de kwaliteit van de arbeid hierin een rol speelt.

Uit een aantal case-studies blijkt dat ploegdienst en in het bijzonder de

<sup>14</sup> G. Conen en F. Huygen, op. cit., p. 549–550.

<sup>15</sup> G. Conen en F. Huygen, op. cit., p. 548.

<sup>16</sup> Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Vakcentrales, *De proef op de som, een evaluatie van experimenten met medezeggenschap in Nederland*. Utrecht, 1976, p. 14.

<sup>17</sup> Verscheidene onderzoekers vinden dat 5, resp. 50% van de bedrijven zich met werkstructurering bezighoudt! Zie: Loontechnische dienst, *Werkoverleg en Werkstructurering in Nederland*, 's-Gravenhage 1979 en: Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek (IVA), *Belemmeringen bij het indienen van subsidie-aanvragen voor immateriële projecten in het kader van de APV-regeling*, Tilburg, 1980.

<sup>18</sup> Loontechnische Dienst, op. cit..

<sup>19</sup> Zie CBS, *Arbeidskrachtentelling 1975*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

H.L.G. Zanders, e.a., op. cit..

*Sociale Maandstatistiek*, april 1979, jaargang 27, no. 4, p. 292–298 (leefsituatie-onderzoek 1977).

vier-ploegen-volcontinudienst weliswaar als onvermijdelijk beschouwd wordt, maar door vrijwel iedereen als de meest belastende omstandigheid wordt ervaren. Bij gebrek aan alternatieve arbeidsplaatsen is de afvloeiing naar de WAO vanuit de ploegendienst bijzonder hoog. Bij hoge uitzondering worden dergelijke functies nog na het 50ste à 55ste levensjaar vervuld.<sup>20</sup> De problemen met betrekking tot ploegendienst zijn zowel van medische als van sociale aard. Door de voortdurende wisselingen in het leefritme komen veel slaapstoornissen voor. Doordat men op afwijkende tijden slaapt en werkt, is het moeilijk om aan het normale sociale leven deel te nemen. Hieronder lijdt ook het gezin van de ploegenwerker. De belasting van de ploegenwerker wordt nog verzaamd doordat in sommige gevallen de bedrijfsleiding om economische redenen de reservebezettingen vermindert. Als gevolg van het hoge ziekteverzuim en de verminderde bereidheid tot toetreding in de ploegendienst leidt dit tot nog minder regelmaat in de dienstschema's, waardoor het ziekteverzuim verder stijgt, enzovoort. Voor werknemers die eenmaal in de ploegendienst zitten, werkt de ploegentoeslag als een beletsel om die dienst te verlaten. Bij de werving richten bedrijven zich op mannelijke werknemers van 25 à 30 jaar die in de opbouwfase van een gezin zitten en sterke behoefte hebben aan extra financiële armslag; door de aangegane verplichtingen en door de gezinsverantwoordelijkheid raken zij aan de ploegentoeslag gebonden en blijven langer in de ploegendienst meedraaien dan ze fysiek aankunnen. Jongere werknemers laten zich evenwel steeds minder door de financiële prikkels verleiden. Naar verwachting zal de overschakeling op de vijfploegendienst de bij de personeelswerving ervaren problemen niet fundamenteel oplossen.<sup>21</sup>

Het aantal werknemers in ploegendienst in industriële bedrijven is de laatste jaren vrijwel gelijk gebleven, namelijk 10%. Wel valt er binnen deze constante groep een verschuiving waar te nemen naar de vier of meer ploegen volcontinudienst, die juist door werknemers als zeer bezwaarlijk wordt ervaren. De drie-ploegen-volcontinudienst is daarentegen in 1975 vrijwel verdwenen. De werknemers in de vier- of meer ploegen-volcontinudienst zijn vooral te vinden in de basismetalenindustrie; hier werkt bijna een derde van hen.<sup>22</sup> Het aantal vrouwen dat in de industrie in ploegendienst werkt, is naar verhouding gering. Op het ogenblik is een verschuiving zichtbaar van de vier-ploegen- naar de vijf-ploegen-volcontinudienst, welke zich in de komende jaren verder zal doorzetten.

### 5.2.1.3 De arbeidsverhoudingen

De beschrijving van de situatie met betrekking tot de arbeidsverhoudingen beperkt zich hier tot de arbeidsverhoudingen binnen de onderneming. Deze beperking is ingegeven door de overweging dat de kwaliteit van de arbeid in de eerste plaats de arbeidsplaats en de individuele arbeider betreft en niet de meer macro-economische aspecten. De arbeidsverhoudingen binnen de onderneming kunnen geïnstitutionaliseerde vormen aangenomen hebben. Hiernaast zijn contacten en sociale relaties van belang, die zich in de informele sfeer bevinden. Het ligt voor de hand, dat de informele contacten van betere kwaliteit zijn naarmate de onderneming kleiner is en de organisatie overzichtelijker. Het aantal mogelijke sociale relaties binnen een organisatie neemt veel sneller toe bij vergroting van de organisatie-omvang dan het aantal individuen. Dit betekent dat grotere organisaties snel onoverzichtelijk worden, waardoor het belang van de informele structuur afneemt ten opzichte van het belang van de formele structuur. Hier staat tegenover dat zeer grote ondernemingen een professioneler personeelsbeleid kunnen voeren dan kleinere, waardoor een deel van de nadelen van de onoverzichtelijke complexe organisatie kan worden

<sup>20</sup> Commissie Zeehavenoverleg, *Kwalitatieve aspecten van de arbeidsmarktontwikkeling in zeehavengebieden*, 's-Gravenhage, sept. 1980, p. 33.

<sup>21</sup> Commissie Zeehavenoverleg, op. cit., Bijlage 3, Verslag van het IVA-onderzoek, p. 31.

<sup>22</sup> Ministerie van Sociale Zaken, Directoraat-Generaal van de Arbeid. *Enquête ploegendienst 1975*, 's-Gravenhage, 1978.

gecompenseerd. Vaak wordt een grote organisatie opgedeeld in kleinere eenheden.

Met betrekking tot de kwaliteit van de institutionele structuren is het functioneren van de ondernemingsraad van belang. Uit onderzoek hiernaar blijkt dat het wettelijk kader nog geen garantie geeft voor een goed functionerende ondernemingsraad.<sup>23</sup> Het verschil in deskundigheid en vaardigheid in vergadertechniek tussen de gekozen leden van de ondernemingsraad en de ondernemingsleiding is hiervan een oorzaak. Het contact tussen de ondernemingsraad en de achterban is veelal slecht. Bij nog geen derde deel van de ondernemingsraden wordt regelmatig met de achterban overlegd.<sup>24</sup> Bij een derde van de ondernemingsraden liggen de accenten vrijwel alleen op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Veelal zijn de besprekingen in de ondernemingsraad louter informatief.<sup>25</sup> De ondernemingsraden van grotere ondernemingen functioneren in het algemeen beter dan ondernemingsraden in kleinere ondernemingen; tevens blijken centrale ondernemingsraden beter te functioneren dan gewone ondernemingsraden.<sup>26</sup> Overigens vindt het merendeel van de gekozen ondernemingsraadsleden dat het functioneren van de ondernemingsraad in de loop van de tijd verbeterd is.<sup>27</sup> Bij de wet van 1979 zijn de bevoegdheden van de ondernemingsraad uitgebreid. Voor vrijwel het gehele sociale beleid is instemming van de ondernemingsraad vereist; de directie heeft geen zitting meer in de ondernemingsraad, maar vergadert met de ondernemingsraad; de rechtspositie van zowel de ondernemingsraad als van het gekozen ondernemingsraadlid is verbeterd. Hoewel dit belangrijke verbeteringen zijn, mag niet uit het oog worden verloren dat het functioneren van de ondernemingsraad tevens sterk afhankelijk is van de beschikbare informatie en van de scholing en vorming van de werknemers. Bovendien worden werknemers nog vaak voor de keuze gesteld of actief te zijn in de overlegorganisatie, met name de ondernemingsraad, of zich aan hun carrière te wijden.<sup>28</sup> Ook de Arbeidsomstandighedenwet biedt mogelijkheden tot verbetering van de zeggenschap van de werknemers. Het feitelijk functioneren van deze wet zal mede afhankelijk zijn van de boven gesignaleerde randvoorwaarden.

Met andere, niet bij wet geïnstitutionaliseerde, vormen van verbetering van de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen worden op sommige plaatsen experimenten uitgevoerd. Hieronder vallen werkoverleg (geïnstitutioniseerd overleg over het werk en de werksituatie tussen leiding en leden van een organisatorische eenheid) en mede-eigendom van werknemers van de onderneming. De doelstellingen die bij werkoverleg en werkstructurering worden geformuleerd, wijzen op zaken als: ontplooiing van vaardigheden en eigenschappen, medeverantwoordelijkheid en meebeslissing, grotere betrokkenheid en taaksatisfactie, enzovoort. Hiernaast spelen ook andere motieven mee, namelijk het onaan-trekkelijk zijn van het werk, met als gevolg problemen met verzuim en verloop en op den duur een tekort aan arbeidskrachten.<sup>29</sup> Bij experimenten met mede-eigendom speelt het voortbestaan van de onderneming en het behoud van de werkgelegenheid een grote rol.<sup>30</sup> Opvallend is in de meeste gevallen de

<sup>23</sup> B.W.M. Hövels en P. Nas, *Ondernemingsraden en medezeggenschap; een vergelijkend onderzoek naar structuur en werkwijze van ondernemingsraden*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1976.

Zie ook: J. Hogendoorn, M.M.P. van Lent en R. Niezen, 'De ondernemingsraad: een nieuwe elite', *Intermediair*, 10 april 1981, 17e jaargang nr. 15.

<sup>24</sup> B. Hövels en P. Nas, op. cit., p. 141-143.

<sup>25</sup> B. Hövels en P. Nas, op. cit., p. 181-183.

<sup>26</sup> B. Hövels en P. Nas, op. cit., p. 104 e.v.; 132 e.v..

<sup>27</sup> B. Hövels en P. Nas, op. cit., p. 254.

<sup>28</sup> T. de Jong en A. Walravens, 'Zeggenschap en humanisering', in *Humanisering van de arbeid*, onder redactie van C. de Galan, M.R. van Gils en P. v. Strien, Assen, Van Gorcum, 1980, p. 127-129.

<sup>29</sup> Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Vakcentrales (SWOV), *De proef op de som; een evaluatie van experimenten met medezeggenschap in Nederland*, Utrecht, 1976, p. 200-202. Volgens de Loontechnische dienst gelden in meer dan de helft van de gevallen 'technisch-economische of organisatorische motieven'; Loontechnische dienst, *Werkoverleg en werkstructurering in Nederland*, 's-Gravenhage, 1979.

<sup>30</sup> S.W.O.V., op. cit. p. 203.

geringe betrokkenheid van de werknemers. Bij experimenten met mede-eigendom is die betrokkenheid echter vrij groot.<sup>31</sup> Werkoverlegprojecten vindt men vooral in de dienstensector en bij de grotere bedrijven. Slechts zelden is er in werkoverleg sprake van beslissen (1%). In ongeveer een derde van de projecten is er sprake van meebeslissen, in ongeveer een derde van gehoord worden en in ongeveer een derde van geïnformeerd worden of zelfs dat niet.

#### 5.2.1.4 De arbeidsvoorwaarden

De primaire arbeidsvoorwaarden worden vooral door ongeschoolden als belangrijke toetssteen gezien voor de kwaliteit van de arbeid. Voor 14% van de ondervraagde werkenden is het totale gezinsinkomen onvoldoende om van rond te komen en 29% is van mening dat zijn inkomen te laag is in verhouding tot zijn leeftijd, opleiding en ervaring.<sup>32</sup> Het tariefloon is nagenoeg verdwenen; wel worden arbeidsomstandigheden gecompenseerd in de vorm van toeslagen. De kansen op promotie of inkomensverbetering zijn ongelijk verdeeld (zie tabel 6, bijlage 5.1). Mannen zien voor zich zelf betere kansen dan vrouwen en jongeren betere kansen dan ouderen. Ook worden de kansen beter naarmate de opleiding hoger is. De sector zakelijke diensten biedt de beste vooruitzichten voor zowel promotie als inkomen. De sector handel, horeca en reparatiebedrijven heeft minder promotiemogelijkheden en de sector delfstoffenwinning, industrie en nutsbedrijven minder mogelijkheden tot inkomensverbeteringen dan gemiddeld. De meeste werknemers zijn in een pensioenregeling opgenomen. Andere voorzieningen zijn minder verbreid (zie tabel 5.1).

**Tabel 5.1. Regeling van secundaire arbeidsvoorwaarden in procenten van het totaal aantal werknemers.**

Pensioenregeling	89,7%
Scholingscursussen	57,9%
Winstdeling in geld voor werknemers	28,3%
Winstdeling in aandelen voor werknemers	4,8%
Kinderopvang	2,4%

Bron: H. L. G. Zanders e.a., op. cit. p. 95.

Als belangrijke kwaliteitsnorm geldt voorts de werkzekerheid.<sup>33</sup> De vooruitzichten wat dit betreft zijn duidelijk verslechterd. Voor ongeschoolden is werkgelegenheid een onzekere factor. Problemen met werktijden en het aantal uren worden door een minderheid genoemd. Meestal hebben deze problemen te maken met het niet uitbetaald krijgen van overuren of met een teveel aan werkuren of werkdagen.<sup>34</sup> Wel worden ploegendiensten als zeer problematisch ervaren. Hierop werd bij de arbeidsomstandigheden (paragraaf 5.2.1.2) reeds ingegaan.

#### 5.2.2 Achtergronden van de ontwikkelingen

In het voorgaande is een inventarisatie gemaakt van de situatie met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid. In deze paragraaf worden enige achtergronden uitgewerkt. Hierbij ligt de nadruk op de processen die de kwaliteit van de arbeid beïnvloeden. In de eerste plaats is dat de organisatie van de productie op grond van de principes die aan het begin van deze eeuw door de Amerikaan Frederick Winslow Taylor werden beschreven en gepropageerd. Naar de organisatie van de productie en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van de arbeid en de efficiency van het bedrijf is een voorstudie verricht door De Sitter, waarop belangrijke delen van deze paragraaf zijn gebaseerd.<sup>35</sup> Vervolgens wordt

<sup>31</sup> S.W.O.V., op. cit. p. 89–91, 150–151, 194–196.

<sup>32</sup> H.L.G. Zanders e.a., op. cit., p. 93–94.

<sup>33</sup> Dit blijkt onder meer uit een door de WRR gehouden onderzoek in Nieuwegein.

<sup>34</sup> H.L.G. Zanders e.a., op. cit. p. 98–99.

<sup>35</sup> L.U. de Sitter, op. cit..

aandacht gegeven aan de polarisering van de kwaliteit van de arbeid die gepaard gaat met vernieuwingen.

#### 5.2.2.1 De organisatie van de produktie

Wijzigingen in de produktie-organisatie hebben gevolgen voor de kwaliteit van de arbeid. Om deze reden is het van belang na te gaan op grond van welke principes de arbeidsorganisatie tot stand komt. Drie door Taylor aangegeven rationaliseringsprincipes spelen hierin een belangrijke rol<sup>36</sup>:

– Scheiding tussen uitvoerende taken enerzijds en controlerende en regulerende taken anderzijds, op basis van een nauwgezette studie en codificatie van het arbeidsproces. Deze scheiding tussen doen en denken is niet de enig mogelijke organisatievorm, maar is desondanks nog steeds zeer actueel. Zowel de regulerende als de uitvoerende functies kunnen op hun beurt worden opgesplitst.

– Functionele opsplitsing van controlerende en regulerende taken en de personele verdeling daarvan over afzonderlijke specialisten. Het management wordt dus niet per produktielijn opgesplitst, maar naar taakinhoud (inkoop, marketing enz.).

– Systematische opsplitsing van uitvoerende arbeidsprocessen in homogene, veelal kortcyclische herhaalarbeid.

De scheiding tussen uitvoerende en organiserende arbeid maakt het mogelijk de beheersing te centraliseren. De centrale beheersing van de produktie en de differentiatie in managementtaken maakten een nauwkeurige analyse van de uitvoerende arbeid mogelijk, waarbij door het management gestreefd werd naar een minimalisering van het aantal bewerkingen per persoon en de duur daarvan, alsmede naar een minimalisering van de vereiste scholing. De voordelen van arbeidsdeling worden groter bij een grootschaliger produktie. Omdat de produktiesnelheden bij de opeenvolgende bewerkingen onderling moeten worden afgestemd, vereist een hoge mate van arbeidsdeling behalve een hoge ook een constante omzet.<sup>37</sup>

Fluctuaties in de omzet kunnen tot verlies van efficiency leiden.

In de loop van de industriële ontwikkeling is de bedrijfsomvang voortdurend gegroeid. Er is sprake van een gestage concentratie van werknemers in grotere ondernemingen (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2. Verdeling van werknemers over ondernemingen van verschillende grootte in procenten (na 1970 is de CBS-code gewijzigd).

Jaar	1-10	11-49	> 50
1950	34,7	17,2	48,1
1963	26,3	18,6	55,0

	1-10	11-100	> 100
1979	14,9	25,8	59,2

Bron: CBS.

Grote ondernemingen zijn meer dan kleinere in staat zelf onderzoek te doen en te investeren in de kwaliteit van de arbeid. Zij kunnen een professioneler personeelsbeleid voeren doordat zij kunnen beschikken over een of meer staffunctionarissen. Investerings in de uitrusting van de werknemers zijn eerder lonend omdat er een intensiever gebruik van wordt gemaakt. Het toezicht op gezondheid en veiligheid van de werknemers kan in een grotere onderneming met meer deskundigheid geregeld worden. Kleine ondernemingen beschikken doorgaans niet over een bedrijfsgeneeskundige dienst. Het spreekt

<sup>36</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 22.

<sup>37</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 28.

voor zich, dat het bovenstaande vooral geldt voor kapitaalintensieve bedrijven, omdat hier de investeringen in kwaliteitsverbetering per werknemer groter kunnen zijn.

De kwaliteit van de arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen is evenwel vaak slechter naarmate ondernemingen groter zijn. Veel onderzoeken tonen een positieve samenhang aan tussen de ondernemingsgrootte (het aantal werknemers) en de volgende organisatiekenmerken<sup>38</sup>:

- functionele specialisering, taakspecialisering, taakspecificisering;
- hiërarchisering, aantal hiërarchische niveaus;
- standaardisering, formalisering, gestructureerdheid van het productieproces.

Naarmate bovenstaande kenmerken in een organisatie meer naar voren treden, verminderen de handelingsruimte en de taakinhoud van het individu. Taaksplitsing hoeft geen taakvershraling te betekenen wanneer een taak qua inhoud voor een werknemer te complex is. Waar taakdifferentiatie echter primair of uitsluitend voortkomt uit efficiency-overwegingen, betekent zij veelal een uitholling van de arbeidsinhoud. De routinetaken die uit een vergaande toepassing van het Taylorisme ontstaan, laten weinig ruimte voor ontplooiing van de werknemer en vormen nauwelijks een uitdaging. Desondanks is voor een goede taakvervulling vaak meer handelingsruimte vereist dan een werknemer wordt toegestaan. Een werknemer is in een aantal uitwisselingsprocessen met zijn omgeving tegelijk betrokken, welke elkaar onderling kunnen ondersteunen of juist belemmeren. Hij probeert derhalve een evenwicht te creëren en te handhaven tussen de verschillende uitwisselingsprocessen. Om tot een beheersbare situatie te komen, heeft hij een zekere hoeveelheid handelingsruimte nodig en wel meer naar mate hij meer en uiteenlopendere uitwisselingsprocessen in evenwicht moet brengen. Hoe complexer de omgeving is, des te groter de kans dat uitwisselingsprocessen elkaar belemmeren (materieel of normatief) en des te groter de behoefte aan handelingsruimte. Een spannings-situatie wordt niet zozeer veroorzaakt door de problemen zelf als wel door de belemmeringen om ze op te lossen. Terwijl de omgeving complexer wordt, vermindert veelal de handelingsruimte van de werknemers. De combinatie van instrumentele druk (de hoeveelheid, verschillendheid en tegelijk precisie van ontvangen arbeidsopdrachten) en handelingsruimte (kennis, vaardigheid, beschikbare technische middelen en overlegmogelijkheden) levert vier globale typen van arbeid op (zie schema 5.1).

**Schema 5.1. Typering van arbeid als functie van regelcapaciteit en instrumentele druk.**

		instrumentele druk	
		laag	hoog
regel- capaciteit	laag	het simpele werk	het slopende werk
	hoog	het zinloze werk	het actieve werk met sociale en technische leer-mogelijkheden.

Bron: L. U. de Sitter, op. cit., p. 157.

De kansen op spanning, frustratie, zorgen enzovoort, zijn het grootst bij het 'slopende werk', worden minder bij het 'simpele' of 'zinloze werk' en zijn het laagst bij het 'actieve werk met sociale en technische leer-mogelijkheden'.<sup>39</sup> De mate van arbeidsdeling, de hiërarchisering en de bureaucratisering van de organisatie hebben een grote invloed uitgeoefend op de kwaliteit van de arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen.

Ook de eisen die de omgeving aan een organisatie stelt, werken door in de

<sup>38</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 36.

<sup>39</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 157.

kwaliteit van de arbeid. Veel bedrijven streven naar een vaste kern van een aan het bedrijf gebonden personeelsbestand.<sup>40</sup> Dit streven wordt ingegeven door twee gedeeltelijk tegenstrijdige eisen die het management aan het personeel stelt:

1. beheersing van de factor arbeid. Werknemers moeten beschikken over enige bedrijfservaring en gemotiveerd zijn tot het leveren van een optimale arbeidsprestatie. Daartoe moeten zij zoveel mogelijk aan het bedrijf gebonden worden.

2. flexibiliteit van de factor arbeid. Het bedrijf moet zich voortdurend aanpassen aan de omgeving en heeft daarom behoefte aan een flexibel personeelsbestand, zowel wat betreft omvang als kwaliteit.

De behoefte aan flexibiliteit doet bedrijven ervoor terugschrikken om personeel in vaste dienst aan te nemen. Zelfs wanneer er vast personeel nodig is, geeft een bedrijf toch vaak de voorkeur aan tijdelijke arbeidscontracten, omdat men het moeilijk vindt een werknemer binnen de wettelijk toegestane proeftijd van twee maanden te beoordelen, terwijl ontslag uit vaste dienst op veel juridische moeilijkheden stuit. Op deze wijze keert de goede ontslagbescherming die in Nederland bestaat, zich soms tegen de belangen van de werknemer. Schema 5.2 geeft een overzicht van de mogelijkheden die werkgevers hebben om de flexibiliteit van hun personeel te vergroten.

**Schema 5.2. Mogelijkheden voor een organisatie om de flexibiliteit van het personeel te vergroten.**

	Korte termijn	Lange termijn
Interne flexibiliteit	overwerk part-time werk	(om)scholing part-time werk taakverruiming
Externe flexibiliteit	uitzendkrachten uitbesteding  tijdelijke arbeid inlening	verloop stimulering van V.U.T. en W.A.O.

Bron: B. Fruytier op. cit. p. 86.

Scholing en taakverruiming vereisen een zekere motivatie van de werknemer. Er wordt beperkt gebruik van gemaakt en dan nog vaak om de flexibiliteit te verhogen van werknemers die al een zekere autonomie hebben. Verloop wordt soms gestimuleerd door het wervingsbeleid te richten op jonge en/of vrouwelijke werknemers, die een relatief groot natuurlijk verloop hebben. Op deze wijze kan de beloning laag blijven (jeugdloon) en heeft men steeds de beschikking over werknemers met een moderne opleiding (bijvoorbeeld verplegend personeel). Naar analogie van jaargangen machines spreekt men hier ook wel van jaargangen arbeid. Daarnaast wordt verloop soms gestimuleerd door het aankweken van een instrumentele arbeidsoriëntatie (nadruk op beloning, weinig aandacht voor de werksfeer). In het algemeen kan men stellen dat verloop in de hogere functies door bedrijven als een probleem wordt ervaren, terwijl voor de lager geschoolde functies een zekere mate van verloop wenselijk wordt geacht. Omdat bedrijven in toenemende mate behoefte hebben aan flexibiliteit van de factor arbeid, zijn zij in steeds mindere mate geneigd aandacht te besteden aan de kwaliteit van de arbeid van personeel dat niet tot de vaste kern behoort.

De begrippen produktie en produktieproces die hierboven gehanteerd werden, zouden ten onrechte de indruk kunnen wekken, dat het hier slechts gaat om industriële arbeid. Het betreft hier in de eerste plaats de wijze waarop de arbeid georganiseerd is. De gesignaleerde kenmerken, namelijk taaksplitsing,

<sup>40</sup> B. Fruytier, G.J. van der Pijl, *In- en uitschakeling van arbeid*, Economisch Instituut Tilburg en Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek IVA, 1980; studie ten behoeve van dit rapport.



hiërarchisering, formalisering en inkrimping van het vaste personeelsbestand ten gunste van flexibel bestand doen zich echter niet alleen voor bij industriële arbeidsplaatsen, maar ook bij allerlei arbeidsplaatsen in de administratieve sector. Zoals in de vorige paragraaf geconstateerd is, kan van de kwaliteit van de arbeid slechts een genuanceerd beeld gegeven worden. Elke sector en beroepsgroep heeft zijn eigen kenmerken van en ontwikkelingen in de kwaliteit van de arbeid. In de detailhandel bijvoorbeeld is een duidelijke rationaliserings-trend zichtbaar (de cassière, filiaalhouder en inkoper in plaats van de winkelier), waardoor een polarisatie-effect optreedt. In de bouwnijverheid kan de stadsvernieuwing een belangrijke verbetering in de arbeidsinhoud brengen door de kleinschaligheid, de afwisseling en het vereiste vakmanschap. In de transportsector (havenoverslag) betekent automatisering een belangrijke verbetering van de arbeidsomstandigheden (minder stukgoed, fysiek minder zwaar werk), maar tevens werkloosheid en uitholling van de arbeidsinhoud. Zelfs de quartaire sector, die kwalitatief goede werkgelegenheid biedt, ontkomt niet geheel aan de toenemende rationalisatie. Ook hier is de laatste decennia sprake geweest van schaalvergroting, taaksplitsing en bureaucratisering.

### 5.2.2.2 Ontwikkeling van de technologie

Veel technologische toepassingen liggen op het gebied van de arbeidsomgeving en beïnvloeden daardoor de kwaliteit van de arbeid. De commissie Rathenau wijst op een aantal mogelijke verbeteringen van de arbeidsomstandigheden met behulp van micro-elektronika<sup>41</sup>:

- een verbeterde klimaatregeling;
- een betere bewaking van de uitstoot van schadelijke stoffen;
- een vergroting van de mogelijkheden tot afstandsbediening, waardoor vuil en gevaar vermeden worden;
- vermindering van lawaai, bijvoorbeeld doordat mechanische koppelingen door elektronische worden vervangen;
- verdere verfijning van de mechanisatie, waardoor onnodige zwaarte van de arbeid wordt bestreden;
- verdergaande automatisering en automatische bewaking van gecompliceerde processen, waardoor zowel een deel van de eenzame arbeid in controlekamers als wellicht een deel van de nachtarbeid onnodig wordt.

De investeringen die met deze verbeteringen gemoeid zijn, zijn in veel gevallen nog hoog, maar kunnen in de nabije toekomst waarschijnlijk dalen. Een microprocessor in combinatie met een voorgeprogrammeerd geheugen heeft zeer flexibele toepassingsmogelijkheden ten gevolge waarvan de productieseries groter, en de productieprijzen evenredig lager kan worden. Hoewel bij veel vernieuwingen produktiviteitsverhoging of kwaliteitsverbetering van het produkt centraal staat, kan het beschikken over moderne produktiemiddelen en de mogelijkheid tot het leveren van een kwalitatief goed produkt ook voor de werknemer motiverend werken en bijdragen tot de arbeidstevredenheid. Echter, ook de mogelijkheden die de bedrijfsleiding heeft tot het controleren van de arbeidsprestaties van werknemers worden met behulp van micro-elektronische toepassingen sterk vergroot. Men denke hierbij aan automatische registratie van fouten, arbeidstempo, pauzes enz. Gevolg hiervan is een vermindering van de handelingsvrijheid en een verhoging van de tempodwang. De commissie Rathenau wijst in haar verslag onder meer op de nadelige invloed van de micro-elektronika op de werkomgeving of het karakter van de arbeid<sup>42</sup>:

- zij kan ertoe leiden dat de mens-machine-relatie meer en meer de mens-mens-relatie gaat vervangen: het werk wordt meer en vaker uitgevoerd door enkelingen in samenwerking met technische systemen;
- zij kan bevorderen, dat door het sterk systeemgebonden karakter van het werk zo zeer de nadruk komt te liggen op programmeren en geprogrammeerd

<sup>41</sup> Verslag van de adviesgroep Maatschappelijke Gevolgen van de Micro-elektronika (Commissie-Rathenau); 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

<sup>42</sup> Commissie-Rathenau, op. cit..

werken, dat de creativiteit en het informele handelen en denken in het gedrang komen;

— zij kan de uitholling van functies veroorzaken door beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid in de programma's in te bouwen.

Automatisering leidt er vaak toe dat de functie-inhoud sterk wordt gewijzigd of dat een bepaalde functie geheel verdwijnt. Het zijn de ongeschoolde routinebanen die het eerst voor automatisering in aanmerking komen, maar daar komen vaak andere laaggeschoolde taken voor terug (het beroep posttypist bijvoorbeeld). Vaak ontstaan echter ook volledig nieuwe functies van hoge kwaliteit. Vooral in de beginfase van de vernieuwing is een hoge mate van deskundigheid en inventiviteit nodig om alle kinderziekten de baas te worden. Later ontstaat dan een zekere mate van routine. De simpele taken worden van de gespecialiseerde taken afgescheiden en geleidelijk aan andere, minder geschoolde arbeidskrachten overgedragen. Door deze opsplitsing ontstaan zowel hooggekwalificeerde als zeer laaggekwalificeerde taken. Men duidt dit verschijnsel wel aan als polarisering.<sup>43</sup> Een gevolg hiervan is, dat het aantal functies in de middengroep kleiner wordt. Omdat de middenfuncties traditioneel fungeerden als een tussenstap in de carrière, maar ook omdat de hiërarchische keten langer geworden is ten gevolge van de gegroeide organisatie-omvang, wordt het moeilijker om binnen een organisatie op te klimmen.

Met betrekking tot de gevolgen van automatisering is een aantal studies beschikbaar, welke hieronder per sector besproken worden. Behalve de directe invloed die automatisering uitoefent op de kwaliteit van de functie-inhoud, is ook de invloed op de werkgelegenheid van belang, aangezien werkzekerheid een belangrijk criterium is voor de kwaliteit van de arbeid.

In een studie over administratieve automatisering komt Van Weenen tot de volgende conclusies<sup>44</sup>:

- Er is een tendens naar verregaande routinevorming; het aantal beslissingsmomenten vermindert en maakt plaats voor standaardprocedures;
- de arbeidsprestaties worden beter meetbaar en daardoor onderhevig aan controle;
- de promotiemogelijkheden worden als beperkter ervaren;
- in plaats van specifieke vakkennis worden oplettendheid, accuratesse, verantwoordelijkheidsgevoel en dergelijke belangrijker;
- er is een algemene tendens naar meer arbeidsdeling;
- de nieuwe functies in de automatiseringssector vereisen in het algemeen geen speciale vooropleiding met uitzondering van enkele specialismen zoals systeemanalist of programmeur.

Deze conclusies worden bevestigd in een studie van de Metra Consulting Group, die voorts voorspelt dat door produktiviteitsstijging en automatisering veel administratieve taken zullen verdwijnen, terwijl de overblijvende taken in kwaliteit zullen dalen. Niettemin verwacht deze studie een gelijkblijvende of licht stijgende werkgelegenheid in de sector banken en verzekeringen, doordat er meer aandacht besteed zal worden aan specifieke dienstverlening aan de klant.<sup>45</sup> Er zijn echter ook tekenen die erop wijzen dat de tijd van expansie van de dienstensector goeddeels voorbij is, en dat ook banken proberen de externe flexibiliteit van hun personeel te vergroten.<sup>46</sup> Verder is het van belang op te merken dat de verdwijnende banen nu vooral door vrouwen bezet worden, voor wie de werkgelegenheidssituatie toch al niet rooskleurig is.

In de industriesector verwacht de Metra Consulting Group de grootste invloed van toepassingen op het gebied van besturing en programmeerbare machines (robots). Bij vervanging van de conventionele machines worden

<sup>43</sup> Zie onder andere H. von Hennings, *Quantitative und qualitative Veränderungen der Arbeitsplätze von Angestellten*, Nürnberg, 1979. Voor Nederland zie de eerder genoemde studie van Conen en Huijgen, noot 13.

<sup>44</sup> B. van Weenen, *Administratieve automatisering en de gevolgen voor de organisatie en haar leden*, Tilburg 1977.

<sup>45</sup> Metra Consulting Group LTD, *Chip-technology and the Labour Market*, London 1979. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken.

<sup>46</sup> B. Fruytier, G.J. van der Pijl, op. cit., p. 102.

arbeidsbesparingen van 25 tot 80% gemeld. In het algemeen neemt de vraag naar hoger geschoold personeel (ingenieurs, programmeurs, onderhoudstechnici) toe en neemt de vraag naar lager geschoold personeel af. De arbeidsinhoud van de lagere functies wordt uitgehold, doordat taken op het gebied van technisch inzicht, toezicht en controle steeds meer door het geautomatiseerde productieproces worden overgenomen.<sup>47</sup> De waargenomen stijging in de kwaliteit van het onderhoudswerk is betrekkelijk; er is een trend zichtbaar om ook onderhoudswerk te beperken door in plaats van reparatie te werken met gemakkelijk uitwisselbare modules. Naarmate het productieproces meer geautomatiseerd is blijkt de arbeidstevredenheid van de werknemers lager en het verzuimpercentage hoger te zijn. Bij een zelfstandig functionerend systeem heeft een werknemer weinig mogelijkheden om het productieproces actief te beïnvloeden en te optimaliseren. Hij mist in een aantal gevallen het gevoel het systeem onder controle te hebben. Bovendien treedt een verlies aan autonomie op in vergelijking met minder geautomatiseerde systemen. Bij de lager geautomatiseerde systemen functioneert de werknemer doorgaans zelfstandiger dan bij hoger geautomatiseerde systemen, bij welke vanuit de hogere hiërarchische niveaus vooral in geval van bijzondere situaties (storingen, op- en afregelen) regelmatig wordt ingegrepen.<sup>48</sup>

In de sector telecommunicatie kan volgens de Metra Consulting Group toepassing van micro-elektronika een arbeidsbesparing opleveren van circa 50% ten opzichte van elektromechanische uitrusting. Door de groei van de afzetmarkt en uitbreiding van het dienstenpakket kan het verlies aan arbeidsplaatsen mogelijk gecompenseerd worden. De gevraagde vaardigheden van werknemers verschuiven van het mechanische vlak naar computergerichte kennis.<sup>49</sup>

Hoewel het geschetste beeld onvolledig is, zijn enkele algemene conclusies mogelijk. De automatisering zal een arbeidsbesparend effect hebben, waarvan men slechts kan hopen dat het gecompenseerd zal worden door uitbreiding van de activiteiten. Op het gebied van de vereiste vaardigheden van werknemers zal een polariserend effect optreden. De lager geschoolde banen (op dit ogenblik de meerderheid) zullen in aantal en vereiste scholing verminderen; de hoger geschoolde banen (op dit ogenblik een minderheid) zullen in aantal en vereiste scholing stijgen. De sterke wijzigingen in de vereiste kwalificaties zullen vooral de oudere werknemers treffen, terwijl het verlies aan banen het grootst is op de plaatsen waar veel vrouwen werken. De handelingsruimte van vooral de uitvoerende werknemers wordt kleiner.

Aan de technologie-ontwikkeling kan niet zonder meer een bepalende invloed op de kwaliteit van de arbeid worden toegekend. De technologie heeft in het proces van arbeidsdeling katalyserend gewerkt. Het is de combinatie tussen technologie-ontwikkeling en de organisatie van de productie die veelal negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsinhoud. De wijze van toepassen van technologie is gebaseerd op een keuze van de ondernemer. Bij het ontwerpen van nieuwe technologische toepassing wordt uitgegaan van gevestigde ideeën over arbeidsdeling, zodat het niet verbazend is dat toepassing van zo'n ontwerp arbeidsdeling stimuleert. Voorts is de keuze van de ondernemer ingegeven door een afweging van kosten en baten. Deze afweging is vooral economisch en betreft in de eerste instantie slechts de belangen van het bedrijf. Er zijn verschillende redenen om ook sociale overwegingen, meer dan tot nu toe het geval is, mee te wegen. Wanneer modernisering van het productie-apparaat gepaard gaat met een uitstoot van arbeidskracht, worden de verminderde loonkosten als baten opgevat. Wanneer de aldus vervangen arbeidskrachten elders niet opnieuw aan de slag komen, zullen hun loonkosten — zij het door het omslagstelsel in mindere mate — terugkeren in de vorm van sociale lasten, waarvan de verhoging niet door het bedrijf wordt meegewogen in een onder-

<sup>47</sup> Metra Consulting Group, op. cit..

zie ook: H. Kern, A. Schuman, *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein, Teil I Forschungsprojekt des R.K.W.*, Frankfurt a.M., Europäische Verlagsanstalt, 1970.

<sup>48</sup> Sociaal Economische Raad, *Mens en Arbeid: effecten van automatisering*, Commissie Ontwikkelingsproblematiek Bedrijven (COB), 's-Gravenhage, 1980.

<sup>49</sup> Metra Consulting Group, op. cit..

nemingsbeslissing. Een wat betreft economische efficiency door concurrentiedwang zeer rationele ondernemingsbeslissing behoeft dus niet zonder meer een maatschappelijk gezien rationele beslissing te zijn. Om dit laatste te bereiken is een directere terugkoppeling van de gevolgen van modernisering naar de onderneming nodig.

### 5.2.2.3 Stijging van de kwaliteitseisen van het arbeidsaanbod

De verwachtingen met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid bij het arbeidsaanbod zijn gestegen, zowel door een veranderend maatschappelijk normstelsel als door de individuele verwachting dat een hogere opleiding toegang geeft tot een betere arbeidsplaats. In beide mechanismen speelt het onderwijs een belangrijke rol. Werknemers zijn in het algemeen beter geschoold dan vroeger. De onderwijsdeelname aan zowel het beroepsgerichte als het algemeen vormende onderwijs is sterk gestegen (zie tabel 5.3). Vooral sinds de jaren zestig is de deelname aan het wetenschappelijk onderwijs sterk gegroeid.

Tabel 5.3. Aantal ingeschrevenen bij verschillende soorten onderwijs volgens indexcijfers (1960 = 100)

	1930	1940	1950	1960	1970	1978
AVO	25	37	49	100	133	184 <sup>a</sup>
Beroeps- onderwijs	17	27	47	100	136	193
WO	30	36	73	100	254	352

a Incl. herkansingskandidaten.

Bron: CBS, *Zakboek onderwijsstatistiek*, 1980, p. 20–21.

In de jaren zeventig groeit de belangstelling voor het algemeen vormend onderwijs (vooral MAVO) ten koste van die voor het lager beroepsonderwijs. Zowel in het beroepsonderwijs als in het algemeen vormend onderwijs ligt steeds meer de nadruk op de hogere opleidingen. Hiermee is ook de totale duur van de opleidingen langer geworden. De inhoud van het beroepsonderwijs is meer algemeen vormend en minder gericht op specifieke handvaardigheden dan vroeger. Kwalificaties als flexibiliteit, verantwoordelijkheid en accuratesse zijn belangrijker geworden; concrete beroepskwalificaties verouderen snel en moeten vaker opnieuw in het beroepsleven geleerd worden. Door het gestegen onderwijsniveau en de nadruk op de algemene vorming zijn werknemers weerbaarder en kritischer geworden. De veranderingen op het gebied van onderwijs gaan hand in hand met andere veranderingen in het sociaal-culturele waardenpatroon. Ontwikkeling, autonomie en individualiteit worden steeds belangrijker. Dit vindt zijn weerslag in de eisen die werknemers aan hun arbeid stellen; deze gaan meer in de richting van een goede arbeidsinhoud, mogelijkheden tot ontplooiing en goede arbeidsverhoudingen. De meer algemene aandacht voor de kwaliteit van het bestaan gaat samen met aandacht voor de kwaliteit van de arbeid. Zoals gesignaleerd is, bestaat er nu reeds een aanzienlijke discrepantie tussen de niveaustructuur van het arbeidsaanbod en die van de vraag naar arbeid. Deze discrepanties zullen waarschijnlijk verder toenemen.<sup>50</sup>

Op grond van de veranderingen in het sociaal-cultureel waardenpatroon en de veranderingen in de kwaliteit van het arbeidsaanbod zijn de volgende ontwikkelingen te verwachten:

- een sterk afnemende bereidheid tot het verrichten van werk met inconvenianten, met name ploegendienst;
- een toenemend aanbod van personen die part-time willen werken, ook op de hogere niveaus, als gevolg van een veranderende waardering van vrije tijd en veranderende opvattingen met betrekking tot de taakverdeling binnen het gezin (zie ook par. 3.4 over deeltijdarbeid);

<sup>50</sup> WRR, *Maken wij er werk van?*, Rapporten aan de Regering nr. 13, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, p. 96.

— een toenemende belangstelling voor arbeidsintrinsicke aspecten: uitdaging, interessantheid, ontplooiingsmogelijkheden, verantwoordelijkheid, afwisseling en autonomie;

— meer belangstelling voor medezeggenschap en participatie in de besluitvorming, afwijzing van hiërarchische verhoudingen.

Op micro-niveau is de gestegen onderwijskwalificatie voor een schoolverlater aanleiding om hogere eisen aan zijn arbeidsplaats te stellen. Veelal heeft men meer onderwijs gevolgd met het doel zich een betere beroepspositie te verwerven. De relatieve schaarste aan beter geschoolde werknemers, die tot in de jaren zestig bestaan heeft, heeft ertoe bijgedragen dat een schoolverlater op grond van een hoger onderwijsniveau een interessante, verantwoordelijke en goed betaalde baan verwachtte. Ook nu er in veel sectoren geen sprake meer is van een relatieve schaarste aan beter geschoolde arbeidskrachten, verwacht men toch een baan te vinden die wat betreft kwaliteit past bij het opleidingsniveau.

De kwaliteit van de arbeid wordt gezien vanuit het subjectieve verwachtingspatroon. De sterke wijzigingen hierin hebben tot gevolg dat een volgens gelijkblijvende maatstaven verbeterde arbeidskwaliteit door werknemers gezien kan worden als een gedaalde arbeidskwaliteit.

### 5.2.3 Gevolgen van de ontwikkelingen

In de voorgaande paragrafen is onderzocht welke ontwikkelingen er gaande zijn met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid, waarbij geschetste ontwikkelingslijnen niet de gedachte rechtvaardigen dat de kwaliteit van de arbeid spontaan zal verbeteren. Hieronder worden de gevolgen beschreven van arbeid van geringe kwaliteit. Op micro-niveau liggen deze gevolgen vooral op het gebied van de gezondheid van de werknemer. Omdat het toch al grote aandeel van de psychische en psycho-somatische klachten in het totaal van de gezondheidsklachten toeneemt, wordt aan stress aparte aandacht besteed. Op meso-niveau zijn er de negatieve effecten voor de bedrijfsefficiëncy en op macro-niveau de kosten van de sociale zekerheid.

#### 5.2.3.1 Individuele gevolgen

Voor de mate van gezondheid bestaan verschillende indicatoren, zoals de hoogte van het ziekteverzuim, het aantal arbeidsongeschikten, het voorkomen van bepaalde ziekten, enzovoort. Deze indicatoren hebben een opvallend hoog niveau, terwijl bovendien in de jaren zeventig een duidelijke stijging waarneembaar is. Het aantal verzuimdagen is sinds 1967 bij mannen met 43% en bij vrouwen zelfs met 80% gestegen. Dit verzuim is in 80% van de gevallen korter dan twee weken, maar het langdurig verzuim levert wel 70% van de verzuimdagen op. De groei van het aantal arbeidsongeschikten is explosief. Momenteel is de kans dat een arbeidsongeschikte binnen een jaar hersteld verklaard wordt 11% en binnen 10 jaar slechts 21%. Binnen de op zich groeiende groep arbeidsongeschikten vormt de diagnose-categorie psychische ziekten een groeiend aandeel. Vooral bij jongeren is deze categorie relatief groot. Niet alleen het arbeidsverzuim, ook het beroep op medische voorzieningen neemt toe. Het aantal ziekenhuisdagen voor vrijwel alle aandoeningen is stijgende. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen gezondheid en functieniveau en tussen gezondheid en sociaal-economische klasse. Zowel de kans op het voorkomen van aandoeningen als de sterfkans is hoger bij de lagere sociaal-economische groepen. Het is bijvoorbeeld een misverstand dat hart- en vaatziekten een beroepskwaal voor middenkader en hoger personeel zijn (zie tabel 5.4). De kans om jonger dan 65 jaar te overlijden is het grootst voor ongeschoolden (vooral door ongevallen)<sup>51</sup>. Onder de arbeidsongeschikten zijn de lager opgeleiden sterk oververtegenwoordigd.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> C. de Wolff, *Werk en gezondheid*, voorstudie ten behoeve van dit rapport.

<sup>52</sup> C. Nieuwenburg en J. Siegers, 'Arbeidsongeschiktheid bij gehuwden,' *Economisch Statistische Berichten*, 22 juli 1981, jaargang 66, nr. 3314.

abel 5.4. Doodsoorzaken naar sociale klasse: mannen van 15–64 jaar, Engeland 1970–1972 (gemiddeld voorkomen = 100)

	hoog- geschoolden	midden- kader	geschoolde hoofdarbeid	geschoolde handarbeid	geoeffende arbeid	ongeschoolde arbeid
1. Kanker van de luchtwegen	53	86	84	118	123	143
2. Prostaatcancer	91	89	99	115	106	115
3. Ischaemische hartziekten	88	91	114	107	108	111
4. Andere hartziekten	69	75	94	100	121	157
5. Cerebrovasculaire ziekten	80	86	98	106	111	136
6. Longontsteking	41	53	78	92	115	195
7. Bronchitis, emfyseem, asthma	36	51	82	113	128	188
8. Ongevallen (niet-verkeers-)	58	64	53	97	128	225
9. Verkeersongevallen	77	83	89	105	120	174
0. Zelfdoding	110	89	113	77	117	184
1. Alle oorzaken	77	81	99	106	114	137

ron: *Social Trends*, London, HMSO, 1977. Geciteerd in B. Fletcher en R. Payne, 'Stress and Work, a Review and Theoretical Framework', *Personnel Review*, 1980, nr. 9, p. 19–29.

De relatie tussen arbeid en gezondheid is zeer complex. Het ziekteverzuim en het beroep op medische voorzieningen wordt voor een belangrijk deel bepaald door factoren die onafhankelijk zijn van de werksituatie, zoals bijvoorbeeld het aanbod van medische voorzieningen. Met name de samenhang tussen de mate van gezondheid en het functieniveau van de werknemer en tussen de mate van gezondheid en sociaal-economische klasse verwijst echter ook naar de arbeidssituatie als oorzaak van ziekte. Het ziekteverzuim kan gezien worden als de resultante van talloze objectief en/of subjectief belastende factoren, zowel binnen als buiten de arbeidssituatie. De relatie tussen arbeid en gezondheid wordt verder gecompliceerd doordat de gevolgen van bepaalde situaties vaak pas na een langdurige blootstelling (bijvoorbeeld slechte houding) of na een lange latentieperiode (bijvoorbeeld kankerverwekkende stoffen) optreden. Vaak zijn werknemers al meermalen van werkkring of functie veranderd, gepensioneerd of arbeidsongeschikt geworden voordat de gevolgen van ongezonde arbeidssituaties in het verleden duidelijk naar voren treden. Ook met betrekking tot stress geldt dat de overgang van gezond naar ziek een langdurig proces kan zijn. Gezien de verscheidenheid aan oorzaken is het niet mogelijk de invloed van de werksituatie op de gezondheid te kwantificeren. Op grond van ruwe berekeningen schatten Fox en Adelstein dat 18% van de verschillen in sterfte tussen beroeps categorieën door het beroep verklaard kan worden.<sup>53</sup> Gelet op de belangrijke plaats die beroepsarbeid in de tijdsbesteding inneemt, is het waarschijnlijk dat oorzaken van ziekte en stress voor een belangrijk deel in de arbeidssituatie liggen. Het feit dat blootstellingen aan belastende factoren in de arbeidssituatie niet uit vrije keuze geschieden, maakt de wens tot bescherming van de gezondheid in de arbeidssituatie extra legitiem. In het onderzoek naar de relatie tussen arbeid en gezondheid bestaat vooral in het beschrijven van de werksituatie een grote achterstand, waardoor het achterhalen van oorzakelijke verbanden tussen arbeid en gezondheid bemoeilijkt wordt.

Mede door de snelle en schoksgewijze veranderingen in bedrijven wordt stress meer en meer een oorzaak van ziekte en verzuim. Onder stress wordt hier verstaan een spanningssituatie die voor het individu niet meer beheersbaar is en daardoor als bedreigend wordt waargenomen.<sup>54</sup> Van een nog beheersbare spanningssituatie kan een uitdagende en leerzame werking uitgaan. De oorzaken van spanningssituaties liggen op vele terreinen. Sommigen leggen daarbij de nadruk op gebeurtenissen (echtscheiding, bedrijfsluiting), anderen meer op langduriger processen (rolconflicten). Wij beperken ons hier tot de oorzaken van spanning die verbonden zijn met de arbeidssituatie. Twee hoofdgroepen van oorzaken van spanning zijn dan van belang, namelijk onzekerheid en tegenstrijdigheid in rolverwachtingen. Onzekerheid kan betrekking hebben op

<sup>53</sup> A.J. Fox en A.M. Adelstein, 'Occupational mortality: work or way of life?' *Journal of epidemiology and community health*, 32 (1978) p. 73–78.

<sup>54</sup> A. Antonovsky, *Health, Stress and Coping*, San Francisco, Jossey-Bass, 1979, p. 93.

onzekerheid over het voortbestaan van functie of bedrijf, op rolonduidelijkheid, onzekerheid of men aan verwachtingen kan voldoen en op werkdruk. Tegenstrijdigheid in rolverwachtingen kan betrekking hebben op verschillende rollen binnen de organisatie, maar ook tussen beroepsrollen en andere rollen buiten de organisatie.

Of de spanningssituatie overgaat in stress is afhankelijk van persoonlijke en omgevingsfactoren. Mensen met een gejaagde levensstijl, ongeduldig, ambitieus en agressief zijn aanmerkelijk gevoeliger voor stress dan rustige, minder ambitieuze mensen. Sommige mensen zijn van nature meer rigide, anderen zijn flexibeler. Andere studies wijzen op het belang van sociale relaties en sociale steun die een individu ondervindt. Uit deze studies blijkt dat sociale steun werkt als een buffer tegen stress.<sup>55</sup> Antonovsky introduceert in dit verband het begrip 'sense of coherence', dat wil zeggen de overtuiging van een individu dat zijn omgeving voorspelbaar is en zich zeer waarschijnlijk zal gedragen zoals redelijkerwijs verwacht kan worden.<sup>56</sup> Deze overtuiging ontstaat door consistente levenservaringen, door deelname in het bepalen van gebeurtenissen en door een juiste (niet te grote, niet te kleine) belasting. Mensen met een sterke 'sense of coherence' zijn meer dan anderen in staat om spanning te vermijden, deze niet als bedreigend te zien of de oorzaken ervan te beheersen. Wanneer iemand erin slaagt een bedreigende situatie te boven te komen, versterkt dat de 'sense of coherence'; wanneer hij daarin niet slaagt ontstaat een stress-situatie; zijn weerstand neemt af, hetgeen gevolgen heeft voor een vermindering van het welbevinden en de gezondheid.<sup>57</sup>

In de literatuur worden vaak de volgende, indirecte gevolgen van stress genoemd: ontevredenheid met het werk, bezorgdheid over het eigen functioneren en verlies aan zelfwaardering, roken en alcoholgebruik, psychische en psycho-somatische klachten, ziekteverzuim en fysiologische gevolgen (bloeddruk, cholesterol enz.). Het verband tussen stress en ziekte wordt gevormd door een keten van causale relaties, waarin de individuele en omgevingsfactoren een belangrijke rol spelen. De relatie tussen stress en psychologische en psychosociale gevolgen is daarbij directer dan die tussen stress en fysiologische gevolgen. Wanneer men echter rekening houdt met intermediaire variabelen worden ook de relaties tussen stress en fysiologische factoren significant. Het verband tussen organisatie, stress en fysiologische effecten wordt bovendien duidelijk uit de verschillen die gevonden worden tussen bedrijven, afdelingen en functiegroepen met betrekking tot het niveau van de fysiologische effecten. Men kan constateren dat middelgrote bedrijven gekenmerkt worden door een relatief hoge werkbelasting en toekomstonzekerheid, veel rolconflict en relatief weinig sociale steun van de chef. Bij werknemers van deze bedrijven constateerde men meer psychische klachten, een hogere bloeddruk en een hoger cholesterolgehalte dan bij werknemers van zeer grote bedrijven.<sup>58</sup>

Wanneer een werknemer deelneemt in een bestaande organisatie, krijgt hij te maken met de beheersingsmechanismen van die organisatie. In een Tayloristische arbeidsorganisatie is de beheersing van de factor arbeid maximaal wanneer de autonomie van de werknemer minimaal is. In een uiterste machtsongelijkheid tussen werkgever en werknemer kan de werkgeversstrategie gericht zijn op vernietiging van de autonomie van de werknemer.<sup>59</sup> Uiteindelijk is deze situatie echter ook voor de werkgever disfunctioneel vanwege de grote systeemverliezen, de geringe flexibiliteit en het volledig gebrek aan motivatie van de kant van de werknemer.

In de praktijk komen subtielere beheersingsvormen voor, waarbij de autonomie van de werknemer zodanig wordt gereguleerd en gesocialiseerd dat de behoeften van de werknemer parallel lopen of lijken te lopen met die van de

<sup>55</sup> C. de Wolff, op. cit..

<sup>56</sup> A. Antonovsky, op. cit..

<sup>57</sup> A. Antonovsky, op. cit., p. 182-197.

<sup>58</sup> C. de Wolff, op. cit..

<sup>59</sup> J. Christis, H. Dols, H. Doorewaard e.a., *Techniek, organisatie en arbeidsmarkt*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1980, p. 100.

organisatie. De organisatie kan de loyaliteit van werknemers belonen met privileges (carrière); zij kan ook die werknemers op de arbeidsmarkt aantrekken van wie verwacht wordt dat zij zich met het bedrijfsdoel zullen identificeren. Op deze wijze kunnen in het spanningsveld tussen organisatiebelang en werknemersbelang coöperatieve elementen worden ingebracht. Een andere manier om het spanningsveld te beheersen is het verleggen van de doelen van werknemers naar die nevenopbrengsten van arbeid die geen voorwerp van concurrentie tussen organisatie en werknemer zijn, zoals afwisseling, ontplooiing of sociale relaties.<sup>60</sup>

Bij deze beheersingsstrategieën van de organisatie staan voor de werknemer gedragsalternatieven of tegenstrategieën open om zijn autonomie te vergroten ten koste van de organisatie of onafhankelijk van de organisatie. Bij vernietiging van autonomie zal in de eerste plaats sprake zijn van een apathische rolvervulling en een afstandelijkheid ten opzichte van de organisatie. Vooral ongeschoolden hebben een geringe eigen handelingsruimte. Door het gebrek aan mogelijkheden om hun capaciteiten in het werk te benutten wordt een instrumentele werkhouding opgeroepen of versterkt. Ongeschoolden hebben vaak een lage dunk van zich zelf; ten gevolge van een eenzijdige arbeidsbelasting komen vaker psycho-somatische storingen voor; de maatschappelijke participatie van ongeschoolden in een vrijetijdsvereniging, vakbond of politieke partij is gering. In politiek opzicht kan de mede door de arbeidssituatie opgeroepen houding leiden tot apathie (passief) of extreme law and order sentimenten (actief).<sup>61</sup>

Niet elke werknemer kan en wil voldoen aan het dominerende waardensysteem dat uitgaat van prestatiegerichtheid en intrinsieke arbeidsbevrediging. Werknemers kunnen zich in zo'n geval op verschillende wijzen aanpassen.<sup>62</sup> Een veel voorkomende reactie is die van de opportunistische aanpassing. De aspiraties worden verlegd van het werk zelf naar de consumptiemogelijkheden die het werk biedt. De nadruk in het waardensysteem verschuift naar de vrije tijd. Met een zeer instrumentele oriëntatie probeert de werknemer met een minimum aan inspanning een maximale beloning te verwerven. De werelden van werk en vrije tijd blijven zoveel mogelijk gescheiden. Door bepaalde deelgroepen op de arbeidsmarkt wordt op het gebrek aan mogelijkheden tot intrinsieke arbeidsbevrediging ingespeeld. Zo kan uitzendwerk voor veel vrouwen een aantrekkelijke manier zijn om de rol van huisvrouw met de beroepsrol te verenigen. De minimale betrokkenheid bij het werk kan hen van verantwoordelijkheden ontslaan, zodat zij slechts een geringe emotionele energie in het werk investeren. De daardoor vrijkomende energie kan besteed worden aan rollen die zij wel belangrijk achten. Ook een toenemend aantal jongeren heeft een instrumentele arbeidsoriëntatie en investeert liever zijn betrokkenheid in andere levenssferen: de vrije tijd, een intermenselijke relatie, enzovoort.

De geringe betrokkenheid bij het werk die samenhangt met een instrumentele arbeidsoriëntatie kan voor het bedrijf problemen opleveren. De mobiliteit van de opportunistisch aangepasten is groot. Tekorten op de arbeidsmarkt zullen hun onderhandelingspositie versterken en de prestatiemotivatie nog verder verlagen. Gediplomeerde verpleegkundigen werken bijvoorbeeld soms liever via uitzendbureaus om zo niet te hoeven meedoen met onregelmatige diensten. Het verschil in arbeidsoriëntatie en arbeidsvoorwaarden tussen vaste werknemers en uitzendkrachten leidt soms tot spanningen.<sup>63</sup>

In het ziekteverzuim gaan elementen van gezondheid, onlustgevoelens en geringe betrokkenheid samen. Hoewel psycho-sociale factoren een belangrijke rol spelen in de verzuimfrequentie, moet men er rekening mee houden dat de verzuimduur grotendeels bepaald wordt door langdurig verzuim ten gevolge van

<sup>60</sup> W. Kerkhoff, op. cit..

<sup>61</sup> Zie: L.U. de Sitter, op. cit., p. 148 e.v.; zie ook: N. Bakker (red.), S. van den Berg, G. Krijnen e.a. *Ongeschoolde Arbeid: Ga er (maar) eens aanstaan!*, Nijmegen ITS, 1981.

<sup>62</sup> H. Klages, *Die unruhige Gesellschaft, Untersuchungen über Grenzen und Probleme sozialer Stabilität*, München, Verlag C.H. Beck, 1975. Zie verder hoofdstuk 7 van dit rapport, Basisinkomen zonder werkplicht.

<sup>63</sup> B. Fruytier, G.J. van der Pijl, op. cit., p. 72-73.



objectieve fysieke aandoeningen. Het ziekteverzuim kan verklaard worden vanuit<sup>64</sup>:

- het aanbod van sociale en medische voorzieningen. Mede door de gecreëerde mogelijkheden is de gezondheidsbeleving kritischer geworden, hetgeen zich uit in een toenemend gebruik van medische voorzieningen. Met name de invoering van de WAO heeft de ziekteduur verlengd.

- factoren in de werksituatie. In de eerste plaats leiden fysieke werkbezwaren tot een hogere verzuimfrequentie en langere verzuimduur. De verzuimfrequentie wordt daarnaast vooral verhoogd bij een geringe stabiliteit van de werksituatie, bij arbeid die weinig scholing vraagt, bij autoritaire leiding en bij een recrutering van het personeel uit maatschappelijke groepen met een relatief hoog verzuim. De organisatie zelf kan de oorzaak zijn van een lage afwezigheidsdrempel. Wanneer een werknemer zich onmisbaar voelt zal hij, in het overgangsgedrag tussen gezond en ziek zijn, eerder besluiten toch naar zijn werk te gaan. In een groter werkverband is een werknemer gemakkelijker misbaar, aangezien in het personeelsbestand al rekening wordt gehouden met een bepaald percentage afwezigingen. Ook in een gebrek aan eigen verantwoordelijkheid voor het werk ligt een organisatiekenmerk dat de afwezigheidsdrempel verlaagt. Misbaarheid en gebrek aan verantwoordelijkheid kunnen verklaren waarom op grote kantoren ondanks betere fysieke omstandigheden het verzuim niet lager ligt dan in fabrieken. In het algemeen blijkt 50 tot 80% van de verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijven te verklaren uit organisatiekenmerken.

- persoonlijke factoren. Leeftijd en geslacht kunnen een deel van het verzuim verklaren. Jongeren en vrouwen verzuimen vaker, maar per verzuim korter dan ouderen en mannen.

Een belangrijke factor voor het verzuim van vooral vrouwen kan de binding aan het werk zijn. Vrouwen bezetten relatief vaak minder bevredigende arbeidsplaatsen en hebben vaak andere belangrijke rollen dan de beroepsrol. Toch kan de hypothese dat gehuwde vrouwen met kinderen vaker verzuimen dan andere groepen vrouwen niet door onderzoek bevestigd worden.<sup>65</sup> Voor jongeren geldt met name dat een 'moderne' waardenoriëntatie met meer nadruk op de vrije tijd, alsook riskante levensgewoonten, de verzuimfrequentie verhogen. Bij ouderen daarentegen speelt de subjectieve belasting een centrale rol in het ziekteverzuim.

Er zijn ook meer actieve strategieën denkbaar, die gericht zijn op het verwerven van handelingsruimte die de organisatie niet toestaat. Op georganiseerd niveau kan dit de vorm aannemen van werkonderbrekingen of stakingen; minder opvallend zijn echter individuele of informele methoden om de handelingsvrijheid te vergroten. De informele groepsnormen van werknemers omvatten veelal richtlijnen voor tempo en produktiviteit, met name wanneer het arbeidsloon met het tempo samenhangt. Een te hoog en op langere termijn niet vol te houden tempo zou kunnen leiden tot het bijstellen van de produktienormen. In verband met een verscherping van de loon- en prijscalculatie worden de produktienormen soms zo scherp gesteld, dat met name ouderen er niet meer aan kunnen voldoen. Sabotage is een meer extreme reactie om onvrede af te reageren of om gedurende enige tijd de produktie te stagneren om aldus de niet toegestane adempauzes te verkrijgen.<sup>66</sup>

### 5.2.3.2 Gevolgen voor bedrijf en samenleving

De geringe betrokkenheid van werknemers bij de organisatie leidt tot een hoog verloop en een gebrek aan motivatie om een vlotte en kwalitatief goede arbeidsprestatie te leveren. Verloop en ziekteverzuim leiden tot extra organisa-

<sup>64</sup> Zie H. Philipsen, *Ziekteverzuim in hoofdlijnen*, studie in opdracht van de WRR.

<sup>65</sup> E.C. Schokking-Siegerist, *Ziekteverzuim van vrouwelijke werknemers*, Leiden, NIPG, 1979.

<sup>66</sup> Zie: H. Matthöfer, *Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft*, Köln, Bund-Verlag GmbH, 1980, p. 24 e.v..

tiekosten. De schade ten gevolge van industriële sabotage, namelijk marktverliezen door inferieure produktkwaliteit en schade aan kapitaalgoederen, kan de schijnbare voordelen van een strakke taakverdeling en een scherpe calculatie verre overtreffen.

Het imago van een bedrijf of bedrijfstak met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid speelt een grote rol bij de problemen met personeelwerving. Een geschiedenis van fusies en inkrimpingen wekt weinig vertrouwen in de werkzekerheid (scheepsbouw, textiel); werk op produktie-afdelingen van industriële bedrijven heeft een slechte naam wat betreft arbeidsomstandigheden. Er zij nogmaals op gewezen dat veelal een cumulatie optreedt van gebrek aan kwaliteit van arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden; de beloningsstructuur biedt nauwelijks compensatie voor gebrek aan andere kwaliteitskenmerken. Illustratief voor het belang van de kwaliteit van de arbeid met betrekking tot het functioneren van de arbeidsmarkt is de aandacht die de minister van Sociale Zaken in een notitie over knelpunten op de arbeidsmarkt hieraan geeft.<sup>67</sup> Moeilijk vervulbare vacatures hebben gemiddeld minder intrinsieke taakaspecten en meer onaantrekkelijke werkaspecten (vuil werk, lawaai, monotonie e.d.) dan functies zonder wervingsproblemen.<sup>68</sup> Ondanks de financiële compensaties bestaan er wervingsproblemen bij ploegendienst. Meer in het algemeen wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door een verschil in kwaliteit tussen vraag en aanbod van arbeid. Door de langere scholing is de kwaliteit van het arbeidsaanbod gestegen. De segmentering van de arbeidsmarkt draagt ertoe bij dat naast werkloosheid moeilijk vervulbare vacatures bestaan door gebrek aan arbeidsaanbod met specifieke opleiding en ervaring; desondanks lijkt er geen indicatie te zijn dat het zelf opleiden van werknemers door het bedrijf een effectieve maatregel is om problemen bij de personeelwerving op te lossen.<sup>69</sup> De gesignaleerde polarisatietendenzen met betrekking tot het niveau van de arbeidsplaats zullen de wervingsproblemen bij gespecialiseerde en bij ongeschoolde functies eerder vergroten dan verkleinen.

In de arbeidsorganisatie zelf kunnen factoren die de kwaliteit van de arbeid negatief beïnvloeden ook een vermindering van de efficiency tot gevolg hebben. Het is duidelijk dat een bureaucratische organisatievorm voor een bedrijf niet verenigbaar is met de marktkenmerken die zich aftekenen<sup>70</sup>:

- precieze en comparatief korte levertijden;
- exacte tegemoetkoming aan speciale en variërende klanteneisen; invoering van produktmodaliteiten;
- hoge en constante kwaliteit onder variabele produktietechnische omstandigheden;
- snel volgen van fluctuaties van gevraagde hoeveelheden en typen;
- snelle produktie-ontwikkeling of wel korte innovatietijd en relatief korte levenscyclus van produkt en produktmodaliteit;
- frequente produktie-technische veranderingen.

In een aantal gevallen is de afzet zelfs meer afhankelijk van bovengenoemde kwaliteitskenmerken dan van prijsveranderingen. Men kan deze outputeisen samenvatten in drie essentiële kenmerken: precisie, flexibiliteit en vindingrijkheid. Precisie en flexibiliteit zijn daarbij niet alleen belangrijk als output ten opzichte van een markt, maar zijn tegelijk ook dwingende eisen voor de structuur van de produktie en arbeidsorganisatie.

Een organisatie met een Tayloristische arbeidsdeling kan de door de markt vereiste flexibiliteit niet opbrengen. De splitsing van regulerende staffuncties brengt hetzij storingskosten, hetzij coördinatiekosten mee. In het algemeen

<sup>67</sup> Knelpunten op de arbeidsmarkt; Tweede Kamer, zitting 1979—1980, 15960, nr. 2, p. 23. e.v..

<sup>68</sup> J. Joosten, J. Baayens, P. Vermeulen e.a., *Moeilijk vervulbare vacatures; oorzaken en reacties*, Tilburg, IVA, 1978, p. 138.

<sup>69</sup> J. Joosten, op. cit..

<sup>70</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 106 e.v..

veroorzaakt taaksplitsing een inkrimping van handelingsmogelijkheden en dus een toename van de rigiditeit. Door wachttijden van mensen en machines treden soms grote verliezen op. Het aanhouden van grote interne buffervoorraden daarentegen brengt grotere kapitaal- en renteverliezen mee. De wijze van organisatie en arbeidsdeling veronderstelt een stabiele markt omdat het productievolume waarbij efficiënt gewerkt kan worden, vastligt op een vrij hoog niveau. Een lichte inkrimping van de markt leidt dan snel tot relatief grote rendementsverliezen.

Tenslotte brengt een gebrek aan kwaliteit van arbeid ook hoge maatschappelijke kosten mee. De kosten van de sociale zekerheid en van het toenemend beroep op medische voorzieningen zijn aanzienlijk gestegen en worden voor een deel afgewenteld op de maatschappij als geheel, terwijl de oorzaken van vermeerdering of vermindering van de kosten juist in concrete bedrijfssituaties liggen. Gebrek aan terugkoppeling tussen kosten en oorzaken leidt tot een ongeremde groei van de kosten. Hoewel niet exact is vast te stellen welk deel van de kosten van sociale zekerheid voor rekening komt van de kwaliteit van de arbeidsplaats, mag men aannemen dat zelfs een geringe vermindering van bijvoorbeeld het aantal arbeidsongeschikten door verbetering van de kwaliteit van de arbeid reeds aanzienlijke besparingen kan opleveren.

### 5.3 Mogelijkheden tot verbetering

In de voorgaande paragrafen is in kaart gebracht welke ontwikkelingen de kwaliteit van de arbeid beïnvloeden. Op grond van ethische normen is het nodig aandacht te besteden aan verbetering van deze kwaliteit en bovendien zijn ongewenste verschijnselen geconstateerd, met betrekking tot gezondheid, bedrijfsefficiëntie en kosten van de sociale zekerheid, welke verschijnselen samenhangen met de kwaliteit van de arbeid. De functies van arbeid liggen, behalve inkomensverwerving, vooral op het immateriële vlak. Daarom, en omdat voor de immateriële kwaliteitsaspecten relatief de minste aandacht bestaat, worden in de volgende paragrafen in de eerste plaats de mogelijkheden tot verbetering van de immateriële kwaliteitsaspecten behandeld.

#### 5.3.1 *Immateriële kwaliteitsaspecten*

Verbetering van de immateriële kwaliteitsaspecten omvat verbetering van de arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. Centraal hierbij staat vergroting van de handelingsruimte van werknemers en het bevorderen van sociale en psychologische steun als buffer tegen stress. De Tayloristische organisatiewijze heeft immers de handelingsruimte en zelfstandigheid van werknemers voortdurend ingeperkt. Stress bleek voorts belangrijk, omdat psycho-sociale klachten een steeds grotere rol spelen in het totaal van gezondheidsklachten. Indien vergroting van de handelingsruimte samengaat met rolonduidelijkheid of tegenstrijdigheid van rolverwachtingen kan ook dit bijdragen tot stress. De sociale steun van de omgeving draagt een element van sociale controle in zich en vormt aldus ook een bedreiging van de handelingsruimte van de werknemer. Voorts is voor de immateriële kwaliteit van de arbeid de ondernemingsvorm van belang. Een grotere pluriformiteit van ondernemingsvormen kan ertoe bijdragen dat werknemers meer keuze hebben om zich hetzij primair te richten op arbeid in klassieke zin, hetzij primair de nadruk te leggen op autonomie en ontplooiing.

##### 5.3.1.1 *Uitgangspunten*

Bij verbetering van de kwaliteit van arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen zijn de volgende drie uitgangspunten van belang:

###### a. *Wederzijdse afstemming tussen individu en omgeving*

Sommigen functioneren uitstekend op posities die voor anderen een overbelasting of onderbenutting vormen en daarom onbevredigend zijn. Tot nu toe ging men er te vaak van uit dat een werknemer zich aan een arbeidsplaats dient aan te passen; de nieuwe arbeidsomstandighedenwet gaat nadrukkelijk

ook van het omgekeerde uit.<sup>71</sup> De afstemming tussen individu en omgeving betreft enerzijds het evenwicht tussen de eisen die het werk stelt en de capaciteiten van het individu. Wanneer er sprake is van overbelasting, dan is dit voor het individu een bedreigende, mogelijk stressveroorzakende situatie. Anderzijds moet er een evenwicht zijn tussen de behoeften van het individu en de beloningen, zowel materieel als niet-materieel. Dit dubbele evenwicht is een dynamisch evenwicht, dat voortdurend wordt bedreigd door verschuivingen in de wederzijdse verwachtingen en prestaties en daarom telkens opnieuw moet worden bijgesteld. Het is dus meer dan het eenmalig plaatsen van de juiste persoon op de juiste plaats.

b. *De constructie van de functie.*

Om te komen tot een afstemming tussen individu en omgeving is het nodig een functie als maakbaar te zien. Het is slechts ten dele waar, dat taken worden bepaald door het technisch productiesysteem; veeleer wordt bij het ontwerp van het technisch systeem uitgegaan van een sociale organisatie op Tayloristische grondslag. Bij het ontwerpen van een productiesysteem heeft men te maken met een technisch en een sociaal systeem, welke systemen onderling moeten worden afgestemd; hiertoe moeten zij beide tegelijk ontworpen worden.<sup>72</sup> Bij het construeren van een functie is een aantal minimumregels van belang met betrekking tot:

- de inhoud en gevarieerdheid van een taak;
- de mogelijkheden om te leren in de taak;
- de zelfstandigheid van de werknemer;
- de mogelijkheid tot sociale en psychologische steun en erkenning in het werk;
- de zin van het werk en de toekomstmogelijkheden.

c. *De betrokkenheid van de werknemers bij veranderingen.*

Bij het herstructureren van functie is betrokkenheid van de werknemers een voorwaarde. Besluitvorming boven in de hiërarchie met betrekking tot de herstructurering van functies kan relatief snel plaatsvinden, maar de doorvoering van de besluiten is een moeizaam proces door gebrek aan motivatie en medewerking van werknemers in lagere functies. Besluitvorming van onderaf kost relatief veel tijd, maar de doorvoering van de besluiten stuit door de grote betrokkenheid op weinig problemen.

### 5.3.1.2 Vergroting van de handelingsruimte van de werknemer

Vergroting van de handelingsruimte betekent een vermindering van de arbeidsdeling. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de technologische mogelijkheden voor een kleinschaliger, flexibeler productie. Op deze manier kunnen de voordelen van vernieuwingen op het gebied van produktiviteit en arbeidsomstandigheden gecombineerd worden met verbetering van de kwaliteit van de arbeidsinhoud. Automatisering en automatische informatieverwerking kunnen enerzijds gebruikt worden om de centrale macht van de ondernemingsleiding te versterken, doordat deze snel over betrouwbare en gedetailleerde informatie over de afdelingen kan beschikken; anderzijds kan het gemakkelijk toegankelijk zijn van informatie echter ook worden aangewend om individuele werknemers de benodigde informatie te verschaffen waardoor zij een groter deel van het productieproces kunnen overzien. Zij zijn hierdoor in staat bevredigender en efficiënter te functioneren in het complexe productieproces.

In principe zijn drie vormen van arbeidsdeling mogelijk, namelijk de serie-opstelling, de parallelle opstelling en de wederzijdse opstelling. De serie-opstelling, waarbij opeenvolgende werknemers opeenvolgende bewerkingen verrichten, leidt tot een extreme arbeidsdeling en een minimale handelingsruimte. Nadelen

<sup>71</sup> Arbeidsomstandighedenwet, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14497, nr. 3, p. 4; 23-24.

<sup>72</sup> Sociaal-Economische Raad, *Mens en Arbeid: effecten van automatisering*, op. cit., p. 58 e.v..

hiervan zijn de lange doorlooptijden, de grote onderlinge afhankelijkheid van werknemers (een storing werkt langs de hele produktielijn door) en een gebrek aan flexibiliteit. De parallelle opstelling, waarbij verschillende werknemers tegelijkertijd en onafhankelijk van elkaar een complete reeks van bewerkingen verrichten, leidt tot een minimale arbeidsdeling en maximale onderlinge onafhankelijkheid van de werknemers. Bij een dergelijke onafhankelijkheid zal de neiging tot samenwerking en wederzijdse ondersteuning minimaal zijn. De handelingsruimte is echter zeer groot. De wederzijdse opstelling, de produktiegroep, is vanuit het criterium van de kwaliteit van de arbeid de gunstigste organisatievorm. De produktiegroep werkt een gedeelte van het produktieproces af. Hierbij is niemand aan een vaste taak of werkplek gebonden en beheerst iedereen alle bewerkingen. Afhankelijk van individuele wensen en van tempovariaties kan de onderlinge taakverdeling zich voortdurend wijzigen. De produktiegroep biedt vooral horizontale (uitvoerende) taakintegratie. De meeste gedocumenteerde werkstructureringsprojecten blijven hiertoe beperkt, maar verwacht mag worden dat in de jaren tachtig de taakintegratie tevens meer verticaal (staf-lijn) zal worden.<sup>73</sup> Verticale taakintegratie is op vele niveaus denkbaar, lopend van het zelfstandig kunnen inschakelen van een monteur tot zelfstandige voorraad- en produktieplanning. Een zekere graad van horizontale taakintegratie is een voorwaarde voor het kunnen doorvoeren van verticale taakintegratie. Taakstructurering in bedrijfssituaties wordt door zoveel randvoorwaarden bepaald, dat een algemene organisatieformule niet succesvol kan zijn. Projecten zullen derhalve als maatwerk per bedrijf ontworpen moeten worden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van rapportages van reeds uitgevoerde projecten.<sup>74</sup> Bij werkstructurering is de actieve inbreng gewenst van alle betrokkenen. Combinaties van werkstructureringsprojecten met een vorm van werkoverleg ligt daarom voor de hand. Hiermee kan tevens vermeden worden dat werkstructurering in voorkomende situaties ten onrechte wordt gezien als middel om problemen op te lossen. Wanneer de problemen zich in de ogen van werknemers toespitsen op een te hoge tempodruk, machinegebondenheid of arbeidsomstandigheden kan een daarop gerichte aanpak veel meer succes hebben.

Het wijzigen van de produktie-organisatie gaat niet zonder moeilijkheden. Bij het management bestaat angst voor macht- en statusverlies. Vooral het midden- en lager management verliest bij een verticale taakintegratie veel van zijn bevoegdheden. Er bestaat bij de bedrijfsleiding onzekerheid over de produktiviteit. De toegenomen taakinhoud leidt veelal tot looneisen van de werknemers, die zich hierbij gesteund weten door de criteria van functiewaarderingsystemen. Het verplaatsen of vervangen van machines vraagt investeringen en onderbreekt de produktie. Het traditionele managementdenken is vooral gericht op arbeidsdeling vanuit een technische systeemanalyse en niet op het creëren van een socio-technische produktie-organisatie. De uiteindelijke motieven die bij het overwinnen van deze weerstanden de doorslag geven, liggen doorgaans bij ongunstige situaties met betrekking tot verloop en verzuim, zeer lange doorlooptijden, gebrek aan flexibiliteit en het niet kunnen krijgen van personeel.<sup>75</sup> Aan de werknemerszijde bestaat de vrees dat het bij werkstructurering slechts gaat om rationalisering en verbetering van het produktietempo. Men verlangt daarom de mogelijkheid tot een actieve inbreng van de werknemersorganisaties vanaf het begin van een werkstructureringsproject. In het verleden zijn experimenten met werkstructurering mislukt doordat de werknemers zelf er slechts in geringe mate bij betrokken waren, of omdat het project slechts steunde op het enthousiasme van één of enkele stafleden. Zowel aan de kant van het management als bij de werknemers speelt de weerstand tegen verandering een rol. Er bestaan wederzijds traditionele rolverwachtingen. Aan de onderzijde van de hiërarchie bestaat angst voor verantwoordelijkheid. Ondanks alle inspraak zijn de bestaande gezagsverhoudingen niet wezenlijk aangetast. De

<sup>73</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 166.

<sup>74</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 163–238.

<sup>75</sup> Zie: J. In 't Veld (red.), *Arbeidsplaatsen en organisatie*, TH, Delft, 1976.

bevoegdheid van de ondernemingsraad voorziet in de mogelijkheid bepaalde besluiten van het management tegen te houden via een beroep bij de ondernemingskamer. De enquêtewet voorziet slechts in bevoegdheden van de vakorganisaties voor zover wanbeleid van de ondernemingsleiding kan worden aangetoond. Het CAO-overleg biedt wel de mogelijkheid tot contracten van uiteenlopende aard.<sup>76</sup> Het bedrijvenwerk van de vakbonden biedt de bonden de mogelijkheid informatie over een onderneming te verwerven en kan anderzijds de verbinding zijn tussen de werknemers, de vakbond en de mogelijkheden tot inspraak in de ondernemingsraad, welke laatste zelf soms de deskundigheid mist om doeltreffend invloed uit te oefenen. De overheid kan deskundigheid beschikbaar stellen voor de begeleiding van herstructureringsprojecten. Binnen de SER houdt men zich reeds met deze problemen bezig.<sup>77</sup>

Verbetering van de kwaliteit van de arbeidsinhoud door wijziging van de organisatie brengt voor het bedrijf voordelen mee op het gebied van efficiency. Op theoretische gronden kan men de volgende verbeteringen verwachten<sup>78</sup>:

- Vermindering van het aantal produktiestations levert een vermindering op van de verliezen die ontstaan door het niet optimaal op elkaar afgestemd zijn van de produktiesnelheden aan de verschillende produktiestations. Wanneer werknemers in de produktiegroep niet gebonden zijn aan een volgorde van bewerkingen, kunnen de afstemmingsverliezen binnen de produktiegroep tot een minimum worden teruggebracht en kan de werkvoorraad van de groep tevens dienen als buffervoorraad.

- Vervanging van de serie-opstelling door een meer parallelle opstelling kan de doorlooptijden aanzienlijk bekorten doordat in veel mindere mate buffervorraden tussen de verschillende produktiestations nodig zijn. Dit kan leiden tot een verhoging van de produktiesnelheid per order en dus tot een kortere levertijd, een geringer kapitaalverlies op voorraden en een grotere flexibiliteit in het leveren van op de klant afgestemde produktmodaliteiten en in het doorvoeren van innovaties.

- Integratie van regulerende en uitvoerende taken kan leiden tot een minder storingsgevoelige produktie, omdat de relevante informatie over het verloop van de produktie door de uitvoerende werknemers gemakkelijker is waar te nemen. Ook met betrekking tot innovatie is de praktijkervaring van werknemers van groot belang. Door integratie van regulerende en uitvoerende taken en door vermindering van de functionele specialisatie in de regulerende taken kunnen coördinatiekosten afnemen zonder dat de storingsgevoeligheid van het produktieproces toeneemt.

- De verbetering van de kwaliteit van de arbeid op zich kan leiden tot meer arbeidstevredenheid en een betere arbeidsmotivatie. Dit komt de kwaliteit van het produkt ten goede en leidt tevens tot minder verlieskosten als gevolg van verzuim, verloop en arbeidsongeschiktheid. Vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is ook voor de overheid van groot belang gezien de kosten van de sociale zekerheid.

Hoewel aan het succes van experimenten slechts een beperkte waarde kan worden gehecht (projecten worden vooral daar geïnitieerd waar duidelijke mogelijkheden tot verbetering liggen; successen worden eerder gerapporteerd dan mislukkingen), zijn de uit de praktijk gemelde positieve effecten hoopgevend. In de door De Sitter verzamelde projecten worden doorlooptijdverkortingen gemeld van 25 tot 80%.<sup>79</sup>

Een praktijkvoorbeeld levert de herstructurering van werk bij Saab Scania Carrosseriebouw in Zweden.<sup>80</sup> In 1974 begon men aan de re-organisatie van de

<sup>76</sup> M.G. Rood, *Bedrijfsdemocratie, vlag of lading?*, Deventer, Kluwer, 1979.

<sup>77</sup> Sociaal Economische Raad, Commissie Ontwikkelingsproblematiek Bedrijven (COB), *Ontzoek herstructurering van taken en het ontwerpen van nieuwe taken*, 's-Gravenhage, 1980.

<sup>78</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 124–143.

<sup>79</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 139.

<sup>80</sup> L.U. de Sitter, op. cit., p. 174–180. Ontleend aan: K. Karlsson, *Alternativa produktionssystem till linproduktion. En utvärdering om produktionsystem: karosserverkstaden vid SAAB-Scania*, Göteborg, Sociologiska Institutionen, Trollhättan, Göteborg's Universitet, 1979.

afdeling carrosseriebouw, waar men tot dan toe aan de lopende band werkte. De carrosserieën werden (semi-)automatisch in elkaar gelast, waarna de afwerking bestond uit lassen, slijpen, polijsten en controleren. Het lopende bandwerk bestond uit ± 50 opeenvolgende kortcyclische taken van 2 à 3 minuten. In de nieuwe opstelling komen de carrosserieën via een transportlijn een afdeling binnen, die is opgedeeld in 18 parallelle 'garages'. Binnen deze werkplaatsen verrichten telkens 2 man de gehele bewerkingscyclus van de vroegere lijn van 50 deeltaken. De individuele arbeidscyclus is ongeveer 45 minuten. Drie van zulke tweemanswerkplaatsen vormen een groep. Hierbij horen nog additioneel één reserveman en een contactman. De groep heeft dus 8 leden. De contactman fungeert als groepsbaas en de functie wordt roulerend door de groepsleden waargenomen. De parallelle structuur maakt de werkplaatsen van elkaar onafhankelijk zodat het produktietempo door de werknemers zelf bepaald wordt. Men kan als groep in een week een voorsprong opbouwen op het produktieschema en deze als vrije dag uitkeren aan een van de (zelf aan te wijzen) groepsleden. Grotere voorsprongen zijn mogelijk maar worden met het oog op kwaliteit en het vermijden van 'jagen niet gehonoreerd'. Vanuit de werkplaatsen bereiken de auto's een kwaliteitscontrolestation. Dit station wordt door middel van een rouleringssysteem bemand door 8 uit de groepen gedetacheerde leden. Men voert de kwaliteitscontrole dus zelf uit.

De groepen stellen zelf een budget op voor gereedschapsmateriaal en onderhoudskosten en voeren een eenvoudige administratie. Voorts zijn zij verantwoordelijk voor de volgende taken:

- het regelen van het produktievolume
- controle op het inkomende materiaal
- het corrigeren van fouten op de input
- het eventueel terugsturen van ondeugdelijke carrosserieën
- het onderhoud van handmachines en lasaggregaat; schoonmaken
- het opleiden van groepsleden
- het toewijzen van vrije dagen
- het regelen van de onderlinge werkverdeling
- het contacthouden met storingsdiensten, gereedschaps- en materiaalmagazijnen enzovoort
- de kwaliteitscontrole
- het controleren en corrigeren van het eigen werk
- het participeren in het werkoverleg.

De kwaliteit van de arbeid is door deze re-organisatie van het werk gestegen. Opvallende punten in de veranderingen zijn onder andere:

- een langere cyclustijd
- toegenomen verantwoordelijkheid voor kwaliteit en kwantiteit
- meer verschillende taakaspecten
- variatiemogelijkheden in werkverdeling, werkmethoden en werktijden
- meer contact met andere afdelingen
- langere opleidingstijd (2 maanden in plaats van 2 weken)
- periodiek optreden als contactman.

De resultaten van een evaluatie na een jaar kunnen in de volgende punten worden samengevat:

- a. het oordeel van de werknemers over het werk zelf, het toezicht, de samenwerking en het loon is gunstig;
- b. de rol van de chef is volledig veranderd. Er zijn chefstaken naar de groepen en hun contactman overgegaan. De afdelingsbaas opereert nu niet in het vlak van toezicht maar in het vlak van ontwikkeling, externe contacten en werkoverleg;
- c. de economische voordelen manifesteren zich eerder dan de veranderingen in verloop en verzuim. Na verloop van 2 jaar werden de effecten echter duidelijk zichtbaar. Het ziekteverzuim bedroeg toen 13% (overige afdelingen 18%); het verloop bedroeg 14% (overige afdelingen 21%).
- d. de extra kosten door kwaliteitsfouten zijn met 50% verminderd;
- e. de kosten van de afdeling kwaliteitscontrole zijn aanzienlijk verminderd (met 7 manjaren);

- f. bij de vroegere produktielijn waren 2 instructeurs permanent werkzaam. De behoefte hieraan is niet meer aanwezig (de taak is door de groepen overgenomen);
- g. de systeemverliezen zijn sterk gedaald: de verliezen als gevolg van het niet op elkaar afgestemd zijn van verschillende produktiesnelheden daalden van 16% naar 2%. Het storingsverlies daalde van 45% naar 15%. Het transportverlies steeg van 0% naar 4%;
- h. de produktiviteit van direct werk, dus niet gerekend de tijd besteed aan toezicht, instructie, kwaliteitscontrole enzovoort is met rond 17% toegenomen;
- i. de doorlooptijd is met 25% bekort;
- j. de flexibiliteit van het systeem is drastisch toegenomen. In de vroegere situatie vergde een veranderd productieprogramma gemiddeld 2 weken rekenwerk en voorbereidingswerk. Thans geschiedt de omstelling in één dag;
- k. de storingsgevoeligheid is aanzienlijk verminderd. Afwijkingen op geplande programma's komen niet meer voor. (In 1973 werden nog 1200 auto's minder geproduceerd dan gepland wegens storingsverliezen);
- l. een voorlopige balans (1977) levert de volgende (tabel 5.5) calculatieverschillen op:

**Tabel 5.5. Voor- en nacalculatie van besparingen en meerkosten ten gevolge van de organisatieverandering bij SAAB.**

Besparingen	x 1000 SKr.		
	Voorcal.	Nacal.	Vershil
kwal. contr.	900	620	- 280
prod. stabiliteit	900	2237	+ 1337
verloop	567	725	+ 158
ziekte/absentie	192	-	- 192
loonkosten	721	686	- 35
	<u>3280</u>	<u>4268</u>	<u>+ 988</u>
<i>Meerkosten</i>			
onderhoud	562	430	- 132
opleidingen	81	36	- 45
	<u>643</u>	<u>466</u>	<u>- 177</u>
netto besparing:	2637	3802	+ 1165
pay-off-periode	3,8 j.	2,6 j.	1,2 j.
investering		10.000	

Bron: K. Karlsson, op. cit..

De verbetering ten aanzien van de stabiliteit is opvallend veel groter dan verwacht. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat storingskosten een functie zijn van complexiteit. Deze is op haar beurt een functie van het aantal relaties tussen elementen. Bij vergroting van het aantal elementen neemt het aantal mogelijke relaties tussen elementen veel sneller toe dan het aantal elementen. Bij verkleining van het aantal elementen neemt de complexiteit disproportioneel af. Het effect van een organisatorische vereenvoudiging op de storingskansen is daarom onevenredig veel sterker dan men op het eerste gezicht geneigd is te denken.

### 5.3.1.3 Sociale en psychologische steun

Bij het voorkómen van stress is vooral de afstemming tussen de capaciteiten van de werknemer en de eisen van de werkomgeving van belang. Eerder is gesteld, dat een functie aan een aantal minimumeisen moet voldoen. Het is een taak van de organisatie om vanaf het moment van de sollicitatie duidelijkheid te scheppen over de verwachtingen die men wederzijds heeft en over de



verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Op deze manier kunnen rolonduidelijkheid en rolconflict worden beperkt. Juist rolonduidelijkheid en rolconflict zijn belangrijke bronnen van stress. Loopbaanbegeleiding kan een methode zijn om verstoringen van het evenwicht tussen behoeften en beloningen (ook niet-materieel) en tussen capaciteiten en vereiste vaardigheden te signaleren en te herstellen. Het kan grote problemen opleveren wanneer het werk door welke reden dan ook niet meer bevredigend is, terwijl het de werknemer door 'gouden ketenen' vrijwel onmogelijk is van positie te veranderen. Loopbaanbegeleiding kan helpen tot een behoorlijke carrière-opbouw te komen, die ook op langere termijn perspectieven biedt. Toekomstonzekerheid is in een aantal gevallen een oorzaak van stress en kan in zekere mate voorkomen worden. Bij reorganisaties van bedrijven doen zich bovengenoemde problemen in versterkte mate voor. Evenwichten worden verstoord en er is grote onzekerheid over de toekomst; mogelijk kan de reorganisatie verandering van functie meebrengen of zelfs ontslag.

Collega's en vooral de directe chef kunnen door het geven van steun voorkomen dat een bedreigende spanningssituatie overgaat in een voor het individu niet meer hanteerbare stress-situatie. De keerzijde van het proces van individualisering is dat ook de sociale ondersteuning minimaal geworden is. Ondersteunend leiderschap is niet hetzelfde als vriendelijk zijn en conflicten toedekken. Wezenlijk is dat problemen gesignaleerd en besproken worden. Het is onjuist als een chef daarbij onmiddellijk zijn oplossing van het probleem opdringt. In overleg met de werknemer kan soms een andere, adequatere oplossing ontstaan dan die welke de chef tevoren voor ogen had. In ernstiger gevallen kan de afdeling personeelszaken of het sociaal team (arts, psycholoog, maatschappelijk werker) ingeschakeld worden. Door trainingen kan het gedragsrepertoire van zowel een chef als een werknemer zodanig uitgebreid worden dat zij beter in staat zijn problemen te hanteren. Met name chefs zijn meestal geselecteerd op hun technische deskundigheid en niet op hun sociale vaardigheden. De positie van het midden- en lager management in de moderne organisatie is een zeer moeilijke. Het lagere management heeft een dubbele loyaliteit ten opzichte van zowel het hogere management als van de werknemers. Ondersteunend leiderschap kan door werknemers gemakkelijk worden opgevat als een nieuwe vorm van controle. Het is verder de vraag hoe zwaar de belangen van de werknemer in werkoverleg of persoonlijk overleg met zijn chef kunnen wegen, omdat het lagere management ook verantwoording moet afleggen naar zijn superieuren. Werkoverleg vereist voor het lagere management een grotere speelruimte, omdat alleen dan de inbreng van werknemers een reële invloed kan hebben. Personeelsafdelingen hebben te maken met een soortgelijk loyaliteitsconflict.

Voor het signaleren van stress-situaties kan het periodiek geneeskundig onderzoek nuttig zijn. Deze signaleringsfunctie kan leiden tot interventies in de organisatie. De bedrijfsgeneeskundige dienst behoeft zich hierbij niet te beperken tot de fysieke gezondheid van de werknemer (zie paragraaf 5.3.3). Langdurig ziekteverzuim is veelal een signaal van een verstoord evenwicht in de werksituatie. Het ontbreken van initiatieven van de organisatie om deze evenwichten te herstellen kan ertoe leiden dat de werknemer zich in de steek gelaten voelt en verder van de organisatie vervreemdt.

#### 5.3.1.4 Pluriformiteit in ondernemingsvormen

Naast de klassieke hiërarchische ondernemingsvorm bestaan er ondernemingsvormen op een meer coöperatieve basis. Zelfontplooiing, zelfstandigheid, verantwoordelijkheid enzovoort zijn tot op zekere hoogte strijdig met het uitgangspunt van verkoop van arbeid in de vorm van loonarbeid. Wederzijdse psychologische en sociale ondersteuning van deelnemers in een organisatie veronderstelt een gelijkwaardigheid die niet teruggevonden wordt in de hiërarchische verhoudingen die de meeste ondernemingen kennen. Op betrekkelijk kleine schaal wordt geëxperimenteerd met alternatieve ondernemingsvormen. De doelstelling van deze ondernemingen is niet in de eerste plaats het maken van winst, maar het bevorderen van het welzijn van de medewerkers in de

organisatie en het voorzien in het – vaak bescheiden – levensonderhoud. Daarnaast spelen soms idealistische opvattingen met betrekking tot milieu, gezondheid, soberheid en ongebondenheid een rol. In de veelheid van economische activiteiten en individuele motieven bestaat één gemeenschappelijk kenmerk, namelijk zeggenschap over de eigen situatie. Doorgaans gaat het om arbeidsintensieve, kleinschalige activiteiten, bijvoorbeeld het Mens en milieuvriendelijk Ondernemen (MEMO); ook bestaan er initiatieven om arbeidsplaatsen te creëren voor mensen die om welke reden dan ook niet in het normale arbeidsproces kunnen of willen functioneren, bijvoorbeeld de Stichting Werkgroep Experimentele Maatschappij (SWEM). Soms is er ook sprake van meer commerciële bedrijven die door de eigenaren zijn omgezet in een vorm van arbeiderszelfbestuur.

Gezien de grote inzet die van de betrokkenen gevraagd wordt en het naar verhouding geringe economische rendement, is het de vraag of zeer velen deze prijs voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid willen betalen. Het dragen van verantwoordelijkheid voor de gehele organisatie wordt niet door iedereen positief gewaardeerd. Overigens kennen ook coöperatieve ondernemingen soms een hiërarchische organisatie en een hoge mate van arbeidsdeling.

De coöperatieve bedrijfsvorm wordt gehinderd doordat de regelgeving niet hierop is afgestemd. Rechtspersoonlijke constructies zijn veelal afgestemd op een hiërarchische structuur; werknemers die niet in een gezagsrelatie met hun werkgever staan zijn uitgesloten van sociale verzekeringen; regels met betrekking tot belasting en winstberekening zijn niet afgestemd op deze bedrijfjes; vooral bij de overgang van een traditioneel bedrijf naar een coöperatief bedrijf doen zich veelal zeer grote juridische problemen voor.<sup>81</sup> Wanneer werknemers meer keuzemogelijkheden hebben als gevolg van een zekere pluriformiteit in ondernemingsvormen, betekent dit een verbetering van de kwaliteit van de arbeid.

### 5.3.2 *Compensatiemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden*

Er moet rekening mee worden gehouden dat een aantal functies een niet verbeterbaar kwaliteitsniveau heeft. Ploegendienst is vaak onvermijdelijk; verbetering van de arbeidsinhoud van functies in bestaande productieprocessen vergt soms hoge investeringen. Bedrijven die ongeschoolde functies of functies met inconveniënten willen opvullen zonder de functies te veranderen, richten dan hun werving op die groepen werknemers die geneigd zijn de gegeven situatie te accepteren, bijvoorbeeld buitenlandse arbeiders, uitzendkrachten, part-timers en vakantiewerkers, jongeren en vrouwen. Een verbetering van de arbeidsvoorwaarden kan de wervingskracht vergroten. Primaire arbeidsvoorwaarden spelen een belangrijke rol bij het oordeel van ongeschoolde werknemers over de kwaliteit van hun arbeid.<sup>82</sup> Over de beloning bestaat veel onvrede omdat ongeschoolde functies in de laagste functieklassen worden ingedeeld en onaantrekkelijke aspecten nauwelijks in de beloning tot uitdrukking komen. Ongeschoolde werknemers hebben meestal een zeer instrumentele werkoriëntatie die mede veroorzaakt wordt door het gebrek aan mogelijkheden om andere dan materiële behoeften in het werk te bevredigen. De bevrediging van deze behoeften wordt verlegd naar situaties buiten het werk, bijvoorbeeld vrije tijdsbesteding, vakanties of gezinsleven. De werktijd wordt zo aangenaam mogelijk doorgebracht. Mogelijkheden tot sociale contacten tijdens het werk, pauzeregelingen en variabele werktijden kunnen hiertoe bijdragen. Bij zeer routinematig werk heeft een werknemer mogelijkheden om weg te dromen of te praten met collega's; een geringe kwaliteitsverbetering van de arbeidsinhoud kan deze mogelijkheden tenietdoen zonder dat de arbeid zelf veel bevredigender wordt. Doorbreking van het routinekarakter van ongeschoolde arbeid wordt door de betrokkenen daarom niet altijd als een verbetering gezien. In een

<sup>81</sup> Associatie van bedrijven op coöperatieve grondslag, *Werknemerszelfbestuur: vermaakte confectie of maatwerk*, Utrecht, 1979.

<sup>82</sup> N. Bakker (red.), S. van den Berg, G. Krijnen e.a., op. cit..

onderzoek onder LTS-ers werd een passieve of louter instrumentele arbeidsoriëntatie bij ongeveer een derde van de ondervraagden aangetroffen.<sup>83</sup> De bereidheid om voor 10% meer loon van baan te veranderen bestaat bij 11% van de werkenden en voor 30% meer loon bij 35% van de werkenden; 60% wil in het geheel niet veranderen van werk.<sup>84</sup>

De motivatie van instrumenteel georiënteerde werknemers kan vooral vergroot worden door verbetering van de beloning en andere arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van toeslagen voor onaangename werkomstandigheden. Van speciaal belang is hierbij ook de werkzekerheid en de kansen op promotie of doorstroming. De nadruk op arbeidsvoorwaarden kan de instrumentele werkoriëntatie verder versterken en de werkmotivatie veranderen in een aanwezigheidsmotivatie. Op langere termijn kunnen de kosten van het laten voortbestaan van inconvenienten en het werven van personeel door middel van loontoeslagen echter hoog zijn: zo heeft de Amsterdamse stadsreiniging dankzij extra premies geen personeelstekort, maar wordt wel het merendeel van de werkers tussen het 40e en 50e jaar afgekeurd en bedraagt het ziekteverzuim 30%.<sup>85</sup> Ook het zogenaamde klaar-naar-huis-systeem, waarbij wordt gewerkt tot een bepaalde taak af is, heeft nadelige effecten op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer en de kwaliteit van de geleverde arbeid.

### 5.3.3 De gezondheid van de werknemers

De gezondheid van werknemers kan bevorderd worden door een op preventie gerichte gezondheidszorg. Hiertoe is onderzoek nodig naar de relatie tussen arbeid en gezondheid. In opdracht van de WRR is in dit kader een voorstudie verricht door prof. F. Sturmans, waaraan het hiernavolgende materiaal is ontleend.<sup>86</sup>

#### 5.3.3.1 De keuze voor primaire of secundaire preventie

Het onderzoek naar de relatie tussen arbeid en gezondheid wordt in toenemende mate bemoeilijkt door met name de volgende aspecten:

- schadelijke invloeden met een relatief lage intensiteit; als gevolg van een minder intensieve blootstelling gaan andere factoren (bijvoorbeeld individuele verschillen in vatbaarheid en tolerantie, leefgewoonten enz.) een grotere rol spelen, waardoor het oorzakelijk verband tussen werkomgeving en ziekte versluierd kan worden;
- een per bedrijf gering aantal aan specifieke schadelijke invloeden blootgestelde werknemers en/of een relatief lage frequentie van aandoeningen; dit gaat gepaard met een enorme uitbreiding van de variatie in en het aantal van potentieel gevaarlijke blootstellingen;
- een lange periode waarin ziekteprocessen latent blijven;
- het vóórkomen van chronische, niet-specifieke aandoeningen met een multicausale oorsprong;
- een absolute en relatieve toename van gezondheidsklachten van psychosociale aard;
- het niet-omkeerbaar zijn van vele ziekteprocessen.

Bovengenoemde kenmerken dragen ertoe bij dat er doorgaans moeilijk vat te krijgen is op de gezondheidsbedreigingen in het arbeidsmilieu en dat behandeling van de resulterende aandoeningen vaak niet het gewenste effect heeft. Om het vóórkomen van deze aandoeningen terug te dringen zijn daarom in vele gevallen preventieve maatregelen nodig.

De twee belangrijkste vormen van preventie zijn primaire en secundaire preventie. Secundaire preventie richt zich op het zo vroeg mogelijk opsporen

<sup>83</sup> P. Stroink, F. Andries, 'LTS-ers aan de slag. In M. van Gild, op. cit., p. 35.

<sup>84</sup> H.L.G. Zanders e.a., op. cit., p. 56.

<sup>85</sup> J. Godschalk, 'Gastarbeid en het vuile werk, *Sociologische Gids*, 1975, nr. 5, p. 367–368.

<sup>86</sup> F. Sturmans, M. van Dongen en G. Zielhuis, *Opsporing van gezondheidsbedreigingen in het werk en de werkomgeving*, Voorstudie ten behoeve van dit rapport.

van aandoeningen. Bij primaire preventie gaat het er juist om het ontstaan van aandoeningen te voorkomen door het opsporen en elimineren van de oorzaken. Primaire preventie is op de lange termijn dan ook effectiever. Terwijl secundaire preventie vereist dat ieder individu aan een geneeskundig onderzoek onderworpen wordt, kan in het kader van primaire preventie volstaan worden met een steekproefsgewijze benadering. In de huidige bedrijfsgezondheidszorg ligt de nadruk nog te veel op secundaire preventie. Men gebruikt in de regel onder andere het periodiek geneeskundig onderzoek om individuen met afwijkingen op te sporen. Te weinig wordt nog beseft dat de verschuiving van de activiteiten naar op primaire preventie gericht epidemiologisch onderzoek meer in overeenstemming zou zijn met de doelstelling van de bedrijfsgezondheidszorg. Secundaire preventie is vooral nuttig om te verifiëren of reeds bekende gezondheidsinvloeden in voldoende mate onder controle zijn gebracht. Er zijn verschillende vormen van epidemiologisch onderzoek die elk een eigen functie hebben. Omdat chronische aandoeningen met een lange latentietijd steeds meer de overhand krijgen, is longitudinaal epidemiologisch onderzoek het meest belangrijk. Om de onderzoekstijd niet onnodig lang te maken moet hierbij de nadruk liggen op retrospectief onderzoek.

Om dergelijk onderzoek mogelijk te maken, is het van belang dat men in de toekomst terug kan vallen op nauwkeurig vastgestelde en goed toegankelijke basisgegevens. Tot de gegevens die voor epidemiologisch onderzoek nodig zijn, behoren in de eerste plaats gegevens met betrekking tot de expositie op de werkomgeving. Gezien de achterstand die in het verleden op dit gebied is ontstaan, is beschrijving van de werkomgeving onder de huidige omstandigheden belangrijker dan een nadere detaillering van de beschrijving van de gezondheidstoestand van de werknemer. Met name informatie met betrekking tot psycho-sociale en perceptief-mentale belasting verdient speciale aandacht. In de tweede plaats zijn er gegevens nodig met betrekking tot de gezondheidstoestand van de werknemers (gegevens betreffende mortaliteit, morbiditeit, verzuim en bedrijfsongevallen, gegevens uit klinisch onderzoek, biometrische gegevens gezondheidsklachten en informatie met betrekking tot de werkbeleving). In de derde plaats zijn gegevens nodig van 'buiten de fabriekspoort. Hierbij gaat het om gezondheidsgegevens van werknemers na uitdiensttreding (pensionering, arbeidsongeschiktheid of uitdiensttreding om andere redenen) en om gezondheidsgegevens van het nageslacht (afwijkingen tijdens de zwangerschap of erfelijke afwijkingen) In de vierde plaats is het nodig inzicht te krijgen in een aantal factoren uit de privésfeer, die in de relatie tussen arbeid en gezondheid als versturende variabelen kunnen optreden (eet-, rook- en drinkgewoonten, medicijngebruik, gebruik van potentieel gevaarlijke stoffen in de vrije tijd enz.). Deze factoren kunnen de gezondheid rechtstreeks beïnvloeden, dan wel de vatbaarheid voor andere blootstellingen verhogen. Tot slot zijn bepaalde persoonsgegevens nodig, omdat zij als versturende variabelen kunnen optreden en om een koppeling tussen gegevensbestanden tot stand te kunnen brengen.

De mogelijkheid tot koppeling tussen verschillende componenten van een gegevensbestand of tussen verschillende bestanden is een essentiële voorwaarde waaraan een epidemiologisch informatiesysteem moet voldoen. Ook koppelingen met gegevens die buiten de sfeer van het bedrijf en de bedrijfsgezondheidszorg verzameld worden, kunnen nodig zijn. Het kan hierbij zowel gaan om vergroting van het aantal gegevens als om vergroting van de onderzoekspopulatie. Veelal zijn de populaties van afzonderlijke bedrijfsgeneeskundige diensten te klein voor een zelfstandig onderzoek; categoriale samenwerking is dan nodig. In Nederland ontbreekt het nog aan instrumenten die voor informatie-overdracht op anonieme grondslag van wezenlijk belang zijn, onder andere een centrale persoonsnummering. Mede hierdoor zijn in Nederland de condities voor epidemiologisch onderzoek minder gunstig dan bijvoorbeeld in Canada, de Verenigde Staten en Scandinavische landen. Op het gebied van automatische gegevensverwerking zijn binnen de bedrijfsgezondheidszorg reeds verschillende ontwikkelingen in gang gezet. Automatisering en koppeling van gegevensbestanden roepen echter vragen op in verband met de privacy-bescherming.

Privacy is een waardevol goed dat gerespecteerd dient te worden. Al te stricte bepalingen in de privacywetgeving maken echter epidemiologisch onderzoek en daarmee ook primaire preventie op het gebied van de volksgezondheid buitengewoon moeilijk. Registratie en koppeling van gegevens hoeven de privacy-belangen niet te schaden, indien gezorgd kan worden voor een voldoende beveiliging en voor koppelingsmechanismen op anonieme basis.

Niet alles kan gemeten en geregistreerd worden. Gezien de grote diversiteit van de werkomstandigheden en gezondheidsproblemen waarmee de bedrijfsgezondheidszorg geconfronteerd wordt, kan decentraal beslist worden welke gegevens relevant zijn. De kwaliteit van de verzamelde gegevens is uiteraard van essentieel belang. Met name de meting van de werkplek laat nog veel te wensen over. De kwaliteit van de gegevens is in hoge mate afhankelijk van de motivatie en bereidheid tot medewerking van alle betrokkenen, in de eerste plaats de bedrijfsartsen, de bedrijfshygiënist en bedrijfsverpleegkundigen. Coördinatiegroepen op lokaal niveau, bijvoorbeeld bedrijfscommissies in de zin van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, kunnen er zorg voor dragen dat alle betrokken personen en geledingen vanaf het begin een bijdrage kunnen leveren aan de keuze van onderzoeksonderwerpen, de opzet van het onderzoek enzovoort.

### 5.3.3.2 De benodigde infrastructuur

Voorwaarden voor epidemiologisch onderzoek, zoals standaardisatie van registratiemethoden en een minimum onderzoekspopulatie, kunnen slechts verwezenlijkt worden binnen een goed functionerende organisatorische infrastructuur. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij reeds bestaande structuren, met name bij de bedrijfsgeneeskundige diensten. Niet alleen zijn de bedrijfsgeneeskundige diensten uit hoofde van hun taakstelling primair verantwoordelijk voor de preventieve gezondheidszorg ten behoeve van werknemers, maar bovendien hebben ze, gezien de aard van hun werkzaamheden een unieke gelegenheid om gedurende langere tijd en min of meer op routinebasis gegevens te verzamelen voor longitudinaal epidemiologisch onderzoek. Het lijkt zinvol dat de bedrijfsgeneeskundige diensten zelf de verantwoordelijkheid hebben voor het doen van dit soort onderzoek en niet slechts een taak toebedeeld krijgen in uitvoerende zin, zoals het verzamelen van basisgegevens.

De overheid heeft ten aanzien van de bedrijfsgezondheidszorg een stimulerende, ondersteunende, coördinerende en ook controlerende functie. Hierbij valt te denken aan initiatieven van het College van Bijstand en Advies voor de Bedrijfsgeneeskunde, de nog in te stellen Arbeidsomstandighedenraad en de Arbeidsinspectie. De coördinerende taak van de overheid kan bestaan uit het assisteren van de bedrijfsgezondheidszorg bij het opzetten van een organisatiestructuur en coördinatie van het onderzoek (onderzoeksprioriteiten). Hierbij kan onder ogen worden gezien of bij een dergelijke opzet de voorkeur moet worden gegeven aan een sterkere categoriale benadering, zoals verwerkelijkt is in de bouwnijverheid. Aan haar ondersteunende taak kan de overheid inhoud geven door middel van gerichte financiële injecties en door zorg te dragen voor referentielaboratoria. Voorts zou de overheid een sleutelrol kunnen spelen bij het toegankelijk maken van bepaalde centraal verzamelde gegevens.

De reorganisatie in de bedrijfsgezondheidszorg betreft niet zozeer een uitbreiding van de werkzaamheden als wel een verschuiving daarvan. De meer primair preventief gerichte aanpak komt in plaats van de huidige, overwegend secundair preventief gerichte benadering. Tevens kan door een systematische gegevensregistratie de noodzaak tot het uitvoeren van allerlei kostbare ad hoc studies wellicht worden teruggedrongen. Epidemiologisch onderzoek kan zichzelf op deze manier terugbetalen.

Voor het slagen van de verschuiving van secundaire naar primaire preventie is de motivatie en inzet van alle betrokkenen vereist. In de eerste plaats zijn dit de werkers in de bedrijfsgezondheidszorg zelf, die verantwoordelijk zijn voor totstandkoming, de uitvoering en de kwaliteit van het onderzoek. In de tweede plaats zijn dat de werkgevers en hun organisaties. Hun bereidheid tot mede-

werking is van belang voor de financiering, de materiële ondersteuning en het beschikbaarstellen van bedrijfsinformatie. Hun bereidheid hangt vooral samen met economische motieven. Er kan angst bestaan dat het onderzoek zwakke punten van de onderneming blootlegt. Anderzijds hebben werkgevers er bezwaar tegen dat bij gebrek aan wetenschappelijk onderzoek brede veiligheidsmarges zouden kunnen worden genomen in de vaststelling van maximaal acceptabele blootstellingen. Onderzoek kan in zo'n geval de risico's beter helpen beoordelen, zodat men tot verantwoorde veiligheidseisen kan komen. Medewerking aan onderzoek zal met andere woorden afhangen van de door het management verwachte resultaten. Er bestaat overigens binnen het professionele management een duidelijke bereidheid ook op langere termijn te denken en het belang van een gezonde populatie werknemers in te zien. In de derde plaats is de medewerking van de werknemers en hun organisaties vereist. Zij moeten bereid zijn meer gewicht te geven aan lange termijnbelangen. Nog te vaak klampt men zich vast aan het klassieke model met de eis van algemeen periodiek geneeskundig onderzoek voor elke werknemer. Men moet zich echter realiseren dat dit een valse zekerheid oplevert. De motivatie van de vakbeweging kan doorslaggevend zijn, aangezien werknemers de rechthebbenden zijn op bedrijfsgezondheidszorg.

#### 5.4 Aanknopingspunten voor het beleid

In het voorgaande is aangegeven, dat mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid liggen in een vergroting van de handelingsruimte van de werknemers en in het geven van sociale steun in de arbeidssituatie door chef en collega's. Compensatie in de sfeer van de beloning en arbeidsvoorwaarden kan, wanneer andere mogelijkheden ontbreken, bijdragen tot een vergroting van de tevredenheid met een in andere opzichten kwalitatief slechte arbeidssituatie; er zijn echter aan deze compensatievorm ook negatieve effecten verbonden. Voorts is gesteld dat naar de relatie tussen arbeid en gezondheid nader onderzoek wenselijk en ook mogelijk is. De mogelijkheden tot verbetering, zoals in het voorgaande aangegeven, moeten vooral op het niveau van de onderneming gerealiseerd worden. Om dit te bereiken worden in deze paragraaf enige beleidsaanknopingspunten geformuleerd.

##### 5.4.1 *Het overleg tussen werkgevers en werknemers*

Met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid staat op het ogenblik vooral de Arbeidsomstandighedenwet in de belangstelling. Van verschillende zijden zijn bij het ontwerp van de Arbeidsomstandighedenwet kanttekeningen geplaatst, met name met betrekking tot de definiëring van het begrip welzijn, de vormen van overleg en samenwerking en de nog gebrekkige invulling van het kader dat door de wet geschapen wordt.<sup>87</sup> De Arbeidsomstandighedenwet streeft ernaar het stellen van minimumnormen, zoals in de Veiligheidswet, te vervangen door de opdracht de kwaliteit van de arbeid te optimaliseren. De wet geeft een aantal uitgangspunten, van waaruit werkgevers en werknemers in onderling overleg een beleid voor het bedrijf dienen te formuleren. De participatiemogelijkheden van werknemers worden in de Arbeidsomstandighedenwet nagenoeg niet geregeld; hiervoor is aansluiting gezocht bij de ondernemingsraad die, zoals geconstateerd, beperkte bevoegdheden heeft. Bij het vormen van een beleid met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid op bedrijfsniveau zouden overlegmogelijkheden op de werkplek of op afdelingsniveau echter evenzeer van belang zijn.

<sup>87</sup> H. de Gier, 'Making work more human?', *Beleid en maatschappij*, 1978, nr. 10, p. 263-272 en 1980, nr. 3-4, p. 101-107. H. van Zwam, 'Nieuwe vormen van medezeggenschap', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1979, nr. 10. F. de Koning, 'Het Wetsontwerp arbeidsomstandigheden aanvaard', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1980, nr. 7-8, p. 497-502. A. Geers, 'Zulks ter bevordering van menswaardige arbeid, de nieuwe arbeidsomstandighedenwet', *Intermediair*, 27 februari 1981, 17e jaargang, nr. 9.

De kwaliteit van de arbeid zou een vaste plaats kunnen krijgen in het overleg tussen werkgevers en werknemers. Personeel, ondernemingsraad en vakbeweging kunnen betrokken worden bij ondernemingsbeslissingen op het gebied van automatisering of met gevolgen voor de werkomgeving. In de Scandinavische landen, met name Noorwegen, bestaat met deze vorm van bij wet gereglementeerde medezeggenschap al enige jaren ervaring in de vorm van een 'Data Agreement'.<sup>88</sup> Het Data Agreement heeft betrekking op computersystemen die gebruikt worden voor de planning en uitvoering van het werk en voor de opslag en verwerking van persoonsgegevens. De computersystemen worden beoordeeld op technische, economische, maar ook op sociale aspecten. Veel aandacht wordt besteed aan de wijze waarop alle werknemers over voorgenomen veranderingen geïnformeerd dienen te worden door de ondernemingsleiding. De informatie moet volledig zijn, tijdig aangeboden en in begrijpelijke taal geformuleerd. Voor dit voorbereidingsproces dient werktijd beschikbaar gemaakt te worden. Indien nodig kunnen werknemersvertegenwoordigers worden benoemd, die toegang hebben tot alle benodigde informatie en die zo nodig trainingen kunnen volgen in technieken van automatische gegevensverwerking, zodat zij hun taken effectief kunnen uitoefenen.

Hoewel de overheid gezien de kosten van de sociale zekerheid alle reden heeft om een actief beleid te voeren met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid, is de invloed van de overheid op de sociale partners gering. De Sociaal Economische Raad kan de werkgevers- en werknemersorganisaties ertoe aanzetten dat in het CAO-overleg afspraken gemaakt worden over de kwaliteit van de arbeid. Het is in dit licht hoopgevend dat de Stichting van de Arbeid de kwaliteit van de arbeid als onderwerp voor het CAO-overleg aanbeveelt.<sup>89</sup> Bij deze CAO-afspraken kan de beloningsstructuur niet buiten beschouwing blijven. De looneisen die door werknemers vaak aan kwaliteitsverbetering van hun functie verbonden worden, zijn wellicht gerechtvaardigd vanuit het functiewaarderingsysteem, dat veel gewicht toekent aan de voor de functie vereiste opleiding en ervaring; er moet echter rekening mee worden gehouden dat de gestelde looneisen gefinancierd moeten kunnen worden door een verbetering in de produktiviteit die gehaald wordt door een efficiëntere produktie of door een verbreding van het takenpakket. Wanneer al te strak wordt vastgehouden aan de tot nu toe gangbare normen in de functiewaarderingsystemen, kan dit tot gevolg hebben dat op zich wenselijke verbeteringen van de kwaliteit van de arbeid door (loon)kostenoverwegingen niet worden uitgevoerd. Om dit te voorkomen kan in de functiewaarderingsystemen meer aandacht besteed worden aan de kwaliteit van de arbeid, dat wil zeggen ook de niet-materiële inkomsten van arbeid kunnen worden meegewogen en anderzijds kan meer gewicht toegekend worden aan bezwarende omstandigheden.<sup>90</sup>

#### 5.4.2 Een gericht stimuleringsbeleid

De overheid kan een gericht stimulerend beleid voeren met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid. 'Gericht' dient hier niet te worden opgevat als gericht op bepaalde inconveniënten, maar op bepaalde arbeidsplaatsen. Bij de evaluatie van de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering bleek dat de projecten technisch veelal geslaagd waren, maar toch tot geringe kwaliteitsverbeteringen leidden doordat de subsidieregeling te weinig rekening hield met de meervoudige belasting van werknemers.<sup>91</sup> Bij een gericht beleid kan gewerkt worden

<sup>88</sup> T. Huppés, *Maatschappelijke gevolgen van de 'chip-technologie'*, Leiden, Antwerpen, Stenfert Kroese BV, 1980, p. 98–99, 105–108.

<sup>89</sup> Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen en afspraken voor overleg over werkgelegenheid en arbeidsmarkt*, maart 1981.

<sup>90</sup> Zie ook: Knelpunten op de arbeidsmarkt, Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15960, nr. 1, p. 48.

<sup>91</sup> R. Fortuin, D. Wijnen, T. van Keimpema, *Evaluatie-onderzoek subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering 1977, Eindrapport*, Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot gegevens voor Onderzoek inzake Ziekteverzuim (CCOZ), uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken, 's-Gravenhage, 1980.

met een belastingsprofiel van bepaalde arbeidsplaatsen, waarin rekening gehouden kan worden met opeenhopingen van belastingsfactoren, of met een situatie waarin belastende en bevredigende factoren elkaar juist compenseren. Het stimuleringsbeleid kan zich richten op die bedrijfstakken of categorieën werknemers die met kwalitatief slechte arbeidsplaatsen te maken hebben. De meest noodzakelijke verbeteringen zijn aan te brengen bij ongeschoolde arbeid, waarin een geringe taakinhoud, onaangename arbeidsomstandigheden, een geringe mate van zeggenschap en ongunstige arbeidsvoorwaarden veelal samengaan. Omdat bij het tot stand komen van de produktiemiddelen meestal nauwelijks rekening gehouden is met de kwaliteit van de arbeid, kunnen verbeteringen zeer hoge investeringen vergen. Om tot een verantwoorde investeringsbeslissing te komen, is het nodig een instrument te ontwikkelen waarmee kosten en baten van arbeidsplaatsverbetering in kaart kunnen worden gebracht. De benodigde deskundigheid met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid is veelal niet in bedrijven aanwezig. Behalve aan het beschikbaar stellen van geld kan bij een gericht stimuleringsbeleid dus ook worden gedacht aan het beschikbaar stellen van de deskundigheid.

Een hoog rendement mag worden verwacht, wanneer het stimuleringsbeleid zich richt op die bedrijfstakken, waar veel innovaties, automatisering of investeringen plaatsvinden. In dat geval kan in de ontwerpfase rekening gehouden worden met de kwaliteit van de arbeid. Het criterium kwaliteit van de arbeid dient gehanteerd te worden naast andere criteria als kostprijs, produktkwaliteit, milieunormen enz. Hiervoor is naast technische deskundigheid in de ontwerpfase ook sociale deskundigheid vereist. De aandacht voor de ontwerpfase van een productieproces is des te meer van belang, omdat nieuwe productieprocessen een groot deel van de kwaliteitsaspecten voor een periode van jaren vastleggen. De kwaliteit van de arbeid zou een plaats kunnen krijgen in het economisch beleid, bijvoorbeeld in een eventueel te voeren sectorstructuurbeleid.<sup>92</sup> De selectiviteit van het sectorstructuurbeleid maakt het mogelijk de aandacht te concentreren. Hierdoor kunnen, zij het op een beperkt terrein, relatief goede resultaten worden geboekt. Wanneer de betreffende sector verder uitgroeit, werpt het selectieve beleid op een breder wordend terrein vruchten af. De huidige subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering kan in dit beleid worden ingepast. De Arbeidsinspectie kan in deze subsidieregeling een actieve, initiërende rol spelen.<sup>93</sup> De rol van de Arbeidsinspectie zal in het algemeen minder gericht zijn op sancties (bijvoorbeeld het middel van de 'parate executie'), omdat de aard van de problematiek, het optimaliseren van de kwaliteit van de arbeid, zich hiervoor minder leent. Het werkingsgebied van de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering kan verlegd worden van specifieke materiële arbeidsomstandigheden, waarop in de uitvoering nu de nadruk ligt<sup>94</sup>, naar de arbeidsplaats als geheel. Projecten van werkstructurering en werkoverleg kunnen dan een grotere rol spelen.

Ten slotte kan van een meer op primaire preventie gerichte aanpak in de bedrijfsgezondheidszorg een stimulans uitgaan tot het verbeteren van ongezonde werkomstandigheden in de ruimste zin. Hieronder dienen ook te worden begrepen de psychische belasting van de werknemers en de bevordering van het welzijn op de arbeidsplaats. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5.3.3 van dit hoofdstuk.

<sup>92</sup> Zie: H. de Gier: 'Economische crisis en humanisering van de arbeid', *Economisch Statistische Berichten*, 20 augustus 1980, jaargang 65, nr. 3268, p. 912-916. En: WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

<sup>93</sup> *Evaluatie subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering 1977*, uitgevoerd door de Nederlandse Organisatie Kring, uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken, 's-Gravenhage, 1979.

<sup>94</sup> Ministerie van Sociale Zaken, *Jaarverslag Arbeidsinspectie*, 's-Gravenhage, 1979.



### 5.4.3 De premies van de sociale verzekeringen

De kosten van de sociale zekerheid zijn de laatste jaren fors gestegen. Met name de premie voor de WAO is in verhouding tot de andere sociale premies hoog. Tenminste een deel van deze kosten is toe te schrijven aan een onvoldoende arbeidskwaliteit die mensen in de WAO doet belanden. Te verwachten is, dat zelfs een geringe vermindering van het risico om arbeidsongeschikt te worden een aanzienlijke besparing kan opleveren. Op deze wijze zouden de voor het stimuleringsbeleid benodigde financiën tenminste gedeeltelijk kunnen worden terugverdiend als besparingen op de sociale verzekeringsfondsen. Deze besparingen kunnen echter ook op een directere wijze worden aangewend om werkgevers te stimuleren tot het investeren in de kwaliteit van de arbeid. Via de premieheffing voor de sociale verzekeringen kan een directere terugkoppeling tot stand worden gebracht tussen de oorzaken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in de bedrijfssituatie en de financiële gevolgen ervan.

Het huidige stelsel van premieheffing voorziet reeds in een gedifferentieerde premieheffing naar bedrijfstak (en soms naar beroep) voor de Ziektewet en een deel van de Werkloosheidswet (het wachtgelddeel: de eerste zes weken). Hiermee wordt weliswaar voorkomen dat bedrijfstakken met een hoog ziekteverzuim en een groot werkloosheidsrisico hun kosten afwentelen op andere bedrijfstakken, maar voor een individueel bedrijf gaat van deze premiedifferentiatie geen stimulans uit tot investeringen. Naast de premiedifferentiatie voorziet het huidige stelsel in de mogelijkheid tot het zelf dragen van het risico van de Ziektewet. Van deze mogelijkheid wordt met name in de banksector gebruik gemaakt. Investerings in de vermindering van het ziekteverzuim komen zo alleen aan het eigen bedrijf ten goede en kunnen daardoor rendabel zijn. Het spreekt voor zich, dat alleen grotere bedrijven in staat zijn zelf dit risico te dragen. Gezien de hoge premie voor de WAO mag verwacht worden, dat de mogelijkheid tot het dragen van volledig eigen risico door bedrijven bij deze werknemersverzekering werkgevers zal stimuleren meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de arbeid.

Voor kleinere bedrijven kan een terugkoppeling tussen kosten en oorzaken tot stand gebracht worden door invoering van een no-claimregeling naar het voorbeeld van andere schadeverzekeringen. Aan een bedrijf dat gedurende een jaar onder bepaalde normpercentages blijft voor de claims op de fondsen van de Ziektewet en WAO, kunnen oplopende kortingspercentages voor het werkgeversaandeel van de premieheffing worden toegekend. Aan bedrijven die over een langere periode een duidelijk hoger dan gemiddeld beroep doen op de sociale verzekeringsfondsen, kan een verhoogde premie worden gevraagd. Doordat de no-claimkorting achteraf gegeven wordt, afhankelijk van het geconstateerde effect van maatregelen in het bedrijf ter vermindering van het ziekteverzuim en dergelijke, blijft de verantwoordelijkheid voor het rendement van gedane investeringen volledig bij het bedrijf liggen. Dit in tegenstelling tot een investeringssubsidie (zoals de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering) die een toetsing vooraf door een externe instantie noodzakelijk maakt. Investerings op basis van een no-claimregeling kunnen daardoor sneller en flexibeler tot stand komen. Het instrument van de investeringssubsidie is vooral geschikt voor investeringen die economisch niet rendabel geacht worden, maar op grond van ethische overwegingen met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid wenselijk zijn.

De directe terugkoppeling van de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid kan behalve tot investeringen ook leiden tot een selectiever wervingsbeleid van werkgevers. Hierdoor verminderen de kansen op werk van minder gezonde werknemers. De quoteringsregeling zoals voorgesteld in het wetsontwerp Arbeid gehandicapte werknemers<sup>95</sup> zal hieraan slechts in beperkte mate tegemoet kunnen komen. De mogelijkheid bestaat om voor bedrijven met

<sup>95</sup> Het wetsontwerp Arbeid gehandicapte werknemers stelt voor bedrijven te verplichten tot het reserveren van 5% van de arbeidsplaatsen voor gehandicapten, dan wel het betalen van een solidariteitsheffing aan het arbeidsongeschiktheidsfonds.

een duidelijk afwijkende personeelspopulatie afwijkende normpercentages voor de no-claimkorting te laten gelden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een bedrijf met een hoge gemiddelde leeftijd en een iets hoger dan gemiddelde WAO-instroom toch in aanmerking komt voor een no-claimkorting.

## 5.5 Conclusies

### 5.5.1 *Samenvatting*

Bij het bestuderen van de kwaliteit van de arbeid kan gekeken worden naar de kwalitatieve aspecten van zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk is vooral gekozen voor de vraagzijde, de kwaliteit van de arbeidsplaatsen. Hierbij is het van belang de veranderingen in de kwaliteit van de arbeid te signaleren, onafhankelijk van subjectieve waarnemingen. Het in objectieve termen trachten te beschrijven van de kwaliteit van de arbeid brengt echter zowel technische als meer theoretische problemen met zich mee. De meetcriteria zelf zijn immers aan verandering onderhevig:

1. de wijzigingen in waarden en normen brengen hogere kwaliteitseisen mee;
2. een werknemer met een hogere opleiding verwacht een daarbij passende arbeidsplaats;
3. als gevolg van verfijning van meettechnieken en de voortgang van medisch onderzoek wordt van steeds meer arbeidsomstandigheden het schadelijk karakter duidelijk.

Een belangrijk probleem is verder dat de kwaliteit van de arbeid niet als een constant gegeven te beschouwen is. Het toenemend tempo van de veranderingen in het arbeidsleven en het schoksgewijze karakter ervan (fusies, bedrijfs-sluitingen) stellen hoge eisen aan de flexibiliteit van de werknemers. Degenen die deze veranderingen niet kunnen bijhouden, staan in toenemende mate bloot aan stress.

Bij het definiëren van de kwaliteit van de arbeid is uitgegaan van aspecten van de arbeidsplaats, namelijk de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden. In de huidige situatie kan niet gesproken worden van een algehele stijging of daling van de kwaliteit van de arbeid: in sommige bedrijfstakken stijgt de kwaliteit, in andere daalt deze; soms vindt binnen een bedrijf of bedrijfstak een kwaliteitsstijging plaats op het ene aspect en een kwaliteitsdaling op een ander aspect. Op het gebied van de arbeidsinhoud is het zorgwekkend dat voor grote groepen werknemers sprake is van een achteruitgang van de kwaliteit van de arbeid. Daarnaast stijgen echter functies in niveau zodat een polarisatie-effect ontstaat: het aantal functies in de middengroepen neemt af. Dit polarisatie-effect is vooral merkbaar bij de employés; voor arbeiders is in het algemeen een vermindering van het niveau van de arbeid waarneembaar. Het is echter niet met zekerheid vast te stellen of deze ontwikkelingen die voor de jaren zestig werden aangetoond, zich in de jaren zeventig ongewijzigd hebben voortgezet. Als voornaamste problemen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden komen naar voren: een hoog werktempo, lawaai en gevaarlijke omstandigheden. Ook ploegendienst wordt als zeer belastend ervaren. Op het gebied van de arbeidsverhoudingen is sprake van verbeteringen voor de werknemers, hoewel men zich kan afvragen of deze verbeteringen gelijke tred houden met de ontwikkeling in de maatschappelijke waarden en normen. Het zou wellicht wenselijk zijn, dat een geringe arbeidskwaliteit op het ene kenmerk door een hoge kwaliteit op een ander kenmerk zou worden gecompenseerd. Vaak echter is er sprake van een cumulatie van effecten. Bij ongeschoolden gaat een geringe taakinhoud doorgaans samen met een geringe kwaliteit van arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden.

In dit hoofdstuk is met name aandacht besteed aan de arbeidsinhoud en aan stress. Voor de fysieke arbeidsomstandigheden bestaat reeds ruime belangstelling; er is een tendens waarneembaar dat zij in de loop van de tijd verbeteren. De ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsinhoud geven echter minder

aanleiding tot optimisme en de belangstelling hiervoor is nog betrekkelijk recent. Aan stress is aandacht besteed omdat de diagnoses bij arbeidsongeschiktheid in toenemende mate verwijzen naar psychische en psycho-sociale problemen.

Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsinhoud is het zinvol hiervan de achtergrond te onderzoeken. Als gevolg van de toenemende arbeidsdeling zijn taken steeds routinematiger geworden en minder uitdagend. De handelingsruimte van de werknemer neemt af en de organisatie wordt meer hiërarchisch. Vernieuwingen geven een tijdelijke impuls aan de kwaliteit van de arbeidsinhoud, maar na verloop van tijd worden de routinetaken op laag scholingsniveau afgesplitst van de uitdagende taken op hoog scholingsniveau. Door deze afsplitsing ontstaat het eerdergenoemde polariseringseffect. De technologie stimuleert deze ontwikkeling, maar is er niet zelf de oorzaak van. Onder de huidige omstandigheden kan verwacht worden dat nieuwe technologie het polariseringseffect zal bevorderen en de werkzekerheid zal verminderen. Uitgaande van andere organisatieprincipes kan technologie echter ook bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Deze verbetering is des te meer nodig omdat de verwachtingen van het arbeidsaanbod met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid voortdurend stijgen.

De geschetste ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid hebben negatieve gevolgen voor zowel de werknemer als voor het bedrijf en de maatschappij als geheel. Het is zeer plausibel dat een geringe arbeidskwaliteit mede de oorzaak is van het stijgend ziekteverzuim en het toenemend beroep op medische voorzieningen. Een geringe taakinhoud brengt ook aanpassingen teweeg in gedrag en attitudes van werknemers. Hierdoor zijn zij minder gemotiveerd om zich in te zetten voor een vlotte en kwalitatief goede productie, hetgeen een verlies aan produktiviteit met zich meebrengt en kan leiden tot problemen met betrekking tot personeelswerving en verloop. De Tayloristische organisatie zelf echter is tevens een directe oorzaak van een gebrek aan flexibiliteit en van een grote storingsgevoeligheid van het productieproces.

De negatieve effecten van een geringe arbeidskwaliteit kunnen worden voorkomen door een vermindering van de arbeidsdeling. Dit leidt tot kortere doorlooptijden en levertijden, tot een grotere flexibiliteit, tot een verbetering van de kwaliteit van arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen en tot een vermindering van de verliezen die ontstaan doordat de verschillende productiesnelheden niet op elkaar zijn afgestemd. Uit een groot aantal case-studies blijkt dat het aannemelijk is dat in veel gevallen de keuze voor een andere organisatie-structuur een verbetering van de produktiviteit kan opleveren. Vermindering van de arbeidsdeling kan bereikt worden door taken zowel horizontaal met soortgelijke bezigheden als verticaal met meer coördinerende taken uit te breiden. Door het werken in overzichtelijke, taakgerichte groepen kunnen deze groepen een hoge mate van zelfstandigheid en flexibiliteit bereiken, doordat de onderlinge coördinatie en communicatie met weinig problemen verloopt. Men moet er echter rekening mee houden dat de uitbreiding van het takenpakket, de daarbij behorende stijgende scholingsvereisten of een stijging van de arbeidsproduktiviteit ook kunnen leiden tot looneisen van de werknemers. Vaak zullen weerstanden tegen verandering overwonnen moeten worden. Er kan nu eenmaal geen universeel en pasklaar antwoord worden gegeven op bedrijfsspecifieke problemen die de resultaten van een herstructurering voor de betrokkenen onzeker maken.

Gezien het toenemend aandeel van psychische en psycho-sociale klachten in de diagnose-categorieën bij arbeidsongeschiktheid, is het tevens nodig aandacht te besteden aan stress in de arbeidssituatie. Dit des te meer omdat het groeiend aantal reorganisaties de werkzekerheid bedreigt. De organisatie behoort voortdurend zorg te dragen voor de afstemming tussen de behoeften en capaciteiten van het individu en de verwachtingen en beloningen vanuit de organisatie. Door middel van loopbaanbegeleiding kan de werknemer een perspectief geboden worden op de langere termijn. Om te voorkomen dat een spannings-situatie overgaat in een stress-situatie is het van belang dat een werknemer steun krijgt van zijn collega's en directe chef. Sociaal leiderschap is daarom

even belangrijk als technisch leiderschap.

Bij elke verandering in de arbeidsorganisatie is medezeggenschap van de betrokken werknemers van groot belang. Zij zullen immers aan de nieuwe structuren vorm moeten geven. Ook sociaal leiderschap kan alleen functioneren bij mondige werknemers. Sommigen hechten een zodanig belang aan autonomie dat het wenselijk is dat ook andere ondernemingsvormen, meer gericht op coöperatie, een kans krijgen. Aanpassing van de regelgeving kan ertoe leiden dat deze ondernemingsvormen een minder marginale plaats gaan innemen in het arbeidsbestel.

Wanneer verbetering van de kwaliteit van arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden of arbeidsverhoudingen niet mogelijk is, kan een compensatie gezocht worden in de arbeidsvoorwaarden. Deze compensatie sluit aan bij de instrumentele arbeidsoriëntatie die bij een deel van de werknemers bestaat. Stimulering van een instrumentele arbeidsoriëntatie brengt echter ook negatieve effecten met zich mee voor de motivatie van de werknemers en de flexibiliteit van de produktie.

Voor het bevorderen van de gezondheid van werknemers is het noodzakelijk dat onderzoek verricht wordt naar de oorzaken van aandoeningen met het doel deze oorzaken weg te nemen. In de huidige situatie ligt in de bedrijfsgezondheidszorg nog te veel de nadruk op het vroegtijdig opsporen en genezen van aandoeningen. Op langere duur zal voorkomen effectiever zijn, mede omdat veel ziekteprocessen niet omkeerbaar zijn. Gezien de lange termijn tussen het tijdstip van blootstelling en het optreden van ziekteverschijnselen is het wenselijk longitudinaal retrospectief onderzoek mogelijk te maken.

De hierboven geschetste mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid moeten vooral op bedrijfsniveau vorm krijgen. Om deze bedrijfs-situatie te beïnvloeden zijn er verscheidene beleidsinstrumenten. De overheid kan bevorderen dat werkgevers en werknemers tot afspraken komen over verbetering van de kwaliteit van de arbeid, die in de CAO kunnen worden vastgelegd. Omdat verbetering van de kwaliteit van de arbeid door herstructurering van de produktie vaak hoge investeringen eist, kan de overheid door middel van een subsidiebeleid stimulerend optreden. Het meeste resultaat kan geboekt worden wanneer het stimuleringsbeleid zich richt op specifieke groepen werknemers (bijvoorbeeld ongeschoolden) en op bedrijfstakken waar reeds veel innovaties plaatsvinden. Door namelijk in de ontwerpfasen van een organisatie of produktielijn al rekening te houden met de kwaliteit van de arbeid kunnen hoge kosten worden uitgespaard. De rentabiliteit van investeringen in de kwaliteit van de arbeid voor bedrijven kan voorts worden verhoogd door een verband aan te brengen tussen de hoogte van de premies voor sociale zekerheid en de mate waarin een bedrijf bijdraagt aan het gebruik ervan. Omdat het verband tussen de kwaliteit van de arbeid en ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid plausibel is moet een dergelijke terugkoppeling tot aanzienlijke besparingen kunnen leiden.

### 5.5.2 *Evaluatie en conclusies*

De belangrijkste opbrengst van verbetering van de kwaliteit van de arbeid ligt in de vermenschlijking van de arbeid als zinvolle bezigheid. De keuze om aan arbeid een centrale plaats te blijven geven in onze maatschappij impliceert de keuze voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid. De enorme welvaartsstijging van de jaren zestig heeft immers geleerd dat welzijn niet zonder meer verworven kan worden door een verhoogde consumptie. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan voorts een betere afstemming tot stand brengen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Nu al is de kwaliteit van het arbeidsaanbod gemiddeld hoger dan de kwaliteit van de vraag. In de toekomst zal het overschot aan hooggeschoolden en het tekort aan laaggeschoolden nog groter worden en leiden tot grotere fricties op de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk is aangegeven welke mogelijkheden er zijn om vooral de kwaliteit van de arbeidsinhoud te verbeteren. Daartoe kan gebruik gemaakt worden van aangepaste organisatievormen, gericht op het verminderen van de arbeidsdeling.

De technologische ontwikkeling biedt mogelijkheden om informatie decentraal beschikbaar te maken, waardoor ook organisatie, planning en besturing meer gedecentraliseerd kunnen worden. De keuze voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid steunt op een breed maatschappelijk draagvlak, omdat op dit gebied de belangen van werkgevers, werknemers en overheid voor een deel gemeenschappelijk zijn.

Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan leiden tot een vermindering van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. Dit betekent voor zowel werkgevers als werknemers en overheid een kostenbesparing, doordat het aantal niet-actieven met een uitkering daalt. Als neveneffect kan verbetering van de kwaliteit van de arbeid ook een vermindering van het beroep op medische voorzieningen tot gevolg hebben. Het gebruik van medische voorzieningen wordt echter ook door veel andere factoren beïnvloed. Wanneer investeringen in de kwaliteit van de arbeid gestimuleerd worden door een differentiatie in de premies voor de sociale verzekeringen, zal dit een rendementsverbetering opleveren voor bedrijven met arbeid van hoge kwaliteit, maar mogelijk een *rendementsverlies voor bedrijven met een geringe arbeidskwaliteit of een hoge fysieke belasting van werknemers (bijvoorbeeld de bouwnijverheid)*. Voor deze laatste bedrijven zijn de kosten van de investering wellicht hoger dan de te behalen premiekortingen. De door een werkgever niet rendabel geachte investeringen in verbetering van de kwaliteit van de arbeid kunnen toch tot stand komen door middel van een aanvullende overheidssubsidie.

De aanpassing van de bedrijfsorganisatie, gericht op een vermindering van de arbeidsdeling verbetert zowel de kwaliteit van de arbeid als de produktiviteit. De uitdaging in het werk maakt het werk aantrekkelijker en is dus een prikkel tot het aanvaarden van werk. Vooral echter zal deze uitdaging een prikkel zijn tot het leveren van een goede arbeidsprestatie. Daarnaast wordt de organisatie zelf flexibeler en minder gevoelig voor storingen. Verscheidene case-studies laten een aanzienlijke stijging zien in de produktiviteit, die de aanvankelijke investeringen ruimschoots rechtvaardigt. Deze rendementsverbetering kan leiden tot economische groei en aldus mogelijk tot uitbreiding van de werkgelegenheid. Het succes van cases is echter nog geen algemene garantie in dit verband. De benodigde investeringen en het te verwachten succes bij verbetering van de kwaliteit van de arbeid verschillen sterk van bedrijf tot bedrijf. De voorbeeldwerking van cases kan echter helpen om weerstanden tegen verandering te overwinnen.

Omdat er een tendens waarneembaar is van verhoging van de eisen van het arbeidsaanbod, zal ook het niet voeren van een beleid met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid gevolgen met zich mee brengen. Om te voorzien in personeel zullen dan in toenemende mate toeslagen op het loon moeten worden betaald ten einde het gebrek aan arbeidskwaliteit op andere kenmerken te compenseren. De reeds aanwezige instrumentele arbeidsoriëntatie kan door financiële compensaties nog worden versterkt, terwijl gelijktijdig de intrinsieke motivatie vermindert. Deze vermindering van de intrinsieke motivatie zal op zich de eisen met betrekking tot de financiële tegemoetkomingen versterken. Omdat de financiële compensaties vooral bij de laagstbetaalden terechtkomen, zal tevens een nivellerend effect optreden. Zolang de financiële compensaties geen vast onderdeel van het loon zijn, kunnen zij ertoe bijdragen dat er een zekere afstand ontstaat tussen lonen en sociale uitkeringen; het opnemen van de compensaties als vaste component in het loon kan de loonvloer ophogen en daarmee ook de aan het minimumloon gekoppelde sociale uitkeringen.

Samenvattend kan gesteld worden dat het noodzakelijk is dat de overheid een beleid voert ter verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Differentiatie in de premieheffing voor de sociale verzekeringen kan op korte termijn ter hand genomen worden, omdat deze maatregel nauwelijks extra kosten meebrengt. Voorts is het nodig het beleid te richten op die sectoren waar veel vernieuwingen plaatsvinden, omdat nieuwe produktieprocessen de kwaliteit van de arbeid voor een periode van jaren vastleggen. Het uitbouwen van de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering voor een beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van ongeschoolde arbeid zal mogelijk moeten wachten tot er meer

financiële speelruimte is voor de overheid; hierbij moet echter bedacht worden dat ook het laten voortbestaan van een situatie van slechte arbeidskwaliteit kosten met zich meebrengt, onder meer op het gebied van sociale verzekeringen en medische voorzieningen. Om de relatie tussen arbeid en gezondheid nader in kaart te kunnen brengen is in de bedrijfsgezondheidszorg een verschuiving nodig in de richting van onderzoek ten behoeve van primaire preventie. Omdat het gaat om een verschuiving van de aandacht, zijn hiervoor geen grote uitgaven noodzakelijk; wel is een voorwaardescheppend beleid van de overheid nodig. Ten slotte kan getracht worden om door middel van uitbouw van de Arbeidsomstandighedenwet de kwaliteit van de arbeid nadrukkelijk onder de aandacht van werkgevers en werknemers te brengen. Het zou wenselijk zijn indien in CAO's aandacht aan de kwaliteit van de arbeid zou worden besteed.

## Bijlage 5.1

### LEEFSITUATIE-ONDERZOEK

Tabel 6. Werknemers met een positief oordeel over enkele aspecten van het eigen werk

N = 1759 (100%)	Gelegenheid tot ont-plooiing	Aansluiting werk bij opleiding/ervaring	Bijhouden ont-wikkeling vakgebied	Voldoende kennis en ervaring voor werk	Promotie-mogelijkheden	Inkomensverbetering
<b>Bedrijfstak (Standaardbedrijfsindeling 1974)</b>						
0. Landbouw en visserij . . . . .	<input type="checkbox"/> <sup>b</sup> 66	<input type="checkbox"/> 81	<input type="checkbox"/> 78	<input type="checkbox"/> 90	<input type="checkbox"/> 39	<input type="checkbox"/> 44
1/2/3/4. Delfstoffenwinning, industrie, openbare nutsbedrijven . . . . .	- 52	- 68	<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 95	<input type="checkbox"/> 34	- 30
5. Bouwnijverheid . . . . .	<input type="checkbox"/> 57	+ 82	<input type="checkbox"/> 71	<input type="checkbox"/> 91	<input type="checkbox"/> 41	<input type="checkbox"/> 40
6. Handel, horeca, reparatiebedrijven . . . . .	<input type="checkbox"/> 57	<input type="checkbox"/> 74	<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 93	- 30	<input type="checkbox"/> 34
7. Transport, opslag- en communicatie-bedrijven . . . . .	- 47	<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 72	<input type="checkbox"/> 94	<input type="checkbox"/> 36	<input type="checkbox"/> 40
8. Bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening . . . . .	+ 72	<input type="checkbox"/> 77	<input type="checkbox"/> 66	<input type="checkbox"/> 90	+ 47	+ 51
9. Overige dienstverlening . . . . .	+ 65	+ 79	- 60	<input type="checkbox"/> 90	<input type="checkbox"/> 36	<input type="checkbox"/> 33
<b>Geslacht x leeftijd</b>						
Mannen, beneden 35 jaar . . . . .	+ 68	<input type="checkbox"/> 74	<input type="checkbox"/> 69	<input type="checkbox"/> 91	+ 51	+ 50
Mannen, 35 jaar en ouder . . . . .	<input type="checkbox"/> 58	+ 78	<input type="checkbox"/> 67	<input type="checkbox"/> 93	- 32	- 29
Mannen, totaal . . . . .	+ 62	<input type="checkbox"/> 76	+ 68	<input type="checkbox"/> 92	+ 41	+ 38
Vrouwen, beneden 35 jaar . . . . .	<input type="checkbox"/> 54	<input type="checkbox"/> 70	<input type="checkbox"/> 64	<input type="checkbox"/> 90	- 29	<input type="checkbox"/> 34
Vrouwen, 35 jaar en ouder . . . . .	- 49	<input type="checkbox"/> 72	- 55	<input type="checkbox"/> 92	- 13	- 16
Vrouwen, totaal . . . . .	- 52	<input type="checkbox"/> 71	- 60	<input type="checkbox"/> 91	- 23	- 27
<b>Opleidingsniveau<sup>a</sup></b>						
Basis . . . . .	- 44	- 67	<input type="checkbox"/> 64	<input type="checkbox"/> 89	- 25	- 25
Uitgebreid lager . . . . .	- 53	<input type="checkbox"/> 74	+ 69	<input type="checkbox"/> 94	<input type="checkbox"/> 35	<input type="checkbox"/> 34
Middelbaar . . . . .	+ 69	<input type="checkbox"/> 77	<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 92	<input type="checkbox"/> 40	+ 41
Hoger . . . . .	+ 77	+ 84	- 59	<input type="checkbox"/> 92	+ 43	<input type="checkbox"/> 38
Gemiddeld	60	75	66	92	36	35

a Indeling gebaseerd op het hoogst behaalde onderwijsdiploma

basisniveau: lagere school

uitgebreid later niveau: mulo, mavo, 3 klassen havo en derg., lager beroepsonderwijs

middelbaar niveau: havo, hbs, gymnasium, middelbaar beroepsonderwijs

hoger niveau: kandidaats- of doctoraal examen universitaire opleiding, hoger beroepsonderwijs, middelbaar onderwijs A- en B-akten en dergelijke.

b  niet significant afwijkend van populatie-gemiddelde

+ significant groter (p .05) dan populatie-gemiddelde

- significant kleiner (p .05) dan populatie-gemiddelde

Bron: CBS, Leefsituatie-onderzoek 1977, Sociale Maandstatistiek december 1979, p. 1005.

Tabel 7. Werkzame personen met een negatief oordeel over enige arbeidsomstandigheden, met onregelmatige werktijden of in ploegdienst, medio 1977.

N = 2002 (100%)	Oordeel: erg veel + tamelijk veel							vóórkomen	
	lawaai in de werk-omgeving	vuil werk	stank in de werk-omgeving	gevaar-lijk werk	licham-e-lijk zwaar werk	werken in hoog tempo	eentonig werk	Onregelmatige werktijd	Ploegendienst
									Werknemers
<b>Bedrijfstak (Standaardbedrijfsindeling 1974)</b>									
0. Landbouw en visserij . . . . .	- <sup>b</sup> 17	++ 74	+ 21	□ 15	++ 56	□ 43	□ 9	++ 44	-
1/2/3/4. Delfstoffenwinning, industrie, open-bare nutsbedrijven . . . . .	+ 47	+ 29	+ 19	□ 12	□ 19	□ 33	+ 21	□ 17	□ 14
5. Bouwnijverheid . . . . .	□ 23	+ 42	□ 10	++ 26	+ 36	- 28	□ 14	-- 10	-- 3
6. Handel, horeca, reparatiebedrijven . . . . .	□ 26	□ 17	□ 10	□ 7	□ 19	□ 45	□ 10	□ 27	-- 4
7. Transport-, opslag- en communicatiebedrijven. . . . .	□ 37	□ 18	□ 15	□ 18	□ 19	□ 47	□ 18	+ 38	++ 29
8. Bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening . . . . .	-- 14	-- 0	-- 0	-- 0	-- 0	□ 46	□ 13	□ 19	-- 1
9. Overige dienstverlening. . . . .	-- 22	-- 10	□ 8	□ 8	- 15	□ 37	□ 10	□ 23	□ 13
<b>Geslacht</b>									
Mannen . . . . .	□ 31	□ 26	□ 14	□ 14	□ 21	□ 39	□ 13	□ 22	□ 11
Vrouwen . . . . .	- 21	-- 11	-- 6	-- 4	□ 16	□ 37	□ 16	□ 23	□ 9
<b>opleidingsniveau<sup>a</sup></b>									
Basis . . . . .	□ 31	+ 31	+ 18	+ 18	+ 31	- 30	+ 23	□ 22	□ 14
Uitgebreid lager . . . . .	□ 31	□ 26	□ 13	□ 11	□ 22	□ 34	□ 16	□ 23	□ 10
Middelbaar . . . . .	□ 29	□ 19	□ 9	□ 11	□ 19	□ 43	□ 10	□ 24	□ 13
Hoger . . . . .	- 19	-- 5	-- 6	-- 5	-- 4	+ 50	-- 2	□ 18	-- 3
Gemiddeld	28	22	12	11	20	38	14	22	10

- a Indeling gebaseerd op het hoogst behaalde onderwijsdiploma  
 basisniveau: lagere school  
 uitgebreid lager niveau: mulo, mavo, 3 klassen havo en derg., lager beroepsonderwijs  
 middelbaar niveau: havo, hbs, gymnasium, middelbaar beroepsonderwijs  
 hoger niveau: kandidaats- of doctoraal examen universitaire opleiding, hoger beroepsonderwijs, middelbaar onderwijs A- en B-akten en dergelijke.

- b □ niet significant afwijkend van populatie-gemiddelde  
 + significant groter (p .05) dan populatie-gemiddelde  
 - significant kleiner (p .05) dan populatie-gemiddelde  
 ++ ≥ 2 x het populatie-gemiddelde  
 -- ≤ 0.5 x het populatie-gemiddelde

Bron: CBS, Leefsituatie-onderzoek 1977, Sociale Maandstatistiek april 1979, p. 297-298.

## HOOFDSTUK 6. DENKBEELDEN OVER BETAALDE EN ONBETAALDE ARBEID

### 6.1 Inleiding en probleemstelling

In onze maatschappij heeft zich een zeer fundamenteel proces van maatschappelijke specialisatie in de richting van betaald werk voltrokken. Betaald werk neemt heden ten dage een dominante positie in, die bepalend is voor het functioneren van de maatschappij in haar geheel en diep ingrijpt in het leven van de individuele mens. Dit geldt niet alleen voor de mensen die in de betaalde sector werkzaam zijn, maar ook voor degenen die daar buiten staan. De socialisatieprocessen in opvoeding en onderwijs zijn sterk gericht op het leren ambieën van beroepsarbeid. Hierdoor krijgt men immers inkomen, economische onafhankelijkheid, sociale contacten en vaardigheden die ook buiten de beroepssfeer voordelen op kunnen leveren. Door deze ontwikkeling is de onbetaalde arbeid onderbelicht geraakt en in zijn betekenis voor het functioneren van de samenleving als geheel ook ondergewaardeerd.

Deze onderwaarding komt tot uitdrukking in de nog steeds gangbare omschrijving van arbeid als 'betaalde beroepsarbeid'. Deze definitie is onvoldoende, omdat onbetaalde arbeid dan wordt genegeerd. Aldus wordt uitgegaan van een status quo en dat in een wereld — ook een arbeidswereld — die steeds sneller verandert.<sup>1</sup> Er treden voortdurend verschuivingen op tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Enerzijds hebben zich vele vormen van arbeid in de loop van de tijd van buiten naar binnen het arbeidsbestel bewogen, dat wil zeggen naar het terrein van de geldeconomie toe. Men denke hier aan de vele taken op het gebied van de welzijnszorg. Anderzijds is er een tegengestelde beweging te constateren, waarbij dan bijvoorbeeld de doe-het-zelf hausse in het oog springt, alsmede het nagenoeg verdwijnen van het huishoudelijke personeel in vaste dienst bij gezinnen.

Er zijn, vanuit de menswetenschappen, talloze andere definities van arbeid naar voren gebracht. Veelal staat daarin de beoordeling of waardering van arbeid door het individu centraal.<sup>2</sup> Aan arbeid moeten echter ook andere functies worden toegeschreven. Dit leidt tot de volgende omschrijving: onder 'arbeid' wordt verstaan alle doelmatige bezigheden welke weliswaar door het individu worden verricht maar die door derden zouden kunnen worden overgenomen, die op maatschappelijk erkende wijze de middelen verschaffen voor bevrediging van maatschappelijk erkende behoeften. Deze definitie isoleert arbeid van niet-arbeid, maar geldt zowel voor arbeid in de onbetaalde als in de betaalde sector. Binnen de onbetaalde sector kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen het werk in huishouden en gezin en de vrijwillige arbeid in georganiseerd verband. Binnen de betaalde sector kan onderscheid gemaakt worden tussen de marktsector waar sprake is van ruil en de publieke sector met collectieve besluitvorming en/of collectieve financiering.

Ten aanzien van betaalde en onbetaalde arbeid bestaat er in onze maatschappij een aantal denkbeelden die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt. Enerzijds wordt gepleit voor een beleid gericht op het bevorderen van onbetaalde arbeid en anderzijds juist voor een beleid gericht op het bevorderen van betaalde arbeid. Deze motieven gelden in het algemeen voor de arbeid op het grensvlak van betaald en onbetaald, zoals dit voorkomt in de sfeer van de quartaire sector. Het feit dat arbeid zich veelal op het grensvlak bevindt, geeft voeding aan de idee dat verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid in de toekomst of soms nu al mogelijk zijn.

<sup>1</sup> W. Albeda, *Leven met en zonder arbeid*; Rede gehouden op 4 oktober 1978, Ministerie van Sociale Zaken, 's-Gravenhage, 1978.

<sup>2</sup> R.F. Beerling, Chr. von Ferber, L. van Outrive e.a., *Arbeid, Vrije Tijd, Creativiteit*; 's-Gravenhage, Servire, 1964, p. 7–30.



Er zijn drie motieven voor meer beleidsaandacht voor de onbetaalde arbeid. In de eerste plaats wordt gesteld dat de toenemende beroepszorg in de quartaire sector gepaard is gegaan met processen van professionalisering en specialisatie, bureaucratisering en institutionalisering; processen die een aantal ongewenste neveneffecten met zich hebben gebracht zoals ondoelmatige organisatievormen, hiërarchische opbouw en monopolisering van de dienstverlening door professionele organisaties, de oncontroleerbaarheid van de kwaliteit van de dienstverlening door de cliënt en het bevorderen van een afhankelijk gedrag bij de cliënt. In de tweede plaats wordt de vrees geuit dat betaalde arbeid op zich een beleidsdoelstelling is geworden, waardoor omwille van de creatie van betaalde arbeidsplaatsen illusoire behoeften gehonoreerd worden. In de derde plaats wordt gesteld dat de noodzaak om op de collectieve uitgaven te bezuinigen duidelijk aanwezig is en dat hiervoor in toenemende mate vrijwilligers in de quartaire hulpverlening dienen te worden ingezet, dan wel dat maatschappelijke behoeften meer door de mensen in eigen beheer en voor eigen kosten vervuld zullen moeten worden.

Er zijn twee motieven voor meer betaalde arbeid. In de eerste plaats komt betaalde arbeid tegemoet aan de individualisering die in onze maatschappij tot uitdrukking komt, onder andere in de wens om over een eigen inkomen te beschikken. In de tweede plaats zou het te kort schieten van de beroepszorg te wijten zijn aan het tekort aan gekwalificeerde betaalde hulpverleners.

In paragraaf 6.2 wordt deze problematiek van substitutie en expansiemogelijkheden van betaalde en onbetaalde arbeid uitgewerkt. Na de inleiding volgt eerst een analyse van de huidige situatie, waarbij aandacht wordt geschonken aan de pluriformiteit in verschijningsvormen van vrijwillig initiatief en onbetaalde hulpverlening en aan de deelname van verschillende bevolkingscategorieën aan de vrijwillige arbeid. Vervolgens is aandacht besteed aan een aantal ontwikkelingen in de quartaire sector, die met betrekking tot de onbetaalde arbeid van belang zijn. Dat zelfde geschiedt voor de huishoudelijke sector in relatie tot de betaalde en onbetaalde hulpverlening. Nadat aldus de huidige situatie is geanalyseerd en op knelpunten is gewezen, spitst de analyse zich toe op de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk. Het voornaamste motief daartoe is dat de kritiek op de quartaire sector zich nogal op dit deelgebied toespitst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de behoefte aan dienstverlening en het aanbod van dienstverleners (resp. hulpvraag en hulpaanbod). Beide worden in perspectief geplaatst door de feitelijke omstandigheden te confronteren met toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op aard en omvang van hulpvraag en hulpaanbod. Hierna worden beleidsrelevante expansiemogelijkheden van en substitutiemogelijkheden tussen verschillende vormen van betaalde en onbetaalde hulp uitgewerkt tot aanknopingspunten voor het beleid.

De gangbare betaalde arbeid wordt om diverse redenen bekritiseerd. In de hierboven besproken gedachtengang richten de bezwaren zich in hoofdzaak op de ongewenste neveneffecten van beroepsmatige hulpverlening. Er worden echter ook bezwaren aangevoerd tegen het rigide onderscheid tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Deels geschiedt dit binnen een ideologie die zich verzet tegen de hiërarchische structuur en het ongelijke loonprincipe van de betaalde arbeid. Langs deze weg zijn er raakvlakken met de weerstand tegen de verregaande professionalisering in de quartaire sector. De verandering in de inrichting van het betaalde werk zou geen gelijke tred houden met de verandering in de waardenoriëntatie op arbeid, zoals deze zich met name onder jongeren manifesteert. Hierdoor dreigt een frictie te ontstaan tussen hetgeen men van arbeid verwacht en hetgeen de huidige inrichting van het betaalde werk aan keuzemogelijkheden te bieden heeft.

Het rigide onderscheid tussen betaalde en onbetaalde arbeid komt ook onder druk te staan als gevolg van de huidige economische omstandigheden en de hieruit voortvloeiende werkloosheid. Vooral de werkloosheid onder jongeren vervult velen met zorg. Er wordt dermate aan gehecht dat jongeren via arbeid een plaats in de maatschappij vinden dat in de publieke discussie een tendens

valt te bespeuren om de mogelijkheden van het onbetaalde, doch maatschappelijk nuttige werk mee te wegen. Het gaat hierbij om veranderingen in de arbeidsbemiddeling.

De ervaring in de grote steden leert dat een aantal moeilijk plaatsbare jongeren voor de arbeidsmarkt als verloren kan worden beschouwd, omdat zij ofwel niet willen werken volgens de gangbare organisatieprincipes in het betaalde circuit (principiële weigeraars), ofwel in deze omstandigheden niet kunnen werken (problemen door riskante gewoonten, in het bijzonder druggebruik). In paragraaf 6.3 worden mogelijkheden uitgewerkt om deze 'cultureel werklozen' door middel van een zogenoemd alternatief regime in de sfeer van de quartaire sector alsnog in het arbeidsproces op te nemen.

Een denkbeeld van geheel andere aard heeft als achtergrond de emancipatiebeweging, die een ruimer gedragsrepertoire voor vrouwen claimt. In principe kan aan deze claim op twee wijzen tegemoet worden gekomen. Het werk in de betaalde sector kan over meer arbeidsplaatsen verdeeld worden, hetgeen resulteert in kortere betaalde arbeidstijden, zodat zowel de betaalde arbeid als de arbeid in huishouden en gezin meer gelijk over mannen en vrouwen verdeeld kan worden. Aan deze mogelijkheid is in hoofdstuk 3, Arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof, uitvoerig aandacht besteed. Een andere wijze waarop aan de claim tegemoet kan worden gekomen, is het verstrekken van een verzorgersloon via de zogenaamde ouderloosheidsregeling. In dit denkbeeld, dat in paragraaf 6.4 wordt uitgewerkt, vormt economische onafhankelijkheid de basisvoorwaarde voor de emancipatie, maar dit mag niet ten koste gaan van de verzorging van de eigen kinderen. In de hier uitgewerkte variant krijgt de moeder voor de eerste twee kinderen een inkomen ter beschikking, variërend naar de leeftijd van het kind en naar de geldende welzijnsnormen.

## 6.2 Betaalde en onbetaalde arbeid in de maatschappelijke dienstverlening

### 6.2.1 Inleiding

De economische betekenis van onbetaalde arbeid voor de maatschappij is lange tijd onderschat.<sup>3</sup>

Zo wordt onder meer het aantal manweken dat in 1975 aan onbetaalde, maar voor de samenleving nuttige, activiteiten werd besteed, op 33,1 miljoen gecijferd. Bij beloning tegen het minimumloon zou daar een bedrag mee gemoeid zijn van f 91,6 miljard, dat wil zeggen de helft van het Bruto Nationaal Product.<sup>4</sup> De omvang van de onbetaalde sector wordt overigens in belangrijke mate bepaald door ontwikkelingen in de betaalde sector. Zo bepalen de betaalde arbeidsduur en de situatie op de arbeidsmarkt mede de hoeveelheid tijd die aan onbetaald werk wordt besteed. Een vergelijkbaar verband bestaat er tussen de omvang van de collectieve voorzieningen en de hoeveelheid werk in de onbetaalde sector.

In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan betaalde en onbetaalde arbeid op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk, doch eerst worden enige algemene gegevens van de vrijwillige arbeid, de quartaire en de huishoudelijke sector geïnventariseerd. Dit overzicht van de quartaire en de onbetaalde arbeid beoogt de mate aan te geven waarin een vrijwilligersbeleid zich leent voor de integratie van verschillende algemene beleidsdoelstellingen, i.c. het streven naar ontplooiing en gelijke emancipatoire kansen voor de individuele vrijwilliger en het streven naar een maatschappelijk aanvaardbare verdeling van betaalde, vrijwillige en huishoudelijke arbeid. Na deze inventarisatie van de huidige situatie worden hulpvraag en hulpaanbod in toekomstperspectief geplaatst. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de financiële beleidsruimte van de overheid. De analyse gaat uit van een benade-

<sup>3</sup> Zie o.a. M. Bruyn-Hundt, 'Onbetaald werk in het nationaal inkomen'; *Intermediair*, 13 maart 1978, 14e jaargang nr. 13, p. 29.

<sup>4</sup> Ministerie van CRM, *Actieven en niet-actieven; een analyse van trends in de periode 1960-1976*; Statistisch cahier 20, Rijswijk, mei 1979.

ring waarbij de optimale inrichting van het stelsel van betaalde en onbetaalde hulpverlening ten behoeve van de vraag centraal staat. De paragraaf wordt afgesloten met aanknopingspunten voor beleid.

### 6.2.2 *De huidige situatie*

#### 6.2.2.1 Vrijwillig initiatief en onbetaalde hulpverlening

Toen na de Tweede Wereldoorlog de fundamenteën van de moderne verzorgingsstaat werden gelegd, gaf menigeen — onder andere Beveridge — te kennen dat dit niet ten koste mocht gaan van het vrijwillig initiatief.<sup>5</sup> Het zal wel nimmer kunnen worden voorgerekend of er sindsdien meer of minder vrijwillig initiatief aan de dag gelegd wordt. Vast staat evenwel dat de maatschappij in de loop van de jaren ingrijpend is gewijzigd en dientengevolge ook het vrijwillig initiatief, dat immers in zijn karakter nauw samenhangt met het maatschappijtype waarin het functioneert. Meestal wordt het vrijwillig initiatief direct verbonden met het terrein van de sociale dienstverlening. Dat is begrijpelijk gezien de preoccupatie met sociale zekerheid en sociale dienstverlening in de afgelopen decennia. Vrijwilligheid is echter met deze koppeling aan het sociale aspect niet volledig in kaart gebracht. Daarnaast kent vrijwilligheid nog een politieke en een culturele dimensie. In alle drie aspecten kan zich het streven naar volwaardig burgerschap manifesteren.<sup>6</sup>

Elke maatschappij is erflater van zijn beschaving. Dit komt ook tot uitdrukking in de verschillende opvattingen omtrent verzorging die achtereenvolgens hebben gedomineerd zonder dat andere opvattingen geheel verdwenen. Caritas, zelfhulp, sociale verzekering en sociale zekerheid zijn de stadia die de verzorging heeft doorlopen en van alle vier zijn nog elementen in het huidige voorzieningstelsel van betaalde en onbetaalde hulpverlening terug te vinden. Wel heeft zich een proces afgespeeld waarbij de verzorging is gerationaliseerd en van gunst tot recht is geworden.<sup>7</sup>

De verzorging is welhaast even pluriform als het vrijwillig initiatief. Het is dan ook moeilijk om deze systematisch weer te geven. In dit hoofdstuk worden vier vormen van onbetaalde hulpverlening onderscheiden: zelfzorg, mantelhelp of onderlinge hulp, zelfhulp en het georganiseerde vrijwilligerswerk. Om recht te doen aan de verschillende typen van vrijwilligheid wordt bij het georganiseerde vrijwilligerswerk onderscheid gemaakt tussen

- verenigingswerk en gebruikersparticipatie;
- initiërend vrijwilligerswerk met een maatschappelijk doel;
- maatschappelijke participatie via beleidsbepaling op uiteenlopende niveaus;
- aanvullend en assisterend vrijwilligerswerk in instellingen.

#### 6.2.2.2 Het vrijwillig initiatief in cijfers

De laatste jaren heeft met name in Engeland en in Nederland het overheidsbeleid belangstelling voor de vrijwillige arbeid aan de dag gelegd.<sup>8</sup> In 1979 werd in ons land de Interdepartementale Commissie Vrijwilligersbeleid (ICV) geïnstalleerd. In haar eerste deelrapport gaat deze commissie uit van de volgende omschrijving: 'Vrijwilligerswerk is werk dat in enig georganiseerd verband wordt verricht ten behoeve van anderen en/of de samenleving, zonder dat

<sup>5</sup> W. Beveridge, *Voluntary action. A report on methods of social advance*; London 1948, p. 6—8.

<sup>6</sup> H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; cultuur-sociologische analyse van een beleidsprobleem*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1981, p. 51 e.v..

<sup>7</sup> H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *ibid.*, p. 13 e.v..

<sup>8</sup> Voor Engeland wordt verwezen naar: *The Future of Voluntary Organisations; Report of the Wolfenden Committee*; London, Croom Helm, 1978.

degene die het verricht daar voor zijn of haar levensonderhoud van afhankelijk is'.<sup>9</sup>

Met betrekking tot de maatschappelijke functie van het vrijwilligerswerk is een onderscheid te maken tussen initiërend, aanvullend en voorwaardescheppend vrijwilligerswerk.<sup>10</sup> Bij initiërend werk gaat het om vormen van vrijwilligerswerk die reageren op geconstateerde onvervulde maatschappelijke behoeften en inspringen op geconstateerde leemtes in de bestaande onbetaalde of betaalde dienstverlening. Bij aanvullend vrijwilligerswerk moet gedacht worden aan aanvulling op het beroepswerk, waarmee impliciet verondersteld wordt dat het vrijwilligerswerk geïntegreerd is binnen de beroepsmatige dienstverlening, of daar althans mee in verbinding staat. Bij het voorwaardescheppend vrijwilligerswerk gaat het om bestuurlijke, organisatorische en begeleidende activiteiten, kortom het werk dat de voortgang van het werk van anderen garandeert.

Het vrijwilligerswerk is uniek in zijn initiërende functie en als zodanig vrijwel onvervangbaar door vormen van dienstverlening waarin betaalde krachten een hoofdrol spelen. Niettemin wordt de urgentie van maatschappelijke behoeften dikwijls via de beroepsmatige dienstverlening onder de aandacht van het beleid gebracht. Hierdoor kan de waarde van het initiërende vrijwilligerswerk worden onderschat. Het beleid zou sterker rekening kunnen houden met de moeilijkheid van het initiërend vrijwilligerswerk zich te manifesteren. In dit verband kan worden gewezen op de rol die overkoepelende organisaties zoals de Landelijke Stichting Werkwinkel en het Platform Vrijwilligerswerk, zouden kunnen spelen.

Het financiële element is in de weergegeven definitie van vrijwilligerswerk nogal omzichtig aan de orde gesteld. Onkostenvergoedingen en zelfs materiële vergoedingen voor geleverde arbeid worden niet uitgesloten. Zij komen in het georganiseerde vrijwilligerswerk in steeds ruimere mate voor. De vergoedingenproblematiek is dan ook uitgegroeid tot een knelpunt van de eerste orde.<sup>11</sup> De overheid staat in deze niet geheel afzijdig, enerzijds omdat de inrichting van het vrijwilligerswerk in georganiseerd verband via het budgetmechanisme vanuit de collectieve middelen kan worden gestuurd, anderzijds omdat beleid op het punt van materiële vergoedingen onbedoelde effecten kan sorteren.<sup>12</sup>

Uit het oogpunt van georganiseerd verband kunnen drie typen vrijwilligers worden onderscheiden: de georganiseerde, de gemobiliseerde en de spontane hulpverleners.<sup>13</sup> De eerste twee typen hebben een georganiseerd verband met elkaar gemeen, zij het dat bij de gemobiliseerde vrijwilliger — voor een gerichte actie van korte duur — het verband veel losser is. Juist omdat bij de eerste twee typen vrijwilliger sprake is van een relatie met een organisatie, is hun werk vatbaarder voor beleidsvorming. Het beleid zal de spontane individuele vrijwilliger slechts via het werkverband duurzaam kunnen benaderen.<sup>14</sup>

Een en ander kan van invloed zijn op de mate waarin het beleid zich op de verschillende vormen van hulpverlening zou gaan richten. Onevenredig veel aandacht zou kunnen uitgaan naar het sterkst georganiseerde zorgsysteem, waardoor belangrijke zorgsystemen door het beleid veronachtzaamd zouden kunnen worden.

<sup>9</sup> Ministerie van CRM, 'Vrijwilligersbeleid'. *Eerste deelrapport van de Interdepartementale Commissie Vrijwilligersbeleid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

<sup>10</sup> Ministerie van CRM, *ibid.*, p. 38.

<sup>11</sup> Rapport van de werkgroep materiële voorzieningen ten behoeve van het congres 'Arbeid anders'. *Vrijwilligersactiviteiten; een drietal knelpunten*; Ministerie van CRM, Rijswijk, 1979, hoofdstuk III, p. 52.

<sup>12</sup> Zie o.a. Centrale Raad voor de Gezinsverzorging: *Gezinsverzorging — Vrijwilligerswerk*; Discussienota opgesteld door drs. M.M.H. Kamp, Utrecht, C.R.V., 1978.

<sup>13</sup> Wil Franssen, *Vrijwilligers in de samenleving*, p. 21 e.v.. *Vrijwillig werken aan ons welzijn*; onder redactie van Hein Ruijgers, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977.

<sup>14</sup> L. Hoekendijk: *Beleid te sterk individueel gericht*. *Welzijnsweekblad*, zesde jaargang, nr. 22, 5 juni 1981, p. 11.

In de leefsituatiesurvey's van 1974 en 1977 en in het tijdsbestedingsonderzoek van 1975 zijn landelijke gegevens verzameld over de deelname aan onbetaald werk, dat wil zeggen vrijwilligersactiviteiten in ruime zin. Een aantal overzichtgegevens staan vermeld in tabel 6.1.

**Tabel 6.1. Vrijwillig initiatief naar deelterreinen, mei 1977**

deelterrein	Totale bevolking 18 jaar en ouder	
	in %	in equivalente aantallen
1. Burenhulp, bejaardenhulp, gehandicaptenzorg e.d.	10,3	± 1.000.000
2. Sport	9,0	± 874.000
3. Godsdienst en levensbeschouwing	6,7	± 650.000
4. Hobbybeoefening	6,0	± 582.000
5. Cultureel (o.a. zang, muziek, toneel)	5,5	± 534.000
6. Onderwijs	5,5	± 534.000
7. Jeugd en clubhuiswerk	3,7	± 359.000
8. Beroeps-, vak en standorganisaties	3,5	± 340.000
9. Actiegroepen met maatschappelijk doel	2,4	± 233.000
10. Vrouwenverenigingen en -bonden	2,1	± 204.000
11. Kinderopvang	2,0	± 195.000
12. Politiek	1,7	± 165.000
13. Overig	4,0	± 388.000
<b>Totaal (zonder dubbeltellingen)</b>	<b>39,5</b>	<b>± 3.863.000</b>

Bron: Ministerie van CRM, *Vrijwilligersbeleid*; eerste deelrapport, 1980.

Uit tabel 6.1 blijkt dat bijna 40% ofwel bijna 4 miljoen personen van 18 jaar en ouder wel eens onbetaalde diensten verrichtten. Tegenover dit zeer grote aantal vrijwillig actieven staat de in verhouding tot andere arbeidssectoren geringe tijdsinvestering. Het gemiddelde tijdgebruik voor vrijwilligersactiviteiten bedraagt ± 3,5 uur per week, hetgeen neerkomt op een totaal arbeidsvolume van ruim 300.000 manjaren.<sup>15</sup>

De meeste vrijwillig actieven werken op het terrein van de burenhulp, bejaardenhulp en gehandicaptenzorg (circa één miljoen). Opvallend is dat dit nu juist het deelterrein is dat zich moeilijk laat plaatsen binnen de hierboven aangehaalde definitie van het vrijwilligerswerk. Wat hier veelal ontbreekt is het organisatorisch verband. De sport is goede tweede met ± 874.000 vrijwilligers, gevolgd door godsdienst en levensbeschouwing met ± 650.000 vrijwilligers. Ofschoon bij zowel de sport als bij godsdienst en levensbeschouwing wel sprake is van enige vorm van organisatie, is het toch opvallend dat deze vormen van vrijwillige arbeid grotendeels niet zijn opgenomen in een organisatorisch verband met overwegend beroepskrachten. Dit wil zeggen dat een vrijwilligersbeleid dat beperkt blijft tot het vrijwilligerswerk in georganiseerd verband, bepaalde zorgsystemen veronachtzaamt (met name de onderlinge hulp), terwijl het vrijwillig initiatief in onze samenleving juist voor een belangrijk deel buiten georganiseerde kaders aan de dag gelegd wordt.

Uit bovenstaande gegevens blijkt wel dat vrijwillige arbeid op grote schaal en op tal van gebieden in het maatschappelijk gebeuren voorkomt. Toch neemt niet elke bevolkingscategorie in even sterke mate hieraan deel (zie tabel 6.2).

<sup>15</sup> Ministerie van CRM, *Vrijwilligersbeleid*; op. cit., p. 107.

**Tabel 6.2. Deelname aan één of meer vormen van vrijwillig initiatief naar verschillende achtergrondkenmerken, in procenten**

	naar aanwezigheid betaald werk	
	Mannen	Vrouwen
met betaald werk	48,4%	35,0%
zonder betaald werk	33,2	34,2
	naar opleidingsniveau	
lager onderwijs	31,1	24,5
uitgebreid lager niveau	41,9	37,1
middelbaar niveau	52,4	42,7
Universiteit en H.B.O.	63,6	52,2
	naar netto inkomen huishouding	
minder dan 17.000 per jaar	32,9	24,6
17.000 tot 25.000 per jaar	44,0	31,8
25.000 en meer	53,5	43,0
totaal (mannen en vrouwen)	44,4%	34,4%

Bron: Ministerie van CRM, op. cit..

In de eerste plaats blijken relatief meer mannen actief te zijn dan vrouwen, en wel 44,4% tegen 34,4% van het totale aantal. Een tweede belangrijke constatering is dat mensen met betaald werk vaker vrijwillige arbeid verrichten dan mensen zonder betaald werk. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door de verhouding bij de mannen. Wat betreft het tijdsbeslag kan vrijwillige arbeid slechts voor een zeer kleine groep als een alternatief voor betaalde arbeid gelden. Mannen zonder betaalde werkkring (gepensioneerden, werklozen en arbeidsongeschikten) verrichten over het algemeen minder vrijwillige arbeid dan mannen met een betaalde werkkring. Onbetaald werk is dus volgens deze gegevens bij mannen veel vaker een aanvulling op betaald werk dan een alternatief daarvoor. Bij vrouwen is dit verschil minder opvallend, maar de cijfers van tabel 6.2 verhullen enigszins de werkelijke omvang van de verschillende categorieën. Zo dient men bij de vrouwen in acht te nemen dat het aantal niet betaald werkenden veel groter is dan het aantal betaald werkenden; met andere woorden, in absolute aantallen zijn huisvrouwen in het vrijwillig werk goed vertegenwoordigd.

Er blijkt zowel in aantal als in tijdsinvestering geen wezenlijk verschil te zijn tussen huisvrouwen en full-time werkende mannen. Betaald werkende vrouwen steken aanzienlijk minder tijd in vrijwillige arbeid. Kennelijk geldt voor hen – in tegenstelling tot de betaald werkende mannen – dat betaald werk ten opzichte van vrijwillig werk een concurrerende bezigheid is. Voor vrouwen geldt dat de deelname aan zowel beroepsarbeid als vrijwillige arbeid mede afhankelijk is van de samenstelling van het huishouden.<sup>16</sup>

Met betrekking tot de status van vrijwillig actieven blijkt uit het levenssituatie-onderzoek, dat de vrijwillige dienstverlening aan bureaus, bejaarden en gehandicapten overwegend gebeurt door vrouwen zonder betaalde werkkring. In de politiek, godsdienst, onderwijs, actiegroepen, sport en het overige verenigingsleven, overheersen de mannen met een beroep.<sup>17</sup> Dit beeld beantwoordt aan het traditionele beeld van de rolverdeling tussen mannen en vrouwen. De procentuele verdeling per werkgebied is in tabel 6.3 weergegeven voor mannen en vrouwen, zonder dat daarbij gelet is op al dan niet deelname aan de beroepsarbeid. Het traditionele rollenpatroon wordt in deze cijfers eveneens bevestigd, met name in de kinderopvang.

<sup>16</sup> J.L. Meyer, *Sociale Atlas van de vrouw*; SCP-cahier nr. 11, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

<sup>17</sup> Ministerie van CRM, *Vrijwilligersbeleid*; op. cit., p. 36.

Tabel 6.3. Vrijwillig initiatief naar deelterrein en geslacht, mei 1977

	mannen	vrouwen	totaal
1. Burenhulp, bejaardenhulp, gehandicaptenzorg e.d.	39,7	60,3	100
2. Sport	74,3	25,7	100
3. Godsdienst en levensbeschouwing	61,1	38,8	100
4. Hobbybeoefening	72,4	27,6	100
5. Cultureel (o.a. zang, muziek, toneel)	63,2	36,8	100
6. Onderwijs	46,0	54,0	100
7. Jeugd- en clubhuiswerk	59,4	40,6	100
8. Beroeps-, vak-, standorganisaties	85,1	14,9	100
9. Actiegroepen met maatschappelijk doel	51,6	48,4	100
10. Vrouwenverenigingen	3,7	96,3	100
11. Kinderopvang	14,1	85,9	100
12. Politiek	76,5	23,5	100

Bron: Ministerie van CRM, op. cit., Samengesteld uit SCP/W.P. Knulst, Enige achtergrondgegevens van vrijwilligers, in: ICV Vrijwilligersbeleid: eerste deelrapport 1980. Op basis van LSS 1976.

Ten aanzien van de betrokkenheid bij organisatorische of leidinggevende activiteiten bij de diverse werkvormen, doen zich tussen mannen en vrouwen ook aanzienlijke verschillen voor.<sup>18</sup> Bovenstaande gegevens duiden erop dat in de vrijwillige arbeid de kwalitatieve verdeling van het werk over mannen en vrouwen niet gelijk is. Dezelfde conclusie is mogelijk bij de betaalde arbeid, maar ook bij het werk in huishouden en gezin (zie paragraaf 6.4).

Uit het materiaal blijkt verder dat hoger opgeleiden vaker actief zijn. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Ook is men vaker vrijwillig actief als het netto-inkomen van de huishouding hoger is. Ofschoon de cijfers niet zijn uitgesplitst naar huwelijkse staat, mag, gezien de omvang van het aantal vrijwillig actieve huisvrouwen en de daarmee gepaard gaande invloed op het totaalcijfer, worden aangenomen dat ook het inkomen van de partner medebepalend is voor het verrichten van vrijwillige arbeid. De cijfers omtrent inkomen en opleidingsniveau vormen voldoende aanleiding voor de Interdepartementale Commissie Vrijwilligersbeleid om te constateren dat personen uit de lagere sociale milieus ondervertegenwoordigd zijn onder de vrijwillig actieven. Dit is een belangwekkende conclusie, temeer daar individuele ontplooiing nog steeds een van de grondgedachten van het vrijwilligersbeleid is.<sup>19</sup>

Deze ondervertegenwoordiging van personen uit de lagere sociale milieus geldt in het bijzonder voor de werkvormen politiek, belangenbehartiging, godsdienst, onderwijs, actiegroepen en verenigingsleven. In het hulpbetoon jegens burens, bejaarden en gehandicapten, qua aantal vrijwillig actieven het omvangrijkste terrein, is er een evenredige deelname uit alle sociale milieus.<sup>20</sup>

Twee kanttekeningen dienen hierbij te worden geplaatst. Ten eerste is het opvallend dat de evenredige vertegenwoordiging van de sociale milieus juist bij die werkvormen te vinden is waar vrouwen beter vertegenwoordigd zijn dan mannen. Mogelijk wijst dit op een lage status van deze vormen van vrijwillige arbeid. Ten tweede dient te worden verwezen naar de eerder gemaakte opmerking dat deze werkvormen, en zeker de burenhulp, goeddeels buiten het georganiseerde vrijwilligerswerk staan.

In de huidige maatschappelijke constellatie wordt individuele ontplooiing ten nauwste gerelateerd aan gelijke kansen; een ieder heeft in dezelfde mate

<sup>18</sup> Emancipatie-kommissie (EK), *Vrouwen in het vrijwilligerswerk; een terreinverkenning*; Rijswijk, maart 1979, p. 67.

<sup>19</sup> Departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk XVI, nr. 2, p. 18.

<sup>20</sup> Ministerie van CRM, *Vrijwilligersbeleid*; op. cit., p. 36.

recht op individuele ontplooiing. Uit de gegevens blijkt dat een dergelijk beleid zich primair zou moeten richten op de werkvormen waar de politieke en culturele participatie via vrijwillig initiatief domineert en het sociale aspect weliswaar aanwezig is, maar minder direct op de voorgrond treedt, omdat meestal geen sprake is van directe verzorging of hulpverlening. In de politiek en cultureel gerichte werkvormen blijken immers zowel de vrouwen als de lagere sociale milieus nog een geringe rol te spelen.

De wijze waarop het georganiseerde vrijwilligerswerk wordt gefinancierd hangt ten nauwste samen met de wijze waarop de quartaire dienstverlening in onze samenleving vorm heeft gekregen en de mate waarin de overheid hierbij betrokken is geraakt. De quartaire dienstverlening kwam van de grond in een tijd dat het particulier initiatief de invloed onderging van het verzuilingsproces. Nog steeds vormt het particulier initiatief de basis van ons zorgstelsel en nog steeds is er dankzij de verzuiling sprake van een rijk geschakeerd aanbod van diensten. Met de opkomst van de verzorgingsstaat is de dienstverlening voor de gebruiker goeddeels ontzuid ofwel voor iedereen toegankelijk geworden. Dit werd mogelijk door de financiële steun van de overheid. Niettemin is het basispatroon van de particuliere instelling intact gebleven.

De financieringsbronnen van het georganiseerde vrijwilligerswerk weerspiegelen het hierboven geschetste historische proces. De eerste financieringsbron is nog steeds de eigen achterban van de organisatie die met vrijwilligers werkt (bijv. via ledengelden, contributies enz.). De tweede financieringsbron is de overheid, die, soms direct doch meestal indirect, het vrijwilligerswerk binnen een organisatie subsidieert (via Rijk, provincie en gemeente). De derde bron is het publiek in het algemeen (bijv. via collectes).

Over de omvang en het relatieve gewicht van deze inkomstenbronnen is nog veel te weinig bekend. Toch is het van het grootste belang dat hieromtrent meer inzicht wordt verkegen, aangezien de financiële armsgang van het georganiseerde vrijwilligerswerk voor een belangrijk deel zijn omvang bepaalt. Het subsidiesysteem is bovendien bepalend voor de aard van de dienstverlening. In de regel wordt immers datgene gefinancierd dat in het verleden effectief is gebleken. Het initiërend vrijwilligerswerk dreigt hierdoor minder uit de verf te komen dan het meer traditionele vrijwilligerswerk.

Ook over de onkostenvergoedingen en vergoedingen voor geleverde arbeid aan vrijwilligers is te weinig bekend. Algemeen wordt aangenomen dat beide vormen van betaling op ruime schaal voorkomen, maar er zijn geen cijfers beschikbaar. Wel bestaat er enquêtemateriaal dat omtrent deze materie enige indicaties geeft.<sup>21</sup> Bij de desbetreffende enquête zijn zowel vrijwilligers als organisaties die werken met vrijwilligers, benaderd. Over het al dan niet vergoeden dan wel vergoed krijgen van onkosten corresponderen de antwoorden van de organisaties met die van de vrijwilligers. Circa 80% geeft te kennen dat onkosten worden vergoed en in 54% van de situaties is sprake van een gedeeltelijke vergoeding. Het volgen van cursussen blijkt in de meeste gevallen door de vrijwilligers zelf te worden betaald. Dit is een opvallend punt, omdat vanuit het vrijwilligerswerk het gemis aan vergoedingsmogelijkheden voor onkosten en voor vorming zeer frequent onder de aandacht van het beleid worden gebracht.<sup>22</sup> De aandrang op het verlenen van financiële faciliteiten voor de vrijwilliger wordt dan vooral gerechtvaardigd vanuit het argument der gelijke ontplooiingskansen in het vrijwilligerswerk.

Datzelfde particulier initiatief dat aan het vrijwilligerswerk vorm heeft gegeven, stond aan de basis van de huidige structuur van de beroepsmatige dienstverlening in ons land. Nog steeds is bij tal van instellingen in de sociale dienstverlening, ondanks een organisatiekader van beroepskrachten, het bestuur in handen van vrijwilligers, terwijl bij de uitvoerende werkzaamheden zowel

<sup>21</sup> Ministerie van CRM, *Vrijwilligerswerk; een drietal knelpunten*, op. cit., p. 102–108.

<sup>22</sup> Zie o.a. L. Hoekendijk, *Welk werk dient betaald te worden*. Bussum, Landelijke Stichting Werkwinkel, 1979. Zie ook de voorgaande literatuurverwijzing en de Platform Vrijwilligerswerk, congresmap *'Werkt vrijwilligerswerk, wat werkt er tegen'*; 's-Gravenhage, 1978.



beroepskrachten als vrijwilligers betrokken zijn. Op micro-niveau heeft het samengaan van vrijwilligers en beroepskrachten in één organisatie tot fricties en gevoeligheden in de wederzijdse relatie geleid. Op macro-niveau gezien betekent dit dat het georganiseerde vrijwilligerswerk erg gevoelig is voor tendenties in de beroepsmatige dienstverlening in de richting van institutionalisering, professionalisering en bureaucratisering. Binnen het bestek van dit rapport moet worden volstaan met het noemen van een aantal aspecten hiervan.

### 6.2.2.3 Enkele ontwikkelingen in de quartaire sector

Sommige maatschappelijke groeperingen blijken veel kritiek te hebben op het professionaliseringsverschijnsel en daarmee samenhangende processen. Met het begrip 'professionalisering' wordt over het algemeen bedoeld op de verbreiding van de beroepsarbeid in de samenleving. Zelden ontbreekt echter de onderliggende betekenis die verwijst naar buitengewone vaardigheden of een bijzonder hoog prestatieniveau. Wanneer een beroep zich op grond van buitengewone vaardigheden onderscheidt of onderscheiden wil van andere beroepen, spreekt men van een 'professie'.

Bij een professie is vrijwel altijd sprake van een persoonlijke vertrouwensrelatie tussen cliënt en 'professional'. De eigen beroepsethiek vormt eveneens een kenmerk van de professie. De ethiek verwijst naar de onderschikking van materieel gewin aan de belangen van de cliënt. De 'professional' ontvangt een honorarium voor zijn diensten, niet voor zijn resultaten. Het onzekere resultaat zou zelfs als een zelfstandig kenmerk van de professie kunnen worden beschouwd. Hiermee hangt in zekere zin het moeizaam streven samen naar meer succes door middel van kennis en technologie. Een erkende professie onderscheidt zich door een zeker wetenschappelijk en technologisch kennismonopolie. Dit garandeert de beoefenaar van een professie een aanzienlijke mate van autonomie in de taakvervulling, of hij nu als zelfstandig ondernemer in een vrij beroep dan wel als functionaris in een organisatie werkt. Ten slotte moet nog gewezen worden op de rol van opleiding en vorming ten aanzien van de instandhouding van een professie. Meer dan in andere beroepen ligt hierbij de nadruk op de overdracht van de waarden en normen die de beroepsideologie vormen. 'Professionals' waarborgen zelf de handhaving van de professionele waarden in eigen kring en daarbuiten.

Zonder afbreuk te doen aan de kritiek op de huidige professies kan worden vastgesteld dat de objectieve condities voor verdergaande professionalisering van beroepen ongunstiger lijken te worden. De spreiding van kennis over bredere lagen van de bevolking kan het kennismonopolie van de professie doorbreken. Daarnaast worden steeds meer professies in een hiërarchisch opgebouwde arbeidsorganisatie opgenomen. Ofschoon de autonomie in de beroepsuitoefening ook binnen een arbeidsorganisatie kan blijven bestaan, vormt de opname van een beroep in een organisatie geen ideale conditie voor het bereiken van de professionele status. De organisatorisch noodzakelijke samenwerking van diverse beroepen met elkaar stelt zekere grenzen aan de afzonderlijke beroepsautonomie en staat het ontwikkelen van een eigen beroepsideologie naast die van de organisatie in de weg. Deze inbedding van beroepen in arbeidsorganisaties duidt men aan met de term 'functionalisering'. Het functionaliseringsproces dwingt ook de gevestigde professies in het defensief. De beroepsorganisatie ondervindt in toenemende mate de concurrentie van de bedrijfstakgewijze bundeling van arbeidsorganisaties. Op dit niveau kan de overheid direct interveniëren in het professionele domein. Het ingrijpen van de overheid in het gedrag van de beroepsbeoefenaar en zijn cliënt is in de loop der tijden steeds meer gebruikelijk geworden. Men noemt dit het 'mediatieproces', waarvan verwacht wordt dat het nog zal voortgaan.

Functionaliserings- en mediatieproces duiden beide op een afnemende kans op professionalisering van beroepen in de toekomst.<sup>23</sup> Duidelijk is dat dit mede

<sup>23</sup> G.R.M. Scholten; *Beroepen gebonden, een studie over autonomie van beroepen op de arbeidsmarkt*; Amsterdam, SISWO, 1977, p. 51 e.v..

afhankelijk is van het overheidsbeleid. De voortschrijdende professionalisering in de quartaire sector kan zeker voor een deel worden tegengegaan zonder in de organisaties het vrijwilligerswerk een grotere rol te geven.

De kritiek op de professionalisering in de quartaire sector komt ten dele voort uit kritiek op specialistische deskundigheid op basis van theoretische kennis in het algemeen. De pretentie van de beroepskracht wordt aangevochten dat hij op grond van zijn geschoold-zijn in staat zou zijn menselijke nood te lenigen en dat hij daartoe beter in staat zou zijn naarmate hij hoger geschoold is.

Van alle werkzame personen met een semi-hoger en hoger opleidingsniveau is ongeveer twee derde in de quartaire sector werkzaam, hetgeen veel meer is dan overeen zou komen met het aandeel van deze sector in de totale werkgelegenheid (ruim 26% in 1979). Recente ontwikkelingen in de personeelssamenstelling binnen een aantal deelterreinen van de quartaire sector duiden bovendien op een relatief sterke procentuele groei van de personeelscategorieën die over het algemeen een semi-hoge en hogere opleiding hebben genoten (zie tabel 6.4). Dit komt nog het sterkst tot uitdrukking in de intramurale gezondheidszorg, maar ook – zij het iets minder pregnant – in de maatschappelijke dienstverlening.<sup>24</sup>

**Tabel 6.4. Jaarlijkse groei van het personeelsbestand in een aantal deelgebieden van de maatschappelijke dienstverlening naar aard van de werkzaamheden over de periode 1973–1978 (in % van het personeelsbestand).**

	totaal personeel	verplegend en ver- zorgend	leiding- gevend staf en directie	admini- stratief en huis- houde- lijk	soc. agogisch en peda- gogisch
bejaardenoorden	4,1	5,4			
gezinsverzorging	1,3	0,9	11,0	11,1	
alg. maatschappelijk werk	5,6		– 9,9	9,1	6,4
dagverblijven					
gehandicapten	9,0	1,1	8,8	9,0	9,0
tehuizen gehan- dicapten	12,4		11,9	11,8	12,7

Bron: SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, 1980.

In de maatschappelijke dienstverlening wordt herhaaldelijk de klacht gehoord dat men door interne en administratieve beslommingen onvoldoende aandacht aan de cliënt kan besteden. Het is dan ook bepaald niet uitgesloten dat de procentuele groei van de organisatorisch gerichte personeelscategorieën duiden op een inhaaleffect als gevolg van de algemene personeelsuitbreiding die in een eerder stadium heeft plaatsgevonden. Niettemin dient te worden onderkend dat, indien de procentuele groei van de hogere personeelscategorieën zich in de komende tien jaar zou voortzetten, dit een ontwikkeling naar een gemiddeld nog hoger opleidingsniveau in de quartaire sector zou kunnen betekenen. Men kan zich dan ook met reden afvragen of deze ontwikkelingen niet meer met de beroepsmatige organisatie van de hulpverlening samenhangt dan met aard en omvang van maatschappelijke behoeften.

Bij institutionalisering staan twee kenmerkende processen centraal, namelijk het proces van structurering en het proces van stabilisering.<sup>25</sup> Het overheidsbeleid speelt in beide een grote rol. Bij structurering ontstaan voorzieningen en regelingen die een zekere orde in het beleidsveld introduceren. Het resultaat is dat er een apparaat beschikbaar komt dat zich toelegt op de realisering van de

<sup>24</sup> Sociaal Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, p. 15 e.v..

<sup>25</sup> A. Peper, *Vorming van welzijnsbeleid; evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel, Boom, 1976, p. 151 e.v..

doelstellingen van de hulpverlening. Door het apparaat krijgt men echter te maken met de zelfstandige invloed van de organisaties en haar werknemers. Met andere woorden, door middel van het apparaat kunnen de instellingen en de werknemers ook eigen doelstellingen inbrengen; doelstellingen die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de behoeften van de cliënten. Beziet men het structureringsaspect dan valt de institutionaliseringsgraad uit een aantal factoren af te lezen, zoals het aantal organisaties, het aantal personeelsleden, de organisatorische structuur (van vereniging naar stichting), de verambtelijking van de arbeidsvoorwaarden, de opsplitsing naar territoriale niveaus en, wat in dit verband zeer belangrijk is, de getalsmatige verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Het proces van stabilisering drukt zich uit in voorzieningen die primair gericht zijn op het waarborgen en versterken van de continuïteit. Te denken valt hier aan de overgang van ad hoc steun aan projecten naar gestandaardiseerde subsidieregelingen.

Het feit dat de overheid bij dit alles zo nadrukkelijk een rol speelt, is er wellicht mede debet aan dat men ook gewag maakt van de bureaucratisering van de maatschappelijke dienstverlening, maar het begrip bureaucratisering is bepaald niet alleen van toepassing op de overheid.<sup>26</sup> Het is op zijn minst aannemelijk dat werkverbanden waarin zowel beroepskrachten als vrijwilligers werkzaam zijn, op deze 'wet van de bureaucratisering' geen uitzondering vormen.

De zich wijzigende getalsmatige verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten in het voordeel van de laatsten is hierbij slechts een van de factoren waaruit deze ontwikkeling blijkt. Door alleen in deze factor veranderingen aan te brengen door middel van het inzetten van grotere aantallen vrijwilligers in de organisaties tast men echter de processen niet wezenlijk aan. Zelfs averechtse effecten zijn niet uitgesloten. Het dienstverlenende instituut kan afweermechanismen aanspreken ter verdediging van de belangen van de organisatie en haar leden, i.c. de professionele instelling en de beroepskrachten. Een door de overheid gestimuleerde toetreding van part-time vrijwilligers in een professionele instelling kan gemakkelijk leiden tot een toenemend aantal full-time beroepskrachten, gelegitimeerd met het oog op de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit zou een tendens tot specialisatie, tot professionalisering in de strikte zin van het woord op gang brengen, waardoor juist het tegendeel wordt bereikt van wat men oorspronkelijk beoogde. Er moet ernstig worden betwijfeld of het bevorderen van het aantal vrijwilligers in instellingen in de maatschappelijke dienstverlening die nagenoeg geheel door beroepskrachten worden bemand, wel tot een lagere graad van professionalisering, institutionalisering of bureaucratisering zal leiden.

Hiermee is geen negatief oordeel over het bevorderen van vrijwillige arbeid in het algemeen geveld. Er is immers veel vrijwillige arbeid die los staat van professionele werkverbanden.

In totaal werken nu meer dan een miljoen mensen in de quataire sector. Het recente verleden heeft een toenemend belang van de quataire sector voor de werkgelegenheid te zien gegeven. Over de periode 1969—1977 is bij een toenemend aanbod op de arbeidsmarkt de werkgelegenheid in Nederland vrijwel constant gebleven, maar de samenstelling van de werkgelegenheid tussen de sectoren geeft een verschuiving ten gunste van de quataire sector te zien. Daar groeide de werkgelegenheid met 2,8% gemiddeld per jaar, terwijl deze in de overige sectoren te zamen met 0,8% daalde.

De quataire sector is belangrijk voor de werkgelegenheid van vrouwen. Het aandeel van vrouwen in de totale werkgelegenheid in de quataire sector beloopt 46%, terwijl dat in de overige sectoren tussen de 12% en de 20% ligt (zie tabel 6.5). Van alle werkzame vrouwen werkt 39% in de quataire sector.<sup>27</sup> Vrouwen zijn vooral vertegenwoordigd in de sector 'gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening'. In deze sector bestaat 77% van het totale personeelsbestand uit vrouwen.

<sup>26</sup> Voor een overzicht zie: *Sociologie van het staatsbestuur*; deel B, onder redactie van A. van Braam, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1970.

<sup>27</sup> SCP/CPB, *De quataire sector in cijfers, 1975*; Rijswijk/'s-Gravenhage, 1979.

**Tabel 6.5. Procentuele verdeling van werkzame personen in de kwartaire sector naar geslacht en opleidingsniveau (1975)**

deelsector sector	niveau	basis	uitge- breid	middel- baar	semi- hoger	hoger	totaal	waarvan vrouwen
openbaar bestuur e.d.		17	43	26	8	6	100	17
onderwijs		10	10	14	49	17	100	43
medische diensten		15	28	37	10	10	100	68
overige dienstverl. (kwartair)		23	29	22	15	6	100	60
<b>totaal kwartaire sector</b>		<b>13</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>46</b>
tertiaire sector		33	44	15	4	2	100	19
secundaire sector		41	43	11	4	1	100	12
primaire sector		44	44	11	1	1	100	16
<b>totaal</b>		<b>35</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>27</b>

Bron: SCP, *De kwartaire sector in cijfers, 1975; 1979.*

Blijkens tabel 6.5 is het gemiddelde opleidingsniveau in enkele sectoren van de quartaire sector relatief hoog. Meer dan de helft van de werkzame personen in de quartaire sector heeft minimaal een middelbare opleiding. Voor de overige sectoren van de economie geldt dat slechts voor 1/5 deel van de werkenden. Van de werkzame vrouwen is het percentage met een hogere opleiding in alle sectoren van de quartaire sector veel lager dan het percentage mannen met een hogere opleiding.<sup>28</sup> Dit geldt ook voor het semi-hogere opleidingsniveau, hoewel in iets mindere mate. Bij het middelbare niveau treedt een omslagpunt op. Met uitzondering van de sector openbaar bestuur, is bij dat opleidingsniveau het percentage werkzame vrouwen hoger dan bij dat van mannen.

Ofschoon de quartaire sector niet slecht afsteekt ten opzichte van de andere economische sectoren, blijkt dat vanuit emancipatoir gezichtspunt de verdeling tussen mannen en vrouwen nog niet optimaal is. De emancipatoire tendens is ook van betekenis voor de problematiek rond arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid (zie hoofdstuk 3). Deeltijdarbeid heeft in de quartaire sector reeds opgang gemaakt. De mate waarin deeltijdarbeid wordt verricht, varieert nogal naar personeelscategorieën, alsook naar sectoren. Over het algemeen blijkt in de sectoren waarin procentueel veel deeltijdarbeid voorkomt, een hoog percentage vrouwen werkzaam te zijn.<sup>29</sup>

#### 6.2.2.4 Het huishouden als producent van quartaire diensten

De huishoudelijke sector omvat het geheel van werkzaamheden en activiteiten dat verricht wordt in een huishouden door en voor één of meerdere leden van het huishouden met als doel de instandhouding van dat huishouden, alsmede de niet georganiseerde vrijwillige hulpverlening van huishoudingen die datzelfde doel nastreeft (i.c. onderling hulpbetoon van burens en familie).

De meeste huishoudelijke activiteiten hebben een verzorgend karakter. Deze verzorging staat onder invloed van culturele, maatschappelijke en economische ontwikkelingen, waardoor verschuivingen kunnen optreden in de samenstelling van de huishoudens en daarmee samenhangend in de verzorgingsbehoefte en het verzorgingsaanbod binnen de huishoudelijke sector.

Ten eerste moet hier gewezen worden op het verschijnsel van de gezinsverdunding, dat wil zeggen minder personen per huishouden. Weliswaar betekent dit dat per huishouden minder personen verzorgd behoeven te worden, maar tegelijkertijd wordt het huishouden kwetsbaarder indien de belangrijkste verzorger tijdelijk of permanent wegvalt. Ten tweede is er sprake van een verschijnsel dat wel aangeduid wordt als gezinsindividualisering. Het gezin is

<sup>28</sup> SCP/CPB, *De kwartaire sector in cijfers, 1975; op. cit., p. 8 e.v.*

<sup>29</sup> SCP/CPB, *De kwartaire sector in cijfers, 1975, op. cit., tabel 3.2 en bijlage 3.*

zelfstandiger geworden ten opzichte van sociale verbanden, zoals familie, buurt en kerk. Dit heeft tot gevolg dat, wanneer binnen een huishouden niet aan de verzorgingsbehoefte kan worden voldaan, de kring van familie, burens en vrienden waarop men een beroep kan doen, klein is. Men is daardoor eerder aangewezen op professionele hulpinstanties. Ten derde is er een grotere pluri-formiteit aan huishoudens ontstaan. Een aantal vormen, zoals éénoudergezinnen, bejaarden, alleenstaanden, zijn minder dan het traditionele gezin in staat hun huishoudelijke activiteiten zelf te verrichten.

Een vierde element is het veranderend rollenpatroon tussen man en vrouw. De rollen van man en vrouw groeien — met het voortschrijden van de emancipatie — naar elkaar toe, althans de rol van de vrouw groeit naar die van de man toe, wat onder meer tot uitdrukking komt in het vrouwelijk aanbod op de arbeidsmarkt. De opkomst van het betaalde werk van de vrouw des huizes zet aan tot een ontwikkeling in de richting van het symmetrische huishouden. Dit wil zeggen dat beide partners zowel inkomen als arbeid in de huishoudelijke sector inbrengen, waarbij de zich uitbreidende kapitaalgoederenvoorraad in de huishoudelijke sector de produktieve functie van het huishouden doet toemenen.<sup>30</sup> Zover is het echter nog niet. Vooralsnog is de verandering in het rollenpatroon in de huishoudelijke sector goeddeels een éénrichtingsverkeer, waardoor de kans stijgt dat huishoudelijke en verzorgende activiteiten die traditioneel door de vrouw des huizes worden verricht, in de knel raken.

De vier hier geschetste ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat in de laatste jaren de vraag vanuit de huishoudelijke sector naar quartaire dienstverlening door derden weer is toegenomen. Tegenover deze vraag heeft een toenemend aanbod gestaan vanuit de betaalde quartaire sector. En, in tegenstelling tot wat bij de commerciële dienstverlening het geval was en is, legde de kostprijs geen onoverkomelijke belemmeringen in de weg, omdat door het budgetmechanisme ook in behoeften met onvoldoende koopkrachtige vraag voorzien pleegt te worden. Te denken is hier aan diensten als kinderdagverblijven en gezinshulp. Maar ook verzorgingstehuizen voor bejaarden fungeren in deze zin, doordat de hulp binnen het gezin of de familie er minder door wordt.

De vraag is of deze verschuiving van activiteiten van huishoudelijke sector naar quartaire sector zich kan en zal voortzetten. De mogelijkheden daartoe hangen in sterke mate samen met de economische omstandigheden. Wanneer het besteedbare inkomen van het gezin afneemt, zoals bij een economische crisis of bij werkloosheid van een der gezinsleden, dan zal de huisvrouw, als eerste verantwoordelijke voor het huishouden, trachten de levensstandaard gelijk te houden door meer arbeid in het huishouden te investeren.<sup>31</sup> Dit verschijnsel is ook aangetoond door onderzoek waarin een relatie wordt gelegd tussen de golfbeweging in de conjunctuur en fluctuaties in de produktie in de huishoudelijke sector. In tijden van hoogconjunctuur krimpt de produktie in de huishoudelijke sector in; in tijden van depressie gaat een concentratie van de via de markt lopende produktie gepaard met een onevenredige uitbreiding van de huishoudelijke produktie.<sup>32</sup> Deze 'buffertheorie' wordt in hoofdzaak in verband gebracht met de marktsector, maar tevens is zij van toepassing op de samenhang tussen huishoudelijke arbeid en collectieve voorzieningen. Onder de veronderstelling dat de behoefte reëel is, kan worden aangenomen dat inkrimping van collectieve voorzieningen ertoe zal leiden dat in de huishoudelijke sector pogingen zullen worden ondernomen om de 'immateriële' levensstandaard op peil te houden. Ook deze taak zal, gezien de scheve taakverdeling tussen mannen en vrouwen, vooral op de schouders van de huisvrouw komen te

<sup>30</sup> M. Young en P. Willmot, *The Symmetrical Family; a Study of Work and Leisure in the London region*; London, 1973, zoals aangehaald in H. Priemus, *Volkshuisvesting. Oratio pro domo*; Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleeraar in de volkshuisvesting, Delft, Delftse Universitaire Pers, 1977.

<sup>31</sup> Anja Meulenbelt, 'De economie van de koesterende functie'; *Te elfder ure* (20), 22e jaargang nr. 3, 1975, p. 639–675.

<sup>32</sup> S. Kuznets, *National Income and its Composition, 1919–1938*; New York, 1945, zoals aangehaald in H. Priemus, 'Over de huishoudelijke sector'; *Economisch Statistische Berichten*, 64e jaargang, nr. 3187, 10 januari 1979, p. 32–34.

rusten. Dat zou althans de gang van zaken kunnen zijn bij een volledig gezin. Onvolledige gezinnen, alleenstaanden en bejaarden zouden hiermee in gelijke mate kunnen worden geconfronteerd. Zij zouden dan toch in belangrijke mate zijn aangewezen op de expansie van het georganiseerde vrijwilligerswerk en de onderlinge hulpverlening.

### 6.2.3 Hulpvraag en hulpaanbod in perspectief

#### 6.2.3.1 Terreinafbakening

In deze paragraaf is gekozen voor een nadere uitwerking van de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk. De kritiek spitst zich toe op dit terrein; de mogelijkheden van onbetaald werk worden hier nogal hoog aangeslagen, er blijkt reeds veel vrijwillige arbeid in deze sfeer te worden verricht en er zijn aantoonbare relaties met de huishoudelijke sector. Andere motieven die een nadere analyse van deze sectoren opportuun maken, zijn gelegen in de verwachtingen omtrent de ontwikkelingen aan de behoeftenzijde als gevolg van demografische ontwikkelingen en individualiseringstendenties. In de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk bedroeg de werkgelegenheid in 1977 respectievelijk 102.000 en 40.000 manjaren; deze werkgelegenheid heeft betrekking op uiteenlopende voorzieningen zoals bejaardenoorden en openbare bibliotheken, kindercentra en musea.

In het bijzonder wordt hier aandacht geschonken aan bejaardenoorden en gezinsverzorging, die te zamen 87% van de werkgelegenheid van de maatschappelijke dienstverlening omvatten (88.740 manjaren). De aandacht voor het sociaal-cultureel werk wordt beperkt tot het club- en buurthuiswerk, òf omdat in het gros van de overige deelgebieden in deze deelsector het feitelijk aandeel alsook de mogelijkheden van vrijwilligerswerk te verwaarlozen zijn, òf omdat juist van het omgekeerde sprake is, zoals in de sport, waar beroepskrachten een uitzondering zijn. In 1976 bedroeg de personeelssterkte in het club- en buurthuiswerk circa 5400 personen, wat overeenkwam met circa 3700 manjaren. Het aantal vrijwilligers in het club- en buurthuiswerk bedroeg in dat zelfde jaar 33.000 personen.

Stelt men de behoeftenzijde centraal, dan kan hieruit de voorzieningenstructuur van beroepsmatige plus vrijwillige dienstverlening worden afgeleid. Zo kan bij verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid, zoals in sommige denkbeelden wordt beoogd, worden getoetst of dit nadelige effecten zal hebben op de behoeftenvoorziening. Indien men op een bepaald deelterrein van de quataire sector besluit dat verdergaande uitbreiding van de beroepsmatige dienstverlening niet haalbaar of wenselijk is, kan duidelijk worden welk onbetaald hulpaanbod bevorderd dient te worden.

In opdracht van de WRR heeft het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO) een studie verricht waarin de betaalde en onbetaalde voorzieningenstructuur van de maatschappelijke dienstverlening en het club- en buurthuiswerk gedetailleerd in kaart zijn gebracht. De groepering heeft plaatsgevonden volgens een indeling van de behoeftenzijde in fysieke en psycho-sociale problemen op het gebied van persoon en huishouden en een indeling van het hulpaanbod in zelfzorg, mantelhulp, zelfhulp, georganiseerd vrijwilligerswerk en hulp door betaalde krachten.<sup>33</sup> Deze indeling van het hulpaanbod is noodzakelijk, omdat bij het onbetaalde hulpaanbod niet altijd sprake is van een georganiseerd verband, waardoor het onjuist zou zijn uitsluitend de term 'vrijwilligerswerk' te hanteren.<sup>34</sup>

Zelfzorg is de zorg die het individu ten aanzien van zichzelf op preventief en probleemoplossend gebied kan verrichten.

<sup>33</sup> H.J. van Daal, *Zorg in eigen beheer*; een preadvies aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, NIMAWO, 1981.

<sup>34</sup> In de discussie over het vrijwilligerswerk is hier al vaker op gewezen; zie onder andere A. en P. Winkelaar, 'Vrijwilligerswerk, een onhanteerbare term'; *Marge*, 4e jaargang nr. 2, 1980, p. 52-59.

Mantelzorg is de zorg die leden van primaire groepen, zoals familie-, vrienden- en kennissenkringen en buurtgroepen, voor elkaar kunnen verrichten. Bij zelfhulp gaat het om zelfhulpgroepen van lotgenoten, die elkaar bijstaan bij de verwerking van crisisachtige problemen. Soms is het moeilijk een onderscheid te maken tussen zelfhulpgroepen en belangenorganisaties of actiegroepen, omdat zelfhulpgroepen hiertoe kunnen uitgroeien, namelijk wanneer de oorzaak van de crisis waarin het individu verkeert in de maatschappij wordt gezocht. Bij het georganiseerde vrijwilligerswerk is aandacht besteed aan de pluriformiteit van dit verschijnsel. Bij de beroepszorg is afzonderlijk aandacht besteed aan hulp door niet-specifiek deskundigen en door laag betaalde krachten.

#### 6.2.3.2 De behoeftenzijde; ontwikkelingen en mogelijkheden tot beheersbaarheid

De hier in het geding zijnde voorzieningenstructuur is opgebouwd uit beroepszorg en vrijwillige hulpverlening. De beroepszorg heeft goeddeels gestalte kunnen krijgen dankzij de verzorgingsstaat. Van Doorn stelt dat de verzorgingsstaat in essentie de maatschappelijke belichaming van een garantieformule is: de samenleving, georganiseerd als nationale staat, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan.<sup>35</sup> Daartoe houdt die samenleving, geleid en gestimuleerd door de overheid, een uitgebreid stelsel van voorzieningen in stand die een gevarieerde verzorging van de burgers tot doel hebben. Weliswaar wordt dit voorzieningstelsel grotendeels door overheidsgelden op de been gehouden, maar niettemin ligt het beleid bij de afzonderlijke voorzieningen, dat wil zeggen de verschillende specialisten en gespecialiseerde organen. Deze wereld laat zich aanduiden als de 'verzorgingsmaatschappij', ofwel het maatschappelijk middenveld tussen staat en burger, ingebed in het staatsbestel maar opererend volgens een eigen beleidslogica en in eigen institutionele verbanden. Zijderveld spreekt in dit verband van de 'maatschappelijke tussenstructuur' en rekent daartoe ook de maatschappelijke voorzieningen op basis van vrijwillig initiatief.<sup>36</sup>

De afgelopen decennia hebben een uitbouw van de beroepszorg te zien gegeven. Maatschappelijke behoeften zijn onderhevig aan een permanent proces van differentiatie. Dit hangt samen met en vloeit ten dele voort uit algemeen aanvaarde waarden als ontplooiing van kennis en vaardigheden, ambities ten aanzien van de beroepsrol, eisen van kwaliteit met betrekking tot arbeid, toenemende individualisering met daaraan inherente eisen van privacy, woonkwaliteit en dergelijke. Vele van deze behoeften zijn zeer legitiem omdat ze voortvloeien uit zeer gewaardeerde strevingen in de westerse industriële maatschappij (ambities, sociale stijging), dan wel geclaimd kunnen worden uit naam van sociale rechtvaardigheid of gelijkheid. Er is in de samenleving een duidelijke tendentie om behoeften normatief te definiëren en dienovereenkomstig voorzieningen zo te normeren dat deze voor een ieder in principe in gelijke mate toegankelijk zijn. Als voorbeeld kan hier worden gewezen op het voorzieningenniveau ten aanzien van onderwijs, woonkwaliteit en vervoer.

Het proces wordt niet meer uitsluitend gestuurd door subjectief ervaren behoeften, maar ook doordat subjectief ervaren behoeften aan normatief gedefinieerde maatstaven worden getoetst. Dit geschiedt zowel door hulpvragers als door hulpverleners. Bijgevolg wordt het proces van behoeftendifferentiatie mede beïnvloed door de opvattingen en belangen van de hulpverleners, in het bijzonder de beroepsbeoefenaren. Hun belangen houden nauw verband met het feit dat bij de behoeftenvoorziening werkgelegenheid in het geding is. De groei van de werkgelegenheid in de quartaire sector heeft de vraag omtrent de beheersbaarheid van deze sector onder de aandacht gebracht. De vraag is dan of men nog wel met reële behoeften te maken heeft, gegeven het feit dat voorkeu-

<sup>35</sup> J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, Boom, 1978, p. 17 e.v..

<sup>36</sup> H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijderveld, op. cit., p. 77.

ren voor quartaire dienstverlening niet door middel van koopkrachtige vraag tot uitdrukking plegen te worden gebracht.

Het ontbreken van een directe koppeling tussen vraag en aanbod moet niet slechts aanleiding zijn om kritisch te staan ten opzichte van de vanzelfsprekendheid van expansie van quartaire werkgelegenheid. Ook moet worden uitgezien naar methoden die als vervanging kunnen dienen voor de mechanismen die in de marktsector zorgen voor adequate terugkoppeling tussen vraag en aanbod – zoals prijzen, koopkrachtige vraag, marketing, reclame en distributiemethoden. De quartaire werkgelegenheid dient dan beschouwd te worden in het licht van de consumptieve behoeften die door onderzoek, experiment en feitelijk aanbod aan het licht worden gebracht. Deze behoeften kunnen niet op een hoog niveau van aggregatie berekend worden, maar moeten op het micro-niveau worden verkend.

Daarnaast moet er op worden gewezen, dat ook politieke en maatschappelijke ideeën en voorkeuren over de gewenste ontwikkeling van de maatschappij richting geven aan het aanbod. Zo is het immers denkbaar om te kiezen voor een maatschappij waarin onderwijs en arbeid het primaat hebben, maar ook voor een maatschappij waarin sociaal-culturele activiteiten geëntamerd worden ten koste van het primaat van onderwijs of ten koste van preferenties die via consumptiebestedingen tot uitdrukking plegen te komen. In feite is onze samenleving mede het resultaat van beleid waarin dergelijke keuzen vervat liggen, vaak zonder dat de beleidmakers overigens een geplande ontwikkeling voor ogen hebben die gericht is op bijvoorbeeld een kennisintensieve maatschappij of een consumptiemaatschappij. Tot op grote hoogte is onze maatschappij wel het resultaat, maar niet het gewilde produkt van beleidsmatig handelen.

Alvorens te spreken over de beheersbaarheid van maatschappelijke behoeften dienen enkele opmerkingen te worden geplaatst bij de her- en erkenning van maatschappelijke behoeften. Veelal wordt de quartaire sector gelijk gesteld aan de niet-commerciële dienstverlening. De quartaire sector vervult echter ook diensten ten antwoord op negatieve externe effecten van de primaire en secundaire sector, als de markt niet of onvoldoende functioneert of imperfecties vertoont. Te denken is bijvoorbeeld aan onderhoud van natuureservaten, van cultuurlandschap en van beplantingen. Voor achterstallig onderhoud zijn hier circa 10.000 arbeidsplaatsen nodig en voor een optimaal onderhoud in de toekomst in permanentie circa 5000.<sup>37</sup> Het is van belang te onderkennen dat er klaarblijkelijk maatschappelijke behoeften zijn, die in de vigerende stelsels van markt- en budgetmechanisme onvoldoende gehonoreerd worden. Toch krijgt een dergelijke behoefte soms niet gemakkelijk erkenning, ook al is er al een ruime traditie om algemene publieksbehoeften zo te honoreren. Meer traditionele gebieden van publieksvoorzieningen, zoals op het gebied van vervoer, worden nog maar zelden in twijfel getrokken.

Bezwaren tegen de vanzelfsprekendheid waarmee behoeften worden vertaald in voorzieningen en arbeidsplaatsen, richten zich in het bijzonder op gebieden waar sprake is van een individuele relatie tussen hulpgever en hulpvrager. Dit is in hoofdzaak het geval in de maatschappelijke dienstverlening. Vooral in deze sfeer wordt de vraag van de legitimatie opgeworpen. Op het punt van de behoeften is dan 'marktinformatie' noodzakelijk. Hierbij is in de eerste plaats te denken aan gegevens over structurele veranderingen in demografisch, economisch en sociaal opzicht. Deze veranderingen kunnen, eenmaal gekoppeld aan indicatoren omtrent de behoefte van bepaalde bevolkingscategorieën, houvast bieden bij het voorspellen van de omvang van toekomstige maatschappelijke behoeften en het benodigde verzorgingsniveau. Hierbij is het van belang oog te houden voor de kwalitatieve veranderingen in de relatiepatronen. Hier wordt gedoeld op veranderingen in rolpatronen in het gezin, man-vrouw verhouding met betrekking tot gezins- en arbeidstaken, duurzaamheid van relaties. Met dergelijke relatiepatronen en problemen hangen immers samen een

<sup>37</sup> WRR, *De quartaire sector, maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid*; Voorstudies en achtergronden, nr. V 12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, p. 31–50.



toenemende echtscheidingsproblematiek, vraagstuk van drugverslaafden, ziekteverzuim, huisvestingsproblemen. Ook de terugslag van economische ontwikkelingen brengt voor het individu psycho-sociale problemen met zich mee als werkloosheid, moeilijkheden in financieel opzicht, duurzame arbeidsongeschiktheid. De behoeften aan hulp van het maatschappelijk werk kunnen hierdoor worden vergroot.

De vraag is nu of noden en behoeften niet per definitie een professionele, dat wil zeggen beroepsmatige, dienstverlening vereisen. In een groot deel van de gevallen wordt door degenen die met moeilijkheden te kampen hebben, echter geen gebruik gemaakt van professionele voorzieningen omdat die vaak op een vrij grote sociale afstand van hen staan en wordt getracht op eigen kracht, of met hulp uit eigen kring, uit de moeilijkheden te komen. Pas wanneer om de een of andere manier de hulp in de directe omgeving inadequaet geacht wordt, wordt hulp van deskundigen ingeroepen.<sup>38</sup> Offerhaus en Van de Lande introduceerden het begrip 'overlegingen' in verband met de diverse categorieën hulpbronnen op verschillende afstand van de personen met problemen.<sup>39</sup> Het zal ongetwijfeld van de aard van de sociaal-culturele context afhangen, wat voor soort hulpbronnen het meest nabij zijn en welke verder af. In het 'Bavo-onderzoek' bleek dat naaste verwanten het eerst geraadpleegd zullen worden bij problemen, gevolgd door onder andere vrienden en overige familieleden, terwijl collega's, de huisarts, de maatschappelijk werker of de onderwijzer zich op wat grotere afstand bevinden. Specialisten als psychologen en psychiaters zijn het meest verwijderd van het directe gezichtsveld wanneer het om persoonlijke problemen gaat.<sup>40</sup> De 'kosten' van hulp van personen op grotere afstand zijn relatief groot en men zal er dan ook niet gauw met kleine problemen naar toe gaan. Kadushin vond dat er in de New Yorkse samenleving verschillende sociaal-culturele milieus zijn met een specifieke cultuur, onder andere met betrekking tot de visie op psycho-sociale problemen en de manier waarop naar oplossingen wordt gezocht. Sommige milieus blijken nauwer verwant met de wereld van hulpverleners dan andere en men zal er dan sneller toe komen om bij hen voor hulp aan te kloppen.<sup>41</sup>

De sociaal-culturele context waarin mensen verkeren, blijkt van zeer grote invloed te zijn op het ondervinden van problemen en het inroepen van hulp. Die invloed is aangetoond voor diverse soorten probleemgebieden, variërend van financiën tot gezondheid en relaties. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vooral hoog opgeleide mensen hulp van psychotherapeuten inroepen terwijl in die kringen minder geneigdheid bestaat tot contact met het maatschappelijk werk.<sup>42</sup> Vandaar dat wel eens wordt gezegd dat de maatschappelijk werker voor de gewone man is, wat de psychiater is voor de beter gesitueerde. Gegeven deze culturele relativiteit van behoeften aan hulp, moet voorzichtigheid worden betracht bij de vraag hoe men in behoeften dient te voorzien. Voor het antwoord zijn politieke en maatschappelijke opvattingen van grote betekenis.

Het vraagstuk van de beheersbaarheid verdient om verschillende redenen aandacht. De quartaire sector als behoeftenvoorziening vormt een integraal onderdeel van de totale behoeftenvoorziening in de samenleving; van de omvang en kwaliteit van het aanbod zijn bepaalde categorieën volstrekt afhankelijk (jeugd voor onderwijs, bejaarden voor verzorging). Als bron van werkgelegenheid is de quartaire sector onmisbaar; en zij wordt in de toekomst mogelijk nog belangrijker. Ook indien men om redenen van financiering of politieke voorkeur uit andere hoofde geen betaalde arbeidsplaatsen zou willen scheppen in de quartaire sector, blijft het van belang de behoeftenontwikkeling

<sup>38</sup> J.E. Mayer en N. Timms, *The Client Speaks*; London, Routledge and Keagan Paul, 1970.

<sup>39</sup> R. Offerhaus en J. van de Lande, *Van probleem tot psychiatrie*; Noordwijkerhout, Stichting Centrum St. Bavo, 1979.

<sup>40</sup> R. Offerhaus en J. van de Lande, *ibid.*

<sup>41</sup> Ch. Kadushin, *Why People go to Psychiatrists*; New York, Etherton Press, 1969.

<sup>42</sup> A. de Swaan e.a., *Sociologie van de psychotherapie, deel 2, het spreekuur als opgave*; Utrecht, Het Spectrum, 1979.

die door quartair werk bediend zou kunnen worden, te kennen, wil men een dergelijke beslissing überhaupt verantwoord kunnen nemen.

De beheersbaarheid van ontwikkelingen in de quartaire sector kan in drieërlei opzicht worden gezien, te weten beheersbaarheid van de hulpvraag, van de beroepsorganisaties en van het resultaat van werkzaamheden van de beroepszorg. Deze drie niveaus waarop beheersing mogelijkwerijs kan plaatsvinden, zullen nu nader worden bezien en wel te beginnen met organisaties (a), vervolgens werkzaamheden (b) en tenslotte de hulpvraag (c).

ad. a. De beheersbaarheid van de organisaties, dat wil zeggen het maatschappelijke middenveld tussen staat en burger, vormt een probleem op zich vanwege de institutionele autonomie die in ons land pleegt toe te komen aan organisaties op het terrein van het welzijn, ook al vindt nagenoeg volledige financiering door de overheid plaats. Met de Kaderwet Specifiek welzijn is een voorlopige oplossing gevonden voor het probleem dat de dienstverlening inefficiënt of anderszins ontoereikend is. De parlementaire discussie rondom dit onderwerp – waarbij uiteindelijk aan de gemeenten de mogelijkheid werd gegeven om in de plaats te treden van tekortschietende welzijnsorganisaties – heeft echter aangetoond dat er nog aanzienlijke belemmeringen bestaan om een meer planmatige aanpak van specifiek welzijn te realiseren. Hierdoor blijft efficiency een ondergewaardeerd aspect. Vooral wanneer de welzijnsorganisaties worden aangesproken op hun werkgelegenheidspotenties, is het zaak om een aantal tendenties die de produktiviteit van hun arbeid nadelig kunnen beïnvloeden, te beheersen. Deze betreffen onder andere de neiging om de toetredingseisen onevenredig te verhogen. Voorts is er een tendentie om vooral de staf van welzijnsinstellingen te doen groeien in plaats van het bestand aan veldwerkers. Een referentieraming van een aantal ruim afgebakende personeels-categorieën geeft een globaal beeld van wat deze tendens in 1990 teweeg kan hebben gebracht. Tabel 6.6 laat zien dat het verzorgend en opvoedkundig personeel weliswaar de sterkste toename in manjaren kan gaan doormaken, maar procentueel wordt deze stijging overtroffen door de toename van de medische en sociaal-wetenschappelijke staf.

**Tabel 6.6. Referentieraming van een aantal personeelscategorieën (x 1000 manjaren).**

Categorie	1980	1990	toename 1980–1990	%
Verpleegkundig personeel	84	91	+ 7	8,3
Verzorgend en opvoedkundig personeel	108	124	+16	14,8
Medische en sociaal-wetenschappelijke staf <sup>1</sup>	24	28	+ 4	16,7
Sociaal-agogisch personeel <sup>1, 2</sup>	13	15	+ 2	15,4
Onderwijzend personeel (excl. w.o.)	183	155	–28	15,3
– w.v. basisonderwijs	86	64	–22	–25,6
– w.v. voortgezet onderwijs	87	77	–10	–11,5
– w.v. hoger beroepsonderwijs	10	14	+ 4	+49,0

Bron: SCP/CPB, *De quartaire sector in de jaren tachtig*, op. cit..

<sup>1</sup> excl. werkzaam in de sector openbaar bestuur

<sup>2</sup> excl. werkzaam in overig sociaal-cultureel werk.

Wellicht kan dit worden opgevat als een aanwijzing van een tendens tot te ver voortschrijdende specialisatie. Percentages van recente ontwikkelingen in een aantal deelsectoren van de quartaire sector wijzen ook in deze richting. Dit kwam reeds eerder in dit hoofdstuk ter sprake toen verwezen werd naar tabel 6.4.

Hoewel moeilijk, zijn er in beginsel toch voldoende sturingsmogelijkheden voor de overheid aanwezig om op het niveau van organisaties het probleem van de beheersbaarheid van de quartaire sector aan te vatten. De formele sturingsmogelijkheden zijn relatief groot wanneer budgettering van activiteiten plaatsvindt, en beperkter wanneer financiering plaatsvindt op basis van vergoeding per gebruiker of gebruikseenheid zonder gelijktijdige beheersing van het ge-

bruik, dat wil zeggen beheersing van de behoeftenzijde.<sup>43</sup> De meer voor de hand liggende beheersingsmogelijkheden bij budgettering van activiteiten zijn echter nauw verbonden aan de beheersing van resultaten.

ad. b. Problemen van beheersbaarheid houden mede verband met de veelal geringe mogelijkheden om de resultaten van het werk te waarderen. Deze mogelijkheden variëren uiteraard per deelgebied van de quartaire sector. In de maatschappelijke dienstverlening, in het bijzonder in het maatschappelijk werk, blijkt over het effect van hulpverlening moeilijk iets met zekerheid te zeggen, hoewel het erop lijkt dat de cliënten vaak tevreden over de behandeling zijn.<sup>44</sup> Schrey en Van de Vorst vonden dat in het merendeel van de gevallen (gemiddeld 69%, afhankelijk van het probleemgebied) zowel de maatschappelijk werker als de cliënt vinden dat aan de vraag voldaan is.<sup>45</sup> Fischer laat echter zien dat het 'social casework' niet aantoonbaar effectief is wanneer experimenten worden uitgevoerd met niet-behandelde controlegroepen als vergelijkingsmateriaal.<sup>46</sup> Kortom, er heerst onzekerheid over de resultaten en dat maakt de welzijnssector meer vatbaar voor kritiek; kritiek die soms zo ver gaat dat over ziekmakende effecten van hulpverlening gesproken wordt, hetgeen overigens om dezelfde redenen nauwelijks aan te tonen is.<sup>47</sup>

Hoe dit ook zij, de meetbaarheid van de 'output', en bijgevolg de mogelijkheden tot het opvoeren van efficiency, staan in een aantal werkgebieden niet in verhouding tot de mogelijkheden in de marktsector. Eerder is reeds gewezen op de noodzaak tot het ontwikkelen van een equivalent instrumentarium. De kern van de zaak is wellicht gelegen in het verhogen van de invloed van de gebruikerszijde zodat wensen expliciet worden gemaakt en nagegaan kan worden of hieraan wordt voldaan. Dienaangaande is een aantal ideeën gelanceerd, die soms vergaande veranderingen van het voorzieningstelsel inhouden, zoals de congregatiegedachte. Hierbij zouden mensen die in een onderlinge relatie staan (bijvoorbeeld via het werk, de buurt of een gemeenschappelijk probleem) een beroepsmatige hulpverlener in dienst nemen, die de diensten verleent welke de congregatie van hem verlangt.<sup>48</sup> Minder ingrijpend is de mogelijkheid om op grond van behoeftenverkenning meer programmatisch te werken en van begin af aan bij de opzet van een bepaalde voorziening de tijdelijkheid of omkeerbaarheid van het project te stellen.

ad. c. De beheersing van de behoeftenzijde zou inhouden dat mensen in toenemende mate zelf de moeilijkheden in hun leven zouden aanpakken, dat wil zeggen dat men meer tot zelfzorg zou neigen. Zowel op het gebied van de huishoudelijke verzorging als op dat van de psycho-sociale problemen zijn er wellicht mogelijkheden voor toename van de zelfzorg. Preventie van moeilijkheden door een verstandige wijze van leven is misschien wel een van de belangrijkste vormen van zelfzorg. Op het terrein van de gezondheid en ook op psychisch gebied is men voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor de eigen toestand. Het welbevinden van mensen wordt mede, en volgens sommigen zelfs meer, door interne aan de persoon gebonden kenmerken beïnvloed dan door al dan niet gunstige externe omstandigheden.<sup>49</sup> Bij bejaarden is op het gebied van de huishoudelijke verzorging vaak een vergroting van de zelfzorg mogelijk. Bejaarden die nog goed in staat zijn om een aantal verzorgingstaken

<sup>43</sup> SCP, *Planvorming kwartaire sector*; SCP-cahier nr. 25, Rijswijk, 1981, p. 6, 14, 15 en bijlage 4.

<sup>44</sup> C.P. van Gelder en A.J.S. Stikker, *Verhalen van hulp*; 's-Gravenhage, NIMAWO, 1980.

<sup>45</sup> H. Schrey en P. van de Vorst, *Tijdnormen en tijdsbesteding in het Algemeen Maatschappelijk Werk*; 's-Hertogenbosch, JOINT, 1980.

<sup>46</sup> J.D.S.W. Fischer, *The Effectiveness of Social Casework*; Springfield (Ill.), Clarks C. Thomas, 1976.

<sup>47</sup> Hier zij verwezen naar de discussie die het boek van Achterhuis teweeg heeft gebracht. H. Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn, Ambo, 1979.

<sup>48</sup> A. de Swaan, 'Reformatie in de verzorging'; artikelenreeks in *NRC-Handelsblad* op maandagen vanaf 6 maart 1981.

<sup>49</sup> H. Ormel, *Moeite met leven of moeilijk leven*; Groningen, Konstapel, 1980.

te verrichten, worden in verzorgingstehuizen wellicht meer werkzaamheden dan nodig is uit handen genomen.

Met betrekking tot de mogelijkheden van zelfzorg dient men zich echter rekenschap te geven van een aantal structurele veranderingen die zich in de moderne maatschappij voltrekken en die nauwelijks voor beheersing vatbaar zijn.<sup>50</sup> Hierbij is in het bijzonder te denken aan de individualisering en de vergrijzing. Deze ontwikkelingen brengen de groei van een aantal risicogroepen op het gebied van verzorging met zich mee.

Het aantal huishoudens neemt in verhouding tot de bevolkingsgroei meer dan evenredig toe, doordat het aantal personen per huishouden afneemt. Vooral het aantal eenpersoonshuishoudens neemt absoluut en relatief sterk toe. De eenpersoonshuishoudens bestaan voor 40% uit bejaarden. In 1980 waren er in Nederland circa 1,6 miljoen bejaarden. Naar verwachting zal in 2000 het aantal bejaarden de 2 miljoen naderen, wat neerkomt op 12,8% (prognose-alternatief A), respectievelijk 13,7% (prognose-alternatief B) van de totale bevolking.<sup>51</sup> Bejaarden vormen wat betreft verzorging van persoon en huishouden een grote risicogroep. Met het stijgen der jaren blijken steeds minder bejaarden in staat de algemene dagelijkse levensverrichtingen adequaat uit te voeren. Veel bejaarden zijn dan ook in verzorgingsoorden opgenomen. Het percentage niet-zelfstandig wonenden neemt na 75-jarige en vooral na 80-jarige leeftijd sterk toe. Van de zelfstandig wonende bejaarde mannen heeft 15% tenminste met een van de genoemde levensverrichtingen moeite (het zichzelf volledig wassen, het zich aan- en uitkleden, zelfstandig eten en drinken). Van de bejaarde vrouwen heeft 23% er moeite mee. Van de bejaarden in tehuizen is het percentage minder validen nog veel groter.

Het behoeftenpatroon bij bejaarden wordt in hoge mate bepaald door de huisvesting. Sinds de bejaardennota's (1970 en 1975) is het beleid erop gericht bejaarden zo lang mogelijk in staat te stellen een eigen huishouden te voeren, hetgeen het terugdringen van het verblijf in verzorgingstehuizen en het stimuleren van de bouw van aangepaste woningen met zich meebrengt. Men heeft zich tot doel gesteld het aantal aangepaste woningen zodanig uit te breiden dat in 1985 25% van de bejaarden hierin gehuisvest zal zijn. Bij een voortgaande productie van 10.000 voor bejaarden geschikte woningen per jaar woont in 1990 24,1% van de bejaarden in aangepaste woningen, hetgeen een behoorlijk resultaat zou betekenen.

Wat de bejaardenoorden betreft, streeft men ernaar dat niet meer dan 7% van de bejaarden daar komt te wonen. Uit de statistiek blijkt echter dat de 7%-norm niet gerealiseerd zal worden. Vooral de toename van het aantal hoogbejaarde alleenstaande vrouwen zal de vraag naar opname in een bejaardenoord doen stijgen. Het ziet er naar uit dat in de toekomst 40% van de bevolking van 85 jaar en ouder in een bejaardenoord zal verblijven. Zelfs bij een norm van 8% zoals nu in discussie is, zal een aantal bejaarden in de jongere leeftijdsgroepen geen plaats meer in een bejaardenoord kunnen vinden. Uit de eerste verslagen van de Indicatiecommissie bejaardenoorden blijkt dat in 1978 2,36% van alle bejaarden (circa 34.000) een positief advies tot opname in een bejaardenoord ontving.<sup>52</sup> Het aantal opgenomenen ligt echter wel lager dan het aantal in aanmerking komende in een jaar, zodat van een remmende werking op de plaatsingsbehoefte nauwelijks sprake kan zijn. Ook door middel van de indicatiestelling zal derhalve de 8%-norm niet gerealiseerd worden. Het is met name de leeftijdsopbouw van het oudere deel der bevolking, die duidt op een toenemende behoefte. Hierdoor zal vooral de behoefte aan min of meer permanente zorg optreden, waardoor hoge eisen aan de hulpverlening zullen worden gesteld.

<sup>50</sup> H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*; Los Angeles etc., University of California Press, 1975.

<sup>51</sup> CBS, *De toekomstige demografische ontwikkeling in Nederland na 1975*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976, p. 37.

<sup>52</sup> Ministerie van CRM, Stafafdeling Statistiek, *Indicatiecommissie bejaardenoorden*; Rijswijk, 1 januari 1978, 1 juli 1978, 31 december 1978.

Naast de bejaarden zijn alleenstaanden en éénoudergezinnen bijzondere risicogroepen wat betreft verzorging. In 1977 bestond 18% van alle huishoudens uit een eenpersoonshuishouden en 5% uit man of vrouw met een of meer kinderen. Het aantal éénoudergezinnen nam tussen 1971 en 1977 met 21.000 toe (of 10%). Deze toename wordt mede veroorzaakt door de ontwikkelingen in het aantal echtscheidingen; in 1971 12.500 en in 1977 22.000.<sup>53</sup>

Prognoses ten aanzien van het aantal éénoudergezinnen zijn niet voorhanden. Enig houvast bieden de volkstellingen, woningbehoefteonderzoeken en de prognose voor gescheiden en verweduwd vrouwen en vrouwelijke hoofden van onvolledige gezinnen tussen 15 en 50 jaar. Opvallend is dat na 1984 de groei niet meer doorzet, hetgeen vooral een gevolg is van het dalend kindertal en het hertrouwen. Met gebruikmaking van de overige hier genoemde gegevens, kan het totaal aantal éénoudergezinnen worden geraamd. Naar verwachting zijn er in 1985 en in 1990 ± 330.000 éénoudergezinnen, waarvan 300.000 met een vrouw als hoofd van het gezin. Vanuit deze bijzondere risicogroep is in de toekomst een vraag naar quartaire dienstverlening te verwachten. Meer in het algemeen zal het toenemend aantal echtscheidingen een vraag naar maatschappelijke dienstverlening betekenen. Voor een deel zal het hier gaan om kortstondige hulpverlening ter overbrugging van de periode direct na de echtscheiding. Het lijkt reëel te veronderstellen dat dit in veel gevallen niet direct tot een vraag naar beroepsmatige quartaire dienstverlening behoeft te leiden. Anders ligt het wanneer min of meer permanent van een éénoudergezin kan worden gesproken. Dit zal ook tot een vraag naar min of meer permanente dienstverlening leiden.

Gezien de aanhoudende groei van een aantal risicogroepen kan in verband met verzorgingsproblemen (bejaarden, alleenstaanden) worden geconcludeerd dat de mogelijkheden tot beheersing van de hulpvraag via zelfzorg niet aanwezig zijn. Het ligt juist in de lijn der verwachtingen dat er meer behoefte komt aan hulp door anderen bij verzorgingstaken. Indien men vasthoudt aan de nu zeer overheersende gedachte dat mensen die met fysieke of psychische problemen kampen, behoren te worden bijgestaan, zal de overheid ongetwijfeld een taak op dit gebied blijven behouden. Ook al zou de overheid minder direct interveniëren, dan zal zij toch zeker voorwaardenscheppend en randvoorwaardenstellend moeten optreden. Dit betekent dat de overheid er hoe dan ook belang bij heeft, haar inzicht in de omvang en de aard van de onvervulde en toekomstige verzorgingsbehoeften te verdiepen. Wel is het denkbaar dat het accent in de hulpverlening naar de onbetaalde sector verschuift.

### 6.2.3.3 Het hulpaanbod

Het hulpaanbod is zeer pluriform. Eerder in dit hoofdstuk werden onderscheiden zelfzorg, mantelhulp, zelfhulp, georganiseerd vrijwilligerswerk en hulp door betaalde krachten. Eerste opvang geschiedt in eigen kring, vrijwilligers bieden ondersteuning, beroepskrachten treden naar voren naarmate intensievere hulp nodig is, zowel bij behoefte aan permanente zorg, alsook bij een cumulatie van psycho-sociale problemen. Op de potentiële mogelijkheden van de afzonderlijke zorgsystemen wordt nu nader ingegaan.

#### Mantelhulp of hulp in eigen kring

Vanouds is hulp door familieleden de meest voor de hand liggende vorm van steun bij diverse problemen in het leven. Hedentendage staat het kerngezin centraal; de rol van de uitgebreide families is sterk verkleind, vanwege de toegenomen distantie die men is gaan nemen ten opzichte van familieleden en vanwege de toegenomen mobiliteit. Toch is de rol van de familie ook nu nog vrij groot en deze blijkt over het algemeen hogelijk gewaardeerd te worden.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> E.H. van den Berg, 'Huishoudens en huishoudenssamenstelling 1971-1977', CBS, *Sociale Maandstatistiek*, 1980, nr. 11, p. 77-97.

<sup>54</sup> R. Offerhaus en J. van de Lande, op. cit..

Een groot aantal mensen leeft echter in andere dan familieverbanden (alleenstaanden, samenwonenden enz.) en doet bij problemen nauwelijks beroep op familiale hulp. In veel van die gevallen zijn mensen opgenomen in andere netwerken dan die van de familie: vrienden- en kennissenkringen, collega's, verenigingen en organisaties, de buurt en dergelijke. Vaak vervullen die netwerken ook een functie op het gebied van hulpverlening en beïnvloeding.

Het komt nogal eens voor dat in beschouwingen over de bejaardenproblematiek de zienswijze wordt geventileerd, dat de behoefte aan diensten van de quartaire sector dient te worden verklaard uit het tekortschieten van de familiehelp. Impliciet wordt verondersteld dat dit in het verleden anders is geweest. In de agrarische samenleving zou het meergeneratiegezin het dominante gezinstype geweest zijn, dat nu voor het kerngezin heeft moeten plaats maken. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat niet zozeer het driegeratiegezin, als wel het samenleven van ouders en ongehuwde kinderen veelvuldig voorkwam.<sup>55</sup> Dit komt tegenwoordig aanzienlijk minder voor en omdat ongehuwden zelfstandig plegen te gaan wonen en vanwege de invloed van demografische ontwikkelingen op de gezinscyclus. Vóór de eeuwwisseling viel het overlijden van de eerste ouder geruime tijd voor het huwelijk van het laatste kind. Tegenwoordig leeft het ouderpaar gemiddeld nog 16 jaar samen nadat het jongste kind gehuwd is en dus het huis heeft verlaten, waarna de overlevende ouder, vooral als dit de vrouw is, nog een aantal jaren achterblijft.<sup>56</sup> Daar komt bij dat door de toegenomen geografische mobiliteit de kinderen zich veelal elders in het land vestigen. De ouders op leeftijd zijn door deze ontwikkelingen veel vaker op de georganiseerde hulpverlening door derden aangewezen. De huishoudelijke sector is niet zo veel minder dan voorheen in staat de verzorging van ouderen op zich te nemen. Het toenemend aantal bejaarden en vooral het stijgend aantal hoogbejaarden gaat de verzorgingscapaciteit van de familiehelp echter te boven. Dit is te beschouwen als een belangrijke verklaring van de uitbouw van de bejaardenvoorzieningen in de verzorgingsmaatschappij tot nu toe. Tegelijkertijd echter is hieruit af te leiden dat de mogelijkheden van de huishoudelijke sector structureel beperkt zijn, zodat ook in de komende jaren uitbreiding van de hulpverlening door derden noodzakelijk zal zijn.

### Zelfhulp

Zelfhulpgroepen houden zich meestal bezig met zeer specifieke problemen. Deze kunnen liggen op lichamelijk terrein (problemen rondom een specifieke ziekte of afwijking waarbij men elkaar vooral helpt bij de psychische verwerking van het probleem; er zijn ook groepen van ouders of andere familieleden van probleemdragers), op sociaal terrein (bijvoorbeeld groepen van vrouwen of homofielen die bezig zijn met emancipatieprocessen) en op psychisch terrein (verslavingen, angsten, crisissituaties). Sommige zelfhulpgroepen hebben duidelijke doelstellingen en zijn bijvoorbeeld gericht op gedragsverandering bij de deelnemers (verslavingen), de verwerking van een moeilijke situatie (een ernstige ziekte of het verlies van een partner) of het leren leven met een nieuw cultuur- en rolpatroon (emancipatiegroepen). De zelfhulp kan samengaan met andere activiteiten, zoals actievoering en voorlichting. Soms kan een zelfhulpgroep veranderen in een actiegroep, wanneer men tot de conclusie is gekomen dat niet de deelnemers aan de groep moeten veranderen, maar de buitenwereld. Andere zelfhulpgroepen worden professionele instellingen. In door beroepskrachten geleide instellingen wordt bovendien vaak met zelfhulpachtige methodieken gewerkt.

Misschien de belangrijkste functie die de echte zelfhulpgroepen kunnen vervullen, is die van ondersteunende hulp. Hierbij gaat het er niet zozeer om oplossingen voor problemen te vinden of nieuwe gedragingen aan te leren,

<sup>55</sup> P. Laslett, *The World We have Lost*; London, Methuen and Company Ltd, 1965, p. 84–112.

<sup>56</sup> J. Matse, 'De Nederlandse samenleving en zijn bejaarden', *Tijdschrift voor Agologie*, 7e jaargang, nr. 5, 1978, p. 261–280.

als wel om het mensen mogelijk te maken in een crisissituatie het leven aan te kunnen. Het lijkt erop dat lotgenoten elkaar in veel gevallen goed kunnen helpen, doordat ze over identieke ervaringen beschikken en vaak op één lijn zitten met betrekking tot hun gevoelens. Veel professionele hulp (van met name huisartsen en maatschappelijk werkers) is gericht op een dergelijke ondersteunende hulp en het is denkbaar dat op dit terrein een verdere uitbreiding van het verschijnsel zelfhulp mogelijk is. Samenwerking met de desbetreffende professionals bij de selectie, verwijzing en eventuele begeleiding ligt voor de hand.

Het verschijnsel zelfhulpgroep mag zich in een toenemende belangstelling verheugen, hetgeen blijkt uit het toenemende aantal zelfhulpgroepen en publicaties daarover.<sup>57</sup> Over het algemeen beoordeelt de literatuur de therapeutische mogelijkheden van zelfhulp positief. Daarnaast is het echter van belang de verspreidingsmogelijkheden juist te schatten. In dit verband kan worden gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat de mate van overeenkomst tussen zelfbeeld en beeld van de zelfhulpgroep van invloed is op de geneigtheid toe te treden tot de groep. Het blijkt dat het beeld van de zelfhulpgroep het meest overeenkomt met het zelfbeeld van de middenklasse. Het is derhalve niet onaannemelijk dat de verspreiding van zelfhulp tot de hogere sociale milieus beperkt zal blijven. Zijderveld legt een verband tussen het zelfhulpverschijnsel en het in de maatschappij overheersende ethos met betrekking tot verzorging. Hij constateert dat zelfhulp past in het moralistische ethos, dat men vooral in de Verenigde Staten aantreft, het land van oorsprong van het zelfhulpverschijnsel. In Nederland overheerst een consumptieve instelling ofwel een immoralistisch ethos, dat een eigen ontstaansgeschiedenis heeft in de (intern hiërarchische) zuilenstructuur en geenszins het produkt is van de na-oorlogse verzorgingsstaat.<sup>58</sup> Er is echter wel sprake van een wederzijdse aantrekkingskracht tussen consumptieve instelling en verzorgingsstaat. In het privé-initiatief heerst namelijk de neiging om via subsidiëring of anderszins zo snel mogelijk door de overheid te worden overgenomen.<sup>59</sup> Veelal constateert men dan een kwantitatief tekort in de beroepszorg, waarin men slechts tijdelijk wenst te voorzien. Ondanks de positieve waardering van het zelfhulpverschijnsel, dient men zich bewust te zijn van de beperkte verspreidingsmogelijkheden en de continuïteitsproblemen van zelfhulp als vorm van verzorgingsaanbod.

#### Het georganiseerde vrijwilligerswerk

Een groot deel van het welzijnswerk werd vroeger bijna uitsluitend door vrijwilligers verricht, die een groot deel van hun vrije tijd onbezoldigd aan dit werk besteden. Voor veel vrouwen vormde het vrijwilligerswerk hun enige binding met het maatschappelijk gebeuren. Voor vrouwen was het immers niet gebruikelijk betaalde arbeid te verrichten, wanneer dit niet financieel strikt noodzakelijk was. Geleidelijk aan is het arbeidsintensieve dienstverlenende werk overgenomen door betaalde krachten en is er een norm ontstaan, dat werk dat verricht wordt voor anderen en dat veel tijd kost, door betaalde krachten dient te worden verricht. Vrijwilligersorganisaties die actief zijn op het terrein van hulpverlening, op bijvoorbeeld huishoudelijk gebied, zien het ook meer als hun taak om vooral aanvullende hulp ten aanzien van betaalde krachten te verschaffen.

Toch zijn de normen ten aanzien van welk werk betaald dient te worden niet bij alle groepen het zelfde, getuige de discussie tussen de FNV en de Nederlandse Organisatie voor Welzijnswerkers (die een eigen sectie vrijwilligers heeft). De FNV is er voorstander van dat activiteiten die gericht zijn op de bevrediging van primaire behoeften van derden, waarbij men vrijwel niet zonder hulp kan, betaald worden. Ook werk dat in een zodanige gezagsverhouding wordt verricht

<sup>57</sup> H.J. van Daal, *Zorg in eigen beheer*, op. cit., p. 43 e.v..

<sup>58</sup> Omgekeerd is de verzorgingsstaat zeker niet het produkt van het immoralistisch ethos, want de verzorgingsstaat is ideologisch gezien het technocratische resultaat van materiële (en demografische) moderniseringsprocessen.

<sup>59</sup> H.P.M. Adriaansens, A.C. Zijderveld, op. cit., p. 124 e.v..

(bijv. met de verplichting persoonlijk aanwezig te zijn) dat het lijkt op een arbeidsovereenkomst dient betaald te worden.<sup>60</sup> De NOW gaat ervan uit dat in de praktijk geen geld aanwezig is om het vele werk dat gedaan kan worden (door bijv. werklozen of WAO-ers) te betalen. Ook vanuit de behoeften aan vrijwilligerswerk pleit men voor meer mogelijkheden voor onder andere dienstverlenend vrijwilligerswerk. De NOW is voorstander van grotere inzet van vrijwilligers binnen het kader van een basisinkomen voor iedereen. Naarmate het voor meer mensen moeilijk wordt om betaald werk te krijgen of naarmate meer vrouwen die zich voorheen niet op de arbeidsmarkt oriënteerden, buitenshuis willen gaan werken, zal het moeilijker worden dit arbeidsaanbod te weigeren. Onder de druk van dergelijke omstandigheden zou het moeilijker worden de schepping van nieuwe betaalde arbeidsplaatsen af te dwingen zoals de FNV wil, aldus de opvatting van de NOW.<sup>61</sup> Op dit ogenblik is niet na te gaan hoe groot de maatschappelijke draagvlakken zijn voor de standpunten van respectievelijk de FNV en de NOW.

Uit de voren weergegeven discussie blijkt dat het vrijwilligerswerk wel als een alternatieve mogelijkheid voor betaalde arbeid wordt gezien. Problematisch hierbij is echter dat voor mannen vrijwilligerswerk geen alternatief is maar een aanvulling en onder vrouwen de animo voor betaald werk groter blijkt te zijn dan voor vrijwilligerswerk.<sup>62</sup> Ten aanzien van dit punt kan worden geconstateerd dat belangrijke maatschappelijke groeperingen (vakbeweging en emancipatiekringen) reeds stelling hebben genomen. Een en ander kan ertoe leiden dat de maatschappelijke discussie over het te voeren vrijwilligersbeleid in de toekomst geblokkeerd wordt. Voor een belangrijk deel moet dit worden toegeschreven aan de verschillende interpretaties die aan het vrijwilligerswerk worden gegeven. Het is daarom van belang om bij de beleidsbepaling uit te gaan van het vrijwillig initiatief in het algemeen en vervolgens te differentiëren. Aldus treedt aan het licht welke vormen van vrijwillig initiatief niet omstreden zijn.

In het georganiseerde vrijwilligerswerk voltrekken zich geleidelijk aan belangrijke structurele ontwikkelingen: oude vormen van ontwikkelingswerk, zoals het altruïstische of bevoogdende werk, nemen in betekenis af (soms verandert een organisatie van karakter) en nieuwe vormen, zoals het op emancipatie of belangenbehartiging gerichte en politieke vrijwilligerswerk, worden belangrijker. Dergelijke ontwikkelingen geven de mogelijkheden aan waarbinnen een beleid gericht op expansie van het vrijwilligerswerk met succes zou kunnen opereren. Met het oog op het toekomstig beleid ten aanzien van vrijwillige arbeid, dient echter niet alleen rekening te worden gehouden met de richting waarin het georganiseerde vrijwilligerswerk zich ontwikkelt, maar ook met de mate waarin onder de mensen de bereidheid aanwezig is om vrijwillige arbeid te verrichten.

In een schriftelijke enquête in de gemeente Nieuwegein zijn door de WRR motieven voor het verrichten en de satisfactie van betaald werk, vrijwilligerswerk en huishoudelijk werk onderzocht.

Wat de motieven voor het betaalde werk betreft, blijkt in bepaalde opzichten sprake te zijn van overeenkomsten en in andere opzichten van verschillen tussen degenen die betaalde en onbetaalde arbeid verrichten. Door beiden worden als gemeenschappelijke motieven genoemd de maatschappelijke betrokkenheid en zeggenschap en zelfontplooiing. Waar echter de betaald werkenden ook gericht zijn op 'inkomen' en op 'sociale contacten en maatschappelijk nut', spelen deze gezichtspunten bij degenen die geen betaald werk verrichten, geen rol. In hun opvatting treden in de plaats daarvan twee andere factoren en wel de vooruitzichten en mogelijkheden om extra geld te verdienen door extra inspanning en maatschappelijke waardering. Van degenen die betaald

<sup>60</sup> FNV-informatie nr. 39, Beleidsgroep Maatschappelijk Welzijn, *De Federatie Nederlandse Vakbeweging spreekt zich uit over vrijwilligerswerk*; Amsterdam, Voorlichtingsdienst FNV, 1980.

<sup>61</sup> FNV versus NOW; *NOW-nieuws*, 4e jaargang, nr. 7, augustus 1981.

<sup>62</sup> Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek BV (IPM), *Maatschappelijke participatie van vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid; onderzoek in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en CRM*; Schiedam, IPM bv, 1974.



werk verrichten, treden verschillen aan het daglicht tussen hen die wel en geen vrijwilligerswerk verrichten voor zover het de factor maatschappelijke waardering van dit werk betreft. De niet-vrijwilligers hebben een significant hogere score voor maatschappelijke waardering dan degenen die naast hun betaalde werk nog vrijwilligerswerk doen. Dit zou aldus geïnterpreteerd kunnen worden dat de niet-vrijwilligers eenzijdiger gericht zijn op hun betaald werk en daardoor de daarmee verbonden maatschappelijke waardering hoger aanslaan en er wellicht meer afhankelijk van zijn.<sup>63</sup> Een dergelijke interpretatie zou een indicatie kunnen inhouden voor het feit dat een proces van verruiming van alternatieven ten aanzien van arbeid — door bijvoorbeeld herwaardering van vrijwilligers- en huishoudelijk werk — op weerstand kan stuiten bij degenen die zich sterk met hun betaald werk identificeren. Hier zou een punt van nader onderzoek kunnen liggen, namelijk of de benodigde tolerantie aanwezig is om dergelijke maatschappelijke veranderingen te introduceren.

Wat het verrichten van vrijwilligerswerk betreft, blijken vooral vier factoren van belang, te weten sociale contacten; waardering door de maatschappij; betrokkenheid bij maatschappelijke ontwikkelingen en financiën. Voor het verrichten van vrijwilligerswerk speelt een groot aantal factoren een rol; de vier genoemde factoren hebben voor vrijwel alle vrijwilligers betekenis. Degenen die geen vrijwilligerswerk verrichten, zien vooral die aspecten van het vrijwilligerswerk die ook in de sfeer van het betaalde werk van belang zijn, zoals de materiële en sociale voordelen en zelfstandigheid. Op dit punt manifesteert zich dan ook het belangrijkste verschil tussen vrijwilligers en niet-vrijwilligers aangaande de motieven om vrijwilligerswerk te verrichten. Laatstgenoemden zijn meer gericht op de 'beloning'. Hun dispositie ten opzichte van vrijwilligerswerk is op deze factor anders dan van vrijwilligers; zij staan minder belangeloos ten opzichte van vrijwilligerswerk.

De materiële gerichtheid van de niet-vrijwilliger zou kunnen wijzen op een in geringere mate gesocialiseerd zijn van deze categorie van mensen ten aanzien van 'burgerlijke' normen van de middenklasse, waarin naast de aandacht voor de eigen loopbaan en financiële positie ook ruimte is om iets voor de gemeenschap te doen. Wanneer deze hypothese bevestigd zou worden, zou dit kunnen betekenen dat een vergroting van het vrijwilligerswerk — meer mensen erbij betrekken — een zaak is van lange termijn. Het gaat dan immers om socialisatieprocessen, die naar hun aard vrij langzaam verlopen. Bovendien hoeven deze processen niet noodzakelijkerwijs in de richting te gaan van een versterking van de oriëntatie op dit aspect van het huidige waarden- en normenpatroon.

De motieven met betrekking tot huishoudelijk werk vertonen intrigerende verschillen tussen degenen die wel en die geen huishoudelijk werk verrichten. Voor degenen die huishoudelijk werk verrichten, zijn de belangrijkste motieven: autonomie, zich verdienstelijk maken, invloed uitoefenen op het eigen bestaan en gezin vanuit eigen opvattingen en de zekerheid van een gezinsinkomen. Voor degenen die niet het huishouden doen, komen deze motieven overeen wat betreft de factoren autonomie, zekerheid van een gezinsinkomen en het uitoefenen van invloed. Echter de factor belangeloosheid ontbreekt. In de plaats daarvan verschijnt een factor, die benoemd zou kunnen worden als: het dilemma tussen financiële onafhankelijkheid en opvoedingsgerichtheid. Uit een vergelijking van de motieven om huishoudelijk werk te verrichten tussen personen die wel en geen betaald werk verrichten, en tussen mannen en vrouwen, blijkt dat degenen die geen huishoudelijk werk verrichten toch qua motivatie niet ver af staan van degenen die dit wel doen. Zij lijken derhalve voldoende toegerust om, indien dit om bepaalde redenen gewenst of noodzakelijk zou zijn, deze werkzaamheden te verrichten.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de oriëntatie op vrijwilligerswerk en het feitelijk gedrag ter zake zowel bepaald wordt door een zekere 'belangeloosheid' als door een meer algemene betrokkenheid op de waarden en

<sup>63</sup> Hier zij ook gewezen op de uiteenzetting in hoofdstuk 7, over inkomensgaranties zonder werkplicht, met name paragraaf 4 waarin een typologie van werknemers wordt gegeven met betrekking tot identificatie met onze (prestatie)maatschappij.

normen van onze samenleving. De mogelijkheden om vrijwilligerswerk een grotere functie te geven en meer mensen bij deze werkzaamheden te betrekken, lijkt een zaak van langere termijn. Voor mensen die geen vrijwillige arbeid verrichten, lijkt de bereidheid om hiertoe over te gaan sterk bepaald te worden door mogelijkheden aan de vrijwillige arbeid materiële en immateriële beloning te ontnemen. Kennelijk speelt het principe van wederkerigheid voor potentiële vrijwilligers een vooraanstaande rol.

Verder is vrijwilligerswerk vooral voor degenen die niet-betaald werk verrichten (dus niet zelf door middel van een betaalde baan in hun levensonderhoud hoeven voorzien) een aanzienlijke bron van satisfactie. Hun betrokkenheid op het vrijwilligerswerk is sterker dan van degenen die wel een betaalde baan hebben.

Met een ontwikkeling in de richting van toenemende ervaring met betaald werk — met name vrouwen hebben zich steeds vaker op de arbeidsmarkt begeven — is er een tendens aanwezig die juist afleidt van vrijwilligerswerk. De compenserende functie van vrijwilligerswerk krijgt minder gewicht.

Het patroon van motivatie en van satisfactie vertoont een zodanige structuur, dat bij het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen met betrekking tot vrijwilligerswerk de relatie tot betaald en huishoudelijk werk uitdrukkelijk in acht moet worden genomen.

### Betaald vrijwilligerswerk

Bij langdurige onbetaalde hulp komt bij de meeste mensen de behoefte aan wederkerigheid in het geding. Om hieraan tegemoet te komen zou geringe betaling kunnen worden overwogen. Hiermee zouden de scheidslijnen tussen betaald en onbetaald werk nog meer vervagen dan soms nu al, gemeten naar de aard van het werk, het geval is. In brede kring stuit echter het bevorderen van laagbetaalde hulpverlening op tegenstand (vakorganisaties, politieke groeperingen en welzijnsinstellingen). Dit is duidelijk aan het licht getreden bij de invoering van de zogenoemde alpha-hulpverlening in de gezinsverzorging.

De alpha-hulpverlening is een vorm van bemiddelingshulp waarbij puur huishoudelijke hulp wordt geboden door hulpverlenenden, die niet in dienst van de instelling voor gezinsverzorging zijn. Zij hebben een arbeidsovereenkomst met de hulpvragers, die in staat moeten zijn om de rol van werkgever te vervullen. Hun status is die van "betaalde vrijwilliger". De instelling bemiddelt bij het tot stand komen van de overeenkomst tussen hulpvrager en alpha-hulpverlenende, maar begeleidt de hulpverlenende verder niet. Vooral voor bejaarden, die vaak gedurende enkele uren per dag iemand nodig hebben voor wat huishoudelijk werk, is dit een goede aanvulling op het hulpverleningspakket. Doordat de hulpverlenende geen dienstverband aangaat met de instelling, is er voor de gezinsverzorging een kostenbesparende factor, waarbij 1 uur traditionele hulpverlening gelijk staat aan 1,4 uur alpha-hulpverlening.<sup>64</sup> Waarschijnlijk op grond van deze overwegingen heeft het ministerie van CRM destijds besloten de invoering van de alpha-hulp te bevorderen en andere experimenten die destijds gelijk met de alpha-hulp als positieve mogelijke werkvormen zijn voorgedragen, voorlopig te laten rusten.<sup>65</sup>

Als voornaamste bezwaren tegen de alpha-hulpverlening worden aangevoerd:

- a. kwaliteitsvermindering van de hulpverlening;
- b. onvoldoende arbeidsvoorwaarden voor de hulpverlenende.

De kritiek komt tot uiting in de beschuldiging dat de alpha-hulp niet als uitbreiding, maar als vervanging van het traditionele hulpaanbod wordt gebruikt, zodat het in feite een verkapte bezuinigingsmaatregel is.<sup>66</sup>

De Katholieke Gezinszorg Amsterdam (KGZ) heeft een enquête-onderzoek

<sup>64</sup> M.M.H. Kamp, *Anders denken over Alpha-hulpverlening?*, Centrale Raad voor de Gezinsverzorging, Utrecht, 1979.

<sup>65</sup> Ministerie van CRM/Centrale Raad voor de Gezinsverzorging, *Eindrapport van de Stuurgroep Experimenten Gezinsverzorging* (SEG); Rijswijk, 1975.

<sup>66</sup> Centrale Raad voor de Gezinsverzorging, *ibid.*, p. 16.

verricht naar een aantal aspecten van de aldaar ingevoerde alpha-hulp.<sup>67</sup> Daaruit blijkt dat alpha-helpsters gemiddeld 22 uren in 4 weken werken, hetgeen onvoldoende is voor een zelfstandig inkomen. Vrijwel alle alpha's hadden dan ook andere besognes naast hun werk, met name studie of gezin. Deze bezigheden genieten kennelijk prioriteit gezien het snelle verloop onder de alpha-hulpen. Het ziet er naar uit dat het alpha-hulpbestand in  $\pm$  3 jaar geheel vervangen moet worden, terwijl dit in de traditionele hulpverlening zo'n 6 jaar duurt. Van het alpha-arbeidsaanbod is 36% ouder dan 34 jaar, 23% is alleenstaand of samenwonend, 23% heeft geen kinderen, de rest wel, vooral in de leeftijd van 6–14 jaar. Opmerkelijk is dat een groot aantal alpha-helpsters een opleiding heeft genoten waarvan men nu niet meteen zou verwachten dat ze daarmee op alpha-werk aangewezen zijn (Mavo of hoger). De KGZ concludeert op grond van deze en andere gegevens dat een alpha-hulp iemand is die bereid is voor anderen het zware huishoudelijke werk te doen, op voorwaarde dat dit kan gebeuren dichtbij huis zodat andere belangen, zoals de verzorging van het eigen gezin en de kinderen of de eigen studie, daardoor niet in de verdrukking komen. Ondanks deze voorwaarden blijkt het aanbod van de alpha-helpsters voldoende te zijn om aan de hulpvraag te voldoen. Er is een duidelijke bereidheid tot het verrichten van alpha-arbeid.

### Hulp door betaalde krachten

Er zijn verscheidene redenen aan te geven waarom activiteiten door betaalde krachten dienen te worden uitgevoerd. Betaling biedt de mogelijkheid om in grotere mate dan bij vrijwilligerswerk eisen te stellen aan deskundigheid, te leveren prestatie en te investeren tijd. Er kan behoefte zijn aan de inzet van verschillende typen betaalde krachten: specifiek deskundigen voor het uitvoerend werk met cliënten — met name met deskundigheid die verkregen is door opleiding en training — niet-specifiek deskundige uitvoerende werkers, begeleidende krachten — veelal beschikkend over een specifieke deskundigheid — en betaalde krachten voor taken op het gebied van organisatie, coördinatie en administratie. Betaalde krachten voor het uitvoerend werk met cliënten lijken vooral nodig wanneer het gaat om taken die een voortdurende en voor de cliënt onmisbare inzet vragen en voor taken die een specifiek vakmanschap vereisen.

In de praktijk zal men soms met grensgevallen te maken hebben, zodat de meningen verdeeld zullen zijn over de vraag of een betaalde kracht gewenst is. Vakbonden zullen die wens vaak sneller uiten. Op sommige werkterreinen is het nog geheel niet duidelijk of de door opleiding verkregen vakkennis ook tot betere resultaten in het werk met cliënten leidt.

Op sommige terreinen wordt geëxperimenteerd met betaalde krachten voor het uitvoerende werk die niet beschikken over een specifieke opleiding voor het werk. Het gaat daarbij vaak om mensen met capaciteiten op grond van aanleg en ervaring. Bij gespreksgroepen in de geestelijke gezondheidszorg werken bijvoorbeeld niet-specifiek opgeleide medewerkers samen met geschoolde therapeuten en het lijkt erop dat dergelijke vormen van samenwerking tot bevredigende resultaten aanleiding kunnen geven.<sup>68</sup> Een dergelijke inschakeling van niet-specifiek geschoolden kan vooral nuttig zijn bij het werk met groepen uit de samenleving met een geheel eigen cultuur. Zo wordt in de Verenigde Staten bij de hulpverlening aan etnische minderheden veel gewerkt met 'exotische' krachten: hulpverleners die traditioneel in de desbetreffende groepering een helpersrol vervullen.<sup>69</sup>

Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat bij de introductie van betaald werk vaak plotseling opleidingseisen gesteld worden die het de vrijwilli-

<sup>67</sup> Katholieke Gezinszorg Amsterdam, *De alpha-hulp bij de KGZ Amsterdam; evaluatienota per juni 1980*; Amsterdam, 1980.

<sup>68</sup> M.A. Bremer-Schulte, *Medehelpers in de geestelijke gezondheidszorg*; Nijmegen, Dekker en Van der Vegt, 1974.

<sup>69</sup> M. Gershon and H.B. Billen, *The Other Helpers*; Lexington (Mass), Lexington books, 1977.

ger die voordien het werk op bevredigende wijze vervulde, onmogelijk maakt de betaalde functie te gaan vervullen.<sup>70</sup> In vele werkvormen (bijvoorbeeld het open jongerenwerk) wordt er over geklaagd dat de opleidingseisen die de overheid stelt, veelal indequaat zijn. Ervaring wordt in het werk zelf vaak belangrijker gevonden.<sup>71</sup> Het lijkt er dus op dat veel uitvoerend werk, dat onder andere vanwege de continuïteit betaald dient te worden, verricht kan worden door mensen die niet beschikken over een scholing in bijvoorbeeld de sociaal-agogische sector.

Specifiek geschoolde deskundigen kunnen wellicht in sterkere mate dan nu een rol spelen bij het adviseren op de achtergrond en bij het doorgeven van kennis aan niet-geschoolde krachten en mensen in zelfhulpgroepen. Daarnaast blijkt er bij organisaties met weinig of geen beroepskrachten behoefte te zijn aan ondersteuning door betaalde krachten voor administratieve en organisatorische taken.

Uit het vorenstaande blijkt dat zowel ontwikkelingen in de behoeften als ontwikkelingen in de onbetaalde hulpverlening een rol spelen bij de vraag naar en de inrichting van de beroepszorg. De omvang van de beroepszorg wordt echter in sterke mate bepaald door de ontwikkelingen in het arbeidsaanbod en door de financiële beleidsruimte van de overheid.

Het tweede bulletin in het kader van het SCP/CPB project Personeelsvoorziening kwartaire sector geeft een eerste verkenning van de mogelijke personeelssterkte in de kwartaire sector tot 1990.<sup>72</sup> Als basis van de vooruitberekening is gekozen voor extrapolatie van het gebruik van voorzieningen, rekening houdend met de ontwikkeling van de bevolking naar omvang en leeftijdsopbouw. Een mogelijke ontwikkeling van het arbeidsvolume is hieruit afgeleid op basis van constante verhoudingen tussen de personeelssterkte en de gehanteerde gebruiksindicatoren. De referentieraming van het arbeidsvolume tot 1990 is in tabel 6.7 weergegeven.

Tabel 6.7. Referentieraming van de totale personeelssterkte (x 1000 manjaren)

Sector	1977	1980	1985	1990	toename 1980-1990	jaarlijkse groei (%) 1980-1990
Stamurale gezondheidszorg	215	219	221	239	+20	0,9
Urgente gezondheidszorg	53	55	61	65	+10	1,7
Maatschappelijke dienstverlening	102	107	116	125	+18	1,6
Sociaal-cultureel werk, cultuur						
Recreatie	16	18	19	21	+ 3	1,6
Urgig sociaal-cultureel werk e.a.	23	25	29	33	+ 8	2,8
Wetenschappelijk onderzoek	261	264	255	238	-26	-1,0
Geestelijke sfeer	17	17	17	16	- 1	-0,6
Openbaar vervoer	39	40	45	46	+ 6	1,4
Openbaar bestuur	416	430	436	441	+11	0,3
Totaal	1142	1175	1199	1224	+49	0,4

Bron: SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*; 1980.

De resultaten moeten uitdrukkelijk worden gezien in het licht van de gemaakte veronderstellingen en beperkingen. In dit verband is het belangrijk er op te wijzen dat verondersteld is dat de verhouding tussen personeel en diensten zich in de toekomst niet zal wijzigen en dat geen rekening is gehouden met het huidige overheidsbeleid ten aanzien van de diverse deelsectoren. Hoezeer het uitgangspunt van een gelijkblijvende verhouding tussen personeel en diensten van betekenis is voor de uitkomsten van de referentieraming, laat zich

<sup>70</sup> FNV versus NOW; *NOW-nieuws*, op. cit..

<sup>71</sup> H.J. van Daal, *Open jongerencentra en hun problemen*; 's-Gravenhage, NIMAWO, 1978.

<sup>72</sup> SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

duidelijk illustreren aan de hand van de ontwikkelingen in de achter ons liggende periode (1972–1978). De gemiddelde jaarlijkse toename van de personeelssterkte in manjaren is over die periode voor circa 40% toe te schrijven aan het verloop van de gebruiksindicatoren die zijn gehanteerd om de omvang van de dienstverlening weer te geven. De overige 60% zijn toe te schrijven aan factoren als kwaliteitsverbetering c.q. intensivering van de dienstverlening en verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden.<sup>73</sup>

De keuze voor een gelijkblijvende verhouding tussen personeelssterkte en gebruiksindicatoren leidt tot relatief lage groeicijfers in vergelijking met het verleden, namelijk 0,4% gemiddeld per jaar tegenover 2,8% voor de periode 1969–1977. Voortzetting van de ontwikkeling in het verleden, dat wil zeggen over het algemeen een voortdurende intensivering van de dienstverlening, zou naar schatting een verdubbeling van de geraamde groei betekenen, oftewel 0,8%. De netto-groei van de werkgelegenheid van 49.000 manjaren tussen 1980 en 1990 wordt dan ook uitdrukkelijk als een referentieraming gepresenteerd.

De referentieraming van de werkgelegenheid kan worden geconfronteerd met het arbeidsaanbod van specifiek quartair opgeleiden. Als specifiek quartair opleidingen gelden opleidingen in de (para)-medische en sociaal-culturele sfeer, evenals opleidingen voor onderwijsgevenden, het kunstonderwijs en de literaire en exacte opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. In totaal moet voor de periode 1980–1985 rekening worden gehouden met een specifiek quartair opgeleid arbeidsaanbod van circa 135.000 manjaren. Dit komt neer op 27.000 manjaren per jaar ofwel een jaarlijkse groei van 4,8%. De groei van het aanbod van quartair opgeleiden overtreft hiermee duidelijk de vraag. De grootste verschillen lijken te verwachten in het onderwijs, gevolgd door de sociaal-culturele sector en tenslotte de gezondheidszorg. Bezien vanuit het arbeidsaanbod heeft de beroepszorg in de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk dus meer dan voldoende groeipotenties.

Uit het gezichtspunt van werkgelegenheid ziet het beleid zich geplaatst voor de noodzaak de mogelijkheden van de quartaire sector als werkgelegenheidsinstrument onder ogen te zien. Er zijn diverse mogelijkheden om tot verruiming van de vraag naar arbeid in de quartaire sector te komen. Arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid zijn twee mogelijkheden die in hoofdstuk 3 van dit rapport uitgebreid zijn behandeld. Een derde mogelijkheid is de vraagverruiming via een stijging van de personeelssterkte per gebruiker of gebruikseenheid. Niet minder dan 60% van de toename van de quartaire werkgelegenheid was hieraan toe te schrijven. Ten slotte ligt een mogelijkheid tot verruiming in het openleggen van nieuwe gebieden van quartaire werkgelegenheid. Naast overwegingen die betrekking hebben op de harmonie tussen de creatie van arbeidsplaatsen en de mate waarin een professioneel verzorgingsaanbod uit het oogpunt van verzorgingsbehoeften gewenst is, speelt de financiële beleidsruimte een belangrijke rol als randvoorwaarde bij het hanteren van de quartaire sector als werkgelegenheidsinstrument.

Het rapport *De kwartaire sector in de jaren tachtig* geeft een globale schatting van de kosten en de financiering van de quartaire sector in 1985 en 1990, indien de werkgelegenheid en de exploitatiekosten overeenkomstig de referentieraming met 0,4% zou toenemen. Het aandeel van de sector onderwijs en onderzoek in de totale exploitatielasten daalt, zowel relatief als absoluut, terwijl het aandeel van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening toeneemt. Ondanks deze verschuivingen tussen deelsectoren blijven de kosten per arbeidsplaats (bij constante lonen en prijzen) vrijwel onveranderd. De uitgaven van overheid en sociale verzekering ten behoeve van de quartaire sector te zamen nemen toe met circa 0,3% per jaar, dat wil zeggen minder snel dan de totale kosten. Dit laatste hangt samen met de vermindering van het aandeel van de onderwijssector in de totale kosten ten gunste van andere

<sup>73</sup> SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*; op. cit., p. 145.

sectoren, waar eigen bijdragen een belangrijke rol spelen.<sup>74</sup> Dit is onder andere het geval in de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk.

Het spreekt vanzelf dat naarmate de overweging veld wint om de potenties van de quartaire sector voor de werkgelegenheid aan te spreken de financiële beleidsruimte van doorslaggevende betekenis wordt. Het ligt dan ook voor de hand om naast de uitbreidingseisen die de hulpvraag stelt, de budgettaire neutrale mogelijkheden van vraagverruiming na te gaan, te weten deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting (zie hoofdstuk 3).

#### 6.2.4 *Aanknopingspunten voor het beleid*

Gelet op het totale spectrum van het vrijwillig initiatief, kan worden geconcludeerd dat de middelen die het beleid kan aanwenden om de expansie aan te moedigen, per soort van vrijwillig initiatief nogal verschillen.

Bij zelfzorg dient hoofdzakelijk te worden gedacht aan voorlichting ten behoeve van het eigen welbevinden en rolvoorbereiding teneinde andermans taken in het huishouden te kunnen overnemen. Zelfzorg kan in samenhang worden gezien met de extramuraal zorg. Hierbij kan worden gedacht aan het netwerk van onderlinge hulp, mantelzorg en beroepszorg. Ook zelfhulp kan in verband met psycho-sociale problemen in samenhang met zelfzorg worden gezien.

Als het beleid zou inhaken op de expansiemogelijkheden van mantelhulp en onderlinge hulp, kan dit betekenen dat geanticipeerd wordt op ontwikkelingen die soms nog in een pril stadium verkeren. Te denken is aan het stimuleren van grotere samenlevingsverbanden. Spontane opbloei hiervan ondervindt nu nog vele belemmeringen in de juridische en fiscale sfeer. Het beleid kan echter aansluiting vinden bij gangbare vormen van maatschappelijke dienstverlening en vernieuwingen. Expansie van mantelhulp en onderlinge hulp lijkt zeer gebaat te zijn bij het stimuleren van voorzieningen zoals buurtcentra, gemeenschappelijke ruimtes in flatgebouwen, nieuwe woonvormen, verenigingen en dergelijke. Een concrete beleidsmogelijkheid is de instelling van bemiddelingsbureaus voor onderlinge hulp; deze zijn zeer wel inpasbaar in de huidige voorzieningen voor het club- en buurthuiswerk en het (wijk)opbouwwerk. Voorts is te overwegen om de vrijwilligerscentrales en vrijwilligersvacaturebanken meer ten dienste van de onderlinge hulpverlening aan te wenden. Deze zijn nu nogal eenzijdig op bepaalde soorten vrijwilligerswerk gericht.

Zelfhulpgroepen kunnen positieve veranderingen in het gedrag tweebrengen bij daartoe gemotiveerde mensen. Het wordt mogelijk geacht langs deze weg een groter aantal mensen met problemen te bereiken dan via uitsluitend beroepszorg mogelijk is. Er zouden in verschillende regio's en grotere gemeenten instellingen in het leven geroepen kunnen worden die geld en andere voorzieningen beschikbaar stellen aan zelfhulpgroepen. Ook kan worden gedacht aan speciale organen of afdelingen van overheidsinstellingen, om het beleid ten aanzien van het verschijnsel zelfhulp te ontwikkelen.

Vrijwilligerswerk in georganiseerd verband biedt perspectief wanneer:

- het aansluit bij de in opkomst zijnde nieuwe vormen, zoals het op emancipatie of belangenbehartiging gerichte en politieke vrijwilligerswerk. Men zou hier van de natuurlijke groeisectoren in het vrijwilligerswerk kunnen spreken;

- het incidentele en overbruggende hulpverlening betreft;

- er sprake is van wederkerigheid.

Het wederkerigheidsprincipe komt vooral tot uitdrukking in het vrijwilligerswerk dat leden van een vereniging en gebruikers van een voorziening kunnen verrichten. In tal van organisaties kan de gebruikersparticipatie aanzienlijk worden vergroot. De overheid kan hierbij stimulerend optreden door

<sup>74</sup> SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*; p. 144. Inmiddels hebben SCP en CPB een tweede verkenning van de mogelijke personeelssterkte verricht, waarin een aantal varianten zijn opgenomen. Zie: SCP/CPB, *Planvorming kwartaire sector*; SCP-cahier nr. 25, Rijswijk 1981.

middel van wetgeving, subsidiëring en voorlichting. Experimenten met participatievormen zouden gestimuleerd kunnen worden om op dit gebied duurzame ontwikkelingen op gang te brengen. Nieuwe initiatieven op het gebied van het vrijwilligerswerk blijken vaak de eerste reacties te zijn op structurele veranderingen in het behoeftenpatroon.

Betaald vrijwilligerswerk lijkt vanuit het arbeidsaanbod bezien wel groeimogelijkheden te bezitten. Op grond hiervan zou men kunnen overwegen om arbeidsvormen vergelijkbaar aan de alpha-hulpverlening ook in andere deelgebieden van de maatschappelijke dienstverlening te introduceren. Te denken is dan aan werkvormen waar het wederkerigheidsprincipe in mindere mate aanwezig is en waar toch min of meer permanente zorg is geboden, zoals bejaardenoorden. De introductie van alpha-arbeid in bijvoorbeeld bejaardenoorden zou de komende jaren niet ten koste gaan van de huidige omvang van de werkgelegenheid in dit werkgebied, maar wellicht wel ten koste van de groei van normale arbeidsplaatsen, welke zal moeten plaatsvinden om aan de nog steeds stijgende vraag te kunnen voldoen. Voor- en nadelen zullen echter eerst moeten worden afgewogen. Zo zal onderzocht moeten worden welke taken zonder gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening als geheel in alpha-verband kunnen worden verricht. Voorts zou onderzocht moeten worden of de bereidheid tot het verrichten van alpha-hulpverlening samenhangt met het tekort aan arbeidsplaatsen in deeltijd. Een belangrijk spanningsveld is gelegen in de matige arbeidsvoorwaarden. Er is jarenlang voor gestreden om op dit gebied een bepaald niveau te bereiken, zowel wat betreft betaling als rechtspositie. Het is de vraag of men bereid zal zijn een stapje terug te doen, ook al gaat het om een marginaal gedeelte van de afhankelijke beroepsbevolking.

Enige spanning lijkt ook aanwezig waar het gaat om beheersing van de in- en uitschakeling van arbeid. Het bevorderen van alpha-hulp is in dit opzicht strijdig met het huidige overheidsbeleid ten aanzien van de uitzendarbeid. Uitzendarbeid komt overigens vrij algemeen in werkgebieden als bejaardenoorden voor. Introductie van alpha-arbeid in werkgebieden waar ook vrijwilligers zonder betaling actief zijn, kan ertoe leiden dat vrijwilligers ofwel gedemotiveerd raken of eenzelfde betaling zullen gaan verlangen. Betaald vrijwilligerswerk kan de expansiemogelijkheden van onbetaald vrijwilligerswerk beknotten. Het gaat hier echter vaak om assisterend vrijwilligerswerk in instellingen op sterk geprofessionaliseerd gebied, zoals de gezinsverzorging en bejaardenoorden, kortom georganiseerd vrijwilligerswerk dat al even omstreden is als de alpha-hulpverlening. Het grootste deel van de vrijwillige hulpverlening functioneert echter niet in concurrentie tot de betaalde hulpverlening.

Bij zelfhulp, assisterend vrijwilligerswerk in instellingen en betaald vrijwilligerswerk kan wel sprake zijn van concurrentie met de betaalde hulpverlening. Hier kunnen dus substitutie-effecten optreden. Dit geldt vooral voor het uitvoerende betaalde werk, waar professionele deskundigheid geen rol speelt of van ondergeschikte betekenis is. Het is hier dat substitutie kan plaatsvinden en door velen wordt gevreesd. Expansie van het assisterend vrijwilligerswerk in geprofessionaliseerde instellingen kan vooral de groei van de werkgelegenheid van de lager geschoolde vrouw gaan beconcurreren. In de sector maatschappelijke dienstverlening is immers het aantal werkzame vrouwen op alle niveaus groot en zijn voorts op alle niveaus veel deeltijdbanen te vinden. Om aan onzekerheid op dit punt een eind te maken, verdient het aanbeveling mogelijke en feitelijke substitutie tussen betaalde en onbetaalde arbeid in instellingen over een zekere tijdsspanne te onderzoeken.

De overheid heeft op het gebied van aanvullend en assisterend vrijwilligerswerk in instellingen vrij veel sturingsmechanismen, onder andere via de geldstroom waarvan professionele instellingen, zoals bijvoorbeeld de gezinsverzorging, volstrekt afhankelijk zijn. Via de reeds gebaande paden van overleg tussen overheid en instellingen kan ook een faciliteitenbeleid ten behoeve van vrijwilligers relatief gemakkelijk tot stand komen.

Van diverse kanten wordt echter ook gewezen op de negatieve effecten die een verhoogde inzet van assisterende vrijwilligers in geprofessionaliseerde instellingen teweeg kan brengen. Zo zal naar verhouding het aantal staf- en

specialistische functies sneller toenemen, indien de trendmatige groei van het uitvoerende werk niet met een evenredige groei van het aantal betaalde uitvoerende werkers gepaard gaat. Voorts is het plausibel dat een en ander gepaard zal gaan met het opschroeven van de opleidingseisen ter accentuering van het verschil tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Als de beroepskrachten in toenemende mate worden belast met interne coördinatie en het bestand van vrijwilligers een snel verloop heeft — hetgeen doorgaans het geval is — komt ook de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening in het gedrang. De feitelijke ontwikkelingen wijzen in de richting van aanwakkeren in plaats van omkeren van de tendens tot professionalisering en bureaucratisering van de hulpverlening.

Het vorenstaande geldt ook voor betaald vrijwilligerswerk. Het grote verloop in het bestand van alpha-hulpverleners in de gezinsverzorging is bekend. Het feit dat alpha-arbeid reeds enige tijd in de praktijk functioneert, biedt de mogelijkheid om exacter kennis omtrent substitutie tussen betaalde krachten en betaalde assisterende vrijwilligers in instellingen op te doen, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is om een definitief oordeel over deze expansie van de hulpverlening uit te spreken.

Bevordering van onbetaalde hulpverlening moet in elk geval in samenhang met de beroepszorg worden gezien. Wellicht dat expansie van zelfzorg, mantel-hulp en zelfhulp op den duur van invloed zal zijn op het beroep dat gedaan zal worden op de beroepszorg. Vooralsnog lijken de expansiemogelijkheden op de meeste terreinen echter afhankelijk van de rol die betaalde krachten in dit opzicht kunnen en willen spelen. Beleidsmogelijkheden ten aanzien van expansie van het vrijwillig initiatief komen er in de meeste gevallen op neer dat professionele werkers zich expliciet op de vrijwillige vormen van welzijnswerk moeten richten.

Expansie van het vrijwillig initiatief kan ook niet los worden gezien van een algemene visie op de hulpverlening in een samenleving. In de regel wordt dan gesproken over de wenselijkheid van een relatieve deprofessionalisering. De betaalde hulpverlening zou wel moeten toenemen, maar minder snel dan de onbetaalde; aan het voortdurend uitdijen van specifieke deskundigheid wordt minder belang gehecht. Inderdaad is het op sommige werkterreinen bij lange na niet duidelijk of de door opleiding verkregen vakkennis ook tot betere resultaten in het werk met cliënten leidt. Op sommige terreinen kan dan ook worden overwogen om vaker te werken met betaalde krachten voor het uitvoerende werk, die niet beschikken over een specifieke opleiding maar wel gangbaar worden beloond.

De in deze paragraaf beschreven enquête Nieuwegein, in opdracht van de WRR, heeft tot het inzicht geleid, dat bezien vanuit het potentiële arbeidsaanbod van vrijwilligers, de verwachtingen omtrent de expansiemogelijkheden van vrijwillige arbeid niet te hoog gesteld kunnen worden. De mogelijkheden om vrijwillig initiatief een grotere functie te geven en meer mensen bij deze werkzaamheden te betrekken, lijken een zaak van lange termijn. De emotionele betrokkenheid op het vrijwilligerswerk is zwakker voor degenen die al een betaalde baan hebben. Met een ontwikkeling in de richting van toenemende ervaring met betaald werk voor vrouwen is er een tendens aanwezig die juist afleidt van vrijwillige arbeid. Dit betekent dat wellicht toekomstige expansie van de vrijwillige arbeid met het oog op de hulpvraag gewenst kan zijn, maar dat deze expansie als gevolg van een beperkt vrijwillig arbeidsaanbod vooralsnog gepaard zal moeten gaan met expansie van de betaalde hulpverlening. Immers, er zijn voldoende aanwijzingen dat de hulpvraag de komende jaren alleen maar omvangrijker wordt.

Hiermee is het punt van de behoeften aangeroerd. Geconstateerd is dat het proces van behoefte-differentiatie nog zal voortschrijden. Een mogelijke vorm van beheersing zou extra beleidsaandacht voor de zelfzorg kunnen zijn. Hierbij kan er aan worden gedacht, de man meer in het op emancipatie van de vrouw gerichte beleid te betrekken. Zelfzorg moet echter in samenhang met de extramuraal betaalde en onbetaalde hulpverlening worden gezien.

Het is noodzakelijk de behoeftenontwikkeling systematischer te onderzoeken.



ken. Zo kan enerzijds worden voorkomen dat een wildgroei aan voorzieningen ontstaat en anderzijds dat de voorzieningenstructuur op onderdelen hiaten vertoont. Een achterblijvende groei of zelfs een beperking van de collectieve voorzieningen ten opzichte van de omvang der maatschappelijke behoeften zal in het algemeen een verschuiving teweegbrengen van betaalde naar onbetaalde arbeid. Gezien de ongelijke kwantitatieve en kwalitatieve verdeling van het huishoudelijke en verzorgende werk betekent dit een onevenredig zware afwenteling van werkzaamheden op de vrouw. Hiermee moet rekening worden gehouden als men wil bezuinigen op de collectieve voorzieningen.

De bescheiden mogelijkheden om de behoeften te beheersen roepen de vraag op naar beheersing van organisaties en van resultaat. Zowel de invloed van de overheid als van het publiek zijn hier potentieel groter dan in de praktijk tot uitdrukking pleegt te komen. Naast de formele sturingsmogelijkheden van de overheid kan hier worden gewezen op de versterking van de gebruikersparticipatie.

De voortdurende groei van een aantal risicogroepen zoals bejaarden zal ertoe leiden dat in de komende jaren in toenemende mate een beroep op hulp door derden zal worden gedaan. Dit kan deels een beroep zijn op het vrijwillig initiatief, dat op zijn expansiemogelijkheden moet worden verkend.

Gezien echter de beperkte groeicapaciteit van de vrijwillige hulpverlening door het beperkte aanbod van vrijwillige arbeid en gezien de structurele beperkingen van de huishoudelijke sector om verzorgingstaken op zich te nemen, is het vooralsnog noodzakelijk om de beroepsmatige hulpverlening uit te breiden. Dit zal vooral gelden voor de hulp aan bejaarden.

Hiermee zal een fors beroep worden gedaan op de financiële beleidsruimte van de overheid. De beschouwingen hebben echter uitgewezen dat geen andere oplossing voor het verzorgingsprobleem voldoende draagkracht heeft. Pas op langere termijn wordt het wellicht mogelijk om het zorgstelsel van onze maatschappij meer te laten steunen op de onbetaalde hulpverlening. Een beleid gericht op het beter benutten van de kwaliteiten en expansiemogelijkheden van de onbetaalde hulpverlening, zou betrekking moeten hebben op het gehele spectrum van onbetaalde hulpverlening, dat wil zeggen zelfzorg, mantelhulp en onderlinge hulp, zelfhulp en de diverse vormen van vrijwilligerswerk. Een dergelijk beleid zal, gezien het rijpingsproces dat de onbetaalde hulpverlening nog moet doormaken, echter pas na jaren vruchten kunnen afwerpen.

### 6.3 Betaalde arbeid onder een alternatief regime

#### 6.3.1 *Jongeren met maatschappelijke problemen; maatschappelijke problemen met jongeren*

De bijzondere aandacht voor de jeugdwerkloosheid is niet alleen te verklaren uit de hoge werkloosheidscijfers onder jongeren beneden de 25 jaar, maar ook uit de vrees voor negatieve neveneffecten van werkloosheid op de jeugd en de jonge volwassenen. De omvang van de jeugdwerkloosheid is groot en neemt zowel absoluut als relatief toe. Uit tabel 6.8 blijkt dat in augustus 1981 van de ruim 400.000 werklozen bijna 50% jonger was dan 25 jaar; in 1977 was het aandeel van de jeugdige werklozen in de totale werkloosheid van ruim 210.000 nog 40%.

Tabel 6.8. Ontwikkeling van de werkloosheid 1977–1981

	1977	1978	1979	1980	1981
werklozen <sup>a</sup>					
mannen	145.200	136.400	132.400	159.900	266.824
vrouwen	58.400	69.200	77.600	88.000	140.164
totaal	203.600	205.800	210.000	247.900	406.988
w.o. jeugdigen					
≤ 24 jaar	83.500	88.800	94.300	110.700	201.874
in procenten	41	43	45	45	50

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De arbeidsmarkt in augustus 1981*.

a Gegevens met betrekking tot werkloosheid zijn vanaf 1978 op basis van een grens voor volledige dagtaak van 25 uur per week.

Uit tabel 6.9 blijkt dat hetzelfde verschijnsel zich ook bij het aantal langdurig werklozen voordoet.

**Tabel 6.9. Aantal langdurig werklozen (inschrijvingsduur langer dan 6 maanden) naar leeftijdsgroep**

	aantal augustus '80 <sup>a</sup>	augustus '81 <sup>b</sup>	indexcijfer augustus '81
<b>Mannen</b>			
tot 25 jaar	13396	35087	277
25 t/m 49 jaar	35884	73184	214
50 t/m 64 jaar	13735	17626	128
<b>totaal</b>	<b>63015</b>	<b>125897</b>	<b>200</b>
<b>Vrouwen</b>			
tot 25 jaar	18158	32269	178
25 t/m 49 jaar	14350	21912	153
50 t/m 64 jaar	3152	3484	111
<b>totaal</b>	<b>35660</b>	<b>57665</b>	<b>162</b>

Bron: a Ministerie van Sociale Zaken, *De arbeidsmarkt in augustus 1980*, 's-Gravenhage, 1980.

b Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De arbeidsmarkt in augustus 1981*, op. cit..

Alhoewel jongeren een geringe kans hebben op langdurige werkloosheid in vergelijking met ouderen, komt ook onder jongeren langdurige werkloosheid voor. Mede hierdoor lijkt zich bij jongeren een verandering in de waardenoriëntatie ten aanzien van arbeid voor te doen. De gerichtheid op arbeid is bij jongeren tot 25 jaar over het algemeen minder sterk aanwezig dan bij ouderen; tegenover de zwakkere oriëntatie op arbeid staat een grotere waardering van de vrije tijd.<sup>75</sup> Desalniettemin blijft er een duidelijke spanning aanwezig tussen de mogelijkheden en de aspiraties om werk te verrichten. Deze spanning doet zich niet alleen in kwantitatieve zin maar ook in kwalitatieve zin gelden. Als een reactie op een hedonistische consumptiemaatschappij is bij sommige jongeren het voorstaan van een soberder levenswijze tot een levenshouding geworden, die niet alleen in de consumptie maar ook in de arbeidsaspiraties tot uitdrukking komt.

Jongeren zonder afgeronde studie verlaten het onderwijs en richten zich op ambachtelijke ontplooiing, welke niet direct in de lijn van de gevolgde opleiding ligt. In Denemarken en West-Duitsland komt dit veelvuldig voor, maar ook in Nederland is de belangstelling voor ambachtelijke, milieuvriendelijke en kleinschalige bedrijven onder jongeren groeiende. De groeiende werkloosheid en de sombere vooruitzichten voor de toekomstige werkgelegenheidskansen hebben hierin geen verandering gebracht; het lijkt er dan ook op dat deze kleinschalige werkverbanden een blijvend verschijnsel aan het worden zijn en als een nieuwe vorm van werkgelegenheid moeten worden beschouwd.<sup>76</sup>

In de sociologische literatuur is de laatste jaren een aantal theorieën ontwikkeld, die nader ingaan op de groeiende verwachtingen en verlangens ten aanzien van arbeid onder de jongeren. Bell<sup>77</sup> noemt de attitude waarin het recht op arbeid centraal staat, de opkomende dimensie in het bewustzijn van de potentiële beroepsbevolking. Hij wijst erop dat de 'revolution of rising expectations' kenmerkend is geweest voor de westerse samenleving in de afgelopen 25 jaar, maar dat dit momenteel aan het veranderen is in de richting van een 'revolution of rising entitlements'. De verschuiving van verwachtingen naar aanspraken treedt weliswaar niet overal tegelijkertijd en in dezelfde mate aan

<sup>75</sup> SCP, *Jeugdwerkloosheid; achtergronden en mogelijke ontwikkeling*, Rijswijk, 1980.

<sup>76</sup> Katernen 2000, *Schep je eigen werk*; Amersfoort, 2 maart 1981.

<sup>77</sup> D. Bell: *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976, p. 233.

de dag, maar desondanks gaat het om een algemeen verschijnsel: een claim wordt gelegd op het recht op arbeid waarin eigen voorkeuren en kwaliteiten tot uitdrukking kunnen komen. Sennett<sup>78</sup> stelt dat de ontwikkeling in het onderwijs de belangrijkste oorzaak is van de rechtsgevoelens, die ook in andere levenssferen dan de arbeid naar voren komen, zoals bijvoorbeeld de leus 'wonen is een recht'.

Hier en daar wordt de vraag gesteld of men er goed aan doet jeugdwerkloosheid als een afzonderlijk probleem te beschouwen. Dit gebeurt ook in de vooruitberekening van de jeugdwerkloosheid tot 1990, die door het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau CPB is verricht.<sup>79</sup> Enerzijds wordt in deze studie geconstateerd dat de jeugdwerkloosheid voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door het eerste toetreden op de arbeidsmarkt, wat natuurlijk voor de jeugd typerend is. Anderzijds wordt erop gewezen dat de oorzaken en de gevolgen van jeugdwerkloosheid niet wezenlijk anders zijn dan die onder andere groepen. Indien de algemene werkloosheid zou verminderen, zou ook de jeugdwerkloosheid teruglopen. Op grond van deze overwegingen luidt de conclusie van het rapport dat het onverstandig zou zijn de jeugdwerkloosheid sterk van het algemene werkloosheidsprobleem af te zonderen. Wel wordt aandacht gevraagd voor de precaire arbeidsmarktpositie van enkele categorieën jeugdigen, zoals jongeren uit etnische minderheden, gehandicapte jongeren en jongeren uit gebieden waar de arbeidsmarktsituatie bijzonder ongunstig is.

Het algemene beleid ter bestrijding van de werkloosheid poogt oplossingen voor jongeren tot stand te brengen, door bijvoorbeeld te streven naar een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De jeugdwerkloosheid is echter een probleem met vele aspecten. Een bepaalde categorie jongeren is alleen nog bereid arbeid te verrichten buiten de traditionele arbeidsverhoudingen. Deze jongeren zijn werkloos op grond van hun normen en waarden en worden daarom wel 'cultureel werklozen' genoemd. Tot de cultureel werklozen worden ook die jongeren gerekend die als gevolg van het erop nahouden van riskante gewoonten (zoals het gebruik van hard-drugs) de meeste traditionele arbeid afwijzen. De vraag kan gesteld worden in welke situatie de betrokkenen het eerst verzeild zijn geraakt: in werkloosheid of in het gebruik van hard-drugs? Met andere woorden: werkt werkloosheid bij hen druggebruik in de hand of werkt druggebruik werkloosheid in de hand? De cultureel werklozen behoren over het algemeen tot de groep van langdurig werklozen en dienen voor een groot deel tot de categorie onbemiddelbaren te worden gerekend.<sup>80</sup>

Over het algemeen wordt het toenemend druggebruik onder jongeren verklaard door sociale onvrede. De relatie tussen onvrede met de huidige inrichting en de mogelijkheden van het arbeidsbestel en het zorgwekkende druggebruik onder jongeren dient dan ook door het beleid onder ogen te worden gezien. In navolging van de Verenigde Staten wordt ook in ons land in de ontwenningstherapieën steeds meer gezocht naar mogelijkheden om de cliënt te laten deelnemen aan arbeid waarin hij zich werkelijk ontplooiën kan. Hulpverlening aan verslaafden is een zaak die in de nabije toekomst extra aandacht zal vragen. Verwacht moet worden dat met name de grote steden van ons land in de toekomst op veel grotere schaal met de drugproblematiek en alles wat dit met zich meebrengt, zoals de verhoogde criminaliteit onder jongeren, te maken krijgen. Een stad als New York, die zeer bepalend is voor de jeugdcultuur in grote delen van de wereld, kampt momenteel met naar schatting 164.000 heroïneverslaafden en nog eens 35.000 methadonverslaafden.<sup>81</sup> Hulpprogramma's zijn er in 1970 op grote schaal van start gegaan (39 klinieken), maar dit heeft het aantal heroïneverslaafden niet doen teruglopen.

<sup>78</sup> R. Sennett: *The Hidden Injuries of Class*, New York, Vintage, 1973.

<sup>79</sup> SCP, op. cit..

<sup>80</sup> Gewestelijk Arbeidsbureau Amsterdam; *Jongerenproject; Werken! Een verouderd begrip?* Amsterdam, 1978.

<sup>81</sup> J. Walker, 'Cold Turkey in Harlem; Heroïn Addiction is Becoming an Increasing Worry in Britain. This is the New York Scene'; *New Society*, 6 March 1980, jaargang 54 nr. 909, p. 498.

Kenmerkend voor arbeid in onze tijd is, dat deze in een organisatorisch verband wordt uitgeoefend. De wijze waarop arbeid is georganiseerd is vrijwel overal, bij overheid en bedrijfsleven, hiërarchisch met geringe autonomie voor arbeid op lagere niveaus. Een tweede aspect is de wijze waarop geproduceerd wordt. Kleinschaligheid en milieuvriendelijkheid staan als waarden hoog genoteerd in de samenleving, maar in het economisch proces geniet deze produktiewijze in verhouding een geringe verspreiding. Kortom, wie volgens de hier geschetste criteria hoge eisen stelt aan arbeidsorganisatie en produktiewijze, heeft goede kans op de arbeidsmarkt niet te vinden wat hij zoekt. Niet iedereen is bereid zijn eisen aan te passen. Vooral voor jongeren, die nog geen gezinsverantwoordelijkheid dragen en nog geen bepaalde levensstandaard hebben te handhaven, kan dit aanleiding zijn zich van de arbeidsmarkt af te keren. Een permanente onaangepastheid van deze jongeren hoort dan ook duidelijk tot de mogelijkheden. Van zwaarwegend belang voor de maatschappij in zijn geheel zijn de reacties welke de discrepantie tussen de mogelijkheden en de aspiraties ten aanzien van arbeid onder de cultureel werklozen te weeg zal brengen. Uit een onderzoek onder jonge werklozen blijkt dat er onder deze groep, ongeacht hun opleidingsniveau, een zeer sterke tendens aanwezig is om de schuld van het werkloos zijn niet bij zich zelf, maar bij de maatschappij te zoeken, hetgeen tot politiek radicalisme kan leiden.<sup>82</sup>

De klassieke studies naar de beleving van de werkloosheid wijzen over het algemeen op de geïsoleerde positie van de werkloze, waardoor een individuele verwerking van het probleem het meest voor de hand ligt. Dat individuele wanhoop tot een individueel wanhoopsgedrag kan leiden, behoeft nauwelijks betoog. Vermeld werd al dat vooral in de Verenigde Staten onder werkloze jongeren het druggebruik schrikbarend is. In Europa is van oudsher de oriëntatie op de politiek verder ontwikkeld, zodat sterker dan in de Verenigde Staten met groepsvorming, onder andere in de vorm van politieke radicalisering, rekening moet worden gehouden.<sup>83</sup> Een ander type reactie kan sociaal afwijzend gedrag zijn, waarbij dan behalve aan alcoholisme en druggebruik, is te denken aan agressiviteit, diefstal, maar ook aan opzettelijk werkloos blijven. Alhoewel nog onvoldoende onderzoek naar de relatie tussen werkloos zijn en deviant gedrag is verricht, levert het bestaande onderzoek wel sterke aanwijzingen voor de aanwezigheid van deze relatie op.<sup>84</sup>

Dit alles pleit ervoor om de categorie van cultureel werklozen anders te benaderen dan andere jeugdige werklozen voor wie de oplossing moet liggen in een algemeen beleid ter bestrijding van de werkloosheid. Voor de cultureel werklozen moet meer gedacht worden aan vormen van arbeid die zijn aangepast aan deze categorie. Een dergelijke tegemoetkoming aan een speciale categorie van het arbeidsaanbod zou in het arbeidsmarktbeleid geen uitzondering zijn. Men denke hier bijvoorbeeld aan het analoge verschijnsel van de sociale werkplaats voor minder validen.

De omvang van de groep cultureel werklozen is niet bekend, mede doordat velen niet als werkzoekenden staan geregistreerd. De wel geregistreerden vallen veelal onder de Rijksgroepsregeling Werkloze werknemers (RWW). De RWW omvat de bijstandsgenietenden, voor wie in principe de plicht tot arbeidsaanvaarding geldt. Het aantal RWW-ers bedroeg ultimo 1980 100.000 en wordt voor 1981 op gemiddeld 120.000 geraamd. Wat de RWW-uitkeringsgenietenden met elkaar gemeen hebben, is dat hun kansen op de arbeidsmarkt niet groot zijn. Het is niet eenvoudig om het moeilijk tot niet bemiddelbare gedeelte in procenten van het totaalbestand weer te geven, aangezien het percentage moeilijke gevallen afhankelijk is van de economische conjunctuur, in die zin dat bij een teruglopende economie ook wel geschikten langer werkloos zijn, in de

<sup>82</sup> C. Derber, 'Unemployment and the Entitled Worker. Jobentitlement and Radical Political Attitudes among Youthful Unemployed'; *Social Problems*, 26e jaargang, nr. 1, 1978, p. 26-37.

<sup>83</sup> T. Roszak, *Opkomst van een tegencultuur*, Amsterdam, Meulenhoff, 1971, p. 11 e.v..

<sup>84</sup> H.G.M. Daeter, 'Betekenis van de arbeid voor de identiteit van jongeren'; *Socialistische standpunten*, 27e jaargang, nr. 3, 1980, p. 169-180.

RWW geraken, en derhalve het procentuele aandeel van de moeilijk bemiddelbaren neerwaarts drukken. Dit verklaart waarom men in 1972 tot een percentage van 68% moeilijk tot zeer moeilijk bemiddelbaren kwam en in 1977 tot slechts 23%. De nadien nog sterk gestegen werkloosheidscijfers doen een verdere daling van het percentage vermoeden, maar hierbij dient wel te worden aangetekend dat hoe meer werkloosheid er is, des te geringer de reële kansen voor arbeidsbemiddeling ten behoeve van de moeilijk bemiddelbaren zijn. Indien wordt aangenomen dat voor de jongeren het percentage moeilijk bemiddelbaren gelijk is aan het gemiddelde van 23%, zou dat kunnen betekenen dat ongeveer 18.000 jongeren moeilijk bemiddelbaar zijn. Dit cijfer lijkt aan de lage kant, want alleen al de Gemeentelijke Sociale Dienst Amsterdam komt voor eind 1977 tot 6.000 geregistreerde moeilijk plaatsbaren in de leeftijd van 18–35 jaar. Let wel, het gaat hier slechts om de geregistreerden. In Amsterdam schat men het totaal van geregistreerden en niet geregistreerden op het dubbele.<sup>85</sup> Bij een gemeentelijk onderzoek onder de Haagse jeugd naar druggebruik en dergelijke bleek dat bijna 60% van de ondervraagden zonder baan niet ingeschreven stond als werkzoekende.<sup>86</sup> Dit cijfer komt redelijk met de schatting voor Amsterdam overeen. Het bovenstaande maakt wel duidelijk dat met de ons nu ter beschikking staande gegevens de groep moeilijk bemiddelbare jeugdigen nauwelijks te kwantificeren valt. Vermoedelijk ligt het in de orde van enkele tienduizenden.

### 6.3.2 *Alternatieven voor werkgelegenheid en alternatieve werkgelegenheid*

In een 'alternatief regime' moet gezocht worden naar alternatieve vormen van werkgelegenheid die aan een aantal criteria op het gebied van vorming, begeleiding, democratisering en organisatie voldoen. Hierbij wordt niet gedacht aan het introduceren van nieuwe vormen van werkgelegenheid maar aan het uitbreiden van bestaande alternatieven, waarbij twee soorten onderscheiden kunnen worden: alternatieven vóór werkgelegenheid en alternatieve werkgelegenheid.

Tot de alternatieven voor werkgelegenheid behoren werkzaamheden met behoud van een sociale uitkering in bijvoorbeeld hobbywerkplaatsen of het vrijwilligerswerk. De werkzaamheden in de hobbywerkplaats zijn in feite recreatieve bezigheden. De deelname aan het vrijwilligerswerk door werklozen en arbeidsongeschikten is relatief gering. Sinds enige jaren zijn er twee instrumenten voor de allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van vrijwilligers die hierin verandering zouden kunnen brengen, te weten de vrijwilligersvacaturebanken en het werken in projectvorm. De vrijwilligersvacaturebanken zijn specifiek ten behoeve van uitkeringsgenietenden in het leven geroepen. De doelstellingen omvatten het verhogen van de kans om aan de slag te komen op de reguliere arbeidsmarkt, het op peil houden van het arbeidsritme, het geleidelijk omzetten van vrijwilligersfuncties in normale banen en het leveren van bijdrage aan een verschuiving in de arbeidsmoraal.<sup>87</sup> Bij een steekproefsgewijs onderzoek bleek 83% van de cliëntèle van de Rotterdamse vrijwilligersvacaturebank werkloos te zijn. Onder hen bevond zich een niet te verwaarlozen aantal jongeren.<sup>88</sup> Ruim 18% was schoolverlater. In hoeverre het percentage werklozen overeenkwam met het percentage geregistreerde en ongeregistreerde werkzoekenden is niet duidelijk, maar uit het feit dat meer dan de helft van de respondenten het vrijwilligerswerk op de een of andere wijze als een vervanging van part-time betaald werk zag, zou men kunnen afleiden dat die overeenkomst aanzienlijk was, temeer daar slechts een klein aantal cliënten met vrijwilligerswerk het betaalde werk dacht te kunnen compenseren. In hoeverre er een doorstroming naar het betaalde circuit overeenkomstig de doelstellingen van de

<sup>85</sup> Gemeentelijke Sociale Dienst Amsterdam, *De 4e sector*, mei 1979.

<sup>86</sup> J. Huurman (Haagse Gemeenteraadsfractie PvdA), *Nota werkende jongeren*, maart 1981.

<sup>87</sup> Vrijwilligersvacaturebank Rotterdam: *Verslag van de vrijwilligersvacaturebank over de periode 1 september 1979 tot 1 juni 1980*, Rotterdam, p. 15.

<sup>88</sup> De precieze leeftijdsverdeling van de ondervraagde personen is ons niet bekend.

vacaturebank plaatsvond, is niet bekend. Ook landelijk ontbreekt het zicht vrijwel totaal, mede doordat de vacaturebanken pas zo kort functioneren. Opvallend in Rotterdam was wel, en dit weerspiegelt het landelijk beeld, dat er sprake was van een relatieve oververtegenwoordiging van middelbaar en hoger opgeleiden, met het accent op de opleidingen ten behoeve van de quartaire sector. Bovendien bleek dat meer dan de helft van de respondenten korter dan een half jaar werkloos was. De vrijwilligersvacaturebanken lijken derhalve niet in de eerste plaats de hierboven omschreven probleemgroepen van de cultureel werklozen te bereiken.

De doelstellingen van het werken in projectvorm komen grotendeels overeen met die van de vrijwilligersvacaturebank waar het gaat om het versterken van de positie van zwakke arbeidsmarktcategoryën, zij het dat ten opzichte van het gangbare betaalde werk enige reserves in acht worden genomen. Men tracht veeleer de arbeidsmarktpositie te verbeteren in de richting van alternatieve vormen van betaalde werkgelegenheid, in de zin van democratisch, kleinschalig en milieuvriendelijk. Dit komt ook tot uitdrukking in de doelstelling van het aftasten der mogelijkheden, c.q. het oprichten van loonvormende coöperatieve bedrijven. De doelgroep van de projecten omvat werklozen en arbeidsongeschikten, maar binnen deze groep richt men zich in hoofdzaak op de niet-willers en niet-kunners, ofwel de cultureel werklozen. Over het algemeen bestaat de indruk dat de doelgroep redelijk wordt bereikt. De subsidiëring van het werken in projectvorm kan op twee wijzen geschieden: door de mensen met behoud van uitkering te laten werken of door het beschikbaar stellen van arbeidsplaatsen. Wat deze laatste mogelijkheid betreft, kan gewezen worden op de sinds 1969 in Den Haag ten behoeve van moeilijk plaatsbare jongeren functionerende Stichting Werkgroep Experimentele Maatschappij (SWEM).<sup>89</sup> Deze als experiment opgezette werkgroep heeft in zijn twaalfjarige geschiedenis bewezen levensvatbaar te zijn.

De SWEM functioneert los van iedere vorm van arbeidsbemiddeling, ofschoon het wel voorkomt dat moeilijk plaatsbaren door het arbeidsbureau op de SWEM worden geattendeerd. Het unieke van de SWEM is dat zij noch door de gemeente Den Haag, noch door derden financieel ondersteund wordt, maar dat ondersteuning geschiedt via het reserveren van arbeidsplaatsen in de quartaire sector (reiniging, plantsoendienst, jongerencentra). Men zou dus van subsidie in de vorm van arbeidsplaatsen kunnen spreken. De mensen die bij de SWEM werken, doen dit uit ideële overwegingen, of omdat zij elders niet aan bod kunnen komen. Daarnaast is er een groep schoolverlaters die nog geen keuze heeft kunnen maken of nog geen werk heeft kunnen vinden en ten slotte is er een groep mensen die een avond- of parttime dagopleiding volgt. Men schat het aantal 'Swemmers' dat anders in de uitkeringssfeer terecht zou komen, op ongeveer 70%. Dat dit percentage het werken bij de SWEM boven een uitkering verkiest, dient vooral te worden verklaard door een drietal elementen, te weten het werken naar behoefte, arbeiderszelfbestuur en gelijk loon voor iedereen.<sup>90</sup> Het werken naar behoefte betekent in de meeste gevallen werken in deeltijd. Het betekent ook een milde opkomstplicht voor degenen die moeite hebben met regelmatige werkdagen. In de praktijk kent de SWEM een arbeiderszelfbestuur. Het Stichtingsbestuur is een slapend orgaan; de algemene ledenvergadering (de werknemers) vormt het hoogste gezag. Deze organisatorische structuur, die ook onder de projecten waar met behoud van uitkering gewerkt wordt veelvuldig voorkomt, blijkt een positieve invloed te hebben op de zelfwerkzaamheid. Het gelijke loon ten slotte appelleert aan een gevoel van rechtvaardigheid, maar vormt tegelijkertijd een belangrijke prikkel om werken bij de SWEM te verkiezen boven niet-werken met een uitkering. Het loon ligt ongeveer op het niveau van het minimumloon van een 23-jarige. Deze financiële prikkel ontbreekt bij de werklozenprojecten en wordt daar als een

<sup>89</sup> P. Boucher en Chr. Pieters; *Arbeid tussen inkomen en uitkering; Ontwikkelingen rond het arbeidsloos bestaan, deel 1*; 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken 1980, p. 62.

<sup>90</sup> Stichting Werkgroep Experimentele Maatschappij, *Enquête onder Swemmers*, 1978, 's-Gravenhage, Archief SWEM.

gevoelig gemis ervaren.<sup>91</sup> Ons land kent verscheidene projecten die met de SWEM vergelijkbaar zijn (bijv. STEW en Meander Amsterdam), maar de SWEM is een voorbeeld van een organisatie die geen andere steun ontvangt dan de door de gemeentelijke overheid gereserveerde arbeidsplaatsen.

Voor zover projecten er op gericht zijn uit te groeien tot loonvormende bedrijven lijkt het vanzelfsprekend de uitkering geleidelijk te stoppen indien zij in deze opzet slagen. Op dat moment moet concurrentievervalsing worden uitgesloten. Deze problematiek speelt echter ten aanzien van het vrijwilligerswerk in zijn totaliteit (zie paragraaf 6.2). Bij een eventuele uitbreiding van de quartaire sector dient men derhalve niet alleen een afweging te maken tussen uitbreiding via beroepskrachten of via vrijwilligers, maar ook tussen wel of niet werkloze c.q. werkzoekende vrijwilligers. Dit probleem speelt ook wanneer het om projecten gaat die gesubsidieerd worden in de vorm van arbeidsplaatsen, waar niet met behoud van uitkering, maar voor een loon gewerkt wordt. De groei van deze arbeidsplaatsen kan bij een gelijkblijvende omvang van de dienstverlening op den duur wellicht remmend werken op de natuurlijke groei van de meer traditionele arbeidsplaatsen in de quartaire sector. Subsidieering in de vorm van het beschikbaar stellen van arbeidsplaatsen heeft echter voor op het systeem van werken met behoud van uitkering dat er geen nieuw subsidie-systeem ontstaat, hetwelk bij een op den duur teruglopende werkloosheid weer moeilijk kan worden opgeheven. Daar komt nog bij, dat het werken tegen loon in de door middel van arbeidsplaatsen gesubsidieerde projecten niet het stigma van een uitkering met zich brengt.

De efficiency van de projectvorm ligt zeer waarschijnlijk lager dan bij andere werkvormen. De organisatorische structuur vereist meer overleg. Bij het ontbreken van een hiërarchische structuur dienen de werkers een grote diversiteit aan taken te verrichten. Daartoe behoren ook taken waarvoor men de geëigende scholing ontbeert. Dit brengt ongetwijfeld produktiviteitsverlies met zich mee. Daar komt nog bij dat mensen die met psycho-sociale problemen worstelen (verslavingen) niet geacht kunnen worden onmiddellijk een acceptabele prestatie te leveren. Een zekere begeleiding op beide punten wordt dan ook over het algemeen wenselijk geacht.<sup>92</sup>

De produktieve houding, de zelfwerkzaamheid die de zelfbeheer-constructie van de deelnemers eist, heeft echter zeker ook een aantal positieve kanten, namelijk opbouwen van veelzijdige ervaring waaruit nieuwe (arbeidsmarkt) perspectieven kunnen voortvloeien, hervinden van zelfvertrouwen, eigenwaarde en maatschappelijke verantwoordelijkheid, beperkt beslag op beroepskrachten van welzijnsinstellingen, remmende werking op professionalisering en bureaucratisering in de beroepsmatige niet-commerciële dienstverlening.<sup>93</sup> Voorts wordt de voorziening in maatschappelijke behoeften gekoppeld aan de behoefte aan werkgelegenheid en wel op zodanige wijze dat aan de immateriële motieven om arbeid te verrichten in hoge mate tegemoet wordt gekomen.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij, indien zij initiatieven in deze richting ontplooit, ook enig inzicht wil houden in de resultaten. Hier ligt voor de plaatselijke overheid een taak weggelegd, waarbij de resultaten van de projecten met behoud van uitkering meer dienen te worden beoordeeld op hun bijdrage aan de oplossing van de werkloosheid, terwijl de door arbeidsplaatsen gesubsidieerde projecten moeten worden gezien in het licht van een andersoortige werkgelegenheid.

### 6.3.3 Aanknopingspunten voor het beleid

Het op grotere schaal introduceren van alternatieve vormen van werkgelegenheid ten behoeve van jongeren zou tegelijkertijd een tegemoetkoming zijn aan de bestaande druk om langdurig werkloze jongeren te reactiveren, alsook

<sup>91</sup> L.J.H. Dietz, 'Het werken met behoud van uitkering als instrument van arbeidsmarktbeleid'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1980, 35e jaargang, nr. 9, p. 638-643.

<sup>92</sup> GSD, Amsterdam, op. cit., p. 9.

<sup>93</sup> P. Boucher, Chr. Pieters, op. cit., p. 74.

aan de toenemende behoefte aan een andersoortige werkgelegenheid die veelal onder jongeren opgang doet. De overheid heeft zich bij het ontwikkelen van initiatieven in deze richting passief opgesteld. Het veel voorkomende patroon is dat het initiatief wordt genomen door welzijnsinstellingen of door werkloze jongeren zelf, die de overheid benaderen en druk uitoefenen om steun te krijgen voor een initiatief. De overheid heeft echter wel de mogelijkheden om tot een actievere rol over te gaan. De quartaire sector bezit de grootste opnamecapaciteit voor de creatie van alternatief werk in de vorm van projecten.

De maatschappelijke behoeften aan dienstverleningen lijken eveneens aanwezig. Zo kwam in paragraaf 6.2 duidelijk naar voren dat bejaarden behoefte hebben aan een breed spectrum van voorzieningen. De opvattingen die sinds de nota Bejaardenbeleid van 1975 in het bejaardenbeleid overheersen, hebben een verschuiving van de aandacht van intra- naar extramurale zorg teweeggebracht. Mede daardoor is de behoefte toegenomen aan voorzieningen die niet of niet in voldoende mate in het hulpverleningspakket van de instanties in de quartaire sector zijn opgenomen. De noodzaak van een gedifferentieerd hulpaanbod leidde in de gezinsverzorging tot een aantal experimenten. Op grond van de ervaringen welke gedurende een periode van twee jaar met deze experimenten werd opgedaan, kwam de stuurgroep Experimenten Gezinsverzorging in 1975 tot de aanbeveling om alle geteste werkvormen in de praktijk in te stellen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de introductie van een van die vormen, namelijk de alpha-hulpverlening, waarbij huishoudelijke hulp wordt geboden. Een ander veelbelovend experiment, namelijk hulp bij zwaardere onderhoudswerkzaamheden, is niet uitgevoerd. Toch blijkt uit ander onderzoek dat aan deze vorm van dienstverlening onder bejaarden ook grote behoefte bestaat.<sup>94</sup> In Amsterdam gaf 42% van de 3.460 ondervraagde bejaarden te kennen gebruik te willen maken van een hulpdienst voor klussen en karweitjes in en om het huis. Gemeten naar het aantal zelfstandig wonende bejaarden in de hoofdstad zou dit betekenen dat bij ongeveer 32.000 bejaardenhuishoudens vraag naar deze dienstverlening zou kunnen bestaan.<sup>95</sup> Het ware te overwegen op dit gebied tot een 'jong-oud trust' te komen door onderhoudsprojecten ten behoeve van zelfstandig wonende bejaarden te bevorderen. Opleidingsniveau en aard van het werk behoeven geen onoverkomelijke bezwaren op te roepen. Van de kant van de jongeren mag waarschijnlijk op belangstelling worden gerekend, ook omdat de emotionele betrokkenheid van jongeren bij de woningproblematiek groot is.

Denkbaar is ook het onderhoud van sociaal-culturele accommodaties (jongerencentra). Ook in de intramurale gezondheids- en bejaardenzorg kan voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden een projectsgewijze aanpak worden overwogen. Het is immers een bekend verschijnsel dat in deze deelsectoren op grote schaal gebruik wordt gemaakt van geleende arbeidskrachten, hetgeen op de dienstverlening een kostenverhogend effect heeft.<sup>96</sup> Natuurbehoud, landschapsbeheer en openluchtrecreatie zijn deelsectoren met nog niet ontgonnen groeicapaciteiten.<sup>97</sup> Het zogenoemde 'bossenplan' is hiervan een voorbeeld. Binnen de (grote) steden zouden de mogelijkheden om projecten in te schakelen bij gemeentediensten, zoals reiniging en plantsoenen, adequater kunnen worden benut. De werkzaamheden die in projectvorm zouden kunnen worden verwezenlijkt, hebben met elkaar gemeen dat aan het opleidingsniveau geen hoge eisen behoeven te worden gesteld. Specialistische deskundigheid is geen absolute voorwaarde voor kwaliteit van de dienstverlening.

Kortom, door het voeren van een actief beleid kan de overheid in de sfeer

<sup>94</sup> Veldkamp, Onderzoek onder Amsterdamse bejaarden, 1976, zoals aangehaald in GSD Amsterdam, op. cit., p. 6.

<sup>95</sup> GSD Amsterdam, op. cit., p. 5 e.v..

<sup>96</sup> A.L.Th. Garnier – Stiphout; *De uitzendkracht in het verpleeghuis*; Scriptie ziekenhuisbeleid, verpleeghuis De Eshoeve, 's-Gravenhage, 1980.

<sup>97</sup> Ministerie van CRM, *Wij kunnen er werk van maken!* Een studie naar de potentiële werkgelegenheid in de beleidssector Natuurbehoud, openluchtrecreatie en sportzaken van het Directoraat-Generaal voor Natuurbehoud, Recreatie en Media uitgevoerd door de werkgroep Werkgelegenheid/Vrijwilligerswerk NRM.; CRM december 1980.



van de quartaire sector alternatieve vormen van werkgelegenheid creëren, die ook duidelijk in maatschappelijke behoeften aan bepaalde vormen van dienstverlening voorziet. Herintreding van de zogenaamde 'culturele werklozen' lijkt dan haalbaar.

## 6.4 Het verzorgersloon

### 6.4.1 Inleiding

De gedachte dat het opvoeden van een generatie voor een gehele maatschappij nuttig is en daarom door de overheid bekostigd zou moeten worden, is in de loop van de 20e eeuw in verscheidene varianten en onder verschillende benamingen gelanceerd: moederloon, gezinsloon, ooievaarsregeling, huishoudloon, verzorgersloon.<sup>98</sup> In deze paragraaf wordt een van deze varianten, het verzorgersloon, ook wel ooievaarsregeling genoemd, nader uitgewerkt.

De ooievaarsregeling is nauw verbonden aan de naam Ehrenfest.<sup>99</sup> In de opvatting van T. Ehrenfest-Afanassjewa vormt de regeling een onderdeel van een utopisch maatschappijconcept, dat niet alleen op het gebied van verzorging en opvoeding maar op tal van andere punten sterk van de huidige maatschappij-inrichting verschilt.<sup>100</sup> De ooievaarsregeling is uit deze context gelicht en in de maatschappelijke discussie een eigen leven gaan leiden. Uiteindelijk is de ooievaarsregeling uitgekristalliseerd tot een voorstel om te komen tot een volksverzekering voor kinderen en hun verzorgers. In het voorstel zou iedere verzorger een goed inkomen krijgen voor het werk, plus een vergoeding voor consumptiekosten van de kinderen. Deze vergoeding zou afhankelijk moeten zijn van de leeftijd van de moeder en beperkt moeten blijven tot twee kinderen in de leeftijdsgroep van 0–15 jaar. Dit alles zou mogelijk gemaakt moeten worden door een sterke herverdeling van inkomens, zowel verticaal (van hoog naar laag) als horizontaal (van kostwinner naar niet-kostwinner). Langs deze weg beoogt de ooievaarsregeling ook een aanzienlijke inkomensnivellering te bewerkstelligen.<sup>101</sup>

De ooievaarsregeling onderscheidt zich op drie punten van andere modaliteiten met betrekking tot de positie van de vrouw en betaald werk. De economische onafhankelijkheid van de vrouw/verzorger staat als doelstelling centraal. Voorts wordt gekozen voor het recht van het kind op verzorging en voor erkenning van deze arbeid als een volwaardige activiteit. Ten slotte beoogt de regeling rekening te houden met de zwakke positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Door deze drie gezichtspunten vormt een ooievaarsregeling een breed concept waar het gaat om het voorzien van maatschappelijke implicaties. Men dient zich er van bewust te zijn dat ook wel tegenargumenten worden geopperd, zoals argumenten tegen het tijdelijk karakter van de regeling (verzorgersloon biedt slechts gedurende een bepaalde periode in het leven financiële onafhankelijkheid) alsook tegen de discontinuïteit in het beroepsleven, welke een ongunstige invloed heeft op de arbeidsmarktpositie van de vrouw die weer buitenshuis wil gaan werken.<sup>102</sup>

Het spreekt vanzelf dat ook van een ooievaarsregeling verschillende modaliteiten denkbaar zijn. Er bestaat momenteel geen volledig uitgewerkt concept en een nadere invulling zou derhalve op uiteenlopende wijze kunnen geschieden. De variant die in deze paragraaf wordt uitgewerkt, is zo gekozen dat deze past binnen de gegeven karakteristiek.

<sup>98</sup> M. Bruyn-Hundt, 'De kostwinner eruit. Een eerste verkenning'; *Economisch Statistische Berichten*, 1 november 1978, 63e jaargang, nr. 3178, p. 1120–1126.

<sup>99</sup> A. Ehrenfest en J. Pen, 'Ooievaarsregeling'; *Hollands Maandblad*, september 1972.

<sup>100</sup> T. Ehrenfest-Afanassjewa, 'Relivia'; *Basic Principles of an Economic System Under Which I Would Myself Enjoy Living*; niet gedateerd.

<sup>101</sup> Katernen 2000, Ooievaarsregeling. *Een volksverzekering voor wie het kind verzorgt*; Amersfoort 1979, nr. 5.

<sup>102</sup> M. Bruyn-Hundt, op. cit., p. 1121.

## 6.4.2 Trends en toekomstige ontwikkelingen in huishouden en gezin

In paragraaf 6.2 werd vastgesteld dat de vrouw nog immer gezien wordt als degene die primair verantwoordelijk is voor de organisatie en het management van de huishouding. De geringe mate waarin de man huishoudelijke en verzorgende taken op zich heeft genomen, is voor de vrouw een belangrijk obstakel om buitenshuis te gaan werken en aldus een zelfstandig inkomen te verwerven. De ouwevaarsregeling is echter niet bedoeld om het huishoudelijk werk, maar het opvoeden en verzorgen van kinderen te honoreren. Het is dus van belang onderscheid te maken tussen huishoudelijk en verzorgend werk. Met gebruikmaking van tijdsbestedingsonderzoek kan een indruk worden verkregen van de betekenis die aan de binnendienst van kinderverzorger dient te worden gehecht. Tabel 6.10 geeft een indruk van de invloed van de aanwezigheid van kinderen op de totale tijdsbesteding aan huishouden en gezin.

**Tabel 6.10. Gemiddelde tijdsbesteding aan de huishoudelijke productie door individuele leden van het huishouden en door alle leden te zamen, per huishoudentype. (Nederland; 1975; gemiddeld aantal uren per week)**

Samenstelling van het huishouden	Gemiddelde tijdsbesteding aan huishoudelijke productie			
	man	vrouw	kind $\geq$ 12 jr.	schatting alle leden
Alleenstaande	17,0	34,6	—	29,9
Man en vrouw < 45 jr.	13,9	39,6	—	53,5
Man en vrouw $\geq$ 45 jr.	19,3	39,0	—	58,3
Eén ouder met k.	17,1	41,3	12,2	57,5
Twee ouders met 1 k.	13,7	45,1	8,7	62,6
Twee ouders met 2 k.	16,1	49,9	10,1	73,6
Twee ouders met 3 k.	16,4	48,1	8,1	80,0
Gemiddeld	16,0	44,7	9,4	65,4

Bron: A.C.L. Zuidberg, *Het verzorgingsniveau van huishoudens. Onderzoeksrapport no. 4 van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden (SWOKA)*; 's-Gravenhage, 1981.

Huishoudens met één kind besteden gemiddeld negen uur per week meer aan de huishouding dan kinderloze paren waarvan de vrouw jonger is dan 45 jaar. Huishoudens met twee kinderen slechts vijf uur meer dan huishoudens met één kind. Opvallend is dat de gemiddelde tijdsbesteding aan huishoudelijke werkzaamheden van het éénoudergezin bijna het tweevoudige bedraagt van een alleenstaande.

Tabel 6.11 geeft meer gedetailleerde informatie met betrekking tot het tijdsbeslag van huishoudelijk werk voor de vrouw, in samenhang met de gezinsfase en het al dan niet betaald werk verrichten van de vrouw.

In huishoudens waarvan de vrouw een betaalde werkkring buitenshuis heeft, blijkt minder tijd door de vrouw te worden besteed aan huishoudelijke werkzaamheden.<sup>103</sup> Hieruit valt af te leiden dat de huishoudelijke en verzorgende taak ten opzichte van beroepsarbeid een concurrerende bezigheid is; met andere woorden, de veronderstelling dat het verrichten van beroepsarbeid door de vrouw met gezinsverantwoordelijkheid ten koste kan gaan van de kinderverzorging lijkt hier te worden bevestigd. Voorts valt uit tabel 6.11 op te maken dat naarmate kinderen ouder zijn, de bijdrage aan de huishouding van hun moeder afneemt (althans wanneer zij niet buitenshuis werkt). Hieruit zou men kunnen afleiden dat het geleidelijk verminderen van het verzorgersloon bij het opgroeien van de kinderen redelijk is. Tevens blijkt dat bij meer dan twee kinderen de huishoudelijke productie van de moeder niet meer toeneemt. De

<sup>103</sup> A.C.L. Zuidberg, *Het verzorgingsniveau van huishoudens*; Onderzoeksrapport no. 4 van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden (SWOKA), 's-Gravenhage, 1981, p. 46, e.v..

**Tabel 6.11. Gemiddelde tijdsbesteding van de vrouw aan huishoudelijke produktie naar huishoudentype, aanwezigheid van kinderen beneden 15 jaar, en het al of niet buitenshuis werken door de vrouw (Nederland; 1975; gemiddeld aantal uren per week)**

Samenstelling en gezinsfase van het huishouden	Gemiddelde tijdsbesteding aan huishoudelijke produktie	
	vrouw werkt niet buitenshuis	vrouw werkt buitenshuis
Alleenstaande vrouw	34.5	35.2
Man en vrouw < 45 jaar	46.9	25.3
Man en vrouw ≥ 45 jaar	40.9	31.1
Vrouw met kind		
– onder 15 jr.	42.3	39.0
– boven 15 jr.	42.1	36.3
Twee ouders met 1 kind		
– onder 15 jr.	47.7	39.8
– boven 15 jr.	42.1	35.6
Twee ouders met 2 kinderen		
– 1 kind onder 15 jr.	50.7	45.0
– boven 15 jr.	50.7	52.3
Twee ouders met 3 kinderen		
– 1 kind onder 15 jr.	50.4	42.6
– boven 15 jr.	39.3	–
Gemiddeld	46.6	36.1

Bron: A.C.L. Zuidberg, *Het verzorgingsniveau van huishoudens*, 's-Gravenhage, 1981.

oievaarsregeling kan dus wat betreft het tijdsbeslag op de verzorger/ster tot de eerste twee kinderen worden beperkt. Bij de bovenstaande gegevens gaat het steeds om de totale huishoudelijke produktie.

Tabel 6.12 illustreert de tijdsbesteding aan de kinderverzorging; deze blijkt nogal afhankelijk te zijn van de leeftijd van het jongste kind.

**Tabel 6.12. Deelname respectievelijk tijdsbesteding aan kinderverzorging door gehuwden naar geslacht en gezinsvorm (gewogen uren per week)**

Bezigheden		geen kinderen in de leeftijd tot 15 jaar		Jongste kind 6 tot en met 14 jaar		Jongste kind 0 tot en met 5 jaar	
		Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Baby- of kinderverzorging	uren	3,6	4,5	1,3	2,7	2,5	7,7
Andere bezigheden met kinderen	uren	2,8	2,3	2,0	3,2	3,3	5,4
Totaal voor kinderen	uren	3,3	4,3	2,3	4,8	4,7	12,1

Bron: SCP, *Een Week Tijd 1975*, Rijswijk, 1977.

Het tijdbestedingsonderzoek, waaraan bovenstaande gegevens zijn ontleend, geeft tevens inzicht in de kwalitatieve verdeling van het huishoudelijke en verzorgende werk.<sup>104</sup> Evenals bij het huishoudelijk werk bemoeien vaders zich in hoofdzaak met de meer ludieke kanten van de kinderverzorging: spelen met

<sup>104</sup> SCP, *Een Week Tijd 1975*; Rijswijk, 1977.

kinderen, voorlezen, met hen weggaan en dergelijke. Kinderen verschonen, wassen, aankleden en soortgelijke taken laten zij meestal over aan hun echtgenotes. Het huishoudelijk en verzorgend werk is dus zowel kwantitatief als kwalitatief ongelijk over de partners verdeeld.

Over de periode 1965–1975 zijn een aantal trends waar te nemen die in verband met het bovenstaande van belang zijn. Zo blijkt dat men aan de zorg voor de kinderen minder tijd is gaan besteden en voorts dat de man zich in de loop der jaren meer met de creatieve onderdelen van de huishouding is gaan bezighouden.<sup>105</sup> De kinderverzorging blijkt minder dan voorheen een taak te zijn die uitsluitend aan de moeder wordt toebedacht.<sup>106</sup> Deze veranderingen hangen ten dele samen met veranderende opvattingen omtrent opvoeding, doch worden ook in belangrijke mate bepaald door de toenemende beroepsgerichtheid van de gehuwde vrouw.

In de mening van de Nederlanders met betrekking tot de levensbestemming van de vrouw is ook een grotere mate van tolerantie voor buitenshuis werken opgetreden. In 1965 had 84% van de Nederlanders boven de 18 jaar bezwaar tegen het buitenshuis werken van gehuwde vrouwen met schoolgaande kinderen. In 1970 was dat gedaald tot 44%, maar dit zelfde percentage gold ook nog in 1978. Er lijkt dus van enige stabilisatie sprake te zijn. Daarnaast was in 1978 altijd nog circa twee derde van de Nederlandse bevolking van mening dat een vrouw beter geschikt is om kinderen op te voeden dan een man.<sup>107</sup> Volgens een onderzoek onder jonggehuwden uit 1970 blijken mannen vaker dan vrouwen een negatief oordeel te hebben over de combinatie van opvoedende taken en het buitenshuis werken van de gehuwde vrouw.<sup>108</sup> Ook uit recent onderzoek blijkt dat de combinatie soms ongelukkig wordt gevonden met het oog op de affectieve relaties van het kind ten opzichte van de ouders.<sup>109</sup>

Een en ander kan worden beschouwd als een indicatie, dat de ontwikkelingen in het recente verleden niet eenduidig in één bepaalde richting wijzen. Er lijkt sprake te zijn van een feitelijke ontwikkeling alsook van aspiraties naar een ruimer gedragsrepertoire. In deze zin zijn zowel de verruiming van de arbeidsmogelijkheden voor de vrouw, waardoor zij een eigen inkomen kan verwerven, als een inkomensgarantie zoals de ooievaarsregeling, te zien als twee evenwaardige modaliteiten van leven en werken van gehuwde vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid.

In het bijzonder de Emancipatie-Kommissie maakt zich sterk ten aanzien van de verruiming voor de vrouw, maar concludeert tegelijkertijd dat het wegnemen van wettelijke belemmeringen nog geen keuzevrijheid garandeert, wanneer de organisatie van de verschillende soorten arbeid de keuze blijft beperken: 'Zolang de ongelijkheid binnenshuis de ongelijkheid buitenshuis in stand houdt, is keuzevrijheid als instrument te vrijblijvend om een meer dan incidenteel effect te kunnen hebben'.<sup>110</sup> Uit vrees dat ongelijke rolpatronen worden geïnstitutionaliseerd toont de Emancipatie-Kommissie zich minder enthousiast over de ooievaarsregeling. Gesteld wordt dat de ooievaarsregeling – evenals het verzorgingsloon voor huishoudelijke arbeid – te zeer een symptoom bestrijdt van de huidige ongelijkheid, namelijk de financiële afhankelijkheid. Derhalve zou de ooievaarsregeling als emancipatie-oplossing zeker op de langere termijn niet voldoen.<sup>111</sup> Niettemin wordt gesteld dat in de betrekkelijk korte periode waarin door de intensieve verzorging van kinderen geen volledige beroepsuitoefening mogelijk is, inkomensdervingsregelingen voor de betrokken ouders

<sup>105</sup> NIMAWO, *Huishouden in Holland*, 's-Gravenhage, 1980, p. 25 e.v..

<sup>106</sup> NIMAWO, *ibid.*, p. 29 e.v..

<sup>107</sup> CBS, *Leefsituatiesurvey 1977*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

<sup>108</sup> Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek, *Problemen onder jonggehuwden*; Schiedam, 1970.

<sup>109</sup> Centrum beleidsadviseurend onderzoek (Cebeon), *Weerstanden tegen emancipatie; een verkennend onderzoek door Cebeon in opdracht van de Emancipatie-Kommissie*; Rijswijk, Emancipatie-Kommissie, 1980.

<sup>110</sup> Emancipatie-Kommissie, *Advies Arbeid; Visie op de maatschappelijke verdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid over vrouwen en mannen met aanzetten tot concreet beleid*; Rijswijk 1980, p. 70, 71.

<sup>111</sup> Emancipatie-Kommissie, p. 64–65.

nodig zijn en voorts dat de inkomensontwikkeling tussen mensen met en zonder kinderen gevolgen moet hebben in de sfeer van de inkomensoverdrachten ten behoeve van kinderen. De gedachte van de Emancipatie-Kommissie gaan hierbij uit naar kinderbijslag, bij voorkeur in de vorm van een kinderoetkering.<sup>112</sup> Hier vindt dan toch een zekere aansluiting plaats met de ouderpensioenregeling zoals deze destijds door Ehrenfest is voorgesteld. Het oorspronkelijke plan van Ehrenfest bevat immers een beloning voor de verzorger/moeder plus een kinderoetkering, waarover de moeder kan beschikken.

Ten einde meer inzicht te verkrijgen in het maatschappelijke draagvlak van het denkbeeld van de ouderpensioenregeling is in november 1980 een opinie-onderzoek verricht. De resultaten, die als representatief voor personen van 18 jaar en ouder in Nederland beschouwd kunnen worden, worden weergegeven in de tabellen 6.13 en 6.14.

Tabel 6.13. Meninge n over een regeling waarbij de vrouw een uitkering krijgt om kinderen op te voeden, naar geslacht en leeftijd, 1980

Totaal	Geslacht		Leeftijd					
	man	vrouw	18-24 jaar	25-34 jaar	35-49 jaar	50-64 jaar	65 jaar en ouder	
in % van het aantal ondervraagden per categorie								
voor toch voor, toch tegen	32	34	31	42	41	29	27	27
tegen	7	7	7	8	6	6	6	9
	61	59	62	60	53	65	67	67
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: WRR.

Tabel 6.13 geeft te zien dat van het totaal aantal ondervraagden 32% in enige mate positief en 61% in enige mate negatief tegenover de opvoedingsuitkering staat. Mannen staan er niet noemenswaardig vaker positief tegenover dan vrouwen (34% tegen 31%). Jongere leeftijdsgroepen hebben een aanzienlijk positievere mening dan oudere leeftijdsgroepen. Uit tabel 6.14 blijkt dat het hoogste welstandsniveau zich het minst positief tegenover het plan opstelt, maar groot is het verschil met de andere welstandsniveaus niet. Het hoogste opleidingsniveau daarentegen staat wel aanzienlijk positiever tegenover de ouderpensioenregeling dan de andere opleidingsniveaus, die elkaar onderling niet erg ontlopen.

Tabel 6.14. Meninge n over een regeling dat de vrouw een uitkering krijgt om kinderen op te voeden, naar welstand en opleiding, 1980

Totaal	Welstand				Opleiding				
	A (hoog)	B	C	D (laag)	hoog (h, s, hbo)	middel- baar (m, mv)	uitge- breid (u, uv)	laag (lv, lb, la)	
in % van het aantal ondervraagden per categorie									
voor toch voor, toch tegen	32	29	36	31	32	42	33	33	29
tegen	7	8	3	9	7	6	5	8	8
	61	63	61	60	61	52	62	59	63
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: WRR.

<sup>112</sup> Emancipatie-Kommissie, *ibid.*, p. 110, 111, 112.

Al met al kan voor de ooievaarsregeling — toch een relatief onbekend denkbeeld — een zekere acceptatie onder de bevolking worden vastgesteld; het denkbeeld is echter controversieel, gezien het eveneens grote bestand aan tegenstanders.

Er is in de literatuur een toenemende aandacht te bespeuren voor de beleving van huishoudelijke en verzorgende arbeid. De mate waarin men met deze arbeid tevreden is, wordt daarbij opgevat als een gevolg van de aan- of afwezigheid van spanning tussen rolopvatting en rolbeleving. Onder vrouwen blijkt deze spanning tussen beleving en opvatting afhankelijk te zijn van de sociaal-economische positie. Vrouwen met een hogere opleiding en met een betaalde baan zijn minder exclusief gericht op de huisvrouwrol en zijn minder tevreden met het huisvrouwenbestaan.<sup>113</sup> Voor vrouwen afkomstig uit een hoger sociaal milieu geldt hetzelfde.<sup>114</sup> Een analyse van het leefsituatie-onderzoek 1977 wijst uit dat vrouwen die het huishouden negatief waarden, relatief jong zijn, vrij hoog opgeleid en vaker een part-time baan hebben. Tevens zijn zij onkerkelijk of gaan weinig naar de kerk indien zij wel tot een kerkgenootschap behoren. Vrouwen die plezier hebben in het huishouden, zijn daarentegen wat ouder en minder hoog opgeleid. Zij behoren vaker tot een kerk en gaan ook vaker naar de kerk. Zij hebben een groter aantal kinderen gehad en zijn vaker volledig in hun huishouding werkzaam.<sup>115</sup> Het aantal mannen dat een duidelijk positief of negatief oordeel heeft over het huishouden is veel kleiner dan het aantal vrouwen met een uitgesproken oordeel. Bovendien zijn de bij vrouwen geconstateerde samenhangen bij mannen niet aanwezig, behalve dat een negatieve waardering van huishoudelijk werk samengaat met de opvatting dat men in maatschappelijk opzicht niet machteloos is en met de mening dat men over te weinig vrije tijd beschikt.

Het verschil in oordeel tussen mannen en vrouwen hangt samen met de omstandigheden dat mannen over het algemeen een beroep uitoefenen dat in enigerlei mate overeenstemt met hun opleiding. Vrouwen met een bepaalde opleiding nemen vaak de rol van huisvrouw op zich of moeten genoegen nemen met een veelal minder aantrekkelijke part-time baan, die dikwijls niet in overeenstemming is met de tijdens de opleiding gewekte beroepsverwachtingen. Deze beroepsverwachtingen zijn sterker naarmate de opleiding hoger is. Het niet in praktijk kunnen brengen van deze verwachtingen zou bij vrouwen het verband tussen opleidingsniveau en houding ten opzichte van het huishoudelijk werk kunnen verklaren.<sup>116</sup>

Behalve het keuzeprobleem tussen het huishouden en een beroepsrol is ook de verdeling van verantwoordelijkheden en taken binnen het huishouden een spanningsveld van betekenis. Beide partners komen voor keuzeproblemen te staan ten aanzien van de rol die zij op zich nemen. Verdiept men zich in de motieven waarom men voor huishoudelijk en verzorgend werk zou kiezen dan wel gekozen heeft, dan zijn er zekere verschillen tussen degenen die wel en die geen huishoudelijk werk verrichten. Degenen die huishoudelijk werk verrichten voeren als motieven aan: autonomie, zich verdienstelijk maken (belangeloosheid), invloed uitoefenen op het eigen bestaan en gezin, vanuit eigen opvattingen en de zekerheid van een toereikend gezinsinkomen.<sup>117</sup> Degenen die niet noemenswaardig in het huishouden actief zijn, voeren grotendeels dezelfde motieven voor het verrichten van huishoudelijk werk aan. De belangeloosheid verdwijnt echter als zelfstandige factor omdat het zich verdienstelijk maken wordt vereenzelvigd met het uitoefenen van invloed. In plaats van de belangeloosheid verschijnt een factor, die benoemd zou kunnen worden als: het

<sup>113</sup> C.E. Clason, 'Beroepsarbeid door gehuwde vrouwen; een mogelijkheid tot rol doorbreking'. *Intermediair*, 1977, 13e jaargang, no. 41.

<sup>114</sup> A. Oakley, *Sociology of Housework*; New York, Pantheon, 1974.

<sup>115</sup> C. Jol, 'Leefsituatie-onderzoeken: Wie heeft er genoeg van het huishouden?', *Sociaal-cultureel kwartaalbericht 1980*, 2e jaargang, nr. 2, p. 7–16.

<sup>116</sup> C. Jol, *ibid.*, p. 14.

<sup>117</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan een enquête, in 1980 gehouden te Nieuwegein in opdracht van de WRR.

dilemma tussen financiële onafhankelijkheid en opvoedingsgerichtheid. Alles bijeen verschilt de motivatiestructuur tussen personen die wel en geen betaald werk verrichten en tussen mannen en vrouwen toch niet sterk. Als het om bepaalde redenen gewenst of noodzakelijk zou zijn huishoudelijke werkzaamheden te verrichten zal dit wel worden aanvaard. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de situationele factoren in de toekomst beslissend zullen zijn voor de mate waarin de man, als degene die dit volgens de conventionele rolverdeling niet hoeft te doen, toch huishoudelijk en verzorgend werk gaat verrichten.

Op grond van deze bevindingen zullen voor de rolverdeling in het huishoudelijke werk de ontwikkelingen in het betaalde circuit van groot belang zijn. Hierbij is te denken aan de deelnemingskansen voor de vrouw aan betaalde arbeid en wellicht nog in sterkere mate aan de arbeidsduur van de man; door zijn relatief lange arbeidstijd kan de man situationeel beperkt worden in zijn mogelijkheden om zich in het huishouden in te zetten, terwijl hij daartoe op grond van zijn motivatie in principe wel bereid is. Het hierboven aangehaalde leefsituatieonderzoek lijkt in dezelfde richting te wijzen. Daarbij kwam immers naar voren dat een negatieve waardering van het huishoudelijk werk door de man samenhangt met de mening dat men over te weinig vrije tijd beschikt. Algemene arbeidstijdverkorting zal een gelijkere verdeling van taken in het huishouden kunnen bevorderen. Deze zou echter pas op langere termijn een omvang kunnen aannemen die partners in gelijke posities kan brengen. In een dergelijke constellatie verliest de ooievaarsregeling aan betekenis. In de eerste plaats is er dan minder sprake van exclusieve verantwoordelijkheid voor huishouden en gezin van een van de partners; bovendien is de bevordering van het verzorgende werk van de vrouw — een hoofdmotief om de regeling te bepleiten — dan minder noodzakelijk.

Gebleken is echter ook, dat de tevredenheid met het huishoudelijke en verzorgende werk samenhangt met de mate waarin men tevreden is met de financiële positie van zich zelf ten opzichte van de partner en van het gezin. Zo bezien zal de ooievaarsregeling een positieve bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsvoldoening, iets waarbij de te verzorgen kinderen wel bij kunnen varen. Aangezien de ooievaarsregeling ook zal worden gezien als een bijdrage aan de financiële onafhankelijkheid van het gehele gezin, zal zij niet alleen gevolgen hebben voor het arbeidsmarktgedrag van vrouwen, maar ook voor dat van hun partners.

Voor de ooievaarsregeling zijn vele varianten denkbaar. Deze kunnen zijn gelegen in de hoogte van de uitkering, in het aantal kinderen voor wie de regeling zou gelden, alsook in de opbouw van de premie uit uitkering voor de moeder (het verzorgersloon) en uitkering voor het kind (basispakket directe consumptiekosten van het kind). Voorts zou de premie kunnen afnemen met het opgroeien van de kinderen, er kan voor het basispakket meer worden uitgetrokken met het opgroeien (en meer geld vergen) van het kind en er kunnen minimum- en maximumgrenzen worden gesteld voor moeder en kind.

#### 6.4.3 *Gevolgen van de introductie van een verzorgersloon*

Voor een inzicht in de macro-economische gevolgen van de invoering van een ooievaarsregeling zijn berekeningen uitgevoerd met het model Secmon-A. De gepresenteerde effecten geven een indicatie van de mogelijke macro-economische gevolgen op lange termijn en kunnen aldus van dienst zijn bij het beantwoorden van de vraag of een ooievaarsregeling van de beschreven omvang in hoofdlijnen verenigbaar is met het functioneren van de Nederlandse economie. De introductie van de ooievaarsregeling betekent in de gekozen variant dat vrouwen na de geboorte van het eerste kind gedurende vijf jaar een volledige verzorgersuitkering ontvangen, waarna in een periode van tien jaar de uitkering vermindert totdat deze volledig vervalt op de dag dat het kind vijftien jaar wordt. Bij de geboorte van een tweede kind wordt de uitkeringshoogte en de uitkeringsduur door dit kind bepaald, dat wil zeggen dat de moeder de eerste vijf jaar na de geboorte van het tweede kind een volledige uitkering ontvangt,

waarna ook deze in een periode van tien jaar wordt afgebouwd totdat het tweede kind vijftien jaar wordt. Bij de modelberekening is ervan uitgegaan dat 1,5 miljoen vrouwen voor de uitkering in aanmerking komen. Hiervan ontvangen 885.000 vrouwen een volledige uitkering en 565.000 vrouwen bevinden zich in de afbouwfase van de uitkering. Om de onzekerheid tot uitdrukking te brengen ten aanzien van de gevolgen van een ooievaarsregeling voor de omvang van de inkomensoverdracht en het arbeidsaanbod, is met vier varianten gerekend: twee mogelijke inkomensoverdrachten en twee mogelijke arbeidsaanbodmutaties. De uitkeringshoogte per persoon is globaal gesteld op respectievelijk bijstandsniveau en bruto minimum-inkomen van een 23-jarige of ouder, dat wil zeggen ongeveer f 18.000,— en f 25.000,—. Ten aanzien van de mogelijke inkomensoverdrachten wordt gerekend met een totaal van respectievelijk f 21 en f 29 miljard (prijzen 1980). De mogelijke arbeidsaanbodmutaties bedragen respectievelijk -130.000 en +4.000 manjaren. In beide gevallen wordt ervan uitgegaan dat vrouwen die voor een volledige uitkering in aanmerking komen, geen betaalde arbeid verrichten en dat herintreding in het betaalde arbeidsproces geleidelijk plaatsvindt tijdens de afbouwfase. Alleen in het eerste geval gaan slechts die moeders betaalde arbeid verrichten die in de huidige situatie ook betaalde arbeid verrichten. In het tweede geval wordt ervan uitgegaan dat, mede door de gewenning aan de inkomsten uit de ooievaarsregeling, moeders tot het arbeidsproces zullen toetreden tot op het niveau van het huidige deelnemingspercentage van de gehuwde vrouw zonder kinderen. Ten aanzien van het overige arbeidsaanbod, bijvoorbeeld van de partners van degenen die een opvoedersloon ontvangen, wordt verondersteld dat dit hierdoor niet wordt beïnvloed (zie echter par. 6.3.2). In alle varianten vindt de financiering van de inkomensoverdrachten plaats met behulp van een sociaal fonds dat op zich weer gefinancierd wordt door premieheffing, zoals bij de AOW. De resultaten van de modelberekeningen worden weergegeven in tabel 6.15 in termen van de procentuele afwijking van de variabelen, ten opzichte van het niveau bij een lange termijnontwikkeling waarbij het verzorgersloon niet zou zijn ingevoerd.

**Tabel 6.15. Macro-economische consequenties van de introductie van een verzorgersloon**

Inkomensoverdracht per saldo (prijzen 1980):	f 21 miljard		f 29 miljard	
Arbeidsaanbodmutatie (x 1000 manjaren):	-130	+ 4	-130	+ 4
<i>Afwijking van de basisprojectie in procenten:</i>				
Volume particuliere consumptie	- 2,1	- 2,5	- 3,1	- 3,5
Volume bruto-investeringen bedrijven <sup>a</sup>	- 18,9	-16,7	- 25,2	-23,2
Volume exportgoederen	- 4,8	- 4,6	- 6,4	- 6,3
Volume exportdiensten	- 4,1	- 4,1	- 5,6	- 5,6
Volume importgoederen en diensten	- 1,7	- 1,7	- 2,4	- 2,4
Volume bruttonationaal inkomen	- 6,1	- 6,0	- 8,3	- 8,3
Loonsom/werknemer in bedrijven	8,6	8,7	11,7	11,8
Reëel loon/werknemer in bedrijven	5,2	5,3	7,0	7,2
Prijs particuliere consumptie	3,5	3,4	4,7	4,6
<i>In procentpunten:</i>				
Werkloosheidspercentage <sup>b</sup>	- 0,8	2,5	0,1	3,4
Financieringstekort overheid <sup>c</sup>	- 0,8	- 1,2	- 1,1	- 1,5
Saldo lopende rekening betalingsbalans <sup>c</sup>	0,4	0,5	0,6	0,6

Bron: WRR.

a exclusief woningen

b in % van de beroepsbevolking

c in % van het netto nationaal inkomen.



De invoering van een verzorgersloon zou een grote invloed uitoefenen op vrijwel alle economische variabelen. Alhoewel de veranderingen in de economische variabelen afhankelijk zijn van de aan de desbetreffende variant ten grondslag liggende veronderstellingen, zijn de verschillen tussen de varianten en de resultaten niet dermate groot dat geen eensluitende conclusies kunnen worden getrokken. Door de afwenteling van de verhoogde premiedruk zou de loonsom per werknemer een stijging ondergaan, hetgeen een opwaartse druk op de prijzen zou uitoefenen. Doordat de loon- en kapitaalkosten sterker zouden stijgen dan de prijzen, zou de rendementspositie van het bedrijfsleven worden aangetast, hetgeen negatieve gevolgen zou hebben voor de ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen. De exportprijs zou eveneens op een hoger niveau komen te liggen, waardoor het exportvolume zou afnemen. Door dit alles zou het totale activiteitsniveau van de Nederlandse economie terug lopen, wat duidelijk tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van het volume van het bruto nationaal inkomen. Het lagere activiteitsniveau zou negatieve consequenties hebben voor de ontwikkeling van het particuliere consumptievolume en mede daardoor tot een geringe verbetering van de lopende rekening van de betalingsbalans leiden. Het werkloosheidspercentage zou door de introductie van een verzorgersloon, als gevolg van het verminderde activiteitsniveau, afhankelijk van de arbeidsaanbodmutatie iets dalen dan wel sterk stijgen.

Een groot aantal van de negatieve macro-economische effecten die door de introductie van een verzorgersloon teweeg zouden worden gebracht, wordt veroorzaakt doordat de toegenomen premiedruk wordt afgewenteld. De macro-economische gevolgen zouden aanzienlijk gunstiger zijn indien geen afwenteling van de premiedruk zou plaatsvinden. Dit wordt geïllustreerd in hoofdstuk 7 waar voor het basisinkomen berekeningen met een modelversie van Secmon-A worden gepresenteerd, waarbij geen afwenteling van belastingen en premiedruk plaatsvindt.

Het verzorgersloon vormt een aanzienlijke verandering met betrekking tot de oplossing die onze maatschappij gevonden heeft voor het probleem van het verzorgen van kinderen, zowel in economisch opzicht (bieden van bestaanszekerheid) als sociaal (affectieve relaties). Het uit noodzaak buitenshuis werken van de gehuwde vrouw in de negentiende eeuw is voor een belangrijk deel teruggedrongen, waardoor specialisatie van de man in betaald werk/kostwinning heeft kunnen plaatsvinden. Hierdoor zijn aan hem ook de meeste statusattributen toegevalen, zoals economische onafhankelijkheid, sociale contacten, maatschappelijke stijgingskansen. Het opeisen van een zelfde ruim gedragsrepertoire door de vrouw die voor de kinderen zorgt, botst met het institutionele aspect van de rolverdeling tussen man en vrouw. De functie van deze institutionalisering, wordt pas goed zichtbaar als men veranderingen wil aanbrengen (bijv. buitenshuis gaan werken van de vrouw, introductie van ouievaarsregeling).<sup>118</sup> Het is juist vanwege de institutionalisering dat eventuele gevolgen voor het sociale leven in de toekomst zo moeilijk voorspelbaar zijn. Het geïnstitutionaliseerde karakter van arbeidsverdeling tussen (huwelijks)partners brengt met zich mee, dat bij doelgerichte verandering er allerlei aspecten en problemen te voorschijn komen, waarvan men zich zonder dat instituties aan verandering onderhevig zijn niet zo bewust is.

De — om redenen van economische en sociale aard — gewenste geleidelijke invoering zou sociaal gezien wellicht de minste risico's met zich meebrengen indien de kinderbijslagregeling hiertoe zou worden uitgebouwd.

Een ouievaarsregeling houdt een aanzienlijke toeneming in van de overdrachtsinkomens. Deze overdrachtsinkomens worden gemakkelijk gezien als een vorm van sociale zekerheid. Het is echter de vraag of hier van sociale zekerheid gesproken mag worden. Het gaat immers om arbeidsprestaties die tot nu toe niet, maar voortaan wel tot de betaalde arbeid gerekend worden. Hierdoor zou aan overdrachtinkomens een nieuwe functie gegeven worden, die legitimeringsvragen oproept.

<sup>118</sup> Zie voor uitwerking A. Gehlen, *Urmensch und Spätkultur*; Bonn, Athenäum Verlag, 1964, p. 38.

Bij de sociale gevolgen dient ook gerekend te worden met de vergrote bestedingsmogelijkheden die er in het algemeen zullen zijn. Immers veel verzorgers (i.c. vrouwen) zouden zonder ooievaarsregeling in het geheel geen inkomen (anders dan van hun partner) gekregen hebben. Deze verruiming van besteding biedt uiteraard consumptieve mogelijkheden. Die kunnen ook liggen in de educatieve en culturele sfeer. Door het verzorgersinkomen dat aan de persoon van de verzorger gebonden is, zouden veel vrouwen de facto en de jure over een eigen inkomen gaan beschikken. Deze zelfstandige inkomenspositie is van emancipatoire betekenis en biedt mogelijkheden om zich te bekwamen, om als men uit de kinderen is, zich op de arbeidsmarkt te begeven. Onder invloed van het verzorgersloon zal ook het consumptiepatroon wijzigingen ondergaan. De consumptie van gezinnen met kinderen zal toenemen, met name bij de lagere inkomensgroepen. De hogere inkomensgroepen zonder kinderen zullen hun bestedingsmogelijkheden zien verminderen (zie voor een analoge ontwikkeling de analyse van de inkomensherverdelingseffecten bij het basisinkomen in hoofdstuk 7). Daar consumptie in onze maatschappij in veel gevallen een demonstratief karakter heeft (auto, vakantie, woning en woninginterieur) vormt dit een belangrijk aspect van de overgang die door een verzorgersloon bewerkstelligd zou worden. De ingrijpende inkomensherverdeling zou op zich zelf al een bron van spanning kunnen zijn. Dit zou wellicht nog versterkt worden doordat de verruiming van de mogelijkheden tot consumptie vooral zou plaatsvinden bij één categorie, namelijk gezinnen met kinderen. Deze positie zal overigens minder opvallend zijn naar gelang op den duur het verrichten van betaald werk buitenshuis door de gehuwde vrouw met kinderen regel wordt. Het inkomen van het gezin is dan immers ingesteld op twee kostwinners.

Het verzorgersloon zal echter ook problemen die nu als knellend worden ervaren, tot een oplossing kunnen brengen. Alimentatieverplichtingen ten gevolge van echtscheiding zullen aanzienlijk verminderd kunnen worden of zelfs geheel overbodig worden. Vraagstukken die samenhangen met het niet nakomen van de verplichtingen ter zake, zullen zich veel minder voordoen; de positie van de ontvangende en van de betalende partij zal vergemakkelijkt worden. Er zal immers voor beiden minder inkomensderving optreden. Zulks houdt dan uiteraard wel in dat er een collectivisering plaatsvindt van deze lasten. Een dergelijke regeling roept echter vele vragen op met betrekking tot ethische aspecten, verantwoordelijkheid van individu ten opzichte van gemeenschap, alsook vragen met betrekking tot sociale rechtvaardigheid.

De ordegraad van de regeling lijkt op het eerste gezicht zo te zijn dat introductie op afzienbare tijd onmogelijk is. De vraag is overigens of een invoeringsmogelijkheid op zeer lange termijn thans al onder ogen moet worden gezien, ten einde maatregelen te nemen of na te laten die dat lange-termijndoel zouden frustreren. Daarmee is dan wel een zeer fundamentele keuze aangeduid. Door allerlei factoren is het vooralsnog niet mogelijk om in dit soort aangelegenheden aanbevelingen te doen. Er zijn nog teveel ongewissheden over de effecten en zekerheden aangaande beperkte acceptatie op dit moment.

#### 6.4.4 *Aanknopingspunten voor het beleid*

De sociaal-economische repercussies van het verzorgersloon zijn van dien aard, dat het stabiel functioneren en de continuïteit van onze economie in gevaar zou worden gebracht indien men dit denkbeeld op korte termijn zou willen invoeren. De gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt zijn ingrijpend. De inkomensherverdeling die als gevolg van invoering van het verzorgersloon zou optreden, is sterk nivellerend: van hoge naar lage inkomens en van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen. De mate van aanvaardbaarheid van deze herverdeling van inkomens zal in hoge mate bepalend zijn voor de mogelijkheden van realisatie van dit denkbeeld. Vooralsnog lijkt die aanvaardbaarheid mede in het licht van de economische problemen niet groot. De aanvaardbaarheid van het verzorgersloon kan in de toekomst toenemen indien de opvatting omtrent de rechtvaardigheid van een zelfstandig

inkomen voor iedereen zich verbreidt. De grote verschillen tussen gezinnen met een buitenshuis werkende vrouw en die met een niet buitenshuis werkende vrouw (c.q. partners) zouden dan aanleiding kunnen geven tot de introductie van een ooievaarsregeling.

De aanknopingspunten van beleid ter zake van het verzorgersloon zijn vooralsnog gering; het beleid zou zich kunnen beperken tot het voorkomen van maatregelen die invoering op een later tijdstip zouden kunnen belemmeren. Het spreekt wel vanzelf, dat — zo men invoering zou willen overwegen — deze slechts zeer geleidelijk zou kunnen plaatsvinden. Dit zou dan overigens het voordeel hebben, dat velerlei sociale en economische effecten, waaronder die van de arbeidsmarkt, zichtbaar kunnen worden zonder dat de schaal van deze effecten zodanig is dat verstoringen in economisch of sociaal opzicht plaatsvinden.

Nader onderzoek naar het verzorgersloon is gewenst. Daarbij zou ook aandacht besteed moeten worden aan mogelijke verschillen in dispositie van vrouwen met betrekking tot het verrichten van betaald werk buitenshuis en verzorgend werk voor kinderen. Dergelijk onderzoek kan ertoe bijdragen dat niet bij voorbaat gekozen wordt voor een ontwikkeling in de richting van òf algemene arbeidstijdverkorting (met werk buitenshuis van beide partners) òf invoering van verzorgersloon, twee denkbeelden die niet gemakkelijk met elkaar verenigbaar lijken.

## **6.5 Samenvatting en conclusies**

### **6.5.1 *Samenvatting***

In de voorgaande paragrafen is een aantal denkbeelden van zeer uiteenlopend karakter over betaalde en onbetaalde arbeid uitgewerkt. Uitgangspunt hierbij is geweest een herwaardering van onbetaalde arbeid ten opzichte van betaalde arbeid met het oog op de betekenis voor het functioneren van de samenleving als geheel. Onder arbeid is verstaan: elke doelmatige bezigheid, welke weliswaar door het individu wordt verricht, maar die door derden zou kunnen worden overgenomen en die de middelen verschaft voor bevrediging van maatschappelijk erkende behoeften.

Allereerst is ingegaan op denkbeelden omtrent betaalde en onbetaalde arbeid in de sfeer van de quartaire sector, die hier bij de uitwerking is toegespitst op maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk. Er zijn drie redenen waarom wel gepleit wordt voor meer beleidsaandacht voor de onbetaalde arbeid. Om te beginnen bestaat de mening dat de betaalde arbeid op de genoemde terreinen te vergaand geprofessionaliseerd is, hetgeen een aantal ongewenste neveneffecten heeft zoals ondoelmatige organisatievormen, te sterk hiërarchische opbouw en monopolisering van de dienstverlening. Daarnaast wordt de vrees geuit dat betaalde arbeid op zich een beleidsdoelstelling is geworden, waardoor omwille van de creatie van betaalde arbeidsplaatsen niet-bestaande behoeften gehonoreerd worden. Ten slotte wordt gesteld dat de noodzaak om op de collectieve uitgaven te bezuinigen duidelijk aanwezig is en dat hierdoor in toenemende mate behoeften op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening door de mensen in eigen beheer en voor eigen kosten vervuld zullen moeten worden. Meer beleidsaandacht voor de betaalde arbeid wordt daarentegen bepleit op grond van de individualiseringstendens in de huidige samenleving, waarbij het beschikken over een eigen inkomen centraal staat. Daarnaast wordt gesteld dat het tekortschieten van de maatschappelijke dienstverlening bij de voorziening in maatschappelijke behoeften te wijten is aan een tekort aan gekwalificeerde betaalde hulpverleners.

De uitwerking van de problematiek van betaalde en onbetaalde arbeid is weliswaar toegespitst op maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk, maar voor een eerste oriëntatie heeft een ruimere beschrijving plaatsgevonden van de huidige situatie. Allereerst is getracht duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de vele betekenissen die aan vrijwillige arbeid worden toebedacht. Het is verhelderend hierbij onderscheid te maken tussen zelfzorg,

mantelhulp c.q. onderlinge hulp, zelfhulp en georganiseerd vrijwilligerswerk. In de vier onderscheiden vormen van georganiseerd vrijwilligerswerk komt de pluriformiteit van het vrijwillig initiatief duidelijk naar voren: verenigingswerk en gebruikersparticipatie, participatie met maatschappelijk doel, participatie via beleidsbepaling en aanvullend en assisterend vrijwilligerswerk.

Vervolgens is aandacht geschonken aan de huidige situatie van de vrijwillige arbeid. Niet elke bevolkingscategorie neemt in even sterke mate deel aan vrijwillige arbeid. Gepensioneerden, werklozen en arbeidsongeschikten verrichten verhoudingsgewijs veel minder vrijwillige arbeid, hetgeen erop wijst dat vrijwillige arbeid qua individuele beleving vaker een aanvulling op betaald werk is dan een alternatief daarvoor. Voor gehuwde vrouwen geldt dat vrijwillige arbeid ten opzichte van betaalde arbeid een concurrerende bezigheid is. Meer mannen zijn vrijwillig actief dan vrouwen. De deelname aan de verschillende deelgebieden van vrijwillig werk weerspiegelt bovendien het traditionele rollenpatroon. Ook de deelname aan organisatorische en leidinggevende activiteiten is onder mannen aanzienlijk hoger. Dit wijst erop dat in de vrijwillige arbeid ook de kwalitatieve verdeling van het werk over beide seksen niet gelijk is. De hoogte van de opleiding en het netto inkomen zijn positief gecorreleerd met de deelname aan vrijwillige arbeid; de lagere sociale milieus zijn ondervertegenwoordigd. Deze conclusie is van belang, omdat de ontplooiing van de individuele vrijwilliger een van de grondgedachten van het vrijwilligersbeleid is. Ten aanzien van het vrijwilligersbeleid in wording kan worden geconstateerd dat dit sterk op het georganiseerde vrijwilligerswerk is gericht. Naar uit de deelnamecijfers van de verschillende vormen van vrijwillige arbeid blijkt, is dit ten onrechte.

Professionalisering van beroepen komt in de quartaire sector veelvuldig voor. Processen van professionalisering, institutionalisering en bureaucratisering kennen een zekere wetmatigheid. Door alleen in de getalsmatige verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten in het voordeel van de eersten veranderingen aan te brengen, tast men deze processen niet wezenlijk aan. Het is zelfs zeer aannemelijk dat er een averechtse werking van uit zal gaan. Functionalisering en mediatie zijn processen die wel tot een zekere beheersing van de professionalisering kunnen leiden. Evenals in de vrijwillige arbeid, is in de quartaire sector de verdeling tussen mannen en vrouwen vanuit emancipatoir gezichtspunt nog niet optimaal. Ten gevolge van gezinsverdunding, gezinsindividualisering, de groei van veel éénpersoonshuishoudens en het veranderend rollenpatroon tussen man en vrouw heeft een verschuiving plaatsgevonden van activiteiten uit de huishoudelijke naar de quartaire sector. Omkering van deze trend zou een taakverzwaring voor de huisvrouw met zich meebrengen.

Maatschappelijke behoeften zijn onderhevig aan een voortdurend proces van differentiatie. Dit heeft de groei van de quartaire sector in de hand gewerkt, waardoor het beheersingsvraagstuk actueel is geworden. Beheersing kan op drie niveaus plaatsvinden: beheersing van de hulpvraag, van de organisaties en van de resultaten. Beheersing van de hulpvraag zou inhouden dat de behoeftenontwikkeling afgeremd zou worden. Het differentiatieproces maakt dit moeilijk. Vergroting van de zelfzorg is maar een beperkte oplossing omdat de bevolkingscategorieën die hiertoe het minst in staat zijn en die derhalve het meest op verzorging door derden zijn aangewezen, snel in omvang toenemen. Het gaat hier om alleenstaanden en in het bijzonder om bejaarden en éénoudergezinnen. Beheersing van de organisaties heeft vooral betrekking op bewaking van efficiency en beheersing van de neiging tot te ver voortschrijdende hiërarchisering en specialisatie. Beheersing van de resultaten vraagt om een betere toetsing van de mate waarin aan wensen van cliënten wordt voldaan.

De expansiemogelijkheden van de diverse betaalde en onbetaalde hulpverleningsvormen zijn per vorm verschillend. Mantelhulp c.q. onderlinge hulp hangt in hoge mate af van de mogelijkheden binnen de huishoudelijke sector. Deze blijken structureel beperkt te zijn, wanneer het gaat om de hulpverlening aan de genoemde risicogroepen. De zelfhulpbeweging kan zich in een stijgende populariteit verheugen, niet in de laatste plaats onder beroepskrachten. De belangstelling voor deelname aan zelfhulpgroepen is echter niet in alle sociale

milieus even groot. Expansie van onderlinge hulp op vergelijkbare schaal als in de Verenigde Staten is door het ontbreken van kleinschalige solidariteitsverbanden vrijwel uitgesloten.

In het georganiseerde vrijwilligerswerk komt de pluriformiteit van het vrijwillig initiatief tot uitdrukking. Het op participatie gerichte vrijwilligerswerk neemt toe en het bevoogdende vrijwilligerswerk verliest terrein. De huidige instrumenten om het georganiseerde vrijwilligerswerk te bevorderen zijn onevenredig gericht op de meest omstreden soort van georganiseerd vrijwilligerswerk, het aanvullende en assisterende vrijwilligerswerk. Bij de verdere beleidsvorming moet meer aandacht worden geschonken aan het wegnemen van financiële en materiële obstakels voor zowel de individuele vrijwilligers als de niet-beroepsmatige organisaties waarin zij werken. Van doorslaggevende betekenis voor het georganiseerde vrijwilligerswerk in de toekomst is natuurlijk de bereidheid om hieraan deel te nemen. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze bereidheid afhankelijk is van de mogelijkheden om materiële en immateriële beloning aan het werk te ontfangen. Het principe van wederkerigheid speelt een belangrijke rol. Met een ontwikkeling in de richting van toenemende participatie in het betaalde werk is een tendens aanwezig die juist afleidt van vrijwilligerswerk.

Bij de beroepszorg kan onderscheid worden gemaakt tussen wèl- en niet-specifiek deskundigen. Bepaalde terreinen van de maatschappelijke dienstverlening lenen zich in principe voor hulp door niet-specifiek deskundigen. Men krijgt de indruk dat wèl- en niet-beroepsmatige vormen van hulpbetoon sterker dan nu gericht kunnen worden op onderlinge samenwerking. Gezien de ontwikkeling van het arbeidsaanbod zal er sterke druk blijven bestaan om de quartaire sector op zijn werkgelegenheidspotenties aan te spreken.

Het denkbeeld dat vervolgens is uitgewerkt heeft betrekking op de vooral onder jongeren aangetroffen weerstand tegen de zogenaamde consumptie- en prestatie maatschappij en de daaruit voortvloeiende negatieve beleving en waardering van de bestaande betaalde arbeid. Hierdoor dreigt een frictie te ontstaan tussen hetgeen men van arbeid verwacht en hetgeen de huidige inrichting van het betaalde werk aan keuzemogelijkheden te bieden heeft. De ervaring in de grote steden leert dat een aantal moeilijk plaatsbare jongeren voor de arbeidsmarkt als verloren kan worden beschouwd, omdat zij in het huidige arbeidsbestel of wel niet willen werken (principiële weigeraars), of wel niet kunnen werken (problemen door riskante gewoonten, in het bijzonder druggebruik, of anderszins). Het denkbeeld van het 'alternatief regime' is daarom uitgewerkt, waarbij aan genoemde bezwaren wordt tegemoet gekomen door het introduceren van alternatieve vormen van werkgelegenheid die aan een aantal criteria op het gebied van vorming, begeleiding, democratisering en organisatie voldoen. Herintreding van deze zogenoemde 'cultureel werklozen' lijkt dan haalbaar, waarmee niet alleen tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan andersoortige werkgelegenheid, maar ook aan de bestaande en toenemende druk om economisch niet-actieven, en dan met name langdurige werklozen, te reactiveren.

Het denkbeeld dat als laatste is uitgewerkt, heeft als achtergrond de emancipatiebeweging, die een gelijk aandeel voor vrouwen in de betaalde sector opeist. In principe kan aan deze eis op twee wijzen tegemoet worden gekomen. Het werk in de betaalde sector kan over meer arbeidsplaatsen verdeeld worden, hetgeen resulteert in kortere betaalde arbeidstijden, zodat zowel de betaalde arbeid als de arbeid in huishouden en gezin gelijker over mannen en vrouwen verdeeld kan worden (zie hoofdstuk 3, Arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof).

Een andere wijze waarop aan de claim van de emancipatiebeweging tegemoet kan worden gekomen is het verstrekken van een verzorgersloon. Hierin wordt economische onafhankelijkheid als basisvoorwaarde voor de emancipatie gezien, maar verbonden met een voorziening voor de verzorging van de eigen kinderen. In de hier uitgewerkte varianten krijgt de moeder voor de eerste twee kinderen een inkomen van f 18.000,— respectievelijk f 25.000,— per jaar ter beschikking, variërend naar de leeftijd van het kind. Uit het oogpunt van

sociale institutionalisering betekent de ooeivaarsregeling een aanzienlijke verandering met betrekking tot de bestaande oplossingen voor het probleem van het verzorgen van kinderen, zowel wat betreft het bieden van bestaanszekerheid als betreffende het waarborgen van affectieve relaties. In de huidige situatie heeft de vrouw veelal een verzorgende taak ten aanzien van kinderen, waardoor de man zich heeft kunnen specialiseren in betaald werk/kostwinning. Hierdoor zijn aan de man/kostwinner ook de meeste statusattributen toegevalen die voortvloeien uit betaald werk en de daarmee verbonden economische onafhankelijkheid. De ooeivaarsregeling maakt een vergelijkbaar gedrag mogelijk voor de vrouw die voor de kinderen zorgt. Eventuele gevolgen hiervan voor het sociale leven zijn moeilijk voorspelbaar. De noodzaak van voorspelling vermindert echter indien een vorm gevonden wordt van geleidelijke invoering waardoor de sociale gevolgen gaandeweg aan het licht kunnen treden. De samenleving kan zich dan gemakkelijker instellen op de invloed van een dergelijke verandering en desgewenst de maatregel bijstellen. De macro-economische consequenties van de invoering van een ooeivaarsregeling zijn aanzienlijk. Het gaat immers om ongeveer anderhalf miljoen vrouwen met kinderen die verzorging nodig hebben. Indien deze groep gehonoreerd zou worden op niveau van het minimumloon is hiermee al een bedrag van enkele tientallen miljarden gulden gemoeid. De ooeivaarsregeling houdt dus een toename in van de overdrachtsinkomens die in dezelfde orde van grootte ligt als die van een algemeen basisinkomen. De macro-economische gevolgen zijn hiermee vergelijkbaar, dat wil zeggen hogere belastingen en/of sociale premies, een enorme inkomenshervreiding en, althans in eerste instantie, een sterke reductie van het arbeidsaanbod.

### 6.5.2 Conclusies

De uitwerking van de denkbeelden en verschuivingen is toegespitst op maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk. Eerst is nagegaan of uitbreiding van de dienstverlening met het oog op de toekomstige behoeftenontwikkeling gewenst is en vervolgens of zelfzorg dan wel onbetaalde hulpverlening een werkbaar alternatief vormen voor beroepszorg. Op de eerste vraag kon mede op basis van een case-study een bevestigend antwoord worden gegeven, op de tweede vraag niet. Een toekomstige uitbreiding van de maatschappelijke dienstverlening zal goeddeels in de betaalde arbeid gezocht moeten worden. Hierbij stuit men overigens op het algemene probleem voor de overheid, dat zowel de behoeftenzijde als de werkgelegenheidsmogelijkheden in de quartaire sector elk een maatstaf vormen, die betekenis heeft voor de beoordeling van de mogelijkheden en wenselijkheden van expansie in de quartaire sector. Deze 'dubbelfunctie' van de expansie in de quartaire sector maakt de besturing weliswaar ingewikkelder, maar daarom nog niet onmogelijk. Zowel de voldoening aan toekomstige behoeften als de introductie van alternatieve vormen van werkgelegenheid vragen om een actief overheidsbeleid ten aanzien van de creatie van betaalde arbeidsplaatsen in de sfeer van de quartaire sector. De realiseerbaarheid van een dergelijk beleid wordt overwegend bepaald door financiële grenzen.

De bevordering van het georganiseerde vrijwilligerswerk is zeer wel mogelijk en ook nastrevenswaardig, zolang dit geschiedt ten dienste van het vrijwillig initiatief en de participatie van de burgers in het maatschappelijke systeem. Het ten nutte maken van vrijwillige arbeid, teneinde de groei van de dienstverlening in de sfeer van de quartaire sector te kunnen matigen, vooral met het oog op de kosten, is weinig realistisch. Het bevorderen van de onbetaalde hulpverlening zal eerder tot taakaanpassing dan tot taakvermindering van de beroepsmatige quartaire dienstverlening leiden. Het is nu zo dat de beleidsaandacht onevenredig uitgaat naar het aanvullende vrijwilligerswerk. Het in toenemende mate inzetten van vrijwilligers in de geprofessionaliseerde dienstverlening biedt echter weinig perspectieven. Het inbouwen van garanties voor continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening zal ertoe leiden dat steeds meer eisen aan de

vrijwilligers en hun werkprestatie zullen worden gesteld, waardoor op den duur het vrijwillige karakter van het werk te zeer zal worden aangetast.

De middelen die het beleid kan aanwenden om de expansie aan te moedigen verschillen nogal per soort van vrijwillig initiatief. Het grootste deel van de vrijwillige hulpverlening functioneert niet in concurrentie tot de betaalde hulpverlening. Bij zelfhulp, assisterend vrijwilligerswerk in instellingen en betaald vrijwilligerswerk kan hiervan wel sprake zijn.

Wellicht dat een expansie van zelfzorg, zelfhulp, mantelhelp en hulp in eigen kring op den duur van invloed zal zijn op het beroep dat gedaan zal worden op de beroepszorg. Vooralsnog lijken de expansiemogelijkheden op de meeste terreinen nogal afhankelijk van de rol die betaalde krachten in dit opzicht kunnen en willen spelen. De denkbare beleidsmogelijkheden ten aanzien van expansie van de vrijwillige hulpverlening komen in de meeste gevallen er op neer dat de taakinhoud van een aantal professionele werkers zich meer expliciet op de ondersteuning van deze vorm van welzijnswerk zou richten.

Bezien vanuit het potentiële arbeidsaanbod van vrijwilligers mogen de verwachtingen omtrent de expansiemogelijkheden van vrijwillige hulpverlening niet te hoog gesteld worden. De mogelijkheid om vrijwillige hulpverlening een grotere functie te geven en meer mensen bij deze werkzaamheden blijvend te betrekken, lijkt een zaak van langere termijn.

Gezien de beperkte groeicapaciteit van de vrijwillige hulpverlening en vanwege de structurele beperkingen van de huishoudelijke sector om verzorgingstaken op zich te nemen, is het vooralsnog noodzakelijk om, binnen de beleidsruimte die daartoe aanwezig is, de beroepsmatige hulpverlening uit te breiden.

Het introduceren van een 'alternatief regime' voor zogenaamde 'cultureel werklozen' is afgezien van mogelijke belemmeringen in de financiële sfeer aantrekkelijk. Het komt tegemoet aan de behoefte aan andersoortige werkgelegenheid die vooral onder jongeren opgang doet en aan overwegingen van sociale aard om langdurig werklozen te reactiveren in het betaalde circuit. Gegeven de aard van de alternatieve werkgelegenheid en de bijzondere eisen die daaraan worden gesteld op het gebied van vorming, begeleiding, democratisering en organisatie, komt vooral betaalde arbeid in de sfeer van de quataire sector hiervoor in aanmerking.

De introductie van een verzorgersloon zal zo vergaande consequenties hebben in sociaal en macro-economisch opzicht dat alleen een geleidelijke invoering enige perspectieven biedt. Hoewel geïntroduceerd op grond van emancipatoire overwegingen, zijn er ook van die zijde bezwaren, omdat de ooievaarsregeling juist de emancipatie van de vrouw zou tegenwerken doordat deze de vrouw nog meer aan het huishoudelijk werk zou binden. Het is gewenst in elk geval de mogelijkheid van invoering van een verzorgersloon open te houden en niet te snel op aprioristische gronden te kiezen tussen een algemene arbeidstijdverkortung — en daarop gebaseerde gedeelde beroeps- en huishoudelijke taken van man en vrouw — en een verzorgersloon. Beroepswerk is immers niet voor iedereen even interessant. De intrinsieke voldoening is zeker in lagere functies vaak gering. Verzorgend werk in het huishouden komt in ieder geval zelfstandige waarde toe en geeft die intrinsieke voldoening vaak wel. In dit licht dient de mogelijkheid van een toekomstige ooievaarsregeling open te worden gehouden.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat met het uitwerken van de denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid enkele aanknopingspunten voor het overheidsbeleid zijn ontwikkeld, waarvan de uitvoering vooralsnog voornamelijk bepaald wordt door overwegingen in de sfeer van de overheidsfinanciën. Hiernaast zijn aanknopingspunten voor het overheidsbeleid op korte termijn geformuleerd op het gebied van verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid en ten aanzien van het werken onder een alternatief regime in de sfeer van de quataire sector. Ten slotte zijn voor het overheidsbeleid op lange termijn aanknopingspunten voor beleid verkend ten aanzien van het verzorgersloon.

## HOOFDSTUK 7. HET BASISINKOMEN

### 7.1 Karakterisering van het denkbeeld

#### 7.1.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk I is uiteengezet bestaan er denkbeelden met betrekking tot het verlenen van een basisinkomen aan personen zonder dat van werkplicht uit hoofde van dit basisinkomen sprake is. Dergelijk basisinkomen kan in verschillende vormen worden gegeven en eventueel tot bepaalde categorieën belanghebbenden worden beperkt. In de discussie over het verlenen van een basisinkomen of inkomensgarantie komen twee overwegingen stelselmatig naar voren.

De eerste overweging betreft de vraag of er in het bestaande economische stelsel grenzen gesteld zijn aan de mogelijkheden van het scheppen van inkomensgenererende werkgelegenheid. Deze vraag verdient thans bijzondere aandacht, omdat er aanwijzingen zijn dat de ontwikkelingen met betrekking tot de economische expansie en de beïnvloedbaarheid daarvan door de overheid minder vanzelfsprekend zijn dan tot voor kort werd aangenomen. Zoals in hoofdstuk II reeds ter sprake is gebracht, schept de geringe groei van werkgelegenheid of het geheel achterwege blijven daarvan zeer ernstige problemen. Alternatieve gedachten over de inrichting van ons arbeidsbestel met betrekking tot werkgelegenheid dienen daarom te worden onderzocht.

De tweede overweging betreft sociale en culturele opvattingen over het terugdringen van de dominante rol die 'geld verdienen' en 'betaald werk' in onze maatschappij in zouden nemen. Ook deze overwegingen komen hier nader aan de orde. Het gaat daarbij immers om zeer specifieke kenmerken van onze samenleving. We kunnen zelfs wel zeggen dat onze samenleving zich in zekere mate gespecialiseerd heeft in het tot ontwikkeling brengen van dit economisch (sub)-systeem. Andere systemen hebben in ieder geval een minder prominente plaats en lijken op hun retour te zijn – zoals het verzorgend en huishoudelijk systeem. Degenen die zich hoofdzakelijk of uitsluitend toeleggen op werkzaamheden in deze laatste sectoren beschikken in het algemeen over minder geldmiddelen en minder prestige. Dit roept de vraag op of ons dominante stelsel van inkomensvorming, dat een sterk institutioneel karakter heeft, wel te veranderen zou zijn in die zin dat een weg terug mogelijk is.

Vooralsnog leiden de sociale en culturele overwegingen aangaande de rol van het huidige arbeidsbestel ook tot de vraag of het verschaffen van deeltijdarbeid, c.q. een algemene arbeidstijdverkorting, niet een betere oplossing zou zijn dan het bieden van een inkomensgarantie zonder werkplicht. We zien immers tegelijkertijd dat in het emancipatoire streven de gedachte veld wint dat pas van een werkelijke gelijkheid tussen man en vrouw sprake is als deze is gerealiseerd in de betaalde arbeid, hetgeen gelijkheid inhoudt zowel ten aanzien van de positie op de arbeidsmarkt als met betrekking tot inkomen en sociale zekerheid. Zo wordt 'betaald werk' voor de ene groep een eis die als noodzakelijke voorwaarde voor gelijkheid tussen man en vrouw wordt gezien, terwijl een andere groep binnen onze maatschappij een dergelijke voorwaarde geheel of gedeeltelijk verwerpt. Om meer duidelijkheid te brengen in deze discussie, wordt in dit hoofdstuk getracht een aantal sociale en economische consequenties van de introductie van een basisinkomen zonder werkplicht te schatten.

Denkbeelden over inkomensgaranties zonder werkplicht zijn niet opgekomen onder invloed van de huidige economische recessie. Theobald<sup>1</sup> pleitte veertien

<sup>1</sup> R.T. Theobald, *Gewaarborgd inkomen in een vrije maatschappij; economische en sociale gevolgen van de automatisering*; Stichting Werkgroep 2000, Hilversum/Antwerpen, Paul Brand, 1967.



jaar geleden al voor de introductie van een inkomensgarantie, die zou kunnen zorgen voor het tot stand komen van een samenhang tussen de bestaande waarden en instituties en de wetenschappelijke, technische en organisatorische vernieuwingen waarmee het systeem van de vrije markteconomie gepaard gaat. Deze auteur signaleerde destijds reeds het probleem van het braakliggen van arbeidskrachten en het tegelijkertijd bestaan van een verscheidenheid aan behoeften met name in de sfeer van de dienstverlening. Door mensen een gewaarborgd inkomen te bieden — een basisbedrag waarop iedereen recht heeft — wordt de zorg voor het primaire levensonderhoud weggenomen en worden aldus creatieve krachten vrijgemaakt, waardoor mensen in staat worden gesteld diensten voort te brengen waarin op winst gerichte ondernemingen niet kunnen voorzien. De gedachten van Theobald zijn een voorbeeld van een markt-conforme uitwerking van een gewaarborgd inkomen.

In ons land heeft Kuiper<sup>2</sup> ideeën ontwikkeld met betrekking tot inkomensgaranties. Kuiper onderscheidt drie mensbeelden, namelijk het personalistische, het collectivistische en het individualistische mensbeeld. In het personalistische mensbeeld is de mens een relationeel wezen dat zijn eigen weg moet zoeken in afhankelijkheid van en verantwoordelijkheid voor andere mensen. Het gaat om een mens met een zekere tweepoligheid, een egopool en een alterpool, waartussen een spanningsveld bestaat dat door middel van opvoeding valt op te heffen en waartussen een relatie kan ontstaan. Hier speelt de arbeid een belangrijke rol. Arbeid is de schakel in de relatie met de medemens. Door deelname aan arbeidsprocessen vervult de mens behoeften van anderen, en worden zijn eigen behoeften door anderen vervuld. Arbeid speelt dus bij de ontplooiing van de mensen een belangrijke rol en mag daarom volgens deze zienswijze niet gekoppeld worden aan een financiële noodzaak omdat dat vervreemding van het eigenlijke doel in de hand kan werken.

Kuiper meent dat het mogelijk is de arbeid zo te organiseren dat er minder dwang en vervreemding nodig zijn. Hij beschouwt het als een geringer nadeel dat gemakzuchtigen niet hoeven te werken, dan dat veel mensen gedwongen worden tot vervelend werk. Hij ziet dus ook een probleem bij het niet werken, maar weegt dat anders af dan men gewoonlijk pleegt te doen.

Kuiper ziet als voordelen van de inkomensgarantie:

- met een gegarandeerd inkomen wordt voorkomen dat zieken en werklozen gedwongen worden ter wille van hun uitkering regelmatig hun manco's te bewijzen;
- mensen die nog afhankelijk zijn van kostwinners worden minder afhankelijk en vrijer;
- bij arbeidsconflicten, over bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden, behoeft de angst om door ontslag brodeloos te worden niet meer te bestaan;
- niemand zal meer vuil werk willen verrichten en de werkgevers zullen daar rekening mee moeten houden, bijvoorbeeld door betere arbeidsvoorwaarden te creëren;
- een gegarandeerd inkomen voor iedereen laat minder ruimte voor loon- en inkomensverschillen;
- de loon- en salarislust voor de ondernemingen neemt af, omdat de samenleving als geheel al de last van het basisinkomen draagt;
- ondernemingen zijn niet meer gedwongen om winsten te maken met arbeid als koopwaar, waardoor minder-validen gemakkelijker aan de slag kunnen;
- als de noodzaak om geld te verdienen wegvalt, zal dit de gezondheidszorg, de welzijnszorg, de kunst en de wetenschap ten goede komen;
- de koopkracht van de bevolking blijft door een gegarandeerd inkomen veel constanter.

Deze door Kuiper aangemerkte voordelen betreffen een grote verscheidenheid aan zaken en aspecten, die voor het individu een verminderde afhankelijk-

<sup>2</sup> J.P. Kuiper, *Niet meer werken om den brode*; in: *Werken en niet-werken in een veranderende omgeving*, red. M. van Gils, Amsterdam, Swets & Zeitlinger BV, 1975. J.P. Kuiper, *Denkoefeningen omtrent arbeid en inkomen*; in: *Anders met arbeid*, Stichting Maatschappij en Onderneming, Scheveningen, 1978.

heid van het arbeidsinkomen inhouden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de mate waarin dit het geval is, uiteraard sterk bepaald wordt door de hoogte van het basisinkomen. Voor een beoordeling en precisering van de voordelen als door Kuiper genoemd, zal het dan ook nodig zijn zich een bepaald beeld te vormen van hoogte en werking van een basisinkomen. In de paragrafen 7.1.3 en 7.4 zal hierop nader worden ingegaan.

In de Nederlandse politieke wereld is er, zij het aarzelend, belangstelling voor een inkomensgarantie zonder werkplicht. De PPR heeft dit in zijn verkiezingsprogramma opgenomen en daarbij een relatie gelegd met het tegelijkertijd verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten.<sup>3</sup>

Ook de Voedingsbond FNV heeft de mogelijkheid van een gegarandeerd basisinkomen geopperd (zie par. 7.1.3). Albeda heeft als minister in het kader van een WRR-conferentie gepleit voor meer aandacht voor vrijwillige non-activiteit: 'Therefore I should like to advocate that policy and research should not be confined solely to reducing non-activity. The alternative of voluntary non-activity must also be thoroughly scrutinized. Particularly as regards the consequences'.<sup>4</sup> Voorts hebben de kerken zich gemengd in de discussie. In de bisschoppelijke vastenbrief 1980 vragen de R.K. bisschoppen in Nederland aandacht voor de relatie tussen arbeid en inkomen en voor de betekenis van ont koppeling.<sup>5</sup> Ook de Raad van Kerken in Nederland heeft zich uitgelaten over ont koppeling van arbeid en inkomen en gewezen op mogelijkheden van een basisinkomen.<sup>6</sup>

Een werkgroep van het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs constateert dat het huidige stelsel van produktie in veel opzichten belemmerend werkt voor het creëren van zinvol werk, waardoor het niet meer is aangepast aan de maatschappelijke ontwikkeling.<sup>7</sup> Ook kan hieraan een motief voor een fundamentele bezinning op de relatie inkomen – arbeid worden ontleend. Om misverstand te vermijden zij opgemerkt dat personen en instanties die operen voor enigerlei vorm van ont koppeling van arbeid en inkomen c.q. invoering van een basisinkomen, daarmee in het algemeen niet bepleiten of beogen de mens vrij te stellen van arbeid. Wel wordt veelal bedoeld de mens minder afhankelijk te maken van het arbeidsinkomen, minder uitsluitend te binden aan betaald werk en een grotere keuze uit betaald en onbetaald werk mogelijk te maken.

Ten slotte zij hier nog gewezen op een ander concept dat in verband met inkomensgaranties wel genoemd wordt namelijk de negatieve inkomstenbelasting. Dit is een fiscaal instrument waarbij het systeem van de positieve inkomstenbelasting wordt gecombineerd met een systeem van sociale uitkeringen, zodanig dat gehele of gedeeltelijke aanvulling van het inkomen plaatsvindt tot een sociaal minimum of tot de belastingvrije voet, voor zover het inkomen van de belastingplichtige daar onder blijft.<sup>8</sup> Het begrip 'negative income tax' werd geïntroduceerd door Friedman.<sup>9</sup> De inkomensoverdracht aan inkomensstrekkers met geen of een laag inkomen wordt dan opgevat als een negatieve belasting. Naarmate het eigen inkomen toeneemt, vermindert de overdracht en bij een bepaald inkomensniveau daalt deze tot nul; boven dit inkomensniveau is een positief belastingbedrag verschuldigd dat toeneemt

<sup>3</sup> Verkiezingsprogramma Politieke Partij Radikalen, 1981.

<sup>4</sup> W. Albeda, Innovation in the labour system. Inleiding WRR-conferentie, december 1979.

<sup>5</sup> Bisschoppelijke vastenbrief nr. 11, 1980, 'De mens in de arbeid', Zeist, Gregoriushuis, 1980.

<sup>6</sup> Raad van Kerken, *Over arbeid en inkomen: arbeid moet meer zijn dan inkomen*; Amersfoort, De Horstink, 1980.

<sup>7</sup> Koninklijk Instituut voor Ingenieurs, *Werk en inkomensverdeling in een ander stelsel*; 's-Gravenhage, 1981.

<sup>8</sup> C.A. de Kam, P.A. de Graaf, *Een basisinkomen voor iedereen: enkele budgettaire en verdelingseffecten*; studie ten behoeve van dit rapport, p. 22.

<sup>9</sup> M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962.

Zie ook V. Halberstadt, 'Opmerkingen over sociale zekerheid en negatieve inkomstenbelasting'; *Openbare Uitgaven*, jaargang 1969-1 en jaargang 1970-2.

naarmate het inkomen verder stijgt. Het zal duidelijk zijn dat een basisinkomen een heel andere zaak is dan een negatieve inkomstenbelasting; de hoogte van een basisinkomen is immers niet afhankelijk van inkomsten uit andere bron. Het basisinkomen mag dan ook niet als een variant van de negatieve inkomstenbelasting worden opgevat. Een negatieve inkomstenbelasting, waarmee financiële bijstand wordt verleend volgens objectief vastgestelde normen die geen inbreuk gedogen van daarboven uitgaande subjectieve behoeften, bewerkstelligt niet het hoge niveau van sociale zekerheid dat in Nederland wordt geboden. In het algemeen wordt de negatieve inkomstenbelasting daarom voor een land als Nederland gezien als een stap terug. Het zou ten hoogste een eerste aanzet tot een welvaartsbeleid kunnen zijn in een land dat geen behoorlijk stelsel van sociale zekerheid kent.<sup>10</sup>

### 7.1.2 *De bestaande relatie tussen inkomen en werkplicht*

De koppeling tussen arbeid en inkomen is de normale situatie in onze maatschappij. Deze stelling zal vermoedelijk door velen worden onderschreven ondanks het feit dat voor iedereen waarneembaar is dat er vele uitzonderingen op deze regel zijn. Gehuwde vrouwen zonder werkkring vormen in Nederland een categorie van circa 3 miljoen personen. Zij werken wel maar krijgen niet direct een inkomen voor hun prestatie; althans hun aanspraken op inkomen zijn in juridische zin geheel anders dan bij een arbeidsovereenkomst. Echter ook in geval twee partners het inkomen delen dat één van hen uit arbeid verwerft, bestaan er sociale verschillen in vergelijking met een arbeidsovereenkomst. In hoofdstuk 2 is gewezen op de verschillende vormen van vrijstelling van arbeid zowel binnen als buiten de sfeer van sociale zekerheid. Daarbij is met name ook gewezen op de omvangrijke inkomensoverdrachten binnen gezinnen, waarbij in een aantal gevallen van een adequate tegenprestatie in de vorm van arbeid gesproken kan worden.

De ontwikkeling van de sociale zekerheid heeft echter vooral de aandacht gevestigd op de inkomensgaranties door overdrachten in de collectieve sfeer, waardoor de betekenis van de inkomensoverdrachten in het particuliere circuit (voornamelijk binnen gezinnen) dikwijls veronachtzaamd wordt. Bij het bestuderen van een basisinkomen is het van belang dit verschijnsel in de beschouwing te betrekken. Immers door bepaalde ontwikkelingen in de samenleving valt er een tendens waar te nemen om in de sfeer van de inkomensoverdrachten verschuivingen teweeg te brengen van het particuliere naar het collectieve circuit. Door dergelijke veranderingen blijkt dat de sociale zekerheid een specifieke oplossing vormt voor bepaalde maatschappelijke problemen en dat er nog andere mechanismen bestaan die soortgelijke functies zouden kunnen vervullen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer na een echtscheiding voor het levensonderhoud van één der partners en/of de kinderen een beroep op de sociale zekerheid (algemene bijstandswet) moet worden gedaan. Ook de tijdsduur van de verantwoordelijkheid van de ouders voor het levensonderhoud van hun kinderen wijst op een grensgebied van collectieve en particuliere inkomensgaranties en op functionele equivalentie van ouderlijke of echtelijke verantwoordelijkheid en wettelijke aanspraken op sociale zekerheid. De hier aangehaalde voorbeelden wijzen echter tevens op een maatschappelijke ontwikkeling die in het algemeen werkt in de richting van verruiming van de functie van de sociale zekerheid.

De sociale zekerheid is een voorzieningenstelsel dat ook in ons land voor een belangrijk deel tot stand is gekomen op basis van de verzekeringsgedachte. Aanvankelijk bestonden er voornamelijk zogenaamde werknemersverzekeringen, die op de equivalentiegedachte gebaseerd zijn, dat wil zeggen dat de premie afhangt van het risico. Later kwamen de zogenaamde volksverzekerin-

<sup>10</sup> Zie C.A. de Kam en P.A. de Graat, op. cit.

Zie ook H.J. Hofstra: *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*; Deventer, Kluwer, 1980, p. 123 alsook *Nota Negatieve inkomstenbelasting*; bijl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 11206, nrs. 1-2.

gen tot stand waarin het solidariteitsbeginsel overheerst. De ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, hebben er toe geleid dat de verzekeringsgedachte in het stelsel van de sociale zekerheid steeds verder is teruggedrongen. Veldkamp wijst er in dit verband op dat dit proces zich in drieërlei opzicht heeft voorgedaan namelijk voor wat betreft de causaliteit tussen premie en prestatie (uitkering), tussen risico en prestatie en tussen risico en premie.<sup>11</sup>

Aangaande de causaliteit tussen premie en uitkering stelt Veldkamp dat — met één uitzondering in de AOW — het in de verplichte sociale verzekeringen voor het recht op uitkering niet beslissend is of een verschuldigde premie betaald is. Wat betreft de causaliteit tussen risico en uitkering zijn de criteria door de tijd heen steeds ruimer geworden. De verzekeringscausaliteit wordt nog eens extra afgezwakt door het regeringsvoornemen om één loondervingsverzekering tot stand te brengen waarbij ook de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Rijksgroepsregeling voor Werkloze werknemers (RWW) wordt betrokken. Tussen risico en premie is nauwelijks sprake van causaliteit. Alleen de ziekgeld- en wachtgeldverzekeringen kennen premiedifferentiaties die met de hoogte van het risico samenhangen. De premiedifferentiatie werkt bovendien deels anders uit dan door de wetgever bedoeld, ten gevolge van de loonstructuur van de desbetreffende onderneming.<sup>12</sup>

Deze ontwikkelingen zijn van belang voor de introductie van een basisinkomen zonder werkplicht. Sociale zekerheid is inmiddels immers een institutie geworden waarbij de aanspraken op uitkeringen niet meer strikt gebonden zijn aan de in het kader van een verzekering geregelde verplichtingen (premiebetaling) en specifiek gedefinieerde risico's. Het instituut is erop gericht een bepaald bestaansniveau te handhaven, onder meer door het zoveel mogelijk vervangen van het inkomen bij het wegvallen van de inkomensbron en door moeilijk te dragen uitgaven, geheel of gedeeltelijk direct of indirect te vergoeden.

Sociale zekerheid heeft door deze ontwikkeling een verbreding ondergaan naar categorieën uitkeringsgerechtigden. De aanspraken op sociale zekerheid nemen toe; de legitimiteit van de aanspraak is — waar het nieuwe pretenties en aanspraken betreft — moeilijk op grond van wettelijke criteria vast te stellen. In aanspraken in het kader van de Bijstandswet is dit oordeel in wezen gedelegeerd aan het college van Burgemeester en Wethouders. De met dit alles samenhangende problematiek van de beheersing van het systeem — het zogenoemde volumebeleid — is bekend.

De introductie van een basisinkomen is in zekere zin de uiterste consequentie van een stelsel van sociale zekerheid. Dit neemt niet weg dat een denkbare ontwikkeling in deze richting buitengewoon ernstige problemen zou oproepen. Dat blijkt al uit de reeds bestaande spanningen die tot uitdrukking komen in de beeldvorming van de economisch actieven over de niet-actieven. Aldus gesteld krijgt het vraagstuk het karakter van een dilemma. Dit lijkt te meer het geval omdat in het huidige stelsel van sociale zekerheid het basisinkomen voor bepaalde categorieën reeds is ingevoerd. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op de verminderde zoekplicht voor oudere werknemers en speciale categorieën, bijvoorbeeld weduwen. Een dergelijk lichter regime geldt ook voor alleenstaande vrouwen met gezinsverplichtingen. De grote verborgen werkloosheid in het bestand van arbeidsongeschikten wijst, weliswaar niet formeel maar wel materieel, op een vorm van inkomensgarantie zonder werkplicht c.q. beperkte werkplicht (afhankelijk van de invalideringsgraad).

Toch is ondanks deze uitzonderingen op de regel het institutionele karakter van de koppeling van arbeid en inkomen onaangetast. In hoofdstuk 1 paragraaf 2 is al in kort bestek uiteengezet wat de specifieke betekenis is voor het arbeidsbestel van deze institutionalisering. De koppeling van arbeid aan inkomen,

<sup>11</sup> G.M.J. Veldkamp, *Afscheid van de sociale verzekeringsgedachte* (inaugurele rede Leiden); Deventer, 1979.

<sup>12</sup> N. Douben, *Financieringsalternatieven voor de sociale verzekeringen*, studie ten behoeve van *Maken wij er werk van?*, Rapport aan de Regering nr. 13, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

in de zin dat het verrichten van betaald werk als een noodzakelijke voorwaarde voor inkomensverwerving wordt gezien, is zodanig verbreid en tot gewoonte geworden dat het veelal geen specifieke motivatie vergt om zich naar deze eis van de samenleving te voegen. Maar dat houdt tevens in dat afwijkingen van dergelijk geïnstitutionaliseerd gedrag in het algemeen niet zo gemakkelijk getolereerd worden. Zelfs werkloosheid, die toch in verreweg de meeste gevallen een gedwongen karakter heeft, wordt door vele werkenden met enige argwaan bezien.

### 7.1.3 Varianten van inkomensgarantie

De Voedingsbond FNV kiest als basisinkomen de bijstandsuitkering voor zelfstandigen (niveau 1979): f 10.984,80.<sup>13</sup> Personen beneden 16 jaar krijgen een vijfde deel van het volledig basisinkomen. Aldus ontstaat het volgende beeld:

- Nederlandse bevolking: 14,1 miljoen, waarvan 3,5 miljoen beneden 16 jaar; de niet-thuiswonenden krijgen het volledige basisinkomen (100.000 personen).
- Het volledige basisinkomen wordt derhalve aan 10,7 miljoen mensen uitgekeerd hetgeen een totaal bedrag van f 125 miljard (inclusief jeugd basisinkomen) kost.
- Het nationaal inkomen bedroeg in 1979 f 296,3 miljard. Na aftrek voor winsten en overheidsuitgaven resteert f 201,1 miljard. Aan basisinkomens wordt besteed f 125,— miljard. Dan resteert voor de overige inkomensverdeling f 76,1 miljard.

De Voedingsbond rekent verder voor dat indien iedereen vanaf zijn 16e jaar zou gaan werken er voor arbeidsinkomens gemiddeld circa f 14.600,— per persoon beschikbaar zou zijn. De uitwerking van de Voedingsbond is weliswaar summier maar geeft in ieder geval een indruk van één belangrijke repercussie, te weten het inkomensnivellerend effect. Deze uitwerking moet uiteraard als een gestileerd voorbeeld worden opgevat; het maakt echter duidelijk op welke ordegrouten de invoering van een inkomensgarantie betrekking zou hebben en welke ingrijpende veranderingen onze maatschappij zou moeten doormaken om zich in deze richting te ontwikkelen.

Het arbeidsloos inkomen — in de zin van de Voedingsbond FNV — is overigens niet onweersproken gebleven. Van de zijde van de FNV is op deze gedachte kritiek uitgeoefend. De vertrekpunten van de FNV liggen op het vlak van de morele verplichting van een ieder om naar vermogen een produktieve bijdrage te leveren aan het functioneren van de samenleving. Daarbij wordt gesteld dat iedereen ook recht heeft op een redelijk levensonderhoud en dat arbeid het middel is om daarin te voorzien. Deze verplichting wordt overigens niet alleen geldig geacht voor beroepsarbeid, maar evengoed voor de niet minder noodzakelijke onbetaalde arbeid. In dit licht wordt het aanvaardbaar geacht dat er op mensen morele en financiële druk wordt uitgeoefend om te gaan werken.

Deze discussie stelt scherp de tegenstellingen in het licht die er bestaan met betrekking tot de uitgangspunten tussen arbeid en basisinkomen. De keuze voor een basisinkomen vloeit voort uit de notie dat een rijke samenleving (rijk in termen van nationaal inkomen per hoofd), die tegelijkertijd niet in staat blijkt voldoende arbeidsplaatsen te bieden, zich zou kunnen ontwikkelen in een richting waarbij het voorzien in een minimaal levensonderhoud niet wordt afgedwongen door de noodzaak om te gaan werken. Tegenover deze gedachting treft men dan de opvatting aan waarbij arbeid in feite de centrale waarde is. Het vermogen tot verrichten van arbeid is immers in sterke mate identiteitsbepalend voor de mens in de industriële maatschappij. Arbeid voorziet zowel sociaal als psychisch in meer functies dan alleen inkomensvorming.

Overigens wijst de FNV in haar nota nog op een aantal andere mogelijke repercussies van een arbeidsloos inkomen: recht op inkomen kan nooit het

<sup>13</sup> Voedingsbond FNV, *Met zijn allen roepen in de woestijn, een tussenrapport over het lossen maken van de band tussen arbeid en inkomen*; Utrecht, 1980.

recht op werk voor de werknemer en werkzoekende vervangen; het is zeker niet zo dat mensen die nu beroepsarbeid zoeken of verrichten even tevreden of zelfs tevredener zouden zijn met een vrijwillige of huishoudelijke taak; een recht op inkomen zou de verschillen tussen mannen en vrouwen die beroepsarbeid willen verrichten, bestendigen. Voorts is rekening te houden met de ongewisheid van reacties aan de vraagkant van de arbeidsmarkt met betrekking tot openstaande vacatures; zowel verbetering van de kwaliteit van arbeid als verdergaande automatisering, hogere beloning en verscherping van de efficiency zijn mogelijk. De gevolgen van een basisinkomen voor de nationale productie kunnen omvangrijk zijn in de zin dat het nationaal produkt kleiner wordt en dus het aandeel van het basisinkomen groter. Behoud van het welvaartspeil in tijden van prijsstijging van energiedragers zal produktiviteitsverhoging eisen en capaciteitsuitbreiding, aldus het FNV. Het basisinkomen vormt klaarblijkelijk een controversieel onderwerp. Het is van belang dit op te merken, omdat bij een studie als de onderhavige, realiseerbaarheid van een optie mede afhankelijk is van een stabiel sociaal draagvlak; met andere woorden van consensusvorming.

De gedachte wordt wel geopperd om degenen die ondanks intensief zoeken naar een baan er niet in slagen in het arbeidsproces terug te keren, te ontslaan van de arbeidsplicht en hun dus op enigerlei wijze de geldende uitkering te geven dan wel een nieuw regime te creëren, dat qua uitkeringsniveau, relatie tot de arbeidsmarkt en sociale begeleiding meer op de positie van deze moeilijk plaatsbaren is afgestemd. Op dit punt is het echter niet tot concrete uitwerkingen gekomen. De gedachte om een basisinkomen voor deze categorie moeilijk plaatsbaren of moeilijk bemiddelbaren te creëren hangt vooral samen met de huidige slechte situatie op de arbeidsmarkt. In een dergelijke situatie ligt de gedachte voor de hand om ten aanzien van degenen die praktisch zijn uitgesloten van het verwerven van een baan, niet of slechts in verminderde mate de eis van werkzoeken en werkaanvaarding te laten gelden. Wel zal het moeilijk zijn bij de ambtelijke behandeling degenen die simuleren te onderscheiden van de werkelijk moeilijk plaatsbaren.

Een basisinkomen voor iedereen grijpt dieper in in de bestaande verhoudingen van het arbeidsbestel dan matiging van de plicht tot werkaanvaarding en zoekgedrag voor speciale categorieën. In het vervolg wordt de beschouwing op het basisinkomen toegespitst.

Het huidige arbeidsbestel kent een vrij strikte koppeling tussen arbeid en inkomen; een koppeling die sterk geïnstitutionaliseerd is en derhalve door de meeste mensen als vanzelfsprekend wordt ervaren. De beperkingen van dat stelsel dienen evenwel in het oog te worden gehouden:

- de perspectieven voor loopbaanvorming en arbeidssatisfactie zijn ongelijk en vooral afhankelijk van de startpositie ten aanzien van arbeid;
- de toegang tot betaalde arbeid is niet voor iedereen gelijk; te denken is in dit verband vooral aan de problematiek die door de vrouwenemancipatie centraal wordt gesteld. Voorts ligt de maatschappelijke waardering van huishoudelijk werk en vrijwilligerswerk op een uiterst laag niveau;
- de arbeidsinkomens vertonen grote verschillen die deels op conventies berusten, waardoor noch de schaarsteverhoudingen van de markt, noch verschillen in intrinsieke prestaties erin weerspiegeld worden.

De vraag naar arbeid sluit slechts in beperkte mate aan bij de gevarieerdheid in het aanbod hiervan, dat wil zeggen dat er vrijwel geen vraag is naar arbeid die streeft naar alternatieve organisatievormen of produktiemethoden.

Het is mede in dit licht dat door sommigen een ont koppeling van arbeid en inkomen wordt bepleit. Hierbij worden bepaalde verwachtingen ontwikkeld en gekoesterd, waarvan men zich een voorstelling dient te vormen om te kunnen nagaan of bepaalde varianten aan deze verwachtingen kunnen voldoen. Van een algemeen basisinkomen wordt wel verwacht dat:

- a. daardoor de keuze ten aanzien van de arbeidsduur voor het individu ruimer zal worden; men kan dan in de verschillende fasen van het leven gemakkelijker zijn eigen leven inrichten qua arbeid en andere mogelijkheden en verplichtingen;
- b. werk waartoe mensen nu nog 'gedwongen' worden omdat zij in hun

levensonderhoud moeten voorzien, beter betaald zal worden, geautomatiseerd zal worden of geheel zal verdwijnen (Kuiper);

c. het de creatieve krachten van de mensen zal vrijmaken om allerlei maatschappelijk nuttige activiteiten te ontplooiën (onder andere Theobald); mensen zullen in het algemeen meer overeenkomstig hun ambities en mogelijkheden arbeid kiezen;

d. er zal meer waardering ontstaan voor onbetaalde arbeid, de inkomensverschillen zullen kleiner worden (Voedingsbond FNV);

e. de scheiding tussen actieven en niet-actieven minder scherp zal worden;

f. de te verrichten arbeid meer in overeenstemming zal zijn met de 'werkelijke' behoeften van de samenleving.

Het gaat hier blijkbaar om nogal uiteenlopende verwachtingen, die in meer of mindere mate geassocieerd worden met het bieden van een basisinkomen. Behalve verwachtingen op grond van beoogde doelstellingen kunnen er ook onbedoelde neveneffecten optreden.

De hierboven genoemde doelstellingen raken waar het de positie van de overheid betreft, zowel aan haar handelen uit dirigerend als uit constituerend oogpunt. In dirigerende zin gaat het om beleid ten aanzien van inkomensverdeling, functioneren van de arbeidsmarkt, sociale zekerheid (a, b, d, e); in constituerende zin gaat het om verandering van de invloedssfeer die toekomt aan het individu ten opzichte van de overheid, aan de marktsector ten opzichte van de budgetsector, aan de 'sector' van de betaalde transacties ten opzichte van de onbetaalde (huishoudelijke en vrijwilligers) transacties, aan de eisen van het individu ten opzichte van de eisen die uit het oogpunt van het functioneren van systemen gesteld worden.

In het voorafgaande zijn enkele aspecten van het basisinkomen globaal behandeld. In de volgende paragrafen worden deze nader uitgediept. Dit gebeurt evenwel aan de hand van een andere variant dan die van de Voedingsbond FNV, aangezien deze in de huidige situatie in het geheel geen realistische propositie leek. Het basisinkomen dat hier nader wordt bezien, wordt gekenmerkt door de volgende hoedanigheden:

a. het bedraagt f 5000,— en ligt derhalve ver beneden het minimuminkomen; dit bedrag lijkt niet al op voorhand volstrekt prohibitief;

b. het wordt toegekend aan personen van 24 tot 65 jaar; toekenning aan personen van jongere leeftijd (bijv. vanaf 16 jaar) zou, gezien de jeugdlonen en sociale zekerheid, problemen kunnen geven in de zin dat het basisinkomen zou gaan fungeren als een directe ontmoediging om betaald werk te verrichten. Uit sociaal-cultureel oogpunt zou het voorts minder wenselijk geacht kunnen worden om mensen op jeugdige leeftijd aan te moedigen tot niet-werken. Bovendien wordt met het basisinkomen beoogd een werknemer in staat te stellen zelf mogelijke varianten in zijn arbeidsleven te kunnen aanbrengen. Het toekennen van een basisinkomen aan jeugdigen die nog geen betaalde arbeid hebben verricht, zou wellicht dit doel niet dienen;

c. de grootte van het bedrag en de leeftijds categorie beperken weliswaar de algemeenheid van het basisinkomen. De grootte van het bedrag is echter zo gekozen, dat men er wel niet zelfstandig van kan leven, maar het toch kan dienen om samen met een partner, dan wel in ander verband, tot een andere keuze te komen ten aanzien van arbeid.

## **7.2 De consequenties van een basisinkomen voor de bestaande instituties**

### **7.2.1 Inleiding**

Het denkbeeld om een basisinkomen zonder werkplicht te bieden zal qua positie, functie en mogelijke effecten bezien moeten worden in het licht van de historische ontwikkeling van ons land als een industriële samenleving, die tevens gekarakteriseerd wordt als een verzorgingsmaatschappij. Dit wil zeggen dat zowel de verenigbaarheid met het industriële systeem als met het verzorgingssysteem de aandacht vergt. Voor zover dit het industriële aspect betreft, is vooral het functioneren van de arbeidsmarkt van belang. Wat het verzorgings-

systeem betreft is het noodzakelijk om in grote lijnen de structuur van dit systeem voor ogen te krijgen, ten einde de consequenties van een basisinkomen voor deze instituties te kunnen overzien. Daarbij gaat het ons niet zozeer om het organisatorisch, administratief of juridisch aspect maar vooral om de institutionele aspecten. Vanuit deze doelstelling zullen in deze paragraaf de volgende aspecten in kort bestek worden behandeld:

1. de arbeidsmarkt;
2. de sociale zekerheid;
3. de objectsubsidies;
4. de subjectsubsidies;
5. de belasting- en premiedruk;
6. conclusies.

### 7.2.2 De arbeidsmarkt

Voor de arbeidsmarkt is de vraag van belang in hoeverre een basisinkomen werknemers ontmoedigt in het aanbieden van hun arbeid. Gezien het feit dat het basisinkomen nog niet is ingevoerd hebben we hier met een hypothetische situatie te doen. Om toch een beeld te krijgen van de effecten van het basisinkomen op het arbeidsaanbod moet van materiaal gebruik worden gemaakt dat betrekking heeft op situaties die in bepaalde opzichten overeenkomst vertonen met een stelsel waarin het basisinkomen functioneert. Deze overeenkomsten zijn echter meestal zwak. De resultaten geven derhalve slechts globale indicaties omtrent mogelijke ontwikkelingen.

Het aanbod van arbeid van gehuwde mannen in de leeftijd van 20 tot 60 jaar is in de Verenigde Staten onderzocht door onder andere Hall, Garfinkel (1963), Cain and Watts (1973) en Garfinkel en Masters (1976).<sup>14</sup> Uit deze studies komen uiteenlopende resultaten, maar zij tonen in het algemeen toch een klein positief substitutie-effect, hetgeen wil zeggen dat een stijging in de loonvoet zal leiden tot een stijging in het aanbod van arbeid. Echter, de loonvoetstijging leidt tot een stijging van het reële inkomen waardoor een negatief inkomens-effect ontstaat dat groter is dan het substitutie-effect. Het netto effect bestaat uit een vermindering van het arbeidsaanbod.

De invloed van inkomensgaranties op de keuze om al dan niet te werken staat ook centraal in het New Jersey Negative Income Tax (NIT)-experiment. Dit was een zeer omvangrijk, drie jaar durend experiment bij hoofden van huishoudens, die op een bestaansminimum leefden. Globaal gesteld werden in het NIT-experiment bepaalde inkomensniveaus gegarandeerd. De eventuele inkomsten uit arbeid van de huishoudens werden gedeeltelijk op de uit te keren inkomens in mindering gebracht. In tegenstelling met de verwachtingen bleek de negatieve inkomstenbelasting van weinig invloed op het werkgedrag te zijn. De onderzoeksresultaten wezen erop dat de minimum-inkomensgarantie voor degenen die in staat waren om te werken in zekere zin een stimulans vormden om meer te werken, los van de hoogte van de inkomensgarantie. De factoren die verder van invloed waren op het werken zijn: arbeidsverleden,

<sup>14</sup> G.C. Cain and H. W. Watts (eds), *Income Maintenance and Labor Supply*; Chicago, Rand McNally, 1973.

I. Garfinkel, *On Estimating the Labor Supply Effects of a Negative Income Tax Program*. In G.C. Cain and H.W. Watts (eds), *ibid.*

J. Garfinkel and S. Masters, *Income and Wage Rate Effects on the Labor Supply of Prime-age and Older Males*; Madison (Wis.) Institute for Research on Poverty of the University of Wisconsin, 1974.

R.E. Hall, *Wages, Income and Hours of Work, in the U.S. Labor Force*; in G.C. Cain and H.W. Watts, *ibid.*

S. Wright, 'Work Response to Income Maintenance: Economic, Sociological and Cultural Perspectives', *Social Forces*, June 1975.

R.A. Moffit, *The Labor Supply Response in the Gary Experiment*; in: E.W. Stromsdorfer and G. Farkas (eds), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 5. Sage Publications, Beverly Hills/London, 1980.

G. Burtless and J.A. Hausman, 'The Effect of Taxation on the Labor Supply, Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiment'; in: E.W. Stromsdorfer and G. Farkas, *ibid.*



leeftijd, gezondheid, gezinsstructuur, gezinsomvang en -samenstelling, opleiding en welvaartsniveau.

Ook in andere landen, waaronder bijvoorbeeld Engeland, zijn dit soort onderzoeken gehouden. MacKay en Reid (1972) onderzochten het gedrag van ingenieurs met betrekking tot een werkloosheidsuitkering.<sup>15</sup> Zij constateerden een gering positief verband tussen duur van de werkloosheid en hoogte van de uitkering.

Andere resultaten leveren onderzoeken met betrekking tot het aanbod van arbeid door vrouwen (onder wie vrouwelijke gezinshoofden) en jonge ongehuwde werknemers. Naar dit aanbod zijn onderzoeken gedaan door een aantal van de hiervoor reeds genoemde auteurs. Uit de meeste van deze onderzoeken blijkt wel dat deze groepen aanzienlijk gevoeliger zijn voor economische prikkels.

Uit dit Amerikaanse en Engelse materiaal blijkt derhalve dat in de betrokken landen mannelijke gezinshoofden in de leeftijd van 20–60 jaar weinig gevoelig zijn voor arbeidsmarktprikkels. Een stijging in de loonvoet zal leiden tot een zeer geringe daling in het aantal uren dat gewerkt wordt. Beïnvloeding van de deelnemingspercentages ontbreekt nagenoeg. Een verlaging in de loonvoet ten gevolge van hogere belastingtarieven zal een stijging in het arbeidsaanbod teweegbrengen. Hogere gegarandeerde inkomens resulteren in een geringe daling van het aanbod en van de participatie. Voor gehuwde vrouwelijke gezinshoofden en jongeren ligt dit anders: voor deze groepen leidt een hoger gegarandeerd inkomen of hogere belastingtarieven tot een lager arbeidsaanbod.

Van Wezel vermeldt een tweetal Nederlandse onderzoeken naar de invloed van de sociale voorzieningen op de bereidheid tot werken.<sup>16</sup> Het eerste onderzoek, van Van Bijsterveldt, heeft betrekking op vrouwelijke gezinshoofden, die een bijstanduitkering genieten.<sup>17</sup> Uit dit onderzoek bleek dat de arbeidsbereidheid van deze bijstand genietende vrouwen op geen enkele manier beïnvloed werd door de subjectief ervaren financiële positie van de respondenten. Anderzijds is het echter wel denkbaar – zo stelt Van Wezel – dat het genieten van een uitkering reeds bestaande belemmeringen om te gaan werken versterkt. Zo bleek uit het onderzoek van Van Bijsterveldt dat vrouwen ouder dan 40 jaar vaak vanwege een slechte gezondheid, en vrouwen jonger dan 40 jaar vanwege de zorg voor jonge kinderen, nalieten om werk te zoeken. Op zich zelf is het begrijpelijk dat de moeilijke marktsituatie van deze vrouwen een negatief effect heeft op het zoeken naar werk. Het lijkt echter ook waarschijnlijk dat dit verminderde zoekgedrag voor een deel moet worden toegeschreven aan de mogelijkheid om ook zonder werk in het levensonderhoud te voorzien.

Het tweede onderzoek dat Van Wezel vermeldt, werd door hem zelf uitgevoerd. Een belangrijke beïnvloedende variabele bleek hier te zijn 'de mate waarin werkloosheid als onbevredigend wordt ervaren'. In tegenstelling tot de verwachting bleken werklozen met een hogere uitkering de werkloosheid minder bevredigend te vinden dan werklozen met een lagere uitkering. Van Wezel schrijft dit toe aan het feit dat werklozen met een hogere uitkering in het algemeen ervaring in een baan met intrinsieke werkaspecten hebben.

Met het oog op de specifieke situatie die zou ontstaan door invoering van een basisinkomen, is rekening te houden met zowel het basisinkomen als met de hoge marginale belastingtarieven. Het basisinkomen als zodanig zal wat betreft de participatie op de arbeidsmarkt een negatief effect hebben.<sup>18</sup> Wat de hoge marginale tarieven betreft, lijkt dat minder duidelijk te zijn. Weitenberg

<sup>15</sup> D.J. MacKay and G.L. Reid, 'Recundancy, Unemployment and Manpower Policy'; *The Economic Journal*, 82e jaargang, 1972, p. 1256.

<sup>16</sup> IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit van Tilburg, *De verdeling en de waardering van arbeid*; serie 'Voorstudies en achtergronden' nr. V4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

<sup>17</sup> Q.M. van Bijsterveldt, *Een sociale voorziening met zowel de cliënten; een onderzoek naar de bijstandsverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*; Tilburg, ISW, 1975.

<sup>18</sup> A. Zabalzan, Social Security, Life-cycle Savings and Retirement; in: D. Collard: (ed.) *Incomes/Distribution: the Limits to Redistribution*; Bristol, Colston Papers, 1980.

wijst erop dat het negatieve substitutie-effect (vrije tijd wordt goedkoper) ten dele gecompenseerd kan worden en soms zelfs overschaduwed door de positief werkende inkomenseffecten.<sup>19</sup> Deze auteur stelt verder dat, uitgaande van de gebruikelijke veronderstellingen, onder invloed van het dalende reële inkomen de voorkeur voor vrije tijd zal verminderen en de arbeidsparticipatie zal toenemen. Ook het aantal arbeidsuren van de reeds werkenden zal als gevolg hiervan stijgen. Welke van beide effecten echter zal overheersen, acht Weitenberg op voorhand niet te zeggen. Wel speelt zijns inziens het bereikte welvaartspeil een belangrijke rol. Hoe hoger dit peil is, des te waarschijnlijker is het dat het substitutie-effect het inkomenseffect zal domineren. Tegen deze achtergrond lijkt het zijns inziens geen twijfel dat een basisinkomen dat gefinancierd wordt uit directe belastingen, negatieve effecten zal hebben op het arbeidsaanbod.

Bij een basisinkomen van f 5.000,— (hetgeen een relatief klein basisinkomen is) zal het saldo van terugtrekking uit de arbeidsmarkt wellicht beperkt blijven tot enkele procenten van het arbeidsaanbod. Aangezien realistische schattingen — bij gebrek aan empirische gegevens — niet te geven zijn, is er veel voor te zeggen de terugtrekking veronderstellenderwijs te schatten op een niveau dat hoog genoeg is om zeer voelbare gevolgen te sorteren voor de werking van de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden economische processen. Daartoe is in de berekeningen van paragraaf 7.4 gewerkt met een terugtrekking van 250.000 manjaren. Daardoor worden dan de eventuele negatieve effecten niet gemakkelijk onderschat.

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat het trekken van conclusies die specifiek zijn voor een arbeidsbestel met een basisinkomen, zeer moeilijk is. De kennis van zaken is nog zeer globaal en de beschikbare onderzoeken hebben betrekking op uiteenlopende situaties naar plaats en tijd en zijn derhalve nagenoeg niet vergelijkbaar. Niettemin lijkt het niet te gewaagd enkele globale indicaties te formuleren:

- de mate waarin materiële prikkels functioneel zijn voor de allocatie van arbeid verschilt sterk naar sociale groep.
- er zijn zeer summiere aanwijzingen dat het stelsel van inkomensgaranties het aanbod van arbeid, naar sociale afkomst bezien, verschillend beïnvloedt. Op deze wijze wordt de allocatie voor verschillende groepen op uiteenlopende wijze beïnvloed. Wat het arbeidsaanbod betreft is deze beïnvloeding voor gehuwde mannen van 20—60 jaar het geringst, wellicht omdat de meeste mannen in deze leeftijdscategorie verantwoordelijkheid dragen voor een gezin.
- de specifieke situatie van basisinkomen en hoge marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting zal zeer waarschijnlijk leiden tot vermindering van arbeidsaanbod. Hierbij speelt uiteraard de hoogte van het basisinkomen een beslissende rol.

### 7.2.3 Sociale zekerheid

Binnen het kader van de sociale verzekeringen zijn drie categorieën te onderscheiden: de demografische verzekeringen, de verzekeringen tegen inkomensderving en de verzekeringen tegen ziektekosten. De demografische verzekeringen hebben nog het meest het karakter van een inkomensgarantie, zonder dat daar voorwaarden met betrekking tot arbeid mee verbonden zijn. Het betreft de AOW, AWW en de diverse kinderbijslagwetten. De inkomensdervingsverzekeringen zijn in principe wel verbonden met het zoeken en aanvaarden van passend werk. Voor de verzekeringen tegen inkomensderving ten gevolge van omstandigheden in de produktiesfeer is dat een duidelijke zaak. De discussie over de normering van 'passend werk' geeft aan dat hier juist een moeilijk grensgebied ligt tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Maar ook voor de verzekeringen tegen inkomensderving bij ziekte en ongeval (Ziektewet,

<sup>19</sup> J. Weitenberg, Over de grenzen van de verdelingspolitiek; in: P.J. Eygelshoven, L.J. van Gemerden (red.), *Inkomensverdeling en openbare financiën, Opstellen voor Jan Pen*; Utrecht/Antwerpen, 1981. Weitenberg wijst hier op het werk van R. Musgrave: *The theory of public finance*; hoofdstuk 11, New York, 1959.

Wet Arbeidsongeschiktheid en Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) gelden maatstaven voor werkhervatting, respectievelijk voor het verrichten van werk naar de mate dat men niet arbeidsongeschikt is (invalideringsgraad). Ten slotte zijn er de verzekeringen tegen ziektekosten (Ziekenfondswet, Algemene Wet Bijzondere ziektekosten). Hierbij gaat het om specifieke behoeften; er worden geen bestedingsmogelijkheden beschikbaar gesteld, maar verstrekkingen (voorzieningen in natura).

De zogenaamde demografische verzekeringen (AOW, de AWW en kinderbijslagwetten) lijken nog het meest op een basisinkomen in die zin dat het recht op uitkering niet afhankelijk is van een arbeidsplicht. Voor de AOW zou men kunnen zeggen dat dit per definitie het geval is. De inkomenssuppleties die echter daarnaast van overheidswege worden verstrekt, geven aan dat er met het introduceren van een leeftijdsgrens voor post-activiteit de behoeften mede maatgevend zijn geworden. In deze zin is er sprake van een inkomensgarantie waarbij zelfs verschillen in behoeften tussen individuen in acht worden genomen. De AWW is wellicht het duidelijkste voorbeeld van een inkomensgarantie zonder werkplicht, aangezien deze wet recht geeft op een uitkering tot het 65e jaar. Onder omstandigheden kan dit betekenen, dat men een langdurige tijd over een arbeidsloos inkomen – van weliswaar beperkte omvang – kan beschikken.

De structuur van de sociale verzekeringen, zoals die zich in ons land ontwikkeld heeft, is niet zodanig dat er sprake is van een rigide verzekeringsstelsel, waarin rechten en plichten sterk geformaliseerd zijn. Het is veeleer zo dat dit verzekeringsstelsel in bepaalde opzichten reeds gekenmerkt wordt door het bestaan van enkele inkomensgaranties die in uiteenlopende vormen en onder verschillende condities worden geboden. Ter illustratie diene het volgende:

a. De voorziening van de oude dag in de vorm van de algemene ouderdomswet neemt een belangrijke plaats in het stelsel van sociale zekerheid in. In 1978 werd 27% van de uitgaven voor de sociale zekerheid in het kader van de AOW uitgekeerd. De snelle groei van deze verzekering wordt niet alleen veroorzaakt door de demografische ontwikkeling, maar eveneens door de stijging van het uitkeringsniveau. De ouderdomsvoorziening kan als een basisinkomen worden opgevat. Eerder is reeds gewezen op een ander aspect, namelijk dat de suppleties die aan bejaarden worden gegeven in het kader van de Algemene Bijstandswet, wat betreft het aantal personen en de omvang van het bedrag niet zonder betekenis zijn.<sup>20</sup> Ook specifieke behoeften worden in aanmerking genomen, zodat dus niet slechts inkomen gewaarborgd wordt maar ook een bepaald bestedingsniveau.

b. De Algemene Bijstandswet heeft zich zowel ten aanzien van bejaarden als van anderen sterk ontwikkeld. Het bedrag aan uitkeringen via de ABW is in de periode 1973–1980 toegenomen van 2,5 tot 6 miljard gulden. Voor 1983 wordt deze uitkering op 8,1 miljard geraamd. Het aantal periodieke uitkeringen voor thuiswonenden lag in het begin van de jaren zeventig op een niveau van circa 230.000 en is sindsdien gestabiliseerd op circa 160.000 (tot 1979). Voor de bejaarden beweegt zich het niveau sinds het begin van dit decennium tussen de 100.000 en 125.000; het aantal uitkeringen in de Rijksgroepregeling Werkloze werknemers (uitkering volgens ABW-normen) is in tien jaar gestegen van 10.000 tot 100.000. Dit laatste cijfer is echter terug te voeren op de stijging van de werkloosheid.<sup>21</sup>

c. Met de punten a en b samenhangend is de ontwikkeling rond de vervroegde uittreding. Deze is van dien aard dat de leeftijdsgrens van het actieve deel van de bevolking zich naar beneden verlegt. We zien daardoor dus een zekere uitbreiding van het regime voor de post-actieve periode.

d. In ons land is het verschil tussen loon en uitkering in het algemeen geringer dan in het buitenland; voor de laagst betaalden kan het voorkomen dat het verschil tussen loon en uitkering slechts enkele procenten is. Overigens

<sup>20</sup> Vergelijk par. 7.1.2.

<sup>21</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal-Cultureel rapport 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, tabel 5.1 en 5.3.

hebben we hier met een ingewikkelde materie te doen, indien ook gebruik wordt gemaakt van zogenaamde inkomensafhankelijke uitkeringen. In het algemeen kan gesteld worden dat de desbetreffende regelingen niet zodanig zijn opgezet dat hierin een sterke financiële prikkel tot terugkeer op de arbeidsmarkt is ingebouwd.

e. De regulatie als hierboven bedoeld kan overigens wel met dwang gepaard gaan. Het zoeken en aanvaarden van passend werk kent een duidelijke normering die in de jurisprudentie is vastgelegd. Deze houdt echter niet in dat in de eerste plaats met behulp van verschillen tussen loon en uitkering getracht wordt het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren.

f. De facto bestaan er typen van inkomensgarantie, aangezien er ook in de wetten op de arbeidsongeschiktheid rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van de betrokkene op de arbeidsmarkt (de zogenaamde verdisconting van de werkloosheid). Op deze wijze heeft zich een vorm van inkomensgarantie ontwikkeld die niet alleen berust op arbeidsongeschiktheid.

g. Voor bepaalde categorieën zijn er afzonderlijke regelingen die het karakter van een inkomensgarantie bezitten, zoals bijvoorbeeld via de sociale werkplaats in het kader van de Wet Sociale werkvoorziening. Hierbij gaat het om het scheppen van bestaansmogelijkheden voor mensen die op de arbeidsmarkt moeilijk een plaats vinden. Aldus zijn arbeid en de garantie van inkomen op een specifieke wijze gecombineerd.

In het licht van deze tendenties kan worden vastgesteld, dat inkomensgaranties ook tijdens de actieve periode zich in een aantal vormen hebben ontwikkeld. Het is denkbaar en wellicht wenselijk dat er voor bijzondere categorieën – bijvoorbeeld de moeilijk bemiddelbaren – een verdere ontwikkeling in de richting van inkomensgarantie zonder werkplicht optreedt. Dit is althans niet noodzakelijkerwijs in tegenstelling met de differentiatie die al in het bestel is opgetreden.

Het introduceren van een basisinkomen zou echter, gezien de huidige structuur van de sociale verzekeringen, op aanzienlijke problemen stuiten. Het stelsel heeft zich immers bij uitstek ontwikkeld in de richting van specificatie naar behoeften en categorieën. Zo biedt de AWW deels een basisinkomen zonder werkplicht; ook de ABW voorziet soms in een basisinkomen van tijdelijke aard. Gebleken is dat de WAO elementen bevat van een basisinkomen. De verenigbaarheid van een basisinkomen voor iedereen met de structuur van het huidige sociale verzekerings- en voorzieningenstelsel is niet groot. Twee richtingen van verdere ontwikkeling laten zich denken, namelijk de introductie van een basisinkomen voor iedereen met vele voorzieningen om deze te verenigen met het huidige bestel en een verdergaande differentiatie in het huidige bestel voor bepaalde categorieën.

#### 7.2.4 *Objectsubsidies*

De bestaande verzorgingsmaatschappij wordt behalve door het stelsel van sociale zekerheid ook gekenmerkt door de levering van goederen en diensten, zoals onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, openbaar vervoer en dergelijke, door de overheid. Het aanbod van deze diensten vindt veelal plaats beneden de kostprijs en de verdeling pleegt onafhankelijk van de inkomenspositie van de gebruikers plaats te vinden. Als zodanig verschillen deze overheidsuitgaven van de zogenaamde inkomensafhankelijke uitgaven, waarbij een subjectieve maatstaf als verdelingscriterium wordt gehanteerd. In deze paragraaf zijn uitsluitend objectsubsidies aan de orde.

Het is vooral vanwege de zeer grote omvang en de versnelde ontwikkeling die heeft plaatsgevonden, dat hier in kort bestek gewezen wordt op de betekenis van deze invloed van de overheid op de consumptie en bestedingspatronen van de burgers. Om de gedachte te bepalen: ongeveer f 68,8 miljard van de f 84,3 miljard aan rijksoverheidsuitgaven in 1977 kan als bijdragend tot het tertiaire inkomen worden beschouwd.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, p. 46 voor een overzicht van definities.

Tabel 7.1 geeft een indruk van de omvang van deze uitgaven naar onderscheidene soorten. Op grond van deze tabel kan inzicht worden verkregen in de omvang en de verdeling van deze overheidsuitgaven.

**Tabel 7.1. Toegerekende en totale overheidsuitgaven naar sub-sectoren in miljarden guldens**

		toegerekend				
		totaal <sup>a</sup>	totaal	Rijk Gemeenten	soc. verz.	belasting uitgaven
quartaire sector	gezondheidszorg <sup>b</sup>	13,0	9,5	0,9	8,6	—
	maatschappelijke dienstverlening <sup>c</sup>	3,1	2,4	2,4	—	—
	cultuur en recreatie <sup>d</sup>	2,2	2,4	2,4	—	—
	onderwijs	17,7	16,0	16,0	—	—
	justitie	1,1	0,1	0,1	—	—
	openbaar vervoer	1,6	1,5	1,5	—	—
buiten quartaire sector	openbaar bestuur	27,7	—	—	—	—
	volkshuisvesting	9,1	3,9	2,3	—	1,6
	studietoelagen	—	—	—	—	—
	k.a en k.b overig (AAW e.a.)	2,3	3,2	0,7	2,1	0,4
		—	0,3	0,1	0,2	—
<b>Totaal</b>		<b>77,8</b>	<b>39,3</b>	<b>26,4</b>	<b>10,9</b>	<b>2,0</b>

Bron: SCP, *Profijt van de overheid in 1977*; op. cit. p. 49.

a Ontleend aan SCP/CPB (p. 143) voor wat betreft de quartaire sector: n.b. door verschillen in afbakening kunnen hogere bedragen voorkomen onder 'toegerekend' dan onder 'totaal'.

b Excl. AWBZ-verstrekingen aan personen die buiten het huishoudbegrip vallen (f 5 mld.).

c Incl. bijstand aan bejaarden in bejaardenoorden (f 1,2 mld.).

d Incl. radio en t.v. (f 0,3 mld.).

Deze overheidsuitgaven zijn sterk geïnstitutionaliseerd. De verdeling is niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met de oorspronkelijk gekozen doelstellingen. Analyse van de tertiaire inkomensverdeling werpt in ieder geval licht op de feitelijke verdeling. In het algemeen lijkt het zo te zijn dat er bij de burgers snel gewenning ontstaat aan de door de overheid geleverde goederen en diensten, waardoor het veelal moeilijk is zowel in bestuurlijk als in politiek opzicht veranderingen aan te brengen in de omvang van deze uitgaven.

De relevantie van de aandacht voor deze overheidsuitgaven voor inkomensgaranties is met name gelegen in de eventuele mogelijkheden om bij de invoering van een basisinkomen tot vermindering over te gaan van deze door de overheid aangeboden goederen en diensten. Het spreekt wel vanzelf dat dit pas zou mogen plaatsvinden als de mogelijke effecten daarvan in termen van de tertiaire inkomensverdeling enigszins duidelijk zijn. De ratio voor een dergelijke reductie kan gelegen zijn in zowel rechtvaardigheidsoverwegingen als in financieringsoverwegingen. Dit laatste geldt te meer naar gelang het basisinkomen een groter deel van het nationaal inkomen zou opsouperen.

In tabel 7.2 wordt voor een aantal overheidsuitgaven de gecumuleerde verdeling naar secundaire inkomensdecieën gegeven.

De overheidsuitgaven blijken niet evenredig over de secundaire inkomensdecieën verdeeld. De tabel geeft aan dat de inkomens vanaf modaal (zevende deciel) ongeveer de helft van alle gebonden overheidsuitgaven ontvangen, terwijl de minimum- en bejaardeninkomens (decieën 2 en 3 en respectievelijk 4 en 5) veel minder ontvangen. Het eerste deciel vormt een uitzondering. De 10% der huishoudens die zich daarin bevinden, ontvangen 20% van de uitgaven in de tertiaire sfeer. Dit vloeit voort uit het feit dat kinderen van 18 jaar en ouder, ook al wonen zij thuis of zijn zij inkomensafhankelijk, als aparte huishoudens worden beschouwd. Deze groep zit voor een groot deel in het eerste deciel. 82% van de hoofden van huishoudens in het eerste deciel is ongehuwd, 76% is tussen 18 en 26 jaar en 67% studeert. Vandaar dat de overheidsuitgaven in dit

tabel 7.2. Gecumuleerde verdeling van overheidsuitgaven en inkomsten naar secundaire inkomensdecielen (1977)

	totaal	decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verdeling van huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Uitgaven (mln.)											
Woninghuishuisvesting	3957	74	310	227	278	314	372	462	545	584	799
Onderwijs	19074	5509	149	361	605	1126	1614	2092	2353	2414	2851
Verkeerbaar vervoer	1486	183	122	107	114	143	141	143	156	190	188
Maatschappelijke dienstverlening	1190	61	204	181	134	224	103	91	88	49	56
Toerisme en recreatie	1859	130	72	92	111	137	192	237	256	291	339
Gezondheidszorg	1918	260	314	401	430	241	241	231	276	-234	-237
Overige uitgaven	428	16	59	69	61	67	47	47	25	19	16
Totaal	29912	6233	1230	1438	1733	2252	2710	3303	3699	3313	4012
Verdeling over decielen (%)	100	20,8	4,1	4,8	5,8	7,5	9,1	11,0	12,4	1,1	13,4
Drag per huishouden (gld.)	4983	10385	2049	2395	2887	3752	4515	5503	6163	5520	6684
Inkomsten (mln.)											
Woninghuishuisvesting in de volkshuisvesting	1937	39	97	77	92	128	179	231	269	325	501
Overige belastingen	20269	365	1237	1475	1674	1889	2085	2289	2536	2893	3826
Totaal	22206	404	1334	1552	1766	2017	2264	2520	2805	3218	4372
Verdeling over decielen (%)	100	1,8	6,0	7,0	8,0	9,1	10,2	11,3	12,6	14,5	9,5
Drag per huishouden (gld.)	3699	673	2222	2585	2942	3360	3772	4198	4673	5361	7209
Dragdo (mln.)	7706	5829	-104	-114	-33	235	446	783	894	95	-303
Drag per huishouden (gld.)	1284	9711	-173	-189	-55	392	743	1304	1490	158	-504
Drag per persoon per huishouden	2,3	1,2	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,0	3,2	3,1	3,1

bron: SCP, *Profijt van de overheid in 1977*; p. 296.

deciel zo hoog zijn. Van het totaal der overheidsuitgaven van 30 miljard gaat 6 miljard naar dit deciel; daarvan is 5,5 miljard voor de sector onderwijs.

In de tertiaire inkomensverdeling komt tot uitdrukking welke categorie burgers in welke mate profijt hebben van de financierende en subsidiërende overheid, welke invloed plaatsvindt door gebondenheid aan het object van financiering of subsidiëring. Uit deze summierde gegevens blijkt wel van welke omvang en importantie deze overheidsinvloed is. Het is een ontwikkeling die profijt betekent voor de burgers zonder dat zij daarvoor in toereikende mate over eigen particuliere bestedingsmogelijkheden hoeven te beschikken. Het bieden van inkomensgaranties is een vorm die juist wel voor de individuele burger de particuliere bestedingsmogelijkheden beoogt te verruimen, zij het om wille van een ruimere keuze van mogelijke arbeid.

Bij de uitwerking van het basisinkomen is in één van beide — nog te behandelen — subvarianten rekening gehouden met een financieringsmogelijkheid waarbij een verplaatsing van overheidsbestedingen plaatsvindt van de hierboven genoemde sectoren naar het basisinkomen. Daaruit kan dan blijken hoe het economische en sociale leven verandert als er wijziging optreedt in bestedingen van overheid naar individuele burgers.

### 7.2.5 Subjectsubsidies

Indien individuele goederen en diensten beneden een kostendeckende prijs worden aangeboden, zijn de tegemoetkomingen meestal algemeen in die zin dat zij gelijk zijn ongeacht het subject dat er gebruik van maakt. Indien echter de mogelijkheid om van deze voorzieningen gebruik te maken afhankelijk wordt gesteld van het inkomen van het subject, is er sprake van een situatie waarin wel wordt gesproken van een inkomensprijs. Het gaat dan meestal om regelingen aangaande verkrijging van goederen en diensten, waarbij de hoogte van het inkomen van het subject maatgevend is voor de prijs.

Deze zogenaamde inkomensafhankelijke regelingen zijn de laatste jaren in aantal toegenomen. Genoemd kunnen worden de individuele huursubsidie, de

rijksstudietoelagen, de tegemoetkoming in studiekosten, de school- en cursusgeld, het retributiestelsel gezinsverzorging, het retributiestelsel kinderdagverblijven, de bejaardenziekenfondsverzekering en de niet-incidentele bijzondere bijstand. De betekenis van deze inkomensafhankelijke regelingen is vanuit het oogpunt van inkomensgaranties van belang. Het bestaan en de omvang van dit type regelingen wijst er immers op dat onze samenleving met het oog op de verdeling van goederen en diensten een bepaalde weg is gegaan, die nogal afwijkt van andere denkbare wegen zoals bijvoorbeeld het bieden van een gegarandeerd basisinkomen. Ter kenschetsing van de betekenis van de inkomensafhankelijke regelingen zullen hier enkele aspecten nader worden toegelicht.

Tabel 7.3 geeft aan het aantal personen dat van de diverse regelingen gebruik pleegt te maken (kolom 1), de duur van het gebruik (kolom 3) alsook het aantal gebruikers boven het zogenaamde eerste draaipunt; dit begrip zal hierna nog worden toegelicht.

**Tabel 7.3. Frequentie en duur van het gebruik van inkomensprijsregelingen**

Regeling	Aantal		Duur <sup>a</sup>
	totaal	boven eerste draaipunt	
IHS : individuele huursubsidie	370.000	130.000	vrij grote spreiding
RST : rijksstudietoelage	100.000	60.000	gemiddeld ca. 5 jaar
TS : toelage studiekosten	280.000	75.000	tot ca. 5 jaar
SCG : school- en cursusgeld	320.000	260.000	2 jaar
GZV : gezinsverzorging	b	b	zeer grote spreiding
KD : kinderdagverblijven	6.000	b	tot ca. 2 jaar
NBB : bijstandsuitkeringen	55.000	b	nagenoeg permanent
BZV : bejaardenziektekosten	800.000	430.000	nagenoeg permanent
RRZ <sup>b</sup> : reductieregeling ziektekosten	55.000	55.000	nagenoeg permanent

Bron: *Rapport Inkomensprijzen*, Ministerie van Financiën, Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15833, nrs. 1–2, p. 62.

a Zeer globale indicatie

b Onbekend

Uit het aantal gebruikers per regeling blijkt dat de inkomensafhankelijke regelingen in ieder geval qua volume van aanzienlijke betekenis zijn. In totaal gaat het om bijna 1,2 miljoen deelnemers; de cumulatie van gebruik is daarbij in het algemeen gering. Met deze regelingen is een totaal begrotingsbedrag (exclusief de laatste post, te weten reductieregeling ziektekosten) gemoeid van f 2,77 miljard (1978).

Bij algemene gratis of goedkope verstrekking is het primaire doel stimulering van het gebruik van het desbetreffende goed. De mate dat het doel wordt bereikt, hangt af van de elasticiteit van de vraag naar het goed. De beoogde welvaartsbevorderende werking van de voorziening gaat wel ten koste van de bestedingen die onmogelijk worden door de noodzaak de desbetreffende overheidsuitgave te financieren. Inkomensafhankelijke regelingen hebben dezelfde stimuleringsdoelstelling maar zijn beperkt tot een bepaald inkomen.

Ten einde de betekenis binnen ons verzorgingsstelsel te kunnen beoordelen, lijkt het juist de aandacht te vestigen op de structuur en mogelijke effecten van deze regelingen. De regelingen bestaan uit een tariefstelsel en omvatten het inkomen waarbij de eigen bijdrage begint toe te nemen (het zogenaamde eerste draaipunt), het inkomen vanwaar die bijdrage maximaal is en het tempo waarin en de wijze waarop daartussen de eigen bijdrage toeneemt of – anders gezegd – de subsidie afneemt (zie tabel 7.4).

In tabel 7.4. genoemde cijfers, die betrekking hebben op bruto inkomens van werknemers in 1978, zijn afgeleid uit de oorspronkelijke regelingen. In deze regelingen doen zich verschillen voor, onder andere in het gehanteerde inkomensbegrip. Het bruto minimum loon beliep op 1 oktober 1978 op jaarbasis

**Tabel 7.4. Draaipunten, uitgedrukt in bruto-inkomen; werknemers**

	Eerste draaipunt	Tweede draaipunt
IHS <sup>a</sup>	21.900	44.900
RST <sup>b</sup>	27.600	54.200
TS <sup>c</sup>	27.600	30.900
SCG	21.600	63.200
GZV	22.600	85.000
KD	23.000	47.300
NBB	22.300	n.v.t.

Bron: *Rapport Inkomensprijzen*, op. cit., p. 57.

a CFM hoofdstuk 6 bij een huur van 18% van het tabelinkomen

b Eén studerend kind

c CFM hoofdstuk 6, uitsluitend directe studiekosten

f 22.100,—. Behalve bij de rijksstudietoelagen en de tegemoetkoming in de studiekosten ligt het eerste draaipunt rond dit inkomen. Met betrekking tot het tweede draaipunt bestaat er veel minder uniformiteit. Hierdoor lopen de zogenoemde inkomenstrajecten tussen de draaipunten nogal uiteen (tabel 7.4). Een kort inkomenstraject blijkt gepaard te kunnen gaan met zowel een groot subsidiebedrag (rijksstudietoelage) als met een relatief klein subsidiebedrag (individuele huursubsidie). Dit verhoudingscijfer geeft een indicatie van het gemiddelde marginale tarief in termen van bruto-inkomen, dat in de diverse regelingen is verwerkt.

**Tabel 7.5. Inkomenstraject tussen de draaipunten**

	Inkomens traject (1)	Subsidie verschil (2)	(2) in pct. van (1) (3)
IHS	23.000	1.200	(5)
RST	26.600	9.690	36 <sup>a</sup>
TS	3.300	420	13
SCG	41.600	500	1
GZV	62.400	7.150	11
KD	24.300	3.080	13
BZV	9.500	2.350	25

Bron: *Rapport Inkomensprijzen*, op. cit., p. 59.

a exclusief vervangende kinderbijslag

Dit vestigt de aandacht op een tweede belangrijk aspect van de inkomensprijzen, namelijk de marginale druk die verbonden is met veranderingen in de subsidie naar gelang iemands inkomen toeneemt. Deze marginale belasting- en premiedruk schommelt bij inkomens tussen f 20.000,— en f 50.000,— rond 45% en neemt bij hogere inkomens verder toe. Het kan zelfs voorkomen dat het marginale tarief tot boven 100% stijgt.

Het verschijnsel van extreem hoge marginale tarieven door de cumulatie van belasting- en sociale premieheffing is in ons land bestudeerd door Hol en Mensonides. Zij stelden vast dat zulks voor circa 100.000 gezinnen betekent dat een eventuele inkomensstijging (loonsverhoging) geheel of nagenoeg geheel teniet wordt gedaan door de vermindering van de subsidie die in het kader van een inkomensafhankelijke regeling wordt ontvangen.<sup>23</sup> Deze situatie is problematisch en in het verband met het bieden van een basisinkomen relevant. Het is immers denkbaar dat een basisinkomen zodanig wordt gekozen dat een aantal inkomensafhankelijke regelingen overbodig zou worden.

<sup>23</sup> Ministerie van Financiën, *Rapport Inkomensprijzen*, op. cit..



### 7.2.6 Belasting- en premiedruk

De sterke groei van de collectieve uitgaven is gepaard gegaan met een sterke toename van de belasting- en premiedruk. In hoofdstuk 2 is er reeds op gewezen dat deze stijging van premies en belastingen weerstanden heeft opgeroepen. Hieruit kunnen nadelige gevolgen voor het arbeidsbestel ontstaan als men de — als te zwaar ervaren — financieringslast van de collectieve voorzieningen tracht te ontlopen. Dit kan zich onder andere uiten in het afwentelen van deze last en het buiten de belasting- en premiesfeer houden van voor heffing in aanmerking komende bronnen en activiteiten.

De afwenteling van de financieringslast van collectieve voorzieningen wordt in een bepaalde visie in belangrijke mate verantwoordelijk gesteld voor het niveau van de huidige werkloosheid. Volgens deze opvatting wordt de belasting- en premiedruk op de lonen afgewenteld op de winstinkomens, waardoor de winstmarges krimpen, de investeringen afnemen en de werkgelegenheid wordt aangetast. Op deze wijze wordt een indirecte relatie gelegd tussen het niveau van de collectieve uitgaven en de werkgelegenheid.<sup>24</sup> Stevers wijst op de spiraalwerking van dit afwentelingsmechanisme: afwenteling leidt tot werkloosheid, waardoor de collectieve uitgaven stijgen, hetgeen vervolgens weer tot grotere werkloosheid leidt, enzovoort.<sup>25</sup>

Dit afwentelingsmechanisme wordt op gang gebracht doordat de belasting- en premieplichtigen niet bereid zijn hogere lasten te dragen. Er gaat derhalve als het ware een conflict tussen de verschillende bestedingscategorieën achter schuil. Men is niet bereid zijn particuliere consumptie in te perken ten gunste van extra collectieve voorzieningen. De afwenteling van belasting- en premiedruk wordt veelal afgemeten aan de sterke stijging van de arbeidsinkomensquote. Hoewel de omvang van de collectieve sector in de gehele westerse wereld sterk is toegenomen (zij het in vrijwel alle landen in geringere mate dan in Nederland), blijkt de sterke stijging van de arbeidsinkomensquote in ons land een tamelijk uniek verschijnsel.

Om uiteenlopende redenen is de afwentelingstheorie sterk bekritiseerd. Zo spreekt Kramer van een toevalstreffer met betrekking tot de statistische onderbouwing van de omvang van de afwenteling in het Vintaf II-model.<sup>26</sup> Driehuis constateert dat de vakbeweging in bepaalde perioden wel degelijk terughoudend in haar looneisen is geweest, waardoor afwenteling zeer onwaarschijnlijk lijkt.<sup>27</sup> Wemelsfelder wijst erop dat de winstinkomens ook door andere oorzaken onder druk zijn komen te staan en dat de verslechterde internationale concurrentiepositie van Nederland in dit verband aandacht verdient.<sup>28</sup>

De genoemde, voor een deel onderling strijdige opvattingen laten weinig ruimte voor duidelijke conclusies. Waar vrijwel geen verschil van mening over bestaat is dat afwenteling plaatsvindt; over de omvang van dit verschijnsel lopen de meningen sterk uiteen. Waarschijnlijk zal bij een stijgende belasting- en premiedruk de afwenteling toenemen.

Naast afwenteling bestaat nog een andere mogelijkheid om zich te onttrekken aan de financieringslast van de collectieve voorzieningen en wel door ontduiking of ontwijking. Door ontduiking van de betaling van belastingen en premies ontstaat het zogenaamde zwarte circuit. Het geldvolume dat in dit circuit in omloop is, kan overigens bij een volgende transactie weer in het 'witte' circuit terecht komen.

<sup>24</sup> Zie: Centraal Planbureau, *Een macro-model voor de Nederlandse economie op middellange termijn, (Vintaf II)*; Occasional Paper nr. 12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. SER-Commissie Ontwikkeling Nationale Economie, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op langere termijn*; 's-Gravenhage, 1979.

<sup>25</sup> Th.A. Stevers, 'Is het overheidsbeleid endogeen?' *Economisch Statistische Berichten*, 27 oktober 1976, 62e jaargang, nr. 3076, p. 1037.

<sup>26</sup> P. Kramer, 'Twijfels rond de afwenteling in het model Vintaf II', *Economisch Statistische Berichten*, 21 november 1979, 64e jaargang, nr. 3231, p. 1221.

<sup>27</sup> W. Driehuis, 'Inflation, wage bargaining, wage policy and production structure theory and empirical results for the Netherlands', *De Economist*, 122e jaargang, nr. 4, 1975.

<sup>28</sup> J. Wemelsfelder, De arbeidsinkomensquote en afwentelingstheorie, *Economisch Statistische Berichten*, 15 augustus 1979, 64e jaargang, nr. 3217, p. 808.

Een zwarte transactie is vanuit verschillende gezichtspunten nadelig. Niet alleen worden op deze wijze aan de fiscus op illegale wijze inkomsten onthouden, maar ook in economische zin kunnen er problemen ontstaan. Nadelige economische effecten doen zich bijvoorbeeld gevoelen, wanneer hierdoor oneerlijke concurrentie wordt aangedaan aan degenen die zich wel aan hun wettelijke verplichtingen houden (zwartwerken, leveranties zonder BTW).

Het ontduiken van verplichte betalingen is volgens Van Bijsterveld onder andere een uiting van de ingewikkeldheid van het huidige belastingstelsel.<sup>29</sup> Over de omvang van het zwarte circuit lopen de opvattingen sterk uiteen. Van Bijsterveld geeft enkele resultaten van empirisch onderzoek:

- uit een steekproefsgewijze controle van de boeken bij ondernemers bleek dat 34% zich niet schuldig had gemaakt aan fraude. Bij de overigen werd fraude geconstateerd en wel in 23% van de gevallen voor bedragen boven f 10.000,—.

- Bij niet-ondernemers bedroeg het frauderingspercentage nog geen 3%.

- de achterhaalde fraude bij de inkomstenbelasting bedroeg in 1975 f 900 miljoen bij een totale inkomstenbelastingontvangst van f 6.100 miljoen.<sup>30</sup>

Het verschijnsel van belastingfraude is uiteraard zorgwekkend. Naar de structuur en de verdeling daarvan over de verschillende belastingen en over de belastingplichtigen bezien, blijken zich grote verschillen voor te doen. Afwenteling en fraude leggen beperkingen op aan belastingverhogingen. Indien een basisinkomen zou zijn ingevoerd, is het niet uitgesloten dat de werking van het fiscale systeem nog verder wordt bemoeilijkt, respectievelijk de fraude versterkt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer men zich naast het basisinkomen zwart inkomen verwerft.

### 7.2.7 Conclusies

Met behulp van de beschrijvingen van een aantal ontwikkelingen met betrekking tot het arbeidsaanbod, de sociale zekerheid, de overheidsuitgaven voor de zogenoemde 'merit' goederen en de inkomensafhankelijke regelingen, kan een beeld worden verkregen van de wijze waarop een basisinkomen zich verhoudt tot de arbeidsmarkt en tot de verzorgingsstaat. Daarbij zijn de volgende punten van belang:

- invoering van een basisinkomen zal, zeker in combinatie met hoge marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting, leiden tot een vermindering van het arbeidsaanbod. De orde van grootte daarvan kan men slechts globaal schatten. Of ernstige distorsies op de arbeidsmarkt zullen optreden onder invloed van een basisinkomen, lijkt vooral ook afhankelijk te zijn van de hoogte van het basisinkomen. Wat betreft de verenigbaarheid van werking van de arbeidsmarkt en bestaan van een basisinkomen, kan slechts worden opgemerkt dat hier een spanningsvolle relatie zal blijven bestaan.

- voor de post-actieven heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van een zekere cultivering van het 'ontslagen zijn van de werkplicht'. Inkomenssuppleties in het kader van de Bijstandswet en de werking van inkomensafhankelijke regelingen zijn zeer verbreid. Deze situatie roept op zich zelf de vraag op of dergelijke specifieke regelingen niet door één algemene, voor ieder geldende, regeling te vervangen zouden zijn. In de in paragraaf 7.5 uitgewerkte varianten is overigens niet specifiek op ingewikkelde problemen ingegaan;

- met betrekking tot personen in de actieve leeftijd heeft zich een sluipende ontwikkeling voorgedaan waarbij sprake is van een matiging van de werkplicht. Zulks blijkt uit de introductie van VUT-regelingen, maar vooral uit het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen om degenen die door werkloosheid bedreigd worden, op te nemen. Voorts is van betekenis dat het bijzonder moeilijk is arbeidsongeschikten, naar de mate van hun restcapaciteit tot werken, aan een baan te helpen. Het is blijkbaar erg moeilijk om de norm te handhaven van het verrichten van betaald werk om in eigen onderhoud te

<sup>29</sup> W.J. van Bijsterveld, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

<sup>30</sup> W.J. van Bijsterveld, *ibid.*, p. 147, 166–167.

voorzien. Dit ondanks het sterke institutionele en imperatieve karakter ervan. Er komt hier een rationalisering op gang ten aanzien van het onder de norm blijven, al geldt voor de valide werkers de norm van werkaanvaarding onverkort. De spanningen tussen actieven en niet-actieven, die tot uitdrukking komen in beeldvorming ten aanzien van niet-actieven, betekenen wellicht zelfs een verscherping van de waakzaamheid bij actieven. De voordelen van non-activiteit binnen ons stelsel van sociale zekerheid zijn materieel zo groot, dat een aan zich zelf verleende vrijstelling gemakkelijk tot afgunst kan leiden. In deze zin is een sluipende ontwikkeling zowel in de legitieme als de illegitieme sfeer wellicht fnuikend doordat dergelijke vrijstellingen tot nieuwe ongelijkheid leiden;

- de invloed van de objectsubsidies — waardoor allerlei goederen en diensten om niet of beneden kostprijs worden aangeboden, zoals onderwijs, cultuur — op de tertiaire inkomensverdeling is aanzienlijk; er treden zelfs aanmerkelijke denivellerende effecten op;

- de subjectsubsidies hebben een buitengewoon ingewikkelde situatie doen ontstaan, waarvan de effecten in termen van inkomensverdeling in het algemeen wel nivellerend zijn. Er treden echter, onder invloed van de marginale druk van belasting en sociale premies en inkomensprijzen, effecten op die wellicht een remmende invloed hebben op sparen en die de arbeidsmotivatie kunnen doen afnemen.

Het is tegen de hier geschetste achtergrond van sociale zekerheid, overheidsvoorzieningen en functies van de arbeidsmarkt, dat een basisinkomen zou dienen te functioneren. Het lijkt zo te zijn dat invoering van een basisinkomen het noodzakelijk zou maken het stelsel van sociale zekerheid en de hier behandelde overheidsvoorzieningen verder te onderzoeken en de onverenigbaarheden met het basisinkomen op te heffen. Hierbij kunnen doelmatigheidsvragen van grote betekenis zijn. Er is echter ook van begin af aan rekening mee te houden dat principiële en kwalitatieve veranderingen kunnen optreden die van directe betekenis zijn voor de invloedssfeer van de overheid, voor het aanbod van door de overheid gefinancierde diensten en voor de verdeling van bestedingsmogelijkheden van de burgers. Met andere woorden: de samenleving kan onder invloed van een basisinkomen in diverse andere opzichten aanzienlijke veranderingen ondergaan. Het spreekt wel vanzelf dat hiermee ook belangrijke politieke vragen aan de orde worden gesteld.

### **7.3 Basisinkomen en de betrokkenheid bij de maatschappij**

De vraag dringt zich op, in hoeverre een basisinkomen verenigbaar is met de inkomensvorming uit arbeid, die in onze samenleving in zo'n sterke mate is geïstitutionaliseerd. Hier liggen grote problemen. Het is nauwelijks mogelijk redelijke prognoses te maken van de repercussies die kunnen ontstaan bij introductie van een basisinkomen. De mate waarin mensen zich genoodzaakt voelen zich aan de bestaande normering met betrekking tot de inkomensvorming uit arbeid te houden, verschilt immers sterk. Globale indicaties van verschillen in gerichtheid op het werk vindt men in de onderstaande meningen over arbeid en vrije tijd. Hieruit blijkt dat van mensen met een full-time baan circa 20% zodanig op hun werk zijn georiënteerd, dat zij daarin de meeste voldoening vinden en dit ook belangrijker vinden dan vrije tijd. Tabel 7.6 geeft hierover gedetailleerde informatie.

Deze cijfers wijzen overigens ook uit dat de exclusieve oriëntatie op vrije tijd een ongeveer even grote proportie van de bevolking betreft. Wellicht is nog het belangrijkste dat de meeste mensen niet zo uitdrukkelijk òf op arbeid òf op vrije tijd georiënteerd zijn.

Een aanwijzing voor de uiteenlopende betrokkenheid op arbeid vindt men voorts in de resultaten van onderzoek naar de zogenaamde rantsoeneringshypothese. Deze hypothese houdt in dat het recht op arbeid en de plicht tot arbeid — gegeven een gebrek aan arbeidsplaatsen — niet voor alle subgroepen gelijk is. Hoewel er vooral onder invloed van de emancipatie van de vrouw veranderingen

**Tabel 7.6. Meningen over arbeid en vrije tijd in 1963, 1975, 1977 en 1979 (in procenten)**

	1963	1975	1977	1979
a. de belangrijkste interesses liggen in de vrije tijd*				
(zeer) mee eens		26,9	29,2	26,5
mee eens, noch mee oneens		38,3	39,7	53,4
(zeer) mee oneens		34,8	31,2	19,8
b. wat het meest vol- doening geeft*				
het werk		20,0	21,1	19,9
werken en vrije tijd even veel		64,0	62,7	60,1
de vrije tijd	16,0	16,0	16,2	19,6
c. het werk is belangrijker dan de vrije tijd*				
(helemaal) mee eens		28,1	25,1	22,0
mee eens, noch mee oneens		17,3	16,7	18,7
(helemaal) mee oneens		54,6	58,2	59,3
d. het werk zal in de toekomst meer vrije tijd laten				
ja			20,9	17,0
misschien			23,9	26,0
nee			55,2	57,0
e. heeft men voldoende vrije tijd				
ja	72,0	80,9		83,6
nee	28,0	19,1		16,4

Bron: SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1980*, p. 216.

\* Vraag gesteld aan mensen met een full-time baan.

gaande zijn, bestaan er toch algemeen aanvaarde normen die aangeven voor welke subgroepen het recht en de plicht tot werken groter is dan voor anderen (bijv. gehuwde vrouwen). Vooral mannen van middelbare leeftijd hebben een hoge participatiegraad en als deze mannen niet werken is het waarschijnlijk dat ze zoeken naar werk.<sup>31</sup> Vervolgens blijkt nog dat in de categorie mannen een duidelijke rangorde valt aan te brengen al naar gelang het opleidingsniveau. Binnen de leeftijdsgroepen geldt in het algemeen dat de participatiegraad en het zoekgedrag het hoogste zijn voor de groepen met een middelbare- en hogere opleiding en het laagst voor de groepen met basis- en lagere opleiding.<sup>32</sup>

De normatieve betekenis van de relatie arbeid – inkomen pleegt ook sterker in het licht te worden gesteld van aspiraties als ontplooiing en sociale stijging. Naar gelang nu de feitelijke beleving van deze mogelijkheden hierbij achterblijft, zal zulks wellicht tot vermindering leiden van de identificatie van betrokkenen met het bestaande arbeidsbestel. Tabel 7.7 geeft voor een aantal beroepsgroepen de mening over ontplooiingsgelegenheid weer; niet alleen zijn er aanzienlijke verschillen tussen beroepsgroepen, maar er is ook op het totaal een bestand van 16% (9 plus 7 procent) dat het werk als negatief ervaart uit het oogpunt van ontplooiing.

Dit normatieve aspect van aspiraties met betrekking tot ontplooiing, promotie, sociale stijging en vooruitkomen in het algemeen kan ook nog voor deze verschillende facetten nader uiteen worden gelegd, ten einde aan te geven

<sup>31</sup> IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, op. cit., 1976.

<sup>32</sup> CBS, Arbeidskrachtentelling, 1977, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. IVA, op. cit..

**Tabel 7.7. Meningen over ontplooiingsgelegenheid op het werk naar beroep respondent**

	% Zeer positief				% Zeer negatief	Totaal
	1	2	3	4	5	%
Bedrijfshoofden/ directeuren/ zelfstandige beoefenaars van vrije beroepen	56	24	12	6	2	100
Zelfstandige boeren en tuinders	38	36	13	8	5	100
Hogere employés	60	29	6	2	3	100
Middelbare employés	48	32	12	3	5	100
Lagere employees	34	31	17	11	7	100
Arbeiders	24	29	23	13	11	100
Meewerkende gezinsleden	50	23	15	4	8	100
Beroep onbekend	40	20	20	20	0	100
<b>Totaal</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

Bron: IVA, 'Verdeling en waardering van arbeid'; op. cit..

in welke mate deze normen ook beleefd worden en in de arbeidsorganisatie realiseerbaar worden geacht. Het Sociaal en Cultureel rapport 1980 geeft op diverse plaatsen aanwijzingen daarvoor, die veelal ontleend zijn aan onderzoeken van de afgelopen decennia in ons land.

Voor de totale werkende bevolking geven de volgende zes aspecten de aanzienlijke verschillen aan die optreden tussen een maatschappelijk ideaal met betrekking tot arbeid en de feitelijke situatie in de arbeidsorganisatie.

**Tabel 7.8. Het voorkomen van enkele aspecten van het werk binnen bedrijfstakken, afgemeten aan de totale werkende bevolking**

	totaal in %	landbouw en visserij	delf- stoffen, industrie openbare nuts- bedrijven	bouw	handel	trans- port	bank	overige dienst- ver- lening
lawaai op het werk	29	-	+	-	-	+	-	-
geen goede promotie- mogelijkheden	54	0	+	-	+	+	-	-
geen goede kans op beter inkomen	56	+	+	0	+	-	-	-
geen ontplooi- ingsmogelijk- heden	23							
onvoldoende bij kunnen houden van ontwikke- lingen op vak- gebied	26	+	-	-	-	-	0	-
onvoldoende kennis en ervaring	6	0	-	+	-	-	+	0

Bron: SCP, *Sociaal en Cultureel rapport 1980*; tabel 4.9.

+ = Meer dan algemeen percentage (meer ongunstig)

- = Minder dan algemeen percentage (meer gunstig)

0 = Algemeen percentage

Voorts is in de jaren 1958, 1975 en 1979 gevraagd naar het oordeel over de 'kansen om vooruit te komen'. Dit oordeel bleef in deze periode nagenoeg gelijk en wel positief bij circa 46% en negatief bij 54%. Dit is een aanzienlijk bestand aan mensen dat het moet stellen zonder uitzicht op een algemeen gewaardeerd perspectief in onze maatschappij. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat alle betrokkenen hieronder in dezelfde mate lijden. Andere cijfers indiceren een vrij algemene tevredenheid over wat men in het leven bereikt heeft (ruim 80%) terwijl anderszins twee derde van de bevolking zegt zich gelukkig te voelen. Daarentegen zijn de verwachtingen om in de toekomst prettiger werk te krijgen niet bijzonder hoog gestemd. Er is zelfs een negatieve ontwikkeling sinds 1975. Toen verwachtte 20% van de mensen met een beroep, huisvrouwen en huisvrouwen met een nevenberoep prettiger werk, in 1979 slechts 10%; de antwoorden voor 'waarschijnlijk wel' bedroegen respectievelijk 21 en 17%, 'waarschijnlijk niet' 20 en 21% en 'neen' respectievelijk 39 en 52%.<sup>33</sup> Deze cijfers geven aan dat discrepanties optreden tussen algemene aspiraties met betrekking tot arbeid en de feitelijke verwachtingen; deze feitelijke verwachtingen zijn wellicht ook medebepalend voor de mate van identificatie met het arbeidsbestel. Een ontwikkeling in de richting van inkomensgaranties zonder werkplicht trekt in zekere zin een wissel op het handhaven van bestaande gevoelens van betrokkenheid. Het huidige arbeidsbestel en de arbeidsmarkt functioneren binnen de feitelijke gedragsnormen en deze vormen wellicht een voorwaarde voor dit functioneren. Voorts is op andere plaatsen in dit rapport (hoofdstuk 2) gewezen op de spanning die in bepaalde opzichten bestaat tussen actieven en niet-actieven. Een verscherping van deze instellingen zou een proces in gang kunnen zetten dat moeilijk beheersbaar is en waarvan de afloop niet is te voorspellen. Daarnaast dringt zich evenwel het besef op dat de mogelijkheden van werknemers om zich met het bestaande arbeidsbestel te identificeren zeer verschillend zijn. Hierdoor wordt de vraag opgeroepen hoe bij deze verscheidenheid het huidige arbeidsbestel toch nog tamelijk stabiel kan functioneren. Het is deze vraag die van groot belang is bij het beoordelen van de mogelijkheden van introductie van een inkomensgarantie zonder werkplicht.

De vraag aangaande de stabiliteit van het arbeidsbestel in de westerse democratisch-industriële maatschappij is indringend behandeld door Klages.<sup>34</sup> Hij richt daarbij vooral de aandacht op het conflictpotentieel dat in onze huidige maatschappij aanwezig is en dat toeneemt door veranderingen met betrekking tot het prestatieprincipe. Het centrale punt in zijn gedachtengang is de spanning die gemakkelijk kan optreden tussen de 'objectieve' werkelijkheid van het sociale systeem en de 'subjectieve' levenssituatie. Gegeven een sterke profilering van het prestatieprincipe dringt zich de vraag op, hoe mensen hun eigen identiteit ten opzichte van deze norm ontwikkelen, alsook welke reactiepatronen daarbij tot stand komen.

Klages onderscheidt de volgende typen:

- een prestatiegericht type; mensen met een hoog aspiratieniveau en een instrumentele gerichtheid van het handelen. Dit type is het beste uitgerust voor een succesvol leven in de industriële maatschappij;
- meelopers en slachtoffers van het prestatiebeginsel; dit type verloochent de arbeidsmoraal van de prestatie maatschappij niet maar berust in het feit dat het arbeidsbestel deze eisen stelt;
- het type dat op een gebrekkige wijze het prestatieprincipe aanvaardt; de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit van dit type mensen vindt min of meer onafhankelijk van de sociale identiteit plaats, waardoor de persoonlijke identiteit onvoldoende op de beroepssituatie is gericht;
- het type dat op de traditie georiënteerd is; te denken is aan degenen bij wie gezin en arbeidsplaats een eenheid vormen, zoals boeren en kleine zelfstandigen.

<sup>33</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit., tabel 11.6.

<sup>34</sup> H. Klages, *Berufswahl und Berufsschicksal; empirische Untersuchungen zur Frage der Berufsumschichtung*, Köln, Westdeutscher Verlag, 1959.

De in het begin van deze paragraaf vermelde gegevens over de betrokkenheid van individuen bij het verrichten van betaalde arbeid maken duidelijk dat deze betrokkenheid nogal verschillend is. Het lijkt zeer aannemelijk dat de sterke concentratie op arbeid en arbeidsbestel ook veel teleurstelling en onvrede met zich meebrengt. Het is niet iedereen gegeven zijn leven overeenkomstig het prestatieprincipe in te richten; zo men dat wel beoogt is de kans op te kort schieten reëel aanwezig. Ook voor degenen die principieel terzijde staan, zijn er ernstige identiteitsproblemen ten gevolge waarvan er ook grote maatschappelijke vraagstukken en crises kunnen ontstaan zoals extreme politisering, anti-parlementarisme, geweld als middel om een ontoereikend proces van maatschappelijke verdeling te corrigeren (kraken).

Voor de vier onderscheiden typen zijn anomiepotentieel, ontwikkelingstendens en onrusteffect als volgt te typeren.

**Tabel 7.9. Conflictpotentieel bij een verscheidenheid aan oriëntaties**

	anomie potentieel	ontwikkelings- tendens	anomie/ onrusteffect
1. prestatiegeoriënteerd	—	stagnatie/ vermindering	licht positief
2. traditioneel berusting	—/+ +	vermindering groei	positief neutraal tot positief
3. opportunistisch aangepast	++	groei	duidelijk positief
4. utopisch-idealistisch geëngageerd identiteitsloos	+++ ++++	groei groei	sterk positief zeer sterk positief

Bron: WRR, samengesteld aan de hand van H. Klages, op. cit..

Het anomiepotentieel duidt op latente spanningen die — gegeven deze identiteitstypen — in het arbeidsbestel aanwezig zijn; de ontwikkelingstendens verwijst naar vergroting of verkleining van de aantallen in de toekomst; de effecten duiden op de sterkte bij manifest worden van het anomiepotentieel.

Het aldus geschetste beeld werpt licht op wat Klages noemt de verdrongen discrepantie tussen objectieve systeemwerkelijkheid en subjectieve levenssituatie. De diverse identiteiten maken het mogelijk voor het desbetreffende individu om het gevoel van eigenwaarde en zelfrespect op peil te houden of te herstellen ook al haalt hij de in het vigerende systeem heersende norm niet. In deze zin zijn het 'sociale' oplossingen, althans niet voor het individu specifieke oplossingen. Dit concept vestigt wel de aandacht op het wankel evenwicht dat er bestaat in het arbeidsbestel.

De aanduiding anomie-potentieel wijst op een constellatie waarbij voor de verschillende identiteitstypen latente conflictmogelijkheden aanwezig zijn. Dit potentieel is vatbaar voor activering onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen of overheidsbeleid; heeft deze activering plaatsgevonden dan is daarmee een moeilijk voorspelbare en moeilijk beheersbare situatie ontstaan. De vraag is of dit conflictpotentieel enigermate zichtbaar is te maken naar aard en intensiteit. De hier beschreven typen reageren op uiteenlopende wijze op problemen in het arbeidsbestel en hun eigen arbeidssituatie.

Volgens verscheidene onderzoeken behoort de moderne industriële werknemer in het algemeen tot het type van de aangepasten, dat wil zeggen dat zij enerzijds loyaal en anderzijds kritisch zijn. In ons land heeft zich dit conflictpotentieel onder andere een uitweg gezocht in de aandrang tot versterking van zeggenschap en wijziging van de industriële verhoudingen. Het meest pregnant heeft dit gestalte gekregen in de activiteit en publikaties van de industriebond FNV (o.a. Fijn is anders). Het antagonisme blijft voelbaar, maar eerder als een potentie dan als een permanente bedreiging. Naast deze meer gethematiseerde vorm van aanpassing is er ook rekening te houden met individuele teleurstelling van aanvankelijke verwachtingen, welke besloten ligt in een systeem dat sterke

aspiraties oproept maar door beperking in 'beloning' (positie, sociale stijging, financiële beloning) teleurstelling haast onvermijdelijk maakt. Vermindering van primair inkomen ten gevolge van economische achteruitgang vormt een gevoelig punt voor dit type; door deze factor kunnen de conflictpotenties gemakkelijk geactiveerd worden.

Het berustende type wordt gekenmerkt door apathie. Dit type vormt wellicht de kern van de 'zwijgende meerderheid'. Het heeft latente gevoelens van onvrede, die geactiveerd kunnen worden voor zover beeldvorming omtrent bepaalde categorieën (zoals 'luie werklozen', gastarbeiders, 'profiteurs van sociale zekerheid', 'jeugdigen') functioneert om 'schuldigen' aan te wijzen.

De geëngageerden en de identiteitslozen vormen types met een hoog conflictpotentieel. Het manifest worden van deze latentie lijkt echter eerst mogelijk te worden wanneer machtsvragen en veranderingen van de maatschappelijke orde als zodanig aan de orde zijn. Voorts lijkt activering afhankelijk van sterk leiderschap. Als voor de oplossing van sociaal-economische vraagstukken naar nieuwe beleidsinstrumenten en verandering van instituties moet worden omgezien zal ook het conflictpotentieel van dit type aan maatschappelijke relevantie winnen.

Identiteitslozen beschikken over een zeer ruime gedisponeerdheid om conflicten aan te gaan. Anders dan bij de andere typen — waar het om specifieke disposities gaat — zijn zij aanspreekbaar vanwege ressentimenten, een neiging tot rebellie, vluchtgedrag, impulsief overtreden van spelregels. Wellicht is het zo gesteld dat voor het activeren van deze potenties de aard van de aanleiding minder relevant is, althans dat deze niet zo specifiek hoeft te zijn om dit type in beweging te brengen.

Naar de toekomst gezien zijn er duidelijk ontwikkelingen die van belang zijn voor deze constellatie aangaande conflict en onrust. Zo zullen de geringe economische expansie en beperkingen in de werkgelegenheid gemakkelijk frustrerend inwerken op degenen die bij uitstek satisfactie ontleen aan ook voor anderen zichtbare prestaties — het demonstratief succesvol zijn. Maar ook het handhaven van een op presteren gericht ideaal van arbeid zonder voldoende arbeidsplaatsen te bieden zal voedsel geven aan de diverse typen van ontmoediging, die in het voorafgaande aan de orde zijn gesteld. Jeugdwerkloosheid in het bijzonder zal de noodzakelijke oriëntatie op het beroepsleven verder belemmeren en daarmee vervreemding ten opzichte van arbeid bewerkstelligen en wellicht tot sociale en politieke radicalisering aanleiding geven.

Het uitwijken naar inkomensgaranties zonder werkplicht zal wellicht niet zozeer de prestatiegeoriënteerden raken als wel degenen die weliswaar nog sterk gericht zijn op het prestatiebeginsel, maar die toch om uiteenlopende redenen hebben afgehaakt — de aangepasten en de berustenden.

Uit het vorenstaande blijkt dat het arbeidsbestel ondanks aanzienlijke verschillen met betrekking tot de identificatiemogelijkheden die mensen ten opzichte ervan hebben, toch redelijk stabiel pleegt te functioneren. Tegelijkertijd zijn er aanzienlijke latente spanningen in het bestel aanwezig. Deze spanningen kunnen onder invloed van autonome ontwikkelingen (bijv. toeneming van werkloosheid) dan wel beleidsinterventies (vergroting van inkomensverschillen, bieden van verdergaande inkomensgaranties) een meer manifest karakter krijgen.

Tegen deze achtergrond is getracht gegevens te verkrijgen over de mening van de bevolking over bepaalde vormen van inkomensgaranties. In de openbare meningsvorming — zoals die tot stand komt in discussies over het sociaal-economisch beleid — doen zich ten aanzien van verdergaande inkomensgaranties duidelijke tegenstellingen voor. Hoe waardevol en noodzakelijk deze discussie ook is, zij pleegt veelal niet gevoerd te worden vanuit de percepties van het publiek in het algemeen. Nu is het voor dit onderwerp allerm minst zo dat beleid op een opportunistische wijze gevoerd zou kunnen worden op grond van publieke opinie. Veronachtzaming van de publiekspercepties is echter evenmin verdedigbaar en zou het reële gevaar met zich meebrengen, dat grenzen die gelegen kunnen zijn in de aanvankelijke meningen van de bevolking niet in acht worden genomen. Het is in dit licht dat hier de belangrijkste gegevens uit een



in opdracht van de WRR verrichte enquête naar voren worden gehaald.<sup>35</sup> Ter inleiding op de vraagstelling van de enquête werden de ondervraagden geconfronteerd met de huidige problemen ten aanzien van de werkloosheid, de behoeften van sommige werkzame personen om er een poosje tussenuit te gaan en met de overweging van een ontkoppeling van arbeid en inkomen als de werkgelegenheid steeds schaarser zou worden.

Een betrekkelijk lichte variant van inkomensgarantie zonder werkplicht betreft een jaar betaald verlof. De opinie daarover is betrekkelijk gunstig.

**Tabel 7.10. Meninge n over de introductie van een jaar betaald verlof naar geslacht, 1980**

	met behulp van het aantal ondervraagden		
	totaal	man	vrouw
voor	49	51	47
noch voor noch tegen	14	12	15
tegen	37	37	38
	100	100	100

Bron: WRR.

In de leeftijdsgroep 25–49 jaar ligt de belangstelling duidelijk boven het gemiddelde, namelijk 41% ('helemaal voor' en 'voor'). Voorts treden er verschillen op naar opleidingsniveau: de hoger opgeleiden kiezen met 43%, de lager opgeleiden met 32% voor deze mogelijkheid. Opgemerkt kan voorts worden dat de tegenstand vrij aanzienlijk is (29%); deze ligt bij de hoogste welstandsgroep op 25% en bij de laagste op 25%. Voor het zelf gebruik maken van een dergelijke regeling kiest 41%. Ook wat dit betreft liggen de leeftijdsgroepen van 25–49 jaar duidelijk boven het gemiddelde (50%); een zelfde score geldt voor de hoger opgeleiden. Ongeveer de helft van deze belangstellenden stelt zich voor deze tijd te gebruiken voor vakantie, reizen, hobbies en sport. Overigens richt zich de tijdsbesteding op uiteenlopende zaken als studie, gezin, vrijwilligerswerk, huis en tuin. De meesten zouden qua inkomen niet meer dan 20% willen derven bij gebruikmaking van een dergelijke regeling. De ontvankelijkheid bij werknemers voor een jaar betaald verlof is klaarblijkelijk vrij groot; de gerichtheid op scholing en vorming is echter beperkt. Zulks hoeft wellicht niet te betekenen dat deze gerichtheid op scholing onder invloed van verdergaande meningsvorming en economische ontwikkeling op een laag niveau zal blijven.

Een geheel andere variant van inkomensgarantie zonder verplichting tot het verrichten van betaald werk is het bieden van een uitkering aan de vrouw om haar kinderen op te voeden. Elders in dit rapport wordt hierop verder ingegaan (hoofdstuk 6, par. 4). Deze betrekkelijk nieuwe gedachte kan toch op een niet zo geringe ontvankelijkheid bogen.

**Tabel 7.11 Meninge n over een regeling dat de vrouw een uitkering krijgt om kinderen op te voeden, 1980**

	in % van het aantal ondervraagden		
	totaal	man	vrouw
voor	32	34	31
noch voor, noch tegen	7	7	7
tegen	61	59	62
	100	100	100

Bron: WRR.

<sup>35</sup> NV v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek, *Verdeling Arbeid*, studie in opdracht van de WRR, 's-Gravenhage, 1980.

Ondanks heel duidelijke tegenstand tegen deze gedachte is het toch duidelijk ook weer niet zo dat de verbreidheid van dit denkbeeld te veronachtzamen is.

Een volledige inkomensgarantie zonder werkplicht vormt uiteraard een zeer zware variant in het assortiment van mogelijkheden om de koppeling tussen arbeid en inkomens lossen te maken. De opinies hierover geven in eerste instantie het volgende beeld:

**Tabel 7.12. Meninge over een volledig basisinkomen, 1980**

	in % van het aantal ondervraagden		
	totaal	man	vrouw
voor	28	26	29
noch voor noch tegen	13	15	13
tegen	59	59	58
	100	100	100

Bron: WRR.

De voorkeur voor deze variant hangt niet erg samen met verschillen in opleiding, welstand of leeftijd, echter met dien verstande dat de tegenstanders onder ouderen en hogere welstandsgroepen duidelijk sterker vertegenwoordigd zijn. De intentie om van een dergelijke regeling gebruik te maken bestaat bij 28%. Hier treden wel verschillen op tussen jongeren (18–24: 36%) en ouderen (50–64 jaar: 26%) en lagere welstandsgroepen (36%) en hogere welstandsgroepen (18%). Qua gewenste uitkeringsniveau geldt een sterke bezetting van de frequentieklasse f 1.500,— tot f 1.750,— per maand. Binnen deze klasse valt ook het minimumloon. Wat de verwachtingen van het gebruik betreft is 62% van de ondervraagden van mening dat dit tussen 1 en 25% zal liggen; 30% denkt dat het zelfs hoger dan 25% zal zijn.

Van het starten van experimenten door de overheid met 'betaald verlof' is 46% voorstander, 35% tegen en 19% weet het niet. Voor een inkomen zonder werkplicht zijn deze percentages 28%, 55% en 17%.

Uit deze gegevens komt het volgende beeld naar voren:

- een periode van betaald verlof staat nog het gunstigst genoteerd: 49% is immers tot de voorstanders te rekenen, terwijl de tegenstanders relatief nog het kleinst in aantal zijn. Een zekere ontvankelijkheid bij een deel van de bevolking kan niet worden ontkend.
- er is sprake van duidelijke controverses; dit zou erop kunnen wijzen dat eventuele introductie van dergelijke maatregelen nog een langdurig sociaal gewenningsproces vereist, gesteld al dat een desbetreffend beleid economisch en maatschappelijk effectief zou kunnen zijn.

#### 7.4 Het basisinkomen: een uitwerking

De implicaties van een algemeen basisinkomen kunnen wellicht het best verkend worden door de eerder geformuleerde propositie zowel conceptueel als wat betreft de economische en sociale gevolgen uit te werken. Het gaat dan om een algemeen basisinkomen van f 5.000,— voor alle 24–65 jarigen, te financieren uit verhoging van de loon- en inkomstenbelasting. Gezien de complexiteit van het economische en sociale leven in het algemeen en van het arbeidsbestel in het bijzonder is het uiterst moeilijk te schatten wat de repercussies van een dergelijke invoering zullen zijn. Enkele daarvan laten zich misschien voor ogen stellen:

- a) inkomensverdeling; deze zal sterk beïnvloed worden. Het gaat immers om het beschikbaar maken van een nominaal bedrag van f 36 miljard op een looninkomen in 1980 van f 186 miljard. Aangezien er vele niet-actieven in de huidige economische zin voor in aanmerking komen — i.c. niet-buitenshuis werkende gehuwde vrouwen — zal een aanzienlijke overdracht van inkomens

plaatsvinden van actieven naar niet-actieven. Daarbij gaan tevens overdrachten plaatsvinden van huishoudingen van alleenstaanden/actieven naar huishoudingen waar één actieve de kostwinnersfunctie vervult voor tenminste één gezinslid (partner) en waar elk dan een basisinkomen krijgt. Deze sociale verandering wordt weliswaar beoogd maar uit de optredende nivellering zouden aanzienlijke sociale spanningen kunnen voortvloeien.

b) arbeidsmarkt; in het algemeen is wellicht te rekenen met ontmoedigingen in het arbeidsaanbod. Uit de literatuur is genoegzaam bekend dat personen met een kostwinnersfunctie veel minder gevoelig zijn voor veranderingen in financiële prikkels dan zij die deze functie niet hebben. Het fiscale regime dat gaat gelden boven het niveau van het basisinkomen en beneden het niveau waar de nivellerende invloed van de – vereiste – toename van de belastingdruk zich doet voelen, zal mede bepalen in hoeverre het toetreden tot de arbeidsmarkt wordt versterkt of verzwakt. Bij ernstige tekorten op de arbeidsmarkt wordt wel de gedachte geopperd een sociale dienstplicht te overwegen. Te bedenken is echter dat dan niet langer voldaan wordt aan de opzet, namelijk om de opties met betrekking tot het inrichten van het eigen leven te vergroten en de keuzemogelijkheden ten aanzien van arbeid te verruimen.

c) arbeidsverhoudingen en arbeidsoriëntatie; hoewel ons arbeidsbestel redelijk stabiel lijkt te functioneren, is het toch vrij kwetsbaar in tijden van overgang, zoals bij economische crisis (jaren dertig) en aanpassing aan lage groei thans blijkt. De politieke stabiliteit kan dan in het geding raken.

d) grondrechten; een recht op inkomen kan gemakkelijk leiden tot een de jure of de facto verzwakken van de aanspraken op arbeid, die voor de mens in de industriële maatschappij in hoge mate identiteitsbepalend is.

#### 7.4.1 *Macro-economische effecten*

De macro-economische effecten van de invoering van een basisinkomen zijn berekend met behulp van het model Secmon-A. Deze modelberekeningen hebben geen ander doel dan een indruk te geven van de lange-termijneffecten van de invoering van een basisinkomen. De gepresenteerde effecten geven een indicatie van de mogelijke gevolgen en kunnen aldus van dienst zijn bij het beantwoorden van de vraag of een basisinkomen van de beschreven omvang in hoofdlijnen verenigbaar is met het functioneren van de Nederlandse economie. Om de onzekerheid tot uitdrukking te brengen ten aanzien van de gevolgen van de introductie van een basisinkomen voor het arbeidsaanbod en voor het bestaande stelsel van inkomensoverdrachten, is in eerste instantie met vier varianten gerekend: twee mogelijke arbeidsaanbodreducties en twee mogelijke uiteindelijke inkomensoverdrachten. De mogelijke arbeidsaanbodreducties bedragen respectievelijk 250.000 en 300.000 manjaren. Ten aanzien van de mogelijke uiteindelijke inkomensoverdrachten wordt er in het ene geval van uitgegaan dat het bestaande stelsel van inkomensoverdracht in stand blijft, zodat de extra inkomensoverdracht f 36 miljard (prijzen 1980) bedraagt. In het andere geval wordt verondersteld dat door de introductie van een basisinkomen een aantal bestaande inkomensoverdrachten in de sfeer van onderwijs, sport, cultuur, gezondheidszorg en dergelijke komen te vervallen, zodat per saldo een extra inkomensoverdracht resteert ter grootte van f 25 miljard (prijzen 1980). In alle varianten vindt de financiering van de inkomensoverdracht plaats door een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting op zodanige wijze dat het financieringstekort van de overheid in procenten van het netto nationaal inkomen geen wijziging ondergaat. De resultaten van de modelberekeningen, in termen van de procentuele afwijking van de variabelen ten opzichte van het niveau bij een lange-termijnontwikkeling zonder basisinkomen, worden weergegeven in tabel 7.12.

De invoering van een basisinkomen zou een grote invloed uitoefenen op vrijwel alle economische variabelen. Alhoewel de veranderingen in de economische variabelen afhankelijk zijn van de aan de desbetreffende variant ten grondslag liggende veronderstellingen, zijn de verschillen tussen de varianten in de resultaten klein genoeg om eensluidende conclusies te trekken. De verhoging

**Tabel 7.13. Macro-economische gevolgen van de introductie van een basisinkomen**

inkomensoverdracht per saldo (prijzen 1980):	f 36 miljard		f 25 miljard	
arbeidsaanbodreductie (x 1000 mensjaren):	-250	-300	-250	-300
<i>afwijking van de basis- projectie in procenten:</i>				
volume particuliere consumptie	- 3,4	- 4,1	- 2,7	- 3,1
volume bruto investeringen bedrijven a	- 27,6	- 30,7	- 22,3	- 24,6
volume export goederen	- 7,1	- 7,2	- 5,3	- 5,5
volume export diensten	- 5,3	- 5,4	- 3,9	- 3,9
volume import goederen en diensten	- 2,7	- 3,1	- 2,1	- 2,4
volume bruto nationaal inkomen	- 8,9	- 9,6	- 6,8	- 7,3
loonsom/werknemer in bedrijven	11,7	11,9	8,6	8,7
reële loon/werknemer in bedrijven	6,9	6,9	5,0	5,0
prijs particuliere consumptie	4,9	5,0	3,6	3,7
<i>in procentpunten:</i>				
werkloosheidspercentage <sup>b</sup>	- 2,8	- 3,8	- 3,6	- 4,8
financieringstekort overheid c	0,0	0,0	0,1	0,1
saldo lopende rekening betalingsbalans c	0,6	0,8	0,5	0,7

Bron: WRR.

a exclusief woningen

b in % van de beroepsbevolking

c in % van het netto nationaal inkomen

van de inkomensoverdrachten aan gezinnen zou enerzijds leiden tot een verhoging van het beschikbaar inkomen en anderzijds via de verhoging van de loon- en inkomstenbelasting tot een verlaging daarvan. Door de afwenteling van de verhoogde belastingdruk zou de loonsom per werknemer een stijging ondergaan, hetgeen een opwaartse druk op de prijzen zou uitoefenen. Doordat de loon- en kapitaalkosten sterker zouden stijgen dan de prijzen, zou de rendementspositie van het bedrijfsleven worden aangetast, hetgeen negatieve gevolgen zou hebben voor de ontwikkeling van de bedrijfsinvesteringen. De exportprijs zou eveneens op een hoger niveau komen te liggen, waardoor het exportvolume zou afnemen. Door dit alles zou het totale activiteitsniveau van de Nederlandse economie teruglopen, hetgeen duidelijk tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van het volume van het bruto nationaal inkomen. Het lagere activiteitsniveau zou negatieve consequenties hebben voor de ontwikkeling van het particulier consumptievolume en mede daardoor tot een geringe verbetering van de lopende rekening van de betalingsbalans leiden. Het werkloosheidspercentage zou door de introductie van een basisinkomen aanzienlijk dalen, zij het dat door het verminderde activiteitsniveau de omvang van de werkloosheidsvermindering minder groot is dan de initiële arbeidsaanbodreductie.

Een groot aantal van de negatieve macro-economische effecten die door de introductie van het basisinkomen teweeg zou worden gebracht, wordt veroorzaakt doordat de toegenomen belasting- en premiedruk wordt afgewenteld. Om dit te illustreren zijn de vier genoemde varianten ook doorgerekend met een andere modelversie van Secmon-A, die zodanig is geprogrammeerd dat geen afwenteling van belasting- en premiedruk plaatsvindt. De verhoging van de loon- en inkomstenbelasting leidt in dat geval niet tot een stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven. De resultaten van deze modelversie zijn weergegeven in tabel 7.14.

**Tabel 7.14. Macro-economische gevolgen van de introductie van een basisinkomen indien geen afwenteling van belasting- en premiedruk plaatsvindt**

inkomensoverdracht per saldo (prijzen 1980):	f 36 miljard		f 25 miljard	
arbeidsaanbodreductie (x 1000 mensjaren):	-250	-300	-250	-300
<i>afwijking van de basisprojectie in procenten:</i>				
volumeparticiëre consumptie	- 1,9	- 2,4	- 1,1	- 1,5
volumebruto investeringen bedrijven a	- 10,9	- 13,2	- 9,7	- 11,9
volumexport goederen	- 0,9	- 1,1	- 1,0	- 1,3
volumexport diensten	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,5
volumimport goederen en diensten	- 1,2	- 1,4	- 0,9	- 1,1
volumbruto nationaal inkomen	- 2,3	- 2,9	- 1,9	- 2,4
loonsom/werknemer in bedrijven	0,8	1,0	1,0	1,2
reële loon/werknemer in bedrijven	0,3	0,3	0,4	0,5
prijsparticiëre consumptie	0,5	0,7	0,6	0,7
<i>in procentpunten:</i>				
werkloosheidspercentage <sup>b</sup>	- 5,4	- 6,5	- 5,6	- 6,8
financieringstekort overheid c	0,1	0,1	0,3	0,3
saldo lopende rekeningen betalingsbalans c	0,6	0,7	0,4	0,5

Bron: WRR.

a exclusief woningen

b in % van de beroepsbevolking

c in % van het netto nationaal inkomen

De macro-economische gevolgen van de introductie van een basisinkomen zouden duidelijk gunstiger zijn, indien geen afwenteling van de belasting- en premiedruk zou plaatsvinden. Ook hier geldt weer dat de verschillen tussen de varianten in de resultaten klein genoeg zijn om duidelijke conclusies te trekken. Door de reductie van het arbeidsaanbod en de daardoor ontstane schaarste op de arbeidsmarkt zouden zowel het reële loon als de loonsom per werknemer enigszins toenemen. Dan zou ook het prijspeil iets hoger komen. De toename van de exportprijs zou ook hier – zij het in veel geringere mate – voor een terugval van het exportvolume zorgen. Het activiteitsniveau van de Nederlandse economie zou iets afnemen, waardoor ook het volume van de particuliere consumptie daalt. Het verminderde activiteitsniveau zou te zamen met de – zij het in geringe mate – aangetaste rendementspositie van het bedrijfsleven toch nog in vrij sterke mate het bruto-investeringenvolume in negatieve zin beïnvloeden. Door de afgenomen import zou de betalingsbalans iets verbeteren. De werkloosheid ten slotte zou nog verder afnemen dan in het geval dat de toegenomen belasting- en premiedruk wel afgewenteld zou worden.

#### 7.4.2 Budgettaire en verdelingseffecten

Introductie van een basisinkomen zou uiteraard niet alleen macro-economische effecten hebben maar ook gevolgen voor de inkomensverdeling. Deze gevolgen zijn afzonderlijk berekend, dat wil zeggen de door Secmon-A aangegeven macro-economische effecten zijn niet verdisconteerd. Er is gebruik gemaakt van een in opdracht van de WRR door het Centrum voor onderzoek van de economie van de publieke sector opgesteld rapport.<sup>36</sup> In dit rapport is gewerkt

<sup>36</sup> C.A. de Kam, P.A. de Graaf, op. cit..

met het gegevensbestand van het 'Woningbehoeftenonderzoek 1977' en met het rekenmodel Gentax, om de effecten aan te geven van een basisinkomen voor enkele standaard inkomenseenheden (minimum, modaal, tweemaal modaal en viermaal modaal inkomen).

Met een algemeen basisinkomen van f 5.000,— en met als uitkeringsgerechtigden alle Nederlanders van 24 tot 65 jaar is, zoals al eerder gesteld, een bedrag gemoeid van f 36 miljard, dat in eerste aanleg gefinancierd wordt door een gelijktijdige verhoging van de loon- en inkomstenbelasting. De vermoedelijke opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting (incl. dividendbelasting) bedraagt over 1980 f 40,35 miljard. Na invoering van het algemeen basisinkomen neemt ook de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting toe, in beginsel met f 36 miljard. Daardoor treden er wijzigingen op in de opbrengsten van de premies sociale verzekeringen en van de loon- en inkomstenbelasting. Bovendien worden het basisinkomen en de belastingvrije voet qua niveau gelijkgesteld. Indien rekening wordt gehouden met deze middelenderving door de optrekking van de belastingvrije voet voor de gehuwde vrouw, kan de door tariefverhoging te realiseren benodigde extra opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting bij benadering gesteld worden op f 25 miljard, namelijk f 36 miljard kosten basisinkomenprogramma minus f 4 miljard meeropbrengst premie volksverzekeringen, minus f 7 miljard meeropbrengst loon- en inkomstenbelasting. Bij de economische en fiscale uitwerking van het basisinkomen is ook gewerkt met een tweede variant, waarbij f 11 miljard bespaard wordt door een vermindering van overheidsbestedingen in de sfeer van financiering en subsidiëring ten behoeve van onderwijs, sport, cultuur en gezondheidszorg. De benodigde extra opbrengsten van de loon- en inkomstenbelasting bedragen dan f 14 miljard.

Uit de omvang van de benodigde extra opbrengst van loon- en inkomstenbelasting kan een bijbehorend tarief worden afgeleid, waarbij wordt uitgegaan van een verhoging met een gelijk aantal %-punten van alle schijfpercentages, totdat de benodigde meeropbrengst is gehaald. Verhoging van alle schijfpercentages met 1%-punt levert f 1,35 miljard op. Derhalve dienen de schijfpercentages (in 1980) over de hele linie met 19%-punten te worden verhoogd, om te bereiken dat de opbrengst van loon- en inkomstenbelasting met de benodigde f 25 miljard toeneemt. De schijfpercentages liepen in 1980 van 18% op tot 72%. Een budgettair neutrale financiering van het basisinkomen via verhoging van de loon- en inkomstenbelastingstarieven zou in 1980 een tarief vergen dat (bij gelijkblijvende belastingvrije sommen, met uitzondering van de belastingvrije som van de gehuwde vrouw) marginale percentages kent die lopen van 37% tot 91%. De tweede variant vergt een verhoging van elk schijfpercentage van het tarief met 11%-punt.

Bij de berekeningen in dit rapport worden derhalve twee alternatieve tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting gehanteerd, die beide leiden tot een budgettair neutrale financiering van het algemeen basisinkomen.

Variant 1: alle schijfpercentages van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting worden verhoogd met 19%-punt;

Variant 2: alle schijfpercentages van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting worden verhoogd met 11%-punt, in combinatie met bezuinigingen op publieke voorzieningen tot een bedrag van f 11 miljard.

De verdelingseffecten van invoering van een algemeen basisinkomen kunnen worden gesimuleerd met behulp van standaardmodelberekeningen. De berekeningen gelden voor 1979 en zijn uitgevoerd voor twee typerende huishoudingen, te weten:

- gehuwde werknemers (marktsector) met twee kinderen jonger dan 16 jaar;
- ongehuwde werknemers (marktsector), jonger dan 35 jaar.

In de tabellen 7.15 en 7.16 worden de resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat invoering van een algemeen basisinkomen bij de gehanteerde veronderstellingen en uitgangspunten zal leiden tot een sterkere inkomensherverdeling. Deze herverdeling gaat in de eerste plaats ten koste van de hogere inkomens en

komt ten goede aan de lagere inkomensniveaus. Voorts vindt een aanzienlijke herverdeling plaats ten gunste van huishoudens met twee (gehuwde) partners, ten koste van alleenstaanden.

**Tabel 7.15. Wijzigingen in netto inkomen na invoering van een basisinkomen, gehuwde werknemers 1979 (in gld.)**

bruto loonniveau	minimum	modaal	2x modaal	4x modaal
brutoloon	22.736	31.500	63.000	126.000
netto arbeidsinkomen <sup>a</sup>	21.147	26.955	45.730	70.091
wijziging in netto inkomen na invoering basisinkomen (variant 1) b	+ 6.139	+ 4.627	+ 1.442	- 13.941
wijziging in netto inkomen na invoering basisinkomen (variant 2) c	+ 7.150	+ 6.040	+ 2.133	- 5.439

Bron: C.A. de Kam, P.A. de Graaf: *Een basisinkomen voor iedereen: enkele budgettaire en verdelingseffecten*; Leiden, 1981.

a Incl. f 2.567 wegens kinderbijslag voor twee kinderen jonger dan 16 jaar;

b Basisinkomen f 4.700 voor iedere Nederlander van 24 tot 65 jaar; verhoging van de schijfpercentages van het tarief van de loon-/inkomstenbelasting met 19%-punt.

c Basisinkomen f 4.700 voor iedere Nederlander van 24 tot 65 jaar; verhoging van de schijfpercentages van het tarief van de loon-/inkomstenbelasting met 11%-punt in combinatie met bezuinigingen op de publieke uitgaven tot een bedrag van f 11 miljard (prijzen 1980)

**Tabel 7.16. Wijzigingen in netto inkomen na invoering van een basisinkomen, jongere ongehuwde werknemers 1979 (in gld.)**

bruto loonniveau	minimum	modaal	2x modaal	4x modaal
brutoloon	22.736	31.500	63.000	126.000
netto arbeidsinkomen	16.854	22.211	39.625	62.783
wijziging in netto inkomen na invoering basisinkomen (variant 1) a	- 22	- 1.505	- 7.609	- 19.986
wijziging in netto inkomen na invoering basisinkomen (variant 2) b	+ 1.375	+ 475	- 3.467	- 10.918

Bron: C.A. de Kam, P.A. de Graaf, op. cit..

a Incl. f 2.567 wegens kinderbijslag voor twee kinderen jonger dan 16 jaar;

b Basisinkomen f 4.700 voor iedere Nederlander van 24 tot 65 jaar; verhoging van de schijfpercentages van het tarief van de loon-/inkomstenbelasting met 19%-punt.

c Basisinkomen f 4.700 voor iedere Nederlander van 24 tot 65 jaar; verhoging van de schijfpercentages van het tarief van de loon-/inkomstenbelasting met 11%-punt in combinatie met bezuinigingen op de publieke uitgaven tot een bedrag van f 11 miljard (prijzen 1980)

Bij dit programma voor een basisinkomen is voorts nog in aanmerking te nemen dat degenen die jonger zijn dan 24 jaar en de ouderen boven 65 jaar wel geconfronteerd worden met hogere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, maar in de hier gekozen opzet geen aanspraak maken op het basisinkomen. Door additionele fiscale maatregelen zouden deze nadelen echter te ondervangen zijn zonder de werkingssfeer van het basisinkomensprogramma te hoeven uitbreiden.

#### 7.4.3 Overige aspecten

Naast de fiscale, de budgettaire en verdelingseffecten zijn er vanzelfsprekend nog andere facetten die in acht genomen zouden moeten worden bij invoering van een basisinkomen. Het voert te ver om hierop in dit bestek uitvoerig in te gaan. Vermeld zij dat een basisinkomen een zeer grote taakverzwaring voor de belastingdienst zou betekenen. Dit zou vooral voortvloeien uit de aanslagen die moeten worden opgelegd als een gehuwde vrouw behalve een basisinkomen ook

nog andere inkomsten heeft. Zij dient dan immers – bij een basisinkomen – in alle gevallen een aanslag in de inkomstenbelasting te ontvangen, terwijl thans in veel gevallen de loonbelasting tevens de eindheffing is. Overigens zou een oplossing mogelijkkerwijs gevonden kunnen worden door het basisinkomen door werkgevers te doen uitbetalen onder inhouding van voorheffingen. Dit systeem zou echter haaks staan op de huidige ontwikkeling, waarbij werkgevers juist niet langer zijn ingeschakeld bij uitbetaling van de kinderbijslag. Een variant is denkbaar door de inhoudingstabellen voor de loonbelasting en premie-volksverzekering af te stemmen op het ontvangen van een basisinkomen, dat werknemers zelf aanvragen. Maar ook hieraan zijn complicaties verbonden.

## 7.5 Evaluatie en aanknopingspunten voor beleid

De resultaten van de analyse hebben duidelijk gemaakt dat denkbeelden omtrent inkomensgaranties zonder werkplicht te maken krijgen met een uiterst complexe samenhang van structuren en ontwikkelingen. Uitvoerbaarheid en compatibiliteit met het vigerende systeem zijn moeilijk te onderzoeken; mogelijkheden om op grond van analyse van empirisch materiaal uitspraken te doen ontbreken vrijwel. De centrale vraag is evenwel niet of het algemeen basisinkomen als concept rijp is voor beleidvoering op korte termijn. Het gaat er om of een ontwikkeling in de richting van inkomensgaranties een bijdrage kan leveren tot vernieuwing van het arbeidsbestel en de werkgelegenheid en of die oplossing verenigbaar is met het functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. In dit perspectief kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

### 7.5.1 *Economische aspecten*

Met betrekking tot de werkgelegenheid kan het volgende gesteld worden. De mate waarin het arbeidsaanbod zich uit de arbeidsmarkt terugtrekt onder invloed van een algemeen basisinkomen is moeilijk aan te geven. Gewerkt is met een veronderstelling dat een volumevermindering van 250.000 à 300.000 manjaren zal optreden. De prijs hiervoor is echter hoog door het verminderde activiteitsniveau in bedrijven, hetgeen resulteert in een vermindering van werkgelegenheid van circa 5%. Uit het oogpunt van werkgelegenheidspolitiek lijkt invoering van een algemeen basisinkomen een geforceerd en niet toereikend middel, althans een middel dat ook veel nadelige neveneffecten met zich meebrengt in economische zin. Eventuele invoering van een basisinkomen zou in elk geval geleidelijk moeten plaatsvinden ten einde al te grote distorsies in de economie te voorkomen en aanpassing aan de economische consequenties van een meer genivelleerde inkomensverdeling mogelijk te maken. Daardoor zou men wellicht de repercussies voor de arbeidsmarkt kunnen leren kennen. Een dergelijke invoering zou echter toch besluitvorming op politiek niveau vereisen, die doorgaans stoelt op heersende inzichten aangaande deze (en ook sociale en culturele) aspecten. Hierdoor is er sprake van een dilemma: er is een besluit nodig om invoering – ook een geleidelijke en voorlopige – mogelijk te maken, terwijl een dergelijk besluit pas genomen zou mogen worden als de gevolgen van invoering enigermate geschat kunnen worden. Bovendien zou een geleidelijke invoering bedoelde gevolgen op middellange termijn wellicht slechts in beperkte mate zichtbaar maken. Te verwachten is immers dat pas wanneer een basisinkomen een niveau heeft van rond de vijfduizend gulden (hetgeen voor een basisinkomen toch minimaal geacht moet worden) die effecten optreden die men bij een besluit tot invoering zou willen kennen.

Een algemeen basisinkomen zal leiden tot een sterke inkomensherverdeling. Deze herverdeling gaat in de eerste plaats ten koste van de hogere inkomens en komt ten goede aan de lagere inkomens. Voorts vindt een aanzienlijke herverdeling plaats ten gunste van huishoudens met (twee) gehuwde partners van wie slechts één betaalde arbeid verricht ten koste van alleenstaanden. (Veronderstelling daarbij is, dat de belastingvrije voet voor de gehuwde vrouw wordt opgetrokken van f 2.000,— tot het bedrag van het basisinkomen, te weten f 5.000,—; anders zou het basisinkomen voor degene die overigens geen inko-



men heeft niet een basisinkomen zijn.) De aangegeven nivellerings-effecten zijn van een zodanige orde van grootte dat van een ingrijpende maatschappelijke verandering gesproken moet worden. Het laat zich aanzien dat het denkbeeld van het basisinkomen in de publieke opinie en de sociaal-economische politiek vooral getoetst zal worden op dit aspect van inkomensnivellering. Hierbij zal ook de potentiële daling van de belastingopbrengst, ten gevolge van de nivellering en de progressie in de loonbelasting, een belangrijk aspect vormen, ook met het oog op de financiële ruimte van de collectieve sector. Dit zal wellicht ook betekenen dat mogelijke voordelen verbonden met het bestaan van een basisinkomen op de achtergrond raken. De weg in de richting van een basisinkomen en daarmee naar een fundamentele verandering van het arbeidsbestel in deze zin kan alleen al daardoor geblokkeerd worden. Wanneer invoering van een basisinkomen een faire kans zou moeten krijgen, dient een dergelijke impasse te worden vermeden. Tegenover de sterke herverdeling zouden de mogelijke voordelen zichtbaar gemaakt moeten worden, zoals differentiatie in consumptieve levensstijl, verruiming van mogelijkheden om kleine producties en consumptiehuishoudingen op te zetten, meer keuzemogelijkheden met betrekking tot arbeid (duur per dag, periode per jaar), ruimere mogelijkheden van combinatie van arbeidstijden en inkomen met een partner. De mogelijke risico's die er in sociaal en cultureel opzicht zeker ook zijn, dienen uiteraard ook hierbij te worden betrokken.

Ten aanzien van de loonvorming zullen zich specifieke vraagstukken doen gevoelen voortvloeiend uit de spanning tussen het niveau van het inkomen uit arbeid en het basisinkomen.

Deze zullen een zekere analogie vertonen met de huidige spanningen tussen het minimuminkomen uit arbeid en de sociale uitkeringen voor zover deze gekoppeld zijn aan dit minimum (alook tussen inkomen uit arbeid en sociale uitkeringen die daarvan zijn afgeleid maar die volgens sommigen een te klein verschil ermee vertonen, bijvoorbeeld 80% WW). De spanningen in een arbeidsbestel met basisinkomen zouden onder omstandigheden groter kunnen zijn. De modelsimulaties laten een sterke opwaartse druk op het reëel loon van werknemers in bedrijven zien. Dat geeft al aan dat er sterke tendenties zijn om zich te compenseren voor de hogere belasting- en premiedruk ten gevolge van het basisinkomen. Slechts indien deze afwenteling kan worden voorkomen, zullen ook de overige distorsies tot redelijke omvang kunnen worden teruggebracht en zal ook het inboeten aan economische groei beperkt kunnen blijven tot verlies van slechts enkele procentpunten. Het beheersen van deze afwenteling lijkt alleen mogelijk door een stringente loon- en inkomenspolitiek. Wellicht is geleide loonpolitiek zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor de introductie en handhaving van een basisinkomen. Als dit zo is, dient deze loonpolitiek wel gebaseerd te zijn op een duidelijke visie met betrekking tot de allocatie van arbeid via de arbeidsmarkt. Zou dit niet gebeuren, dan is de kans erg groot dat de arbeidsmarkt niet alleen als inkomensverdelingscriterium grotendeels wegvalt, maar dat tevens de allocatie van arbeid door middel van netto-loonverschillen onmogelijk wordt gemaakt.

Overigens is de gedachte op zich niet zo vreemd, dat het vèrgaand herverdelen van het nationaal inkomen onafhankelijk van de arbeidsprestatie, zoals bij het basisinkomen het geval is, niet goed mogelijk is zonder ook verdeling van de arbeidsinkomens te beheersen. Het deel van het nationaal inkomen dat via arbeidsprestatie en arbeidspositie verdeeld kan worden, is dan immers aanzienlijk minder geworden. Neemt de wedijver hierom toe, dan kan bij vrije loonvorming worden voorzien dat de arbeidsinkomens zullen uitlopen op het basisinkomen. Dit kan gebeuren door het laatste minder te compenseren voor de inflatie die voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door reacties in de loonvorming op de hogere fiscale en premielasten.

De combinatie van basisinkomen en hoge marginale tarieven zal voorts wellicht leiden tot de versterking van zogenaamde informele markten. Weitenberg spreekt van informele markten als de transacties zich onttrekken aan

publieke heffingen. Hij onderscheidt daarbij het in eigen beheer uitvoeren van bepaalde werkzaamheden (doe-het-zelf-sector), het afwikkelen van transacties met gesloten beurzen (reële ruilsector) en het uitvoeren van transacties tegen geld, maar zonder dat de verschuldigde belasting wordt afgedragen (zwart circuit).<sup>37</sup> Hoge marginale tarieven bewerkstelligen het uitwijken naar informele markten. Het rendement op geslaagde fraudepogingen wordt namelijk groter en tevens lijkt de pakkans kleiner te worden naarmate meer subjecten zich hieraan schuldig maken, aldus Weitenberg. Als men ervan uitgaat dat het huidige uitwijkgedrag niet alleen een gevolg is van verminderd normbesef, maar ook van de hoogte van de marginale tarieven, dan is inderdaad een toeneming van uitwijken naar informele markten te verwachten. Weitenberg wijst erop, dat de heffingsgrondslag van de publieke heffingen daarmee opdroogt, hetgeen zou nopen tot nog hogere heffingspercentages.

### 7.5.2 *Het arbeidsbestel*

De verhouding tussen actieven en niet-actieven binnen de recruiteringsbevolking is zeker een relevant aspect met betrekking tot het basisinkomen. Door de grote inkomensoverdracht en de te verwachten nivellering kunnen er namelijk gemakkelijk spanningen optreden of bestaande spanningen worden versterkt. Dit zal zeker het geval zijn zolang er geen specifieke legitimering is ontwikkeld en verbreid voor het basisinkomen. Immers, de afbakening van betaald en onbetaald werk is in onze maatschappij vrij sterk en draagt een institutioneel karakter. Weliswaar zijn er aanzetten om hierin verandering te brengen. Deze opvattingen zijn evenwel nog niet algemeen. Met andere woorden, het sociale draagvlak of wel de consensus voor een basisinkomen lijkt vooralsnog zwak. Overigens is het echter wel zo, dat het basisinkomen nu juist beoogt te bewerkstelligen dat het scherpe onderscheid en de scheiding tussen actieven en niet-actieven vermindert doordat betaalde beroepsarbeid in mindere mate inkomens- en statusbepalend is.

Gemeten aan de heersende werkplicht en gereguleerde vrijstelling is het duidelijk dat het basisinkomen gunstige voorwaarden schept om zich gedistantieerder ten opzichte van betaald werk te gedragen. Ook hier zij gewezen op legitimeringsvragen. Het basisinkomen zal echter deels zijn eigen rechtvaardiging scheppen, doordat in het sociale leven nieuwe zinvolle combinaties gestalte zullen krijgen. In het algemeen lijkt dit van belang als men alternatieve, productieve of consumptieve huishoudingen wil inrichten. Wat de consumptieve gezinshuishoudingen betreft wordt het onder invloed van het basisinkomen voordeliger om met meer personen een huishouden te vormen dan alleenstaand te zijn. De productieve huishoudingen van personen zullen wellicht stimulering ondervinden van het basisinkomen, omdat daardoor de financiering vergemakkelijkt wordt. De omvang van alternatieve productieve huishoudingen is nu reeds aanzienlijk. Cijfers uit West-Duitsland wijzen op 11 à 12.000 projecten waarin te zamen 80.000 deelnemers werkzaam zijn. 40% daarvan draait op eigen inkomsten, van de overige 60% wordt de helft gesubsidieerd door kerk en overheid; de andere helft is qua financiering afhankelijk van de persoonlijke inkomens der betrokkenen.<sup>38</sup>

De aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt lijkt moeilijk te prognostiseren. Er ontstaat immers een nieuwe situatie, waarin de regelmatigheid van het verleden niet hoeven op te treden. Ten gevolge van het basisinkomen kunnen echter bepaalde tendenties worden versterkt – zoals verlenging van zoekgedrag van werklozen, kieskeuriger worden bij werkaanvaarding, vermijden van evident onaangenaam werk. Hierdoor kan de situatie weer intreden van een grote openstaande vraag bij eveneens relatief grote werkloosheid. Deze laatste zou deels gemaskeerd kunnen worden door de mogelijkheden

<sup>37</sup> J. Weitenberg, op. cit..

<sup>38</sup> *Zur alternativen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, rapport van de Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit nr. 211–2007, april 1981, p. 15.

om zich met een basisinkomen tijdelijk terug te trekken van de arbeidsmarkt (verborgen werkloosheid).

De werkingsfeer van financiële prikkels zal onder invloed van twee factoren staan, te weten het basisinkomen zelf en de gemiddelde en marginale belastingdruk, die boven het basisinkomensbedrag gaat gelden.

### 7.5.3 *Andere maatschappelijke kaders*

Een beoordeling van de mogelijkheden van een basisinkomen vereist dat deze modaliteit ook wordt gezien in het licht van andere maatschappelijke kaders die het functioneren van onze samenleving mee bepalen. Het gaat er dan om of een basisinkomen verenigbaar is met structuur en ontwikkelingen op het terrein van onderwijs, sociale zekerheid en dergelijke.

In het algemeen lijkt het zo te zijn dat bestaande tendenties in het onderwijs (veralgemenisering van doelstellingen, integratie, differentiatie) door een basisinkomen enigszins versterkt zouden worden. Terugkoppelingen uit de arbeidsmarkt zullen eerder zwakker dan sterker worden. Immers ten aanzien van arbeid zullen mensen meer hun eigen voorkeuren volgen dan zich richten op het planmatig voorbereiden van een beroepsleven. Wel zou de behoefte aan volwasseneneducatie kunnen stijgen; de noodzaak tot 'bijverdienen' voor de gehuwde vrouw zal afnemen, behalve voor de hogere inkomens want die gaan er op achteruit (in variant I al bij tweemaal modaal en bij variant II boven tweemaal modaal). Er zal dus meer tijd zijn om zich toe te leggen op andere zaken dan arbeid. Ook hier zouden nieuwe 'markten' voor onderwijs gevonden kunnen worden.

De sociale zekerheid is uiteraard op allerlei wijzen verweven met de functies van een basisinkomen. Het basisinkomen verdraagt zich slecht met de huidige structuur van de sociale verzekeringen, waarin een sterk accent ligt op specificatie naar behoeften en categorieën. In dit stelsel zouden vele aanpassingen nodig zijn. Zoals ook al eerder in dit hoofdstuk is uiteengezet zou een basisinkomen kunnen leiden tot vermindering van bepaalde voorzieningen zoals inkomensafhankelijke regelingen (studietoelagen, subjectsubsidies voor kinderdagverblijven). Dit is eveneens een ingewikkelde materie die nadere bestudering zou behoeven. Voorts zou de financiering van een basisinkomen enigszins worden verlicht als de burger een groter deel zou gaan betalen van de diensten die de overheid beneden kostprijs aanbiedt (onderwijs, cultuur, sport, enz.). In de tweede financieringsvariant van het basisinkomen is ervan uitgegaan dat de overheid aldus f 11 miljard zou kunnen besparen. De toeneming van particuliere bestedingsmogelijkheden ten gevolge van het basisinkomen zal vooral toevallen aan de inkomensgroepen die ook het meest profiteren van de voorzieningen die de overheid beneden kostprijs pleegt aan te bieden. Op het eerste gezicht lijkt zich dus een vestzak-broekzak situatie voor te gaan doen als het basisinkomen ingevoerd zou zijn. In werkelijkheid zouden er echter wel nieuwe ongelijkheden ontstaan, omdat binnen deze inkomensgroepen nog aanzienlijke verschillen bestaan in intensiteit van gebruik van deze door de overheid gefinancierde voorzieningen. De gelijktijdige introductie van het profijtbeginsel zou derhalve de voordelen van het basisinkomen voor sommige gezinnen wel en voor andere niet teniet doen, afhankelijk van de voorkeuren voor welzijnsdiensten dan wel voor consumptieve goederen en diensten, zoals die op de markt worden aangeboden.

Ook hier zouden voor de overheid belangrijke beleidsproblemen liggen. Haar sturingsmogelijkheden nemen immers bij een basisinkomen af ten gunste van de individuele consumptieve preferenties van de burgers. Dit is nog sterker het geval als ter financiering van het basisinkomen overheidsbestedingen in de collectieve sector verminderd worden.

Ook de emancipatie van de vrouw ondervindt de invloed van een basisinkomen. Het basisinkomen werkt niet specifiek ten voordele van de vrouw, maar de gehuwde vrouw — met name de niet buitenshuis werkende — krijgt wel het voordeel van een belastingvrij basisinkomen. Anders dan een algemene arbeidstijdverkorting, die arbeidskansen van onder andere vrouwen beoogt te vergro-

ten, verruimt het basisinkomen de arbeidsmarkt niet. Er treedt een vermindering van economische activiteit op, met vermindering van werkgelegenheid. Het wordt dus ook moeilijker voor vrouwen om via deelneming aan betaalde arbeid te komen tot inkomensvorming en economische zelfstandigheid.

#### 7.5.4 *Toekomst*

Wie vraagt naar de aanknopingspunten voor beleid krijgt te maken met een scenario waarin vele moeilijkheden moeten worden overwonnen. Toch mag men op grond van de resultaten van studie niet stellen dat invoering van een basisinkomen in onze samenleving onmogelijk is. Waarschijnlijk is echter een economie die een sterke economische groei vertoont, beter in staat een dergelijke modaliteit toe te laten. Bij lage of negatieve groei zijn de repercussies dermate ernstig – vanwege de verergering der sociale en economische problemen – dat het basisinkomen geen serieuze optie vormt voor de oplossing van problemen. Te bedenken is evenwel dat de toekomstige ontwikkeling bij uitstek gekenmerkt zou kunnen worden door ‘jobless growth’; een economische groei dus met relatief weinig werkgelegenheid. Onder deze omstandigheid zou de introductie van een basisinkomen plausibel kunnen worden. De maatschappij beschikt dan immers wel over de revenuen, maar niet over voldoende arbeidsplaatsen om deze als het overwegende verdelingscriterium van inkomen te gebruiken.

### 8.1 Inleiding en probleemstelling

Historisch gezien is de aandacht voor de relatie tussen consumptie en werkgelegenheid niet nieuw. De meeste westerse landen hebben na de Tweede Wereldoorlog een Keynesiaans beleid gevoerd, dat wil zeggen: ten einde volledige werkgelegenheid te bereiken werden de bestedingen — consumptie, investeringen dan wel overheidsuitgaven — gestimuleerd door verlaging van de belastingen en/of vergroting van de overheidsuitgaven, terwijl in perioden van excessieve expansie de economie via de bestedingskant werd afgeremd. De relatie tussen consumptieve bestedingen en werkgelegenheid wordt in het Keynesiaanse denken centraal gesteld.

Ook in Nederland was tot in de jaren zeventig het opvoeren van de consumptieve bestedingen van groot belang in het beleid om de werkloosheid op te lossen. In de jaren zeventig bleek echter het Keynesiaanse beleid niet voor een ongestoorde welvaartsgroei te kunnen zorgen. Met de publikatie in augustus 1974<sup>1</sup> van de CPB-analyse van de werkloosheid veranderde de overheidsvisie op de problematiek. In de CPB-analyse werd naast een conjuncturele Keynesiaanse component een structurele component in de werkloosheid onderscheiden, die werd toegeschreven aan de te sterke stijging van de arbeidskosten. Loonmatiging werd in deze opvatting een belangrijk element van het werkgelegenheidsbeleid. Maatregelen om de werkgelegenheid te verbeteren door het vergroten van de consumptie verdwenen naar de achtergrond.

In het oriëntatieterrein 'consumptie en werkgelegenheid' wordt de beleidsmatige relatie tussen beide economische grootheden weer opgepakt. Wel is de invalshoek anders. Waar in het Keynesiaanse denken de relatie tussen de werkgelegenheid en het *volume* van de consumptie centraal staat wordt in dit oriëntatieterrein de relatie tussen de werkgelegenheid en het consumptiepatroon onderzocht. Hierbij wordt onder consumptie verstaan de particuliere consumptie, dat wil zeggen het verbruik voor niet-productieve doeleinden van in het binnenland geproduceerde of ingevoerde goederen en diensten door gezinshuishoudingen. Dit houdt in dat de collectieve goederen en het gebruik van de buiten de markt- en budgetsector tot stand gekomen productie van gezinshuishoudingen, zoals de arbeidsinspanning van de huisvrouw, diensten van de familie of buren, vrijwilligerswerk en dergelijke hier buiten beschouwing blijven.

Bij het onderzoek naar de relatie tussen consumptiepatroon en werkgelegenheid wordt hier met name aandacht geschonken aan de mogelijkheden voor het voeren van een consumptiebeleid. Onder consumptiebeleid wordt verstaan een beleid gericht op het beïnvloeden van het particuliere consumptiepatroon met als oogmerk een optimalisering van maatschappelijk geformuleerde doelstellingen<sup>2</sup>, waarbij in het kader van deze studie de werkgelegenheid centraal staat.

Het ontwikkelen van een consumptiebeleid in bovengenoemde zin vereist inzicht in de ontwikkeling van de consumptie in tweërlei opzicht. In de eerste plaats is inzicht nodig in de veranderingen in de consumptie en het consumenten-

<sup>1</sup> H. den Hartog en H. Tjan, *Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen, een jaargangenmodel met vaste coëfficiënten voor Nederland*, CPB occasional paper 2, 's-Gravenhage, 1974.

<sup>2</sup> Onder maatschappelijk geformuleerde doelstellingen worden verstaan: de doelstellingen van de sociaal-economische politiek (volledige en volwaardige werkgelegenheid, evenwichtige economische groei, evenwichtige betalingsbalans, stabiel prijsniveau, redelijke inkomensverdeling) en de doelstellingen van het beleid gericht op de facetten (milieu, grondstoffen en energie, ruimtelijke ordening en internationale arbeidsverdeling).

tengedrag als zodanig. In de tweede plaats is een beeld nodig van de gevolgen van die veranderingen voor de werkgelegenheid om het belang van een consumptiebeleid aan te geven; beide aspecten van de consumptieve ontwikkelingen worden nader uitgewerkt respectievelijk in de paragrafen 8.2 en 8.3.

In paragraaf 8.2 worden de ontwikkelingen in het consumptiepatroon behandeld. In eerste instantie gebeurt dit op een beschrijvende wijze waarbij een indeling van de consumptie in drie categorieën wordt gehanteerd: voedings- en genotmiddelen, duurzame consumptiegoederen, overige goederen en diensten. Beschreven worden de ontwikkelingen in de periode 1920–1980. Na deze globale beschrijving over een lange tijdsperiode volgt een meer gedetailleerde, die vanwege het beschikbare datamateriaal beperkt is gebleven tot een recente periode: 1969–1979. In de consumptie worden dan negen bestedingscategorieën onderscheiden. De ontwikkelingen in het aldus omschreven consumptiepatroon worden statistisch geanalyseerd waardoor een inzicht wordt verkregen in de bijdrage van de onderliggende determinanten in de verklaring van het consumentengedrag.

In paragraaf 8.3 vindt een analyse van de relatie consumptiepatroon – werkgelegenheid plaats voor een tweetal perioden: 1970–1975 en 1975–1985. Om deze relatie te kwantificeren zijn de consumptiepatronen van 1970 en 1985 vergelijkbaar gemaakt met gegevens van 1975, dat wil zeggen de consumptiepatronen voor beide jaren zijn omgerekend alsof ze in 1975 zouden gelden. Met gebruikmaking van een input-output tabel en sectorale werkgelegenheidscoëfficiënten (= aantal werknemers per miljoen gulden productie) zijn de gevolgen van de veranderingen in het consumptiepatroon voor de werkgelegenheid bepaald. Berekend zijn dus in feite de effecten voor de werkgelegenheid van ceteris-paribus veranderingen in het consumptiepatroon.

Nadat aldus het belang van een te voeren consumptiebeleid is aangegeven wordt in paragraaf 8.4 aandacht besteed aan enkele theoretische aspecten van een dergelijk beleid. Gesteld wordt daar dat in het algemeen er een grote terughoudendheid heerst ten aanzien van overheidsinvloed op de particuliere consumptieve bestedingen en dat een te sterke bemoeienis met de vrijheid van de consument als niet legitiem wordt ervaren. Weliswaar voert de overheid een beleid dat gericht is op onder andere de bescherming en voorlichting van de consument en wordt de consumptie beïnvloed op basis van 'merit' c.q. 'demerit'-overwegingen met bijvoorbeeld subsidies en/of belastingen, maar toch lijkt aan de consumptievrijheid een zodanige mate van autonomie te worden toegekend, dat de consumptie weinig op haar effecten voor arbeid en werkgelegenheid pleegt te worden onderzocht en getoetst.

In het oriëntatieterrein 'consumptie en werkgelegenheid' echter neemt een dergelijke toetsing juist een centrale plaats in. Uitgangspunt daarbij is dat arbeid en consumptie beide als een vorm van menselijke ontplooiing beschouwd kunnen worden. Met het beïnvloeden van de consumptie ten gunste van de werkgelegenheid wordt in feite de betekenis van arbeid voor de menselijke ontplooiing versterkt ten opzichte van de consumptie. Beperking van de consumptievrijheid die een aldus gevoerd consumptiebeleid met zich zou kunnen brengen, lijkt in dit licht gezien geoorloofd.

Een nadere concretisering van de probleemstelling, die zich in de eerste paragrafen op een vrij hoog abstractieniveau bevindt, vindt plaats in paragraaf 8.5. In deze paragraaf komen aanknopingspunten voor het beleid aan de orde. Nagegaan wordt hoe het beleid van de overheid op reeds bestaande beleidsterreinen, waar de invloed van de overheid op de consumptie reeds aanzienlijk is, kan worden geoptimaliseerd door de bevordering van de werkgelegenheid als een specifieke doelstelling te introduceren. In concreto vindt dit plaats voor de volgende beleidsterreinen:

1. volkshuisvesting
2. verkeer en vervoer
3. toerisme

Naast een algemene oriëntatie op elk terrein vindt een inventarisatie plaats van de voor elk terrein specifieke problematiek en wordt aandacht geschonken

aan het bestaande overheidsbeleid. Vervolgens worden enkele aanknopingspunten voor een consumptiebeleid geformuleerd om aan te geven op welke wijze een beïnvloeding van de desbetreffende consumptieve verbeteringen kan bijdragen tot een verbeterde werkgelegenheidssituatie.

Bij de volkshuisvesting spitst zich dit toe op de vraag op welke wijze de overheid de consumptie van woondiensten kan beïnvloeden ten einde de volkshuisvesting beter te doen functioneren en de werkgelegenheid in de bouwnijverheid te bevorderen. Daarbij wordt aandacht besteed aan het functioneren van de woningmarkt en met name aan de 'doorstromingsproblematiek', aan het huur- en subsidiebeleid en aan de financieringsproblematiek van de woningbouw.

Bij het verkeer en vervoer wordt het bestaande overheidsbeleid, dat uit een oogpunt van negatieve externe effecten gericht is op een beperking van de groei van de mobiliteitsbehoefte en op een stimulering van een verschuiving van particulier autovervoer naar openbaar vervoer, als uitgangspunt genomen. Nagegaan wordt of en in hoeverre een intensivering van het overheidsbeleid in deze richting kan bijdragen tot het creëren van werkgelegenheid in met name het openbaar-vervoersysteem.

Bij het toerisme ten slotte worden de mogelijkheden en de wenselijkheid onderzocht om het binnenlands toerisme in Nederland te bevorderen en het uitgaand toerisme te beperken, met het doel de reisverkeersbalans te verbeteren en zo de werkgelegenheid in de toeristische sector te stimuleren.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk biedt allereerst een samenvatting van paragraaf 8.1 t/m 8.5. Vervolgens vindt een evaluatie plaats van drie aanknopingspunten voor het beleid op basis van een aantal criteria – consumptievrijheid, instrumentarium en urgentie – en in het licht van sociaal-economische doelstellingen en doelstellingen van het facettenbeleid. Op basis hiervan worden ten slotte enkele conclusies getrokken over de beleidsmatige betekenis van het denkbeeld 'consumptie en werkgelegenheid'.

## **8.2 Ontwikkelingen in het consumptiepatroon**

### **8.2.1 Inleiding**

Wanneer het begrip 'consumptie' ruim wordt opgevat, wordt er onder verstaan: de aanschaf en het gebruik van schaarse goederen en diensten ter bevrediging van behoeften. Als zodanig vallen hieronder:

- a. de door de private sector geproduceerde en gedistribueerde goederen en diensten;
- b. de quasi-collectieve goederen en diensten: openbaar vervoer, onderwijs en dergelijke;
- c. de in de huishoudelijke sector geproduceerde goederen en diensten: arbeidsinspanning van de huisvrouw, produkten uit de volkstuin, vrijwilligerswerk en dergelijke.<sup>3</sup>

In het oriëntatieterrein 'consumptie en werkgelegenheid' staat centraal het vraagstuk van de beïnvloeding van het particuliere consumptiepatroon ter bevordering van de werkgelegenheid. Onder 'consumptiepatroon' wordt verstaan: de verdeling van consumptieve bestedingen over verschillende goederen en diensten. Tot consumptieve goederen en diensten worden in dit kader dan ook alleen die goederen en diensten gerekend die beslag leggen op de bestedingen van de consument; produkten van de huishoudelijke sector blijven geheel buiten beschouwing. De hantering van deze beperkte inhoud van het begrip 'consumptie' heeft het voordeel dat gebruik gemaakt kan worden van statistische registratie door het CBS dat een zelfde begripsinhoud hanteert in de Nationale Rekeningen. Hierdoor kunnen de veranderingen in het consumptiepatroon statistisch geanalyseerd worden en kan tevens een beeld worden

<sup>3</sup> Soms wordt als vierde groep onderscheiden de zuiver collectieve goederen en diensten: bijvoorbeeld politie, defensie, justitie.

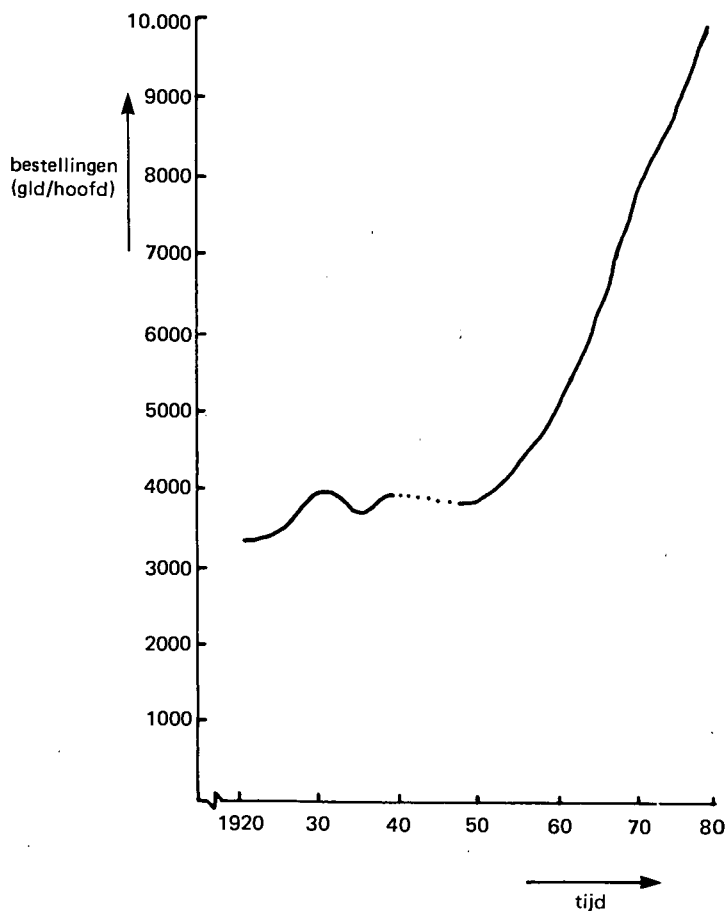
verkregen van de gevolgen van die veranderingen voor de werkgelegenheid in de bedrijvensector.

### 8.2.2 Beschrijving van de ontwikkelingen

De volume-ontwikkeling van de consumptieve bestedingen per hoofd van de bevolking wordt weergegeven in figuur 8.1. Hieruit blijkt dat tot omstreeks 1950 de bestedingen per hoofd vrij constant zijn gebleven, tussen 3500 en 4000 gulden (prijzen 1975). Na 1950 vindt er snelle toename plaats tot ongeveer 10.000 gulden in 1979 (prijzen 1975). Om een indruk te geven van langetermijnontwikkelingen wordt het consumptiepatroon ingedeeld in drie categorieën<sup>4</sup>:

- voedings- en genotmiddelen
- duurzame consumptiegoederen
- overige goederen en diensten

**Figuur 8.1. Consumptieve bestedingen per hoofd van de bevolking 1921–1939 en 1948–1980 (gld.; constante prijzen 1975)**



Bron: WRR

<sup>4</sup> Een nadere omschrijving van deze categorieën:

- voedings- en genotmiddelen: kruidenierswaren, zuivelprodukten, aardappelen, groenten, fruit, vlees, vis, tabakswaaren, dranken.
- duurzame consumptiegoederen: textiel, kleding, schoeisel, huishoudelijke en woninginrichtingsartikelen, personenauto's.
- overige goederen en diensten: brandstoffen, elektriciteit, gas, water, woningdiensten (huren), bestedingen in hotels, cafés en restaurants, diensten van gemakkelijheidsinstellingen, verkeersdiensten.

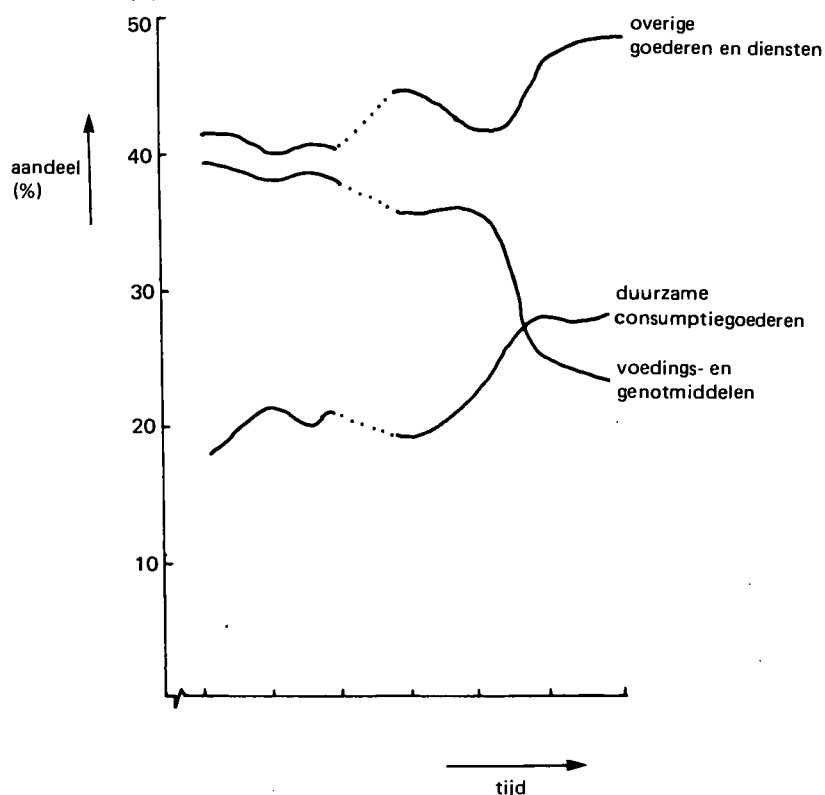


Van het aldus gedefinieerde consumptiepatroon zijn gegevens beschikbaar vanaf 1921, zij het met een onderbreking voor de periode 1940–1948.<sup>5</sup>

De snelle stijging van de consumptieve bestedingen is, zoals uit figuur 8.2 duidelijk blijkt, gepaard gegaan met grote veranderingen in het consumptiepatroon. Voor de Tweede Wereldoorlog waren de veranderingen in het consumptiepatroon miniem. Het aandeel van de duurzame consumptiegoederen vertoonde een lichte trendmatige stijging, dat van de beide andere categorieën een lichte trendmatige daling. Grote veranderingen in het consumptiepatroon ontstaan eerst na 1950.

In de jaren vijftig blijft het aandeel van de voedings- en genotmiddelen in de totale consumptieve bestedingen ongeveer constant, dat van de duurzame consumptiegoederen neemt toe met ongeveer vier procentpunten, dat van de overige goederen en diensten neemt in dezelfde mate af. In de jaren zestig is met name de sterke daling van het aandeel van de voedings- en genotmiddelen opvallend, een daling met ongeveer tien procentpunten van 35 naar 25 van de totale consumptieve bestedingen.

**Figuur 8.2.** Ontwikkeling van het volume-aandeel van drie bestedingscategorieën in het totaal van de consumptieve bestedingen 1921–1939 en 1948–1980.



Bron: WRR.

<sup>5</sup> Voor de constructie van deze gegevens is gebruik gemaakt van:  
A.P. Barten, *Het verbruik door gezinshuishoudingen in Nederland 1921–1939 en 1948–1962*; N.E.H. 31 augustus 1966;  
CBS, *Nationale Rekeningen*, diverse jaren.  
J.C. van Ours, *Ontwikkelingen in het consumptiepatroon*; voorstudie ten behoeve van dit rapport.

Het aandeel van de duurzame consumptiegoederen neemt in de jaren zestig ongeveer even snel toe als in de jaren vijftig, terwijl dat van de overige goederen en diensten een ontwikkeling vertoont die tegengesteld is aan die van de jaren vijftig. In de jaren zeventig lijkt een zekere stabilisatie in de ontwikkelingen van het consumptiepatroon op te treden. Het aandeel van de duurzame consumptiegoederen blijft ongeveer constant, dat van de voedings- en genotmiddelen neemt iets af, terwijl dat van de overige goederen en diensten nog iets toeneemt.

De verklaring van de ontwikkelingen in een macro-consumptiepatroon is gebaseerd op micro-consumentengedrag. De wijze waarop een consument een bepaald consumptiepakket samenstelt, wordt afhankelijk geacht van verschillende factoren: het totaal van zijn bestedingen, de prijzen van de goederen en diensten waartussen hij een keuze moet maken, de sociale klasse/referentiegroep alsmede de omvang en samenstelling van het huishouden waartoe hij behoort, zijn persoonlijkheidskenmerken, de hoeveelheid vrije tijd waarover hij beschikt, externe invloeden (reclame, informatie). In het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen economische en niet-economische determinanten.

Tot de economische determinanten behoren inkomen en prijzen. In plaats van het inkomen wordt ook wel het bestedingstotaal als determinant beschouwd. Dat het bestedingstotaal het consumptiepatroon sterk beïnvloedt, kon al afgeleid worden uit de globale beschrijving van de ontwikkelingen in de periode 1920–1980. De verklaring van de invloed van het bestedingstotaal op macro-niveau is wederom gebaseerd op analyse van micro-gedrag. Het aantal goederen dat in principe beschikbaar is voor de individuele consument, is groot. Voor het merendeel van de goederen zal hij echter eerst belangstelling hebben wanneer zijn bestedingsmogelijkheden een bepaalde grens, een drempelwaarde, overschrijden. Bij een laag bestedingsniveau is de consumptie van een individu beperkt tot een aantal goederen. Met het toenemen van de bestedingsmogelijkheden worden één voor één nieuwe goederen in het consumptiepakket opgenomen. Ook op macro-niveau doet dit verschijnsel zich voor: met het toenemen van de gemiddelde bestedingsmogelijkheden verandert het consumptiepatroon. De constatering van dit verschijnsel gaat terug tot 1857 toen de Duitse statisticus Ernst Engel op basis van de analyse van budgetonderzoeken een aantal 'wetten' afleidde. Een van deze wetten geldt nog steeds: de uitgaven aan voedingsmiddelen nemen toe met het inkomen van het gezin, maar minder dan proportioneel. Dergelijke goederen, waarvan het aandeel in het consumptiepatroon bij toegenomen bestedingen afneemt, worden 'noodzakelijke' goederen genoemd. Goederen waarvan het aandeel in dat geval toeneemt, worden 'luxe' goederen genoemd.

De invloed van een prijsverandering op de consumptie van een bepaald goed ligt, uitzonderingen daargelaten, erg voor de hand. Een prijsdaling heeft een consumptievergroting tot gevolg en vice versa. Dit impliceert dat een wijziging van de prijsverhoudingen tussen goederen een verandering in het consumptiepatroon tot gevolg heeft. De uiteindelijke verandering in het consumptiepatroon ten gevolge van bijvoorbeeld de prijsverhoging van één goed is een gecompliceerde zaak. De consumptie van het desbetreffende goed zal afnemen, die van 'complementaire' goederen (bijv. auto/benzine) eveneens, terwijl die van substituten (bijv. auto/openbaar vervoer) zal toenemen.

Tot de niet-economische determinanten behoort een complex van sociale en culturele factoren. In een WRR-voorstudie<sup>6</sup> worden er tien genoemd: toegenomen sociale zekerheid, vergrote recreatie-vrijheid, hogere levensverwachting, onderwijsexplosie, verschuiving van hand- naar hoofdarbeid, toeneming eigen bezit, toegenomen mobiliteit, toegenomen democratisering, toegenomen esthetisering, toegenomen individualisering. Een andere belangrijke factor is de toegenomen vrije tijd waardoor onder andere doe-het-zelf activiteiten gestimuleerd worden.

<sup>6</sup> Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, *Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V 10, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

Op macro-niveau spelen daarnaast factoren als de demografische ontwikkeling en de inkomensverdeling een rol. Blijkens een rapport van de SER<sup>7</sup> zijn de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor het consumptiepatroon echter van ondergeschikt belang.

### 8.2.3 Analyse van de ontwikkelingen

Bij de analyse van de ontwikkelingen in het consumptiepatroon in de periode 1969–1979 is een onderscheid gemaakt tussen negen bestedingscategorieën<sup>8</sup> (zie ook: bijlage 8.1).

Uit tabel 8.1 blijkt dat in genoemde periode de categorieën 'vervoer' en 'ontspanning' het snelst gegroeid zijn, gevolgd door de categorie 'buitenland' (vnl. toeristische bestedingen van Nederlanders in het buitenland). Opvallend is verder dat de bestedingen per hoofd aan 'kleding' reëel zijn afgenomen.

**Tabel 8.1. Ontwikkeling van de reële bestedingen per hoofd voor negen consumptie-categorieën in de periode 1969–1979 (groei in % per jaar)**

1. Voeding	1,9
2. Kleding	– 0,1
3. Huur	2,3
4. Meubelen	1,6
5. Medische verzorging	3,0
6. Vervoer	6,8
7. Ontspanning	6,8
8. Overig	3,4
9. Buitenland	4,7
10. Totaal	2,9

Bron: CBS, *Nationale Rekeningen*, 1978 en 1979, 's-Gravenhage, 1979 en 1980.

De statistische analyse sluit aan bij de theoretische beschouwingen in paragraaf 8.2.2. Er worden drie determinanten onderscheiden: totaal van de bestedingen, prijzen en niet-economische factoren. Modeltechnisch worden deze factoren geïntroduceerd in de vorm van bestedingselasticiteiten<sup>9</sup>, prijselasticiteiten<sup>10</sup> en residuele trends. (Het residu van de bestedingsontwikkeling dat onverklaard blijft door bestedings- en prijsontwikkelingen, wordt verondersteld zich trendmatig te ontwikkelen.)

Het probleem bij een tijdreeksanalyse van consumptieve bestedingen is, dat inkomen en prijzen over het algemeen een zelfde opgaande ontwikkeling vertonen, zodat het analytisch moeilijk is om de afzonderlijke invloeden van deze factoren op het consumptiepatroon te onderscheiden. Daarom wordt bij een tijdreeksanalyse vaak gebruik gemaakt van a priori gegevens met betrekking tot bestedings- en prijselasticiteiten, waarbij voor wat betreft de bestedingselasticiteiten uiteraard uitgegaan wordt van budgetonderzoek. Hier wordt gebruik gemaakt van het CBS-budgetonderzoek 1974/1975; de op basis hiervan geschatte bestedingselasticiteiten worden weergegeven in tabel 8.2.

Voor de invloed van de prijsontwikkelingen op de ontwikkelingen in het consumptiepatroon is gebruik gemaakt van elasticiteiten van relatieve prijzen<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Sociaal-Economische Raad, *Rapport inzake demografische ontwikkelingen en particuliere consumptie*; 's-Gravenhage, 1978.

<sup>8</sup> Voor een uitvoerig verslag van de statistische analyse: zie J.C. van Ours, op. cit..

<sup>9</sup> Onder de bestedingselasticiteit van een goed wordt verstaan: de procentuele toename van de bestedingen aan een goed bij een 1% stijging (ceteris paribus) van de totale bestedingen. Algemeen geldt: bij een noodzakelijk goed is de bestedingselasticiteit kleiner dan één; bij een 'luxe' goed groter dan één.

<sup>10</sup> Onder prijselasticiteit van een goed wordt verstaan: de procentuele toename van de bestedingen aan een goed bij een 1% stijging (ceteris paribus) van de prijs van dat goed.

<sup>11</sup> 
$$\text{relatieve prijs van goed A} = \frac{\text{prijs van goed A}}{\text{prijs totale consumptiepakket;}}$$

$$\text{prijs van goed A} = \frac{\text{waarde van goed A in lopende prijzen}}{\text{waarde van goed A in constante prijzen (hier: prijzen 1975)}}$$

weergegeven in een publikatie van Van Beeck en Den Hartog<sup>12</sup>. Voor 17 bestedingscategorieën worden hierbij de relatieve prijselasticiteiten in twee perioden gegeven namelijk 1929–1960 en 1951–1960. Hieruit blijkt dat prijselasticiteiten in de tijd gezien vrij stabiel zijn; verondersteld is daarom dat ze ook voor de hier onderzochte tijdsperiode 1969–1979 nog gelden. De relatieve prijselasticiteiten, teruggebracht tot de negen bestedingscategorieën worden eveneens weergegeven in tabel 8.2.

**Tabel 8.2. Bestedingselasticiteiten en elasticiteiten van relatieve prijzen voor negen bestedingscategorieën**

	Bestedingselasticiteit <sup>a</sup>	elasticiteit van de <sup>b</sup> relatieve prijs
1. Voeding	0,4	–0,5
2. Kleding	0,7	–0,7
3. Huur	1,3	–0,5
4. Meubelen	1,2	–1,0
5. Medische verzorging	0,7	–0,6
6. Vervoer	1,5	–1,0
7. Ontspanning	1,0	–1,0
8. Overig	0,9	–1,0
9. Buitenland	2,1	–1,3

a Bron: WRR

b Bron: Van Beeck, Den Hartog, Consumption Forecasts for the Netherlands, in: *Europe's Future Consumption*, 's-Gravenhage, Centraal Planbureau, 1964.

Uitgaande van de in tabel 8.2 weergegeven elasticiteiten zijn de in tabel 8.1 weergegeven ontwikkelingen in het consumptiepatroon in de periode 1969–1979 geanalyseerd. Daarbij is dus de invloed van de niet-economische factoren als residuele trendontwikkeling geschat. In tabel 8.3 worden de resultaten van de schattingen samengevat.

**Tabel 8.3. Resultaten van de statistische analyse; jaarlijkse groeipercentages van de per capita consumptieve bestedingen in de periode 1969–1979 'verklaard' door een drietal factoren<sup>a</sup>**

	bestedings- totaal	prijzen	niet-economische factoren
1. Voeding	1,2	1,0	0,3
2. Kleding	2,1	–0,5	–1,8
3. Huur	3,8	–1,2	–0,4
4. Meubelen	3,6	1,4	–3,5
5. Medische verzorging	2,1	–2,6	3,5
6. Vervoer	4,4	0,4	1,8
7. Ontspanning	2,9	1,8	2,0
8. Overig	2,6	–0,2	0,9
9. Buitenland	6,1/6,3	–	–3,3/0,9

Bron: WRR.

Bij de interpretatie van de resultaten is met name de invloed van de niet-economische factoren – geschat als residuele trend – interessant. Opvallend is de sterke negatieve residuele trend ten aanzien van de categorieën 'meubelen' en 'kleding' en in de periode 1969–1974 van de categorie 'buitenland'. Een sterke residuele trend in positieve zin bestond blijkens de statistische analyse voor de categorieën 'medische verzorging', 'vervoer' en 'ontspanning'. De interpretatie van deze resultaten kan slechts voorlopig van karakter zijn en wordt vergemakkelijkt door in algemene zin een drietal oorzaken te onderscheiden voor het ontstaan van een residuele trend:

1. *smaakveranderingen*: door mode-ontwikkelingen, reclame, informatie en

<sup>12</sup> J.G. van Beeck, H. den Hartog, Consumption Forecasts for the Netherlands, in: *Europe's Future Consumption*, 's-Gravenhage, Centraal Planbureau, 1964.

dergelijke ontstaan veranderingen in de smaak van de consument die doorwerken in het bestedingspatroon. De reden van de veranderingen is direct gelegen in het consumptievlak;

2. *veranderingen in leefgewoonten*: door wijzigingen in de leefgewoonten van de consument — bijvoorbeeld kleinere gezinnen, meer vrije tijd — ontstaan veranderingen in het bestedingspatroon die minder direct dan de hiervoor genoemde verbonden zijn met de consumptie;

3. *gedwongen veranderingen*: een gedeelte van de consumptieve bestedingen heeft een min of meer gedwongen karakter, bijvoorbeeld ziekenfondstarieven, huren.<sup>13</sup>

Voor de bestedingscategorie 'voeding' is de residuele trend licht negatief (−0,3% per jaar). Dit kan waarschijnlijk toegeschreven worden aan smaakveranderingen van de consument. Binnen deze bestedingscategorie zijn de ontwikkelingen sterk uiteenlopend; zo is de residuele trend voor de subcategorie 'melk, kaas en eieren' sterk negatief met −2,5%/jaar, terwijl die voor de subcategorie 'alcoholhoudende dranken' sterk positief is met +2,4%/jaar.

Bij de bestedingscategorie 'kleding' is de residuele trend negatief waarvoor een verklaring gezocht moet worden in het vlak van een verschuiving van de smaak van de consument van duurdere naar goedkopere kleding wellicht onder invloed van veranderende leefgewoonten.

Ook voor de bestedingscategorie 'huur' is de residuele trend negatief. Een verklaring van de negatieve residuele trend ligt wellicht in de zwakke doorstroming naar duurdere huisvesting die normaal plaatsvindt bij stijgend inkomen. De bestedingen aan 'huur' zouden misschien sneller gestegen zijn, als woonruimte gemakkelijker beschikbaar was geweest en een duidelijker relatie had bestaan tussen woonlasten en woongenot (zie ook paragraaf 8.5.2 volkshuisvesting).

De sterk negatieve residuele trend voor 'meubelen' duidt wellicht op een verandering in consumentenvoorkeur.

Uitgaven aan medische voorzieningen zijn voor een groot deel 'gedwongen' uitgaven: verplichte ziekenfondspremies en dergelijke.

De residuele trend bij de categorie 'vervoer' is eveneens positief. In de eerste plaats kan er sprake zijn van een smaakverandering: aan het 'mobiel-zijn' wordt de voorkeur gegeven boven andere consumptieve bestedingen. In de tweede plaats kan er sprake zijn van een verandering in leefgewoonten: de toegenomen suburbanisatie stelt hoge eisen aan de mobiliteit doordat de woon-werk-afstand groter is geworden. Binnen de categorie 'vervoer' is de residuele trend overigens niet uniform: die van het openbaar vervoer bijvoorbeeld is sterk negatief: −3,5%/jaar (zie ook: paragraaf 8.5.3 verkeer en vervoer).

De oorzaak van de positieve residuele trend ten aanzien van de categorie 'ontspanning' is tweeledig. De smaak van de consument is verschoven in de richting van met name de subcategorie 'apparaten en toebehoren', hetgeen versterkt is door de toename van de vrije tijd.

Over de oorzaak van de positieve residuele trend bij de categorie 'overig' valt weinig te zeggen door het restpost-karakter van deze categorie: een verschuiving als gevolg van een verandering in de smaak van de consument lijkt waarschijnlijk.

De uitgaven van Nederlanders in het buitenland (met name toerisme) zijn vanaf 1974/1975 snel toegenomen, waarschijnlijk door een veranderende consumentenvoorkeur, hetgeen tot uitdrukking komt in de verandering in de residuele trend. In de periode 1969–1974 was deze negatief, in de periode 1974–1979 daarentegen positief (zie ook: paragraaf 8.5.4 toerisme).

<sup>13</sup> Naast genoemde drie oorzaken ontstaan er veranderingen die buiten het beïnvloedingsgebied van de individuele consument zich op macro-gebied voordoen. Hierbij kan gedacht worden aan veranderingen in de inkomensverdeling, bevolkingssamenstelling etcetera. Deze factoren spelen geen of bijna geen rol in het bestedingspatroon van de individuele consument doch worden wel 'meegenomen' wanneer de analyse in 'per capita'-termen plaatsvindt, zoals hier het geval is.

#### 8.2.4 Toekomstige ontwikkelingen

Het verkrijgen van een inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het consumptiepatroon is geen eenvoudige zaak. Zelfs over de globale richting waarin het consumptiepatroon zal veranderen bestaan in de literatuur tegengestelde meningen.

Fuchs<sup>14</sup> is van mening dat de consument zich in de toekomst relatief meer diensten zal verschaffen. Hij baseert deze mening op micro-economisch onderzoek naar de relatie tussen de aanschaf van diensten en de inkomensontwikkeling: de inkomenselasticiteit van diensten is groter dan één.

Ook Bell<sup>15</sup> is van mening dat in de toekomst aan collectieve dienstenvoorziening de voorkeur zal worden gegeven boven de individuele consumptie van goederen. Mede door de sterke toename van het bezit van duurzame consumptiegoederen en het groeiende tijdsbeslag dat hun onderhoud vergt, zal vrije tijd in de toekomst steeds kostbaarder worden. De consument zal daarom goederen kopen die betrekkelijk weinig van zijn vrije tijd vergen en verhoudingsgewijs meer van zijn inkomen; hij zal zich bijvoorbeeld op diensten of onderhoudsbeurten abonneren.

Gershuny<sup>16</sup> komt juist tot een tegengestelde conclusie. De lage produktiviteitsontwikkeling in de dienstensector heeft een sterke prijsstijging tot gevolg waardoor de consument diensten substitueert voor duurzame consumptiegoederen. Hij komt tot deze conclusie op basis van vergelijkingen tussen t.v.-toestellen/bioscoopgebruik, aanschaf van wasmachines/uitbesteden aan wasserijen en dergelijke. De consument koopt dus goederen en gaat vervolgens zichzelf met deze goederen de diensten verschaffen die hem anders waren geleverd. Parallel hieraan wordt ook meer gedaan aan zelf schilderen, timmeren en metselen maar ook aan elektriciteits- en loodgieterswerk. Gershuny ontwikkelt daarmee de visie dat we op weg zijn naar een nieuw tijdperk, waarin in toenemende mate sprake zal zijn van 'autarkie' van de huishoudingen. Twee gebieden laten volgens Gershuny een ander beeld zien, namelijk de onderwijssector en de medische sector, voornamelijk doordat er nog geen 'hard-ware' te koop is die substitueerbaar is voor de huidige dienstverlening. Zodra dit het geval is – de moderne micro-elektronika lijkt in staat ook op dit terrein een bijdrage te leveren – zal ook hier een proces op gang komen van meer zelf doen.

Voor een goed begrip dient erop gewezen te worden dat zowel de aanpak van Fuchs en Bell als die van Gershuny een partieel karakter heeft; Fuchs baseert zich op inkomensontwikkelingen, Bell op de ontwikkelingen van vrije tijd als schaars goed en Gershuny op prijsontwikkelingen. De uiteindelijke richting waarin het consumptiepatroon zal veranderen, wordt bepaald door een samenspel van determinanten: inkomensontwikkelingen, prijsveranderingen en preferentieverhuivingen.

In de in de vorige sub-paragraaf gehanteerde analysemethode komt dit samenspel tussen determinanten tot uitdrukking. Echter, gezien de gemaakte veronderstellingen biedt deze statistische analyse-methode voor een extrapolatie van consumptieve ontwikkelingen te weinig houvast. Voor de kwantificering van de toekomstige ontwikkelingen in het consumptiepatroon is daarom gebruik gemaakt van projecties uitgevoerd in het kader van het WRR-project 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie'.<sup>17</sup> Bij deze projecties is het consumptiepatroon onderverdeeld in 40 bestedingscategorieën en is de con-

<sup>14</sup> V.R. Fuchs, *The Service Economy*; New York, National Bureau of Economic Research, 1968.

<sup>15</sup> D. Bell, *The Coming of Post-industrial Society*; London, Heineman, 1974.

<sup>16</sup> J.I. Gershuny, 'Post-industrial Society; the Myth of the Service Economy', *Futures*, April 1977. Zie ook: 'Working paper' ten behoeve van de werkconferentie 'Problems and developments in the field of labour policy', gehouden door de WRR op 13 en 14 december 1979 te 's-Gravenhage.

<sup>17</sup> J.C. van Ours, *Binnenlandse consumptieve bestedingen van de gezinshuishoudingen in 1985 en 1990*; in: serie 'Voorstudies en achtergronden' nr. V 20: *Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

sumptieve vraag verdeeld over 28 bedrijfstakken die ten behoeve van de in paragraaf 9.4 beschreven exercities zijn uitgesplitst tot een niveau van 33 sectoren. Voor een overzichtelijke weergave zijn hier zowel consumptiepatroon als consumptieve vraag gecomprimeerd tot respectievelijk 8 categorieën en 8 sectoren (zie bijlagen 1 en 2). Bij de oorspronkelijke projectie is uitgegaan van diverse scenario's met betrekking tot de economische groei, waarvan er hier twee gebruikt zullen worden, namelijk respectievelijk jaarlijks 1 en 2% reële groei van de binnenlandse consumptieve bestedingen, gerekend vanaf 1977 (aanduiding respectievelijk scenario 1 en 2). De verdeling van de binnenlandse consumptie categorieën is weergegeven in tabel 8.4.

**Tabel 8.4. Verdeling van de binnenlandse consumptieve bestedingen van gezinshuishoudingen in 1985, bij twee groeiscenario's en in 1975 (in % gebaseerd op bestedingen in constante prijzen 1975):**

	1975	1985	
		1	groeiscenario 2
1. Voeding	24,1	21,9	22,0
2. Kleding	9,1	8,3	7,9
3. Huur	13,7	12,2	12,5
4. Meubelen	10,3	10,0	9,5
5. Medische verzorging	11,4	11,3	11,5
6. Vervoer	11,3	14,0	14,0
7. Ontspanning	9,1	11,2	11,4
8. Overig	11,0	11,1	11,2
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bron: WRR

Blijkens bovenstaande tabel vindt er in de tijd gezien een afname plaats van het aandeel in het totaal van de consumptieve bestedingen van de eerste vier categorieën: voeding, kleding, huur en meubelen. Medische verzorging en 'overig' blijven qua aandeel ongeveer constant, terwijl de categorieën vervoer en ontspanning in de tijd gezien een steeds groter aandeel krijgen. Economische groei — in de vorm van een toename van de bestedingen — heeft eveneens invloed op het consumptiepatroon. Met toenemende groei nemen de budgetaandelen van huur, medische verzorging en ontspanning toe, terwijl die van kleding en meubelen afnemen. Op het budgetaandeel van de overige categorieën heeft de economische groei nagenoeg geen invloed.

### 8.3 Analyse van de relatie consumptiepatroon—werkgelegenheid

#### 8.3.1 Inleiding

De structuur van de particuliere consumptie is van invloed op de allocatie van de productie over de verschillende bedrijfstakken. Immers een verschuiving in het consumptiepatroon impliceert een verandering in de samenstelling van de consumptieve vraag naar goederen en diensten die weer consequenties heeft voor de productie hiervan. Uitgaande van de sectorale verschillen in arbeidsproductiviteit en importquote is de relatie tussen consumptiepatroon en werkgelegenheid eenvoudig in te zien: wanneer een gedeelte van de consumptieve vraag verschuift van arbeidsextensieve naar arbeidsintensieve productieprocessen, zal dit gunstig uitwerken voor de werkgelegenheid in de bedrijvensector. Wanneer een gedeelte van de consumptieve vraag verschuift van sectoren met een hoge importpenetratie naar sectoren met een lage importpenetratie, wordt de binnenlandse productie en daarmee de werkgelegenheid bevorderd.

Naast de particuliere consumptie zijn ook determinanten als het aanbod van productiefactoren, prijzen, internationale concurrentieverhoudingen en dergelijke van invloed op de allocatie van de productie over de verschillende bedrijfstakken. Om de afzonderlijke invloed van veranderingen in het consumptiepa-

troon op de werkgelegenheid te kwantificeren, wordt het consumptiepatroon van een bepaald jaar vergelijkbaar gemaakt met de consumptie in een ander jaar.

Onderstaand worden in eerste instantie de jaren 1970 en 1975 bestudeerd. Het consumptiepatroon van 1970 in termen van consumptieve vraag per bedrijfstak is hiertoe omgerekend naar het niveau van 1975. De verschillen tussen de consumptiepatronen 1970 en 1975, beide in prijzen 1975, kunnen dan beschouwd worden als verschillen in finale consumptieve vraag als gevolg van de verschuiving in het consumptiepatroon. Met gebruikmaking van de input-output tabel 1975 en sectorale werkgelegenheidscoëfficiënten kunnen de gevolgen van de veranderingen in de finale vraag voor productie en werkgelegenheid bepaald worden.

De op deze wijze bepaalde werkgelegenheidseffecten beschrijven dus niet de werkelijke ontwikkeling van de werkgelegenheid, aangezien daarin ook andere factoren een rol spelen. Zij mogen slechts geïnterpreteerd worden als effecten ten gevolge van een ceteris paribus-verandering in het consumptiepatroon tussen 1970 en 1975. Een dergelijke analyse vindt eveneens plaats voor de periode 1975–1985, ook met gebruikmaking van de input-outputtabel 1975 en de sectorale werkgelegenheidscoëfficiënten en invoerquoten van dat jaar.

Voor de werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland is in principe alleen de binnenlandse consumptieve vraag van belang, consumptieve bestedingen van Nederlanders in het buitenland zijn daarom buiten het consumptiepatroon gelaten.<sup>18</sup> De verdeling van de consumptieve vraag naar bedrijfstakken wordt vrij gedetailleerd in de analyse betrokken; er wordt uitgegaan van 33 bedrijfstakken die evenwel voor de overzichtelijkheid hier worden gecomprimeerd tot 8 sectoren (zie bijlage 8.2). De gevolgde berekeningsmethoden worden weergegeven in bijlage 8.3; de bij de berekeningen gebruikte werkgelegenheidscoëfficiënten en invoerquoten worden – in geaggregeerde vorm – weergegeven in tabel 8.5.

**Tabel 8.5. Werkgelegenheidscoëfficiënten (aantal werknemers per mln. gld. productie) en invoerquoten (mln. gld. invoer per mln. gld. productie) in 1975.**

	werkgelegenheids- coëfficiënt	invoerquote
1. Primaire sector	14,5	0,047
2. Voeding en genot	4,0	0,227
3. Gevoelige sector	10,0	0,281
4. Intermediaire sector	3,8	0,353
5. Kapitaalgoederensector	10,9	0,306
6. Overige nijverheid	11,6	0,122
7. Commerciële diensten	17,0	0,082
8. Overige diensten	27,6	0,021
10. Totaal	11,9	0,186

Bron: WRR

Hieruit blijkt onder andere dat de werkgelegenheidscoëfficiënten van de voedings- en genotmiddelensector en de intermediaire sector aan de lage kant en die van de beide dienstensectoren aan de hoge kant zijn. Een verandering in de productie van de twee eerstgenoemde sectoren zal dus een veel geringer werkgelegenheidseffect hebben dan een verandering in de twee laatstgenoemde sectoren. De invoerquoten van de primaire sectoren en de beide dienstensectoren zijn laag, hetgeen impliceert dat een verandering in de productie van deze sectoren een betrekkelijk geringe invloed op de import zal hebben.

<sup>18</sup> Wanneer in deze paragraaf gesproken wordt van consumptiepatroon, wordt in feite bedoeld 'binnenlands consumptiepatroon'. Voor de periode 1970–1975 is dit onderscheid niet van belang aangezien in deze periode het aandeel van de bestedingscategorie 'toerisme' in het totaal van de bestedingen niet veranderd is. Voor de periode 1975–1985 bestaat hierover geen zekerheid aangezien met betrekking tot de toekomstige bestedingsontwikkeling van de categorie 'toerisme' geen kwantitatieve gegevens bekend zijn.



### 8.3.2 De analyse

De verschuivingen in de verdeling van de binnenlandse consumptieve vraag over de sectoren bestaat in feite uit twee componenten: de verschuiving in de consumptieve vraag over de sectoren (structureffect) en de verschuiving in de verhouding binnenlandse productie/import per sector (marktaandeel-effect).

Met gebruikmaking van de in bijlage 8.3 weergegeven methodiek is berekend dat er in de periode 1970–1975 in totaal f 2,7 mld. (prijzen 1975) aan consumptieve bestedingen naar het buitenland is gegaan, hetgeen een produktiedaling van f 5,1 mld. tot gevolg had.<sup>19</sup> De hierdoor veroorzaakte veranderingen in de werkgelegenheid zijn weergegeven in tabel 8.6.

**Tabel 8.6. Veranderingen in de werkgelegenheid ten gevolge van wijzigingen in de consumptieve vraag 1970–1975 (manjaren); als gevolg van:**

	marktaandeel-effect	structuur-effect	totaal
1. Primaire sector	– 5250	– 1630	– 688
2. Voeding en genot	– 3810	– 850	– 466
3. Gevoelige sector	–27600	–23810	–5141
4. Intermediaire sector	– 2140	– 670	– 281
5. Kapitaalgoederensector	– 6140	1050	– 509
6. Overige nijverheid	– 960	– 5160	– 612
7. Commerciële diensten	– 7960	–10620	–1858
8. Overige diensten	– 740	54850	5411
Totaal	–54600	13160	–4144

Bron: WRR

Als gevolg van een verlies aan binnenlands marktaandeel neemt in elke sector en met name in de industriële sector de werkgelegenheid af; in totaal met bijna 55000 manjaren. Opvallend is dat meer dan de helft van dit werkgelegenheidsverlies afkomstig is uit de gevoelige sector (textiel, kleding, leder en schoenen e.d.).

De gevolgen van de structuurverschuiving zijn over het totaal gezien positief met ruim 13000 manjaren. Dit is voornamelijk te danken aan de stijging van de werkgelegenheid in de 'overige diensten'-sector met bijna 55000 manjaren. Met uitzondering van de kapitaalgoederensector, die een lichte stijging met ruim 1000 manjaren laat zien, zijn de werkgelegenheidseffecten in de overige sectoren negatief.

Wanneer marktaandeel- en structuurverschuiving te zamen worden genomen, is het totaaleffect negatief. Door de verschuivingen in de structuur van de consumptieve vraag neemt de totale werkgelegenheid in de bedrijvensector af met ruim 40.000 manjaren. Opvallend is dat in 7 van de 8 sectoren de werkgelegenheid afneemt, te zamen met ongeveer 95000 manjaren waarvan ruim 50000 in de gevoelige sector. Deze afname wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een toename van de werkgelegenheid met bijna 55000 manjaren in de 'overige diensten'-sector.

De gevolgen van de veranderingen in het consumptiepatroon voor de betalingsbalans zijn tweeledig. Enerzijds nemen de importen aan consumptiegoederen toe door een verschuiving van de consumptieve vraag naar het buitenland. Anderzijds nemen de importen aan grondstoffen en halffabrikaten af ten gevolge van produktiedalingen. Het eerste effect (+2,7 mrd. gld.) is groter dan het tweede effect (–1,9 mrd. gld.), waardoor het totale betalingsbalanseffect negatief wordt, namelijk –0,8 mrd. gld.

Ook voor de periode 1975–1985 zijn dergelijke berekeningen gemaakt; de gevolgen van de veranderingen in het consumptiepatroon hangen dan af van het gekozen groeiscenario. De afname van de binnenlandse consumptieve vraag in

<sup>19</sup> De binnenlandse marktaandelen van en de verdeling van de consumptieve vraag over de acht sectoren in 1970, 1975 en 1985 zijn weergegeven in bijlage 8.4.

de periode 1975–1985 varieert van 6,1 tot 6,6 mrd. gld. (prijzen 1975). Dit heeft een produktiedaling tot gevolg variërend van 10,5 tot 11,3 mrd. gld.. De gevolgen die dit heeft voor de werkgelegenheid, worden weergegeven in tabel 8.7.

**Tabel 8.7. Verschuivingen in de werkgelegenheid ten gevolge van verschuivingen in het consumptiepatroon in de periode 1975–1985 bij verschillende groeiscenario's (manjaren); als gevolg van:**

	markt-aandeel effect		structuur-effect bij groei-scenario		totaal bij groei-scenario	
	1	2	1	2	1	2
1. Primaire sector	-10800	-14900	-15500	-25700	-26300	
2. Voeding en genot	-5640	-7680	-7700	-13320	-13340	
3. Gevoelige sector	-45500	-1060	-890	-46560	-46390	
4. Intermediaire sector	-1770	1300	1230	-470	540	
5. Kapitaalgoederensector	-13500	4070	3930	-9430	-9570	
6. Overige nijverheid	-2010	-1870	-445	-3880	-2455	
7. Commerciële diensten	-15400	15600	18200	200	2800	
8. Overige diensten	-1330	28100	31100	26770	29770	
<b>Totaal</b>	<b>-95950</b>	<b>23560</b>	<b>29925</b>	<b>-72390</b>	<b>-66025</b>	

Bron: WRR

De werkgelegenheidsverliezen ten gevolge van het verlies aan binnenlands marktaandeel bedragen ruim 95000 manjaren, die slechts gedeeltelijk teruggebracht worden door gunstige effecten als gevolg van de structuurverschuivingen. Afhankelijk van het groeiscenario lopen de werkgelegenheidsverliezen uiteen van 60000 tot 72000 manjaren.

Ten gevolge van de eerder gesignaleerde produktiedaling daalt de invoer van grondstoffen en halffabrikaten met 2,5 à 2,6 mrd. gld. Wanneer in aanmerking wordt genomen dat de directe invoer van consumptiegoederen is toegenomen met 6,1 à 6,6 mrd. gld. wordt het totale negatieve betalingseffect 3,6 à 4,0 mrd. gld. (prijzen 1975).

Wanneer de resultaten in één tabel worden samengevat, ontstaat het volgende beeld:

**Tabel 8.8. Gevolgen van verschuivingen in het consumptiepatroon, ten gevolge van marktaandeel-, structuur- en totaaleffect 1970/1975 en 1975/1985 gemiddeld per jaar**

	marktaandeel		structuur		totaal	
	1970/75	1975/85	1970/75	1975/85	1970/75	1975/85
Productie (mrd. gld. prijzen 1975)	-0,9	-0,9	-0,1	-0,2	-1,0	-1,1
Werkgelegenheid (1000 manjaren)	-10,5	-9,6	2,5	2,6	-8,0	-7,0
Betalingsbalans (mrd. gld. prijzen 1975)	-0,2	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,4

Bron: WRR.

## 8.4 Theorie van een consumptiebeleid

### 8.4.1 Inleiding

Bij het voeren van een consumptiebeleid richt de overheid zich op het beïnvloeden van het particuliere consumptiepatroon met als oogmerk een optimalisering van maatschappelijk geformuleerde doelstellingen. Ten aanzien van een dergelijke overheidsinvloed bestaat in het algemeen een grote terug-

houdendheid, aangezien een te sterke bemoeienis van de overheid met de vrijheid van de consument veelal als niet-legitiem wordt ervaren. Een mogelijk inperken van de consumptievrijheid dient daarom gesteld te worden tegenover het creëren van werkgelegenheid. Dit betekent dat consumptie en werkgelegenheid op de een of andere manier onder één noemer gebracht moeten worden. Een mogelijkheid daartoe biedt de uitwerking van het begrip 'behoefte'.

#### 8.4.2 Behoeften

Behoeften worden opgevat als een complex van primaire drijfveren, verlangens, wensen, aspiraties en intenties van de mens tot het verrichten van bepaalde handelingen. Het wetenschappelijk benaderen van behoeften leidt tot het systematiseren ervan. Fromm<sup>20</sup> maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen 'synthetische' en 'humane' behoeften. Met de eerste bedoelt hij de behoeften die door de industrie en haar reclameexperts gewekt worden met het oog op het vinden van een afzetgebied voor winstgevende producten. De andere noemt hij 'humane' behoeften in de zin dat deze de groei en de vreugde van de mens dienen.

Ook wordt vaak een zekere rangschikking in de behoeften aangebracht, een behoeftenhiërarchie. Aangenomen wordt dan dat de behoeften een zodanige relatie ten opzichte van elkaar hebben dat een redelijke mate van vervulling van een 'lagere' behoefte voorwaarde is voor het ontstaan van een 'hogere'. De bekendste behoeftenhiërarchie is die van Maslow. Deze onderscheidt van 'laag' naar 'hoog':

- fysiologische behoeften: voeding, kleding, slaap, seksualiteit;
- behoefte aan veiligheid: onderdak, bescherming tegen dreiging, zekerheid van werk;
- sociale behoeften: ergens bij horen, liefde voor anderen;
- egoïstische behoeften: erkenning, status, zelfstandigheid, kennis;
- behoefte aan zelfverwerkelijking: leveren van prestaties, creatief zijn.

Als leidraad in het denken over behoeften is een dergelijke hiërarchie zeker interessant. De materie is daarom niet minder controversieel: enerzijds wordt naar een empirische onderbouwing van een Maslow-hiërarchie gezocht, terwijl ze anderzijds theoretisch moeilijk geaccepteerd wordt.

De fysiologische behoeften worden wel als basisbehoeften aangemerkt, omdat deze behoeften eigen zijn aan de mens maar ook aan het dier, ongeacht de graad van ontwikkeling en de culturele omgeving. Overigens lopen de meningen uiteen of ook andere behoeften tot de basisbehoeften van de mens moeten worden gerekend in de zin dat deze zich onafhankelijk van tijd en plaats en van zijn persoonlijkheid voordoen.

Afgezien hiervan kan gesteld worden dat menselijke behoeften vooral ook in sterke mate door maatschappelijke factoren tot stand komen. Deze maatschappelijke factoren behoren tot een constellatie van factoren die de omgeving voor de mens als behoeftig wezen vormen, zoals de natuurlijke factoren (klimaat, bodem), maatschappelijke factoren (arbeidsbestel, consumptiemaatschappij), specifieke sociale factoren (referentie- en levensstijlgroepen) alsmede technische ontwikkelingen. In het licht hiervan lijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om behoeften op een hiërarchische wijze te ordenen, of in hun herkomst naar basis- en omgevingscomponenten anders dan conceptueel te onderscheiden. Er vindt immers sociaal gezien door opvoeding, vorming en sociaal verkeer internalisering van waarden en normen plaats ten gevolge waarvan empirisch-analytisch de structuur van de individuele behoeften nauwelijks naar herkomst te herleiden is. Zulks neemt niet weg dat er sterk gerichte processen zijn — zoals reclame — die beogen bepaalde gedragingen te bewerkstelligen en die ook hun stempel drukken op individu en maatschappij uit het oogpunt van consumptie.

<sup>20</sup> E. Fromm, *De revolutie van de hoop, naar een humanisering van de technocratische samenleving*; Utrecht, Bijleveld, 1978.

Het denken over behoeften in het kader van het vraagstuk van consumptie en werkgelegenheid brengt de noodzaak met zich van een breed behoeftenconcept. De ontwikkelingen in de westerse industriële maatschappij hebben immers geleid tot een duidelijke verzelfstandiging van zowel arbeid als van consumptie. Onze samenleving kan terecht gekenschetst worden als een consumptiemaatschappij maar ook als een prestatie maatschappij. Dit betekent dat het doel van produktie onder invloed van de sociale ontwikkeling, niet alleen maar gericht is op consumptie. Door het ontstaan van een complex arbeidsbestel heeft het presteren in arbeid een autonome betekenis gekregen, zowel als kenmerk van onze maatschappij als in het individuele leven van de mensen. Dit wil zeggen dat arbeid niet alleen een nood- en plichtkarakter heeft maar evenzeer een behoeftenkarakter. De mensen hoeven zich hiervan niet noodzakelijkerwijs bewust te zijn. Immers, veelal blijkt dat arbeid pas in zijn sociale functies wordt onderkend als men geen arbeid meer verricht (werkloosheid, pensioen).

Arbeid als behoefte wil zeggen dat mensen werk willen hebben, ook al werken ze niet altijd graag. Op een andere plaats in dit rapport (par. 7.4) wordt uitvoeriger ingegaan op de verschillen die er zijn in behoeften aan en oriëntatie op arbeid in onze maatschappij.

Arbeid vervult in de hooggeïndustrialiseerde maatschappij in ieder geval een belangrijke functie in de menselijke behoeftenbevrediging. Er heeft zich een sterke institutionalisering voorgedaan, hetgeen voor het dagelijkse leven betekent dat het verrichten van betaald werk als een vanzelfsprekendheid wordt gezien. Deze tendens pleegt vandaag de dag in omvang en intensiteit toe te nemen; met name de emancipatie van de vrouw werkt sterk in die richting (zie par. 2.5). Door deze ontwikkelingen gaan consumptie en arbeid — als autonome sociale verschijnselen — steeds meer gelijkwaardig worden en kan de status van de ene vorm van behoeftenbevrediging niet zonder meer ondergeschikt worden gemaakt aan de andere, zoals thans in het denken over werkgelegenheid nog wel het geval is. Immers aan de consumptievrijheid lijkt een zodanige mate van autonomie te worden toegekend dat hierdoor de consumptie veel minder op haar effecten voor werkgelegenheid pleegt te worden onderzocht en getoetst. In een tijd van hoogconjunctuur waarin een situatie van volledige werkgelegenheid benaderd wordt, kan dit alleszins acceptabel zijn. Wanneer echter, zoals op het ogenblik geldt en ook voor de toekomst lijkt te gaan gelden, de werkgelegenheidssituatie problematisch is, lijkt een bezinning over de verhouding tussen consumptievrijheid en werkgelegenheid in het kader van de menselijke behoeftenbevrediging op zijn plaats.

#### 8.4.3 *Consumptie*

De verdeling van de particuliere consumptieve bestedingen over de verschillende goederen en diensten — het consumptiepatroon — is theoretisch een neerslag van de consumptieve behoeften. Het denken over het begrip consumptievrijheid heeft hiermee twee aspecten. In de eerste plaats kan de vraag gesteld worden in hoeverre consumptieve behoeften autonoom dan wel opgedrongen zijn. In de tweede plaats kan de vraag gesteld worden hoe de transformatie van consumptieve behoeften naar consumptiepatroon plaatsvindt. Consumptieve behoeften worden beïnvloed door een veelheid van factoren waarbij met name sociale en culturele factoren van belang zijn, die kunnen worden opgevat als relatief autonoom in vergelijking met interveniërende factoren als reclame en marketing, die een gerichte verandering beogen.

Over het al dan niet autonome karakter van consumptieve behoeften binnen een bepaalde sociaal-culturele omgeving bestaat een veelheid aan meningen. Aan de ene kant van het spectrum van meningen staat de visie dat de behoeften van de consument autonoom zijn en niet worden beïnvloed door reclame en agressieve verkooptechnieken, omdat op de lange duur noch vindingrijke verkoopkunst noch overtuigingskracht in staat zijn om de menselijke natuur te veranderen. Aan de andere kant van het spectrum van meningen staat de opvatting dat de grote ondernemingen zo machtig zijn dat ze de behoeften van

de consument naar eigenbelang kunnen scheppen. Een tussenliggende visie, die de werkelijkheid waarschijnlijk het dichtst benadert, is de opvatting dat de consumentenpreferenties — als uiting van de behoeften van de consument — weliswaar niet het aanbod van goederen bepalen, maar dat binnen een bepaald aanbod de consument blijk kan geven van bepaalde voorkeuren. Deze laatste visie hangt nauw samen met de opvatting dat de consumenten hun eigen behoeften niet geheel kennen en nog moeilijker tot een juiste voorstelling kunnen komen van wat ze binnen afzienbare tijd zullen prefereren. Het consumeren is daarmee getransformeerd van een behoeftenbevredigingsproces naar een keuzeprocess. Dit keuzeprocess komt tot stand binnen een kader dat bepaald wordt door natuurlijke, sociale, culturele en commerciële factoren. De wijze waarop de consument tot zijn keuze komt, hangt met name af van de factor informatie. De consument is vaak onvoldoende toegerust om het bestaande aanbod kwalitatief te kunnen beoordelen, de van producentenzijde verstrekte informatie is vaak onvolledig en soms misleidend. Daarnaast ontbreekt vaak een inzicht in het totale marktaanbod. De informatie die via de reclame de consument bereikt, is primair overredend van aard. De vrijheid van de consument om tot een keuze te komen is daarom relatief. Op Europees niveau (Europese ministerraad) zijn als doelstellingen van een consumentenbeleid geformuleerd<sup>21</sup>:

- een afdoende bescherming tegen de gevaren die de gezondheid en de veiligheid van de consumenten kunnen bedreigen;
- een afdoende bescherming tegen gevaren die de economische belangen van de consument schade kunnen toebrengen;
- raadgevingen, bijstand en schadevergoeding en zulks met passende middelen;
- voorlichting aan en vorming van de consument;
- raadpleging en vertegenwoordiging van de consument bij de voorbereiding van beslissingen die hem betreffen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de verdeling van de consumptieve bestedingen over verschillende goederen en diensten beïnvloed wordt door een veelheid van factoren. De gerichte beïnvloeding kan negatief voor de consument uitwerken, reden waarom van overheidswege een beleid wordt gevoerd om de consument te beschermen en voor te lichten. Het begrip 'consumptievrijheid' verliest daarmee een deel van zijn inhoud. Tegen deze achtergrond wordt hier beïnvloeding van de consumptie ten einde de werkgelegenheid te stimuleren bezien.

#### 8.4.4 *Consumptiebeleid*

Naast het in de vorige subparagraaf aangeduide consumentenbeleid, dat zich met name richt op de bescherming en de voorlichting van de consument, wordt in de literatuur het begrip consumptiebeleid onderscheiden, dat meer betrekking heeft op de betekenis en de gevolgen van het consumeren. Over de inhoud van het begrip consumptiebeleid bestaan uiteenlopende meningen.

De Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken stelt in haar jaarrapport van 1974–1975<sup>22</sup>: 'Het consumptiebeleid beoogt op een meer systematische wijze de betekenis van het consumentengedrag in het economisch maatschappelijk gebeuren te onderkennen en in de beleidsvorming te betrekken. Dit met het doel om een ontwikkeling van de consumptie te bereiken die aan de beleidsdoelstellingen<sup>23</sup> is aangepast'. Daarbij mogen of kunnen volgens de ICC aan de vrijheid van de consument grenzen worden gesteld om

<sup>21</sup> Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1979–1980*; Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16400 hoofdstuk XII, nr. 39.

<sup>22</sup> Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1974–1975*; Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13600 Hoofdstuk XIII, nr. 6.

<sup>23</sup> Doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, welzijnsbeleid, ruimtelijke-orderingsbeleid, milieubeleid e.d..

doeleinden op andere terreinen te verwezenlijken. Als voorbeelden van maatregelen van overheidswege die de consumptie rechtstreeks beïnvloeden, worden genoemd: het woningverdelings- en huursubsidiebeleid in samenhang met het volkshuisvestingsbeleid, het verhogen van de energieprijzen, het streven naar een beperkter gebruik van de personenauto in relatie met de bevordering van het openbaar vervoer en van de langzame vervoermiddelen, het heffen van alcohol- en sigarettenaccijns en het voorschrift tot gebruik van jodium in broodzout. In het jaarrapport van 1976–1977 van de ICC<sup>24</sup> wordt als doelstelling van het consumptiebeleid geformuleerd: 'Het consumptiebeleid beoogt het tot stand brengen van voorwaarden ter bevordering van optimale behoeftenbevrediging door middel en als gevolg van de aanschaf en het gebruik van goederen en diensten, een en ander in wisselwerking met de doelstellingen van het sociaal-economische en het facettenbeleid.'

In de ICC-jaarrapporten van latere datum wordt over het 'consumptiebeleid' niet langer gerept en beperkt men zich tot het 'consumentenbeleid'.

In de nota 'consument en consumptie'<sup>25</sup> wordt als hoofddoelstelling van het consumptiebeleid genoemd: 'het verbeteren van de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen'. Deze formulering impliceert een duidelijke afwijking ten opzichte van de in de eerste ICC-rapporten gehanteerde definitie. Waar in deze rapporten duidelijk sprake was van een wisselwerking tussen consumptiebeleid en andere beleidsdoelstellingen gaat de nota 'consument en consumptie' ervan uit dat het consumptiebeleid geen zelfstandig instrument zal kunnen zijn ter realisering van buiten de consumptie vallende doelstellingen. Expliciet wordt gesteld: 'Wanneer vanuit bijvoorbeeld werkgelegenheidsoverwegingen overwogen zou worden maatregelen te nemen in de sfeer van de consumptie, dan is dergelijk beleid te beschouwen als werkgelegenheidsbeleid en niet als consumptiebeleid. Er is daarbij consumptiebeleid in het geding voor zover het er om gaat in de besluitvormingsfase een duidelijk beeld te laten hebben van de effecten van de voorgestelde werkgelegenheidsmaatregelen op de mogelijkheden om door middel van consumptiebehoeften te bevredigen en de waardering van dat beeld in te brengen in het afwegingsproces met betrekking tot die specifieke werkgelegenheidsmaatregelen'.

Interessant zijn de commentaren van een aantal organisaties op genoemde nota met betrekking tot een te voeren consumptiebeleid.

De Consumentenbond is van mening dat consumptie veelal als niet meer dan een afgeleide van de traditionele doelstellingen van het sociaal-economisch beleid beschouwd wordt en pleit ervoor dat consumptiebeleid een aparte, duidelijk onderkende en erkende doelstelling van het sociaal-economisch beleid zal worden. Hij pleit daarbij voor een consumptie-effect-rapportage: het op systematische en objectieve wijze beschrijven van de te verwachten gevolgen voor de consumptie van een overheidsbeslissing.

Konsumentencontact stelt in zijn commentaar dat het van groot belang is dat de consumenteninvalshoek een duidelijke en betere plaats krijgt in het totale sociaal-economische beleid. Naar het oordeel van Konsumentencontact kan hieraan op een meer expliciete wijze vorm worden gegeven door de consumptiedoelstelling als een aparte zesde doelstelling van het sociaal-economisch beleid te formuleren.

De FNV ondersteunt in haar commentaar de in het ICC-jaarrapport van 1976–1977 geformuleerde doelstelling van het consumptiebeleid omdat daarin impliciet de integratie van het consumptiebeleid in het sociaal-economische beleid werd bepleit, terwijl expliciet de wisselwerking tussen de doelstellingen van het consumptiebeleid en andere beleidsdoelstellingen werd erkend. Evenals Konsumentencontact bepleit de FNV de toevoeging van een aparte consumptiedoelstelling aan de doelstellingen van het sociaal-economische beleid, zodat de maatregelen die ter realisering van andere doelstellingen (een schoon milieu,

<sup>24</sup> Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1976–1977*; Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14800, hfdst. XIII, nr. 7.

<sup>25</sup> *Consument en consumptie, een terreinverkenning*; Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 15716, nr. 2.

een verminderd energieverbruik of verbetering van de werkgelegenheid) worden overwogen, steeds worden getoetst aan de doelstelling van het consumptiebeleid en omgekeerd.

VNO en NCW spreken in hun commentaar in plaats van consumptiebeleid van 'consumptiestructuurbeleid' omdat het volgens deze organisaties gaat om de structuur (aard, omvang en samenstelling) van de consumptie. De aanleiding om tot een consumptiestructuurbeleid te komen, ligt volgens VNO en NCW niet bij de consumptie maar bij concrete sociaal-economische doelstellingen, waarbij twee aspecten naar voren komen:

- werkt de consumptiestructuur verstrend wat betreft de verwezenlijking van sociaal-economische doelstellingen?
- kan vanuit de consumptiestructuur een bijdrage worden gegeven ter verwezenlijking van deze doeleinden?

Beide organisaties zijn van mening dat een inperking van de consumptievrijheid slechts geoorloofd is wanneer zonder een dergelijke inperking de doelstellingen van het sociaal-economische beleid in onaanvaardbare mate worden aangetast. Het consumptiestructuurbeleid omvat volgens VNO en NCW vooral twee zaken:

1. het overzien van de samenhang tussen – en het afwegen van de aard, de omvang en de wijze van – consumptie enerzijds en het sociaal-economische gebeuren anderzijds;
2. de belangenbehartiging met betrekking tot het consumptieklimaat, dat wil zeggen de zorg voor een optimale ontplooiing van de indirecte consumptievrijheid binnen een sociaal-economische context.

Samenvattend kan gesteld worden dat in de gedachtengang omtrent het te voeren consumptiebeleid van maatschappelijke organisaties in uiteenlopende mate de ideeën ondersteund worden die in de eerste ICC-rapporten naar voren worden gebracht en die in latere overheidsrapporten niet meer aanwezig zijn. Er bestaat met andere woorden een zekere maatschappelijke consensus over de noodzaak om een consumptiebeleid te voeren in wisselwerking met het sociaal-economisch beleid en het facettenbeleid. Binnen het oriëntatieterrein 'consumptie en werkgelegenheid' ondersteunt de WRR deze gedachtengang. De Raad kiest voor de oorspronkelijke ICC-definitie van consumptiebeleid:

Het consumptiebeleid beoogt het tot stand brengen van voorwaarden ter bevordering van optimale behoeftenbevrediging door middel en als gevolg van de aanschaf en het gebruik van goederen en diensten, een en ander in wisselwerking met de doelstellingen van het sociaal-economische en het facettenbeleid.<sup>26</sup>

Gegeven de probleemstelling van het oriëntatieterrein ligt de nadruk bij de uitwerking op de relatie tussen consumptie en werkgelegenheid. Aangezien echter de andere doelstellingen van het sociaal-economisch beleid en de doelstellingen van het facettenbeleid hiermee niet uit het oog verloren mogen worden, is een selectief beleid gewenst. Een instrument als bijvoorbeeld een heffing op produkten op basis van de arbeidsintensiteit waarmee deze produkten geproduceerd worden, zou te éénzijdig gericht zijn op het werkgelegenheidsvraagstuk. Het instrumentarium dat bij een consumptiebeleid gehanteerd kan en mag worden, is dus niet a priori vast te stellen en zal afhangen van de specifieke omstandigheden waaronder het beleid wordt toegepast. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt wanneer enkele specifieke beleidsterreinen onder de loep worden genomen.

## **8.5 Aanknopingspunten voor het beleid**

### **8.5.1 Inleiding**

Ter concretisering van het denkbeeld 'Consumptie en werkgelegenheid' worden in deze paragraaf enkele beleidsterreinen waarbij de invloed van de

<sup>26</sup> Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden, 1976–1977*, op. cit..

overheid op de consumptie reeds aanzienlijk is, onder de loep genomen: de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer en het toerisme. Deze beleidsterreinen zijn mede gekozen omdat aan de consumptie op deze gebieden een kleine importquote en/of een hoge arbeidsintensiteit verbonden is. De consumptieve uitgaven op deze gebieden zijn aanzienlijk zoals blijkt uit tabel 8.9.

**Tabel 8.9. Consumptieve uitgaven in 1978 (in mrd. gld. en in % ten opzichte van het totaal).**

	mrd.	gld.	%
1. Huur	16,4		9,6
2. Verkeer en vervoer	19,2		11,3
3. Toerisme	18,9		11,1
4. Andere	115,8		68,0
w.v. voeding		36,7	21,6
kleding		14,3	8,4
meubelen		16,1	9,5
medisch		19,3	11,3
Totaal	170,3		100,0

Bron: CBS, *Nationale Rekeningen 1979*, 's-Gravenhage, 1980.  
NRIT, *Toeristische planning*, Breda, 1981.

Het consumptiebeleid beoogt het tot stand brengen van voorwaarden ter bevordering van optimale behoeftenbevrediging door middel en als gevolg van de aanschaf en het gebruik van goederen en diensten, een en ander in samenwerking met de doelstellingen van

De uitgaven aan volkshuisvesting, verkeer en vervoer en aan toerisme bedroegen in 1978 elk ongeveer 10% van de totale consumptieve bestedingen.

Bij de concretisering van de centrale probleemstelling van dit oriëntatieterrein op elk van de genoemde gebieden wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande uitgangspunten van het overheidsbeleid. Uitgaande hiervan worden de mogelijkheden onderzocht om extra werkgelegenheid te creëren.

Bij de uitwerking van de mogelijkheden van een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting wordt de relatie tussen woonconsumptie en werkgelegenheid onderzocht; de uitwerking spitst zich toe op de vraag of een woonlastenbeleid een beter functionerende volkshuisvesting kan bewerkstelligen en of daarmee werkgelegenheid in de bouwnijverheid gecreëerd kan worden. Hierbij wordt enige aandacht besteed aan het functioneren van de woningmarkt, het huur- en subsidiebeleid en aan de financieringsproblematiek van de woningbouw. Daarnaast worden met name mogelijkheden aangegeven om daadwerkelijk een woonlastenbeleid te voeren.

Bij de uitwerking van een consumptiebeleid op het gebied van verkeer en vervoer wordt onderzocht of en in hoeverre beleid, gericht op het bevredigen van onvervulde mobiliteitsbehoeften en het inperken van negatieve neven-effecten van het vervoerssysteem, kan bijdragen tot het creëren van additionele werkgelegenheid. Met name spitst zich dit toe op een verbetering van het openbaar vervoerssysteem. Zowel bij volkshuisvesting als bij verkeer en vervoer worden de macro-economische consequenties van de voorstellen ten aanzien van een consumptiebeleid doorgerekend met behulp van een econometrisch model van Muller.<sup>27</sup>

Bij de uitwerking van een consumptiebeleid op het gebied van het toerisme worden de mogelijkheden en de wenselijkheden onderzocht om het binnenlands toerisme te bevorderen, om daarmee het uitgaande toerisme af te remmen en werkgelegenheid in de toeristische sector te stimuleren.

<sup>27</sup> F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn, *Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken*; serie 'Voorstudies en achtergronden' nr. V 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.



## 8.5.2 Volkshuisvesting

Volkshuisvesting omvat het beheer en het gebruik van woonruimte en het onderhoud en de ver- en nieuwbouw van woningen. Volgens internationale afspraken wordt een woning niet beschouwd als een duurzaam consumptiegoed, maar als een investeringsgoed, een produktiemiddel. Degene die een woning huurt, maakt gebruik van woondiensten; degene die een woning bezit en bewoont, produceert daarmee woondiensten ten eigen bate. Wonen is daarom een consumptieve activiteit.

De verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de volkshuisvesting is groot. Naast de verantwoordelijkheid voor het afstemmen van de bouwproductie op de woonbehoeften van de Nederlandse bevolking, is de overheid ook bijvoorbeeld via het huur- en subsidiebeleid verantwoordelijk voor de verdeling van de woonlasten, zowel tussen bewoners onderling als tussen bewoners en overheid.

Waar aan de ene kant consumptieve aspecten aan de volkshuisvesting verbonden zijn, zijn er aan de andere kant via het productieproces in de bouwnijverheid ook niet onaanzienlijke werkgelegenheidsaspecten. De uitwerking van het consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting spitst zich dan ook toe op het onderzoeken van de relatie tussen de consumptie van woondiensten en de werkgelegenheid in de bouwnijverheid. Met 'consumptie van woondiensten' worden woonlasten in engere zin bedoeld; bijkomende kosten voor het gebruik van de woning zoals stookkosten, servicekosten, onroerend-goedbelasting en dergelijke blijven buiten beschouwing. Doordat de invalshoek die van de consumptie is, wordt hier aan het productieproces in de bouwnijverheid slechts in geringe mate aandacht besteed.

Bij de uitwerking van een en ander wordt voor een deel gebruik gemaakt van een voorstudie van de Nationale Woningraad.<sup>28</sup> Op de volkshuisvestingsvraagstukken zijn ook andere visies mogelijk en aanwezig. In dit rapport staat niet de vraag centraal welk volkshuisvestingsbeleid ware te voeren; de bedoeling is vooral om de relatie tussen woonconsumptie en werkgelegenheid zichtbaar te maken.

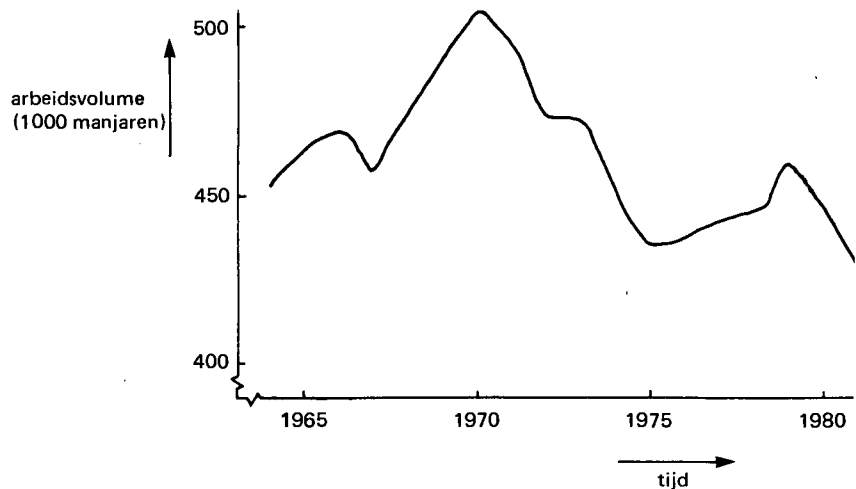
### 8.5.2.1 Oriëntatie

De bouwnijverheid neemt in de Nederlandse economie een belangrijke plaats in met in 1980 ongeveer 7% van de totale bruto toegevoegde waarde van de bedrijvensector. De werkgelegenheid in de bouwnijverheid bedroeg in 1980 ongeveer 440.000 manjaren, ruim 11% van de totale werkgelegenheid in de bedrijvensector.

De bouwnijverheid produceert investeringsgoederen met een relatief lange levensduur waardoor de voorraad bouwwerken groot is in vergelijking met de jaarlijkse productie ervan. Zo bedraagt de woningvoorraad momenteel ongeveer 5 miljoen woningen, met daartegenover een productie in 1980 van 100.000. Relatief kleine veranderingen in de gewenste voorraad kunnen hierdoor grote consequenties hebben voor het gewenste productieverloop. De productie van bouwwerken heeft daarnaast een grote gevoeligheid voor wisselingen in de economische bedrijvigheid. Hierdoor fluctueert de werkgelegenheid in de bouwnijverheid sterk, hetgeen duidelijk blijkt uit figuur 8.3.

<sup>28</sup> Nationale Woningraad, *Woonconsumptie in de tachtiger jaren*; Almere, 1981. Deze studie is gemaakt in opdracht van de WRR.

**Figuur 8.3. De ontwikkeling in het arbeidsvolume in de bouwnijverheid 1964 t/m 1981 (in 1000 manjaren)**



Bron: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan*, diverse jaren.

Ongeveer 35% van de werkgelegenheid in de bouwnijverheid is verbonden aan de bouw en het onderhoud van woningen. De overige werkgelegenheid is verbonden aan de utiliteitsbouw, de grond- water- en wegebouw en de bouwinstallatiebedrijven.

De aard van de werkzaamheden in de bouwnijverheid brengt met zich een relatief lage mechanisatiegraad van het productieproces. Ondanks verschuiving van werkzaamheden naar de voorfase van het bouwproces blijft de ontwikkeling van de produktiviteit in de bouwnijverheid achter bij de overige nijverheid. De loonkosten per eenheid produkt zijn dan ook in de bouwnijverheid sneller gestegen, waardoor de bouwkostenstijging trendmatig uitgaat boven de algemene prijsontwikkeling.

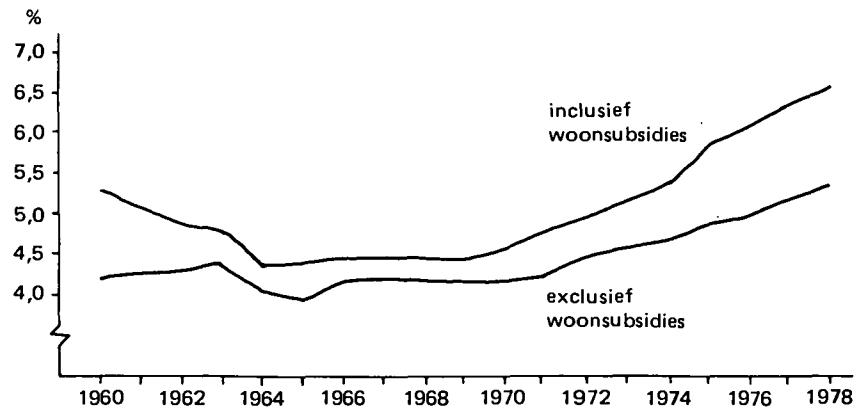
De ontwikkeling van de woningbouw wordt in sterke mate bepaald door het overheidsbeleid. Het beleid in de jaren zestig was gericht op een zo hoog mogelijke woningbouwproductie; hetgeen gepaard ging met een ruime toepassing van nieuwe technieken en methoden: het aandeel van de systeembouw in de bouwproductie steeg sterk. In vier jaar steeg de woningproductie van 80.000 in 1963 naar 127.000 in 1967. Mede door de toenemende kritiek op de kwaliteit van de nieuwbouw (te veel hoogbouw, uniformiteit e.d.) nam de produktie weer af tot een niveau van 117.000 in 1970. In de jaren zeventig werd als uitgangspunt voor het bouwbeleid de 'maatschappelijk erkende behoefte' genomen, een begrip dat langzamerhand is uitgebreid tot iedereen van achttien jaar en ouder die zelfstandig wenst te wonen. In het begin van de jaren zeventig werd het bouwprogramma opgevoerd tot een topproductie van 155.000 woningen in 1973. Daarna nam de produktie weer snel af tot een niveau van 105.000 à 110.000 woningen. In 1980 werden nog 100.000 woningen gebouwd.

Zoals gezegd staan in Nederland thans bijna 5 miljoen woningen. Twee miljoen woningen zijn van eigenaar/bewoners, waarvan 600.000 van voor de Tweede Wereldoorlog. In 1980 werden ongeveer 40.000 nieuwe koopwoningen gebouwd. Twee miljoen woningen zijn eigendom van non-profitinstellingen: woningcorporaties (1,5 miljoen) en gemeenten (0,5 miljoen). Van de twee miljoen is 75% gebouwd na de Tweede Wereldoorlog. In 1980 kwamen ongeveer 60.000 nieuwe huurwoningen in de sociale woningbouw gereed. Andere particuliere instellingen (institutionele beleggers) beheren 300.000 huurwoningen. In 1980 lieten zij 6.000 huurwoningen bouwen. Ongeveer 15 jaar geleden waren deze instellingen eigenaar van eveneens 300.000 huurwoningen. Het behoort tot hun beleid huurwoningen na korte tijd af te stoten: de laatste 15

jaar evenveel als zij lieten bouwen. De laatste categorie woningbezitters is die van de particuliere personen. Zij zijn eigenaar van 450.000 huurwoningen. Direct na de Tweede Wereldoorlog waren dat er 1.1 miljoen. De oorzaak van deze drastische vermindering is sloop van de slechte woningen geweest en verkoop op grote schaal, soms aan de bewoners. Het merendeel van deze woningen staat in stadsvernieuwingsgebieden.

Een beeld van de ontwikkeling van de consumptie van woondiensten wordt geschetst in figuur 8.4.

**Figuur 8.4.** De consumptie van woondiensten, inclusief en exclusief subsidies, in procenten van het nationaal inkomen 1960–1978



Bron: J. B. S. Conijn, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1980.

Als aandeel in het nationaal inkomen bleef de consumptie van woondiensten exclusief woonsubsidies met 4 à 4,5% in de jaren zestig vrij stabiel. In de jaren zeventig steeg deze consumptie als aandeel in het nationaal inkomen snel. Ook de woonsubsidies namen in de jaren zeventig duidelijk toe, zodat de totale consumptie van woondiensten als aandeel in het nationaal inkomen snel is gestegen van 4,6% in 1970 naar 6,6% in 1978.

Aan het begin van de jaren tachtig zijn de problemen in de woningbouw en in de volkshuisvesting bijzonder groot. Er bestaat een omvangrijk tekort aan woningen. Het EIB heeft de vraag naar de nieuwbouw van woningen geraamd op 120.000 per jaar<sup>29</sup>, een aantal dat nodig is om de op dit moment bestaande tekorten aan woningen in de loop van de jaren tachtig in te lopen. Daarnaast bestaat er in de woningvoorraad een kwalitatieve achterstand waardoor er een grote behoefte aan renovaties is. Hiervoor is een bedrag nodig van f 79 mrd. (prijzen 1977) in de periode tot het jaar 2000.<sup>30</sup> Ondanks de grote behoefte aan onderhoud, ver- en nieuwbouw van woningen, is de productie van de bouwnijverheid aan het begin van de jaren tachtig afgenomen en de werkloosheid onder bouwvakkers toegenomen.

Voor een groot deel zijn de problemen in de woningbouw inherent aan specifieke kenmerken van de volkshuisvesting: het functioneren van de woningmarkt, het huur- en subsidiebeleid en de financieringsproblematiek bij de nieuwbouw van woningen. Achtereenvolgens wordt hieronder aan elk van deze onderdelen kort aandacht besteed.

Het functioneren van de woningmarkt is niet optimaal:

- het aantal deelmarkten is groot; ze onderscheiden zich onder andere naar regio, kwaliteit en woningeigendom;

<sup>29</sup> Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De bouwnijverheid in de tachtiger jaren; eindverslag van het aandeel van het EIB in het Structuuronderzoek Bouwnijverheid*; Amsterdam, 1980.

<sup>30</sup> P.J. Van den Broek, *De ontwikkeling van de woningkwaliteit*, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1979.

- toegang tot en inzicht in de markt is moeilijk te verkrijgen;
- aanbieders reageren door lange voorbereidingsprocedures en door de aard van het goed zeer vertraagd en moeizaam op gewenste kwaliteiten;
- er is een groot gat tussen 'maatschappelijk erkende behoeften' en koopkrachtige vraag;
- de omvang van de nieuwbouw van woningen is klein in verhouding met het woningbestand, waardoor het woningaanbod traag reageert op veranderingen in de woningvraag.

Eveneens problematisch bij het functioneren van de woningmarkt zijn de verschillen in de huur/kwaliteitsverhouding van de woningen. Voor woningen van gelijke kwaliteit worden zeer uiteenlopende huren betaald, terwijl het verschil in huren tussen woningen met een verschillende kwaliteit in geen verhouding staat tot het kwaliteitsverschil. In dit geval wordt wel van een 'verstoord huurpatroon' gesproken. Mede als gevolg hiervan wordt het doorstromingsproces in het woningbestand — een proces waarbij de bewoners met een zekere regelmaat naar duurdere en betere woningen verhuizen — belemmerd. Huurders die best bereid zouden zijn meer te betalen, verhuizen niet omdat het woongenot niet evenredig aan de hogere lasten toeneemt. Dit heeft twee ernstige consequenties. In de eerste plaats is het huidige bouwprogramma niet afgestemd op de behoeften van de urgente vragers maar op de bouw van woningen met het grootste doorstromingsrendement. In de tweede plaats is de woonruimteverdeling over de inkomensgroepen scheefgetrokken: enerzijds verdient ongeveer één derde van de huurders van een goedkope woning een modaal of bovenmodaal inkomen, terwijl anderzijds de helft van de huurders met een lager inkomen een naar verhouding te dure woning bewoont. Een groot deel van deze laatste groep ontvangt individuele huursubsidie. De overheid treedt namelijk daar waar de woningmarkt tekortschiet corrigerend op om de woonlasten in overeenstemming te brengen met het inkomen. Als gevolg van het stagnerende doorstromingsproces zal deze groep huurders en daarmee de omvang van de individuele huursubsidie nog verder toenemen.

Sinds 1974 is het uitgangspunt van het huur- en subsidiebeleid de 'volkshuisvestingsprijs'. Dit impliceert dat de vraaghuur van een nieuwe woningwetwoning zodanig moet zijn dat een werknemer met een modaal inkomen niet meer betaalt dan een norm-huurquote, zonder dat hij een beroep hoeft te doen op de individuele huursubsidie. Het verschil tussen de vraaghuur en de kostprijsuur wordt overbrugd met een zogenaamde objectsubsidie. Voor bewoners met een inkomen lager dan het modale worden eveneens normquoten vastgesteld. Indien de vraaghuur leidt tot een hogere huurquote, wordt het verschil overbrugd met een zogenaamde subjectsubsidie. In 1975 werd de traditionele kostprijshuurberekening vervangen door de zogenaamde 'dynamische kostprijsuur'. Deze kostprijsuur is zodanig gesteld dat alle kosten gedurende de gehele exploitatieduur van de woning worden gedekt; in tegenstelling tot het oude systeem wordt daarbij rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van de huur. In de praktijk betekent dit een lagere aanvangskostprijsuur. Er ontstaan dan weliswaar exploitatietekorten — 'liquiditeitstekorten' — maar deze worden door de toekomstige huurverhogingen in een later stadium gecompenseerd door exploitatie-overschotten.

Zonder de voor- en nadelen van het dynamische kostprijsstelsel uitputtend te behandelen, kan geconstateerd worden dat de introductie hiervan twee belangrijke gevolgen heeft gehad. In de eerste plaats verdwenen door de introductie van de dynamische kostprijsuur de exploitatiewinsten. Dit was voor de institutionele beleggers aanleiding zich uit de woningbouw terug te trekken, waardoor de bouw van premiehuurwoningen verder terugliep. In de tweede plaats worden genoemde liquiditeitstekorten door de overheid 'voorgesloten' ten laste van de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Volgens het EIB<sup>31</sup> zullen deze liquiditeitstekorten blijven

<sup>31</sup> J.B.S. Conijn, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*; Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1980.

groeien totdat ze beslag leggen op ongeveer één derde van het bedrag van woningwetleningen, hetgeen bij de huidige financieringswijze ten koste zal gaan van de aantallen nieuw te bouwen woningen.

Het aandeel van de uitgaven voor volkshuisvesting in het totaal van de rijksuitgaven is, met uitzondering van een periode in het midden van de jaren zestig, in de loop van de tijd vrij constant gebleven op een niveau van 8 à 9%. De samenstelling is in de loop van de tijd gewijzigd; mede onder invloed van het stagnerende doorstromingsproces is het aandeel van de huursubsidies in de jaren zeventig snel toegenomen. In de laatste jaren is door de snelle groei van de liquiditeitstekorten het aandeel van de woningwetleningen eveneens toegenomen, zoals blijkt uit tabel 8.10.

Tabel 8.10. Uitgaven ten behoeve van en inkomsten wegens volkshuisvesting (mrd. gld.)

<i>Uitgaven</i> (ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)	1979	1980	1981
Woningwetleningen	3,6	4,1	4,9
Objectsubsidies huurwoningen	1,6	1,7	1,8
Subjectsubsidies	0,9	0,9	1,1
Objectsubsidies koopwoningen	0,5	0,5	0,5
Overige subsidies	1,1	1,2	1,3
<b>Totaal</b>	<b>7,7</b>	<b>8,4</b>	<b>9,6</b>

<i>Inkomsten</i> (ministerie van Financiën)	1979	1980	1981
Rente woningwetleningen	2,9	3,3	3,5
Aflossing woningwetleningen	0,2	0,2	0,3
<b>Totaal</b>	<b>3,1</b>	<b>3,5</b>	<b>3,8</b>

Bron: Nationale Woningraad, *Maak meer werk van wonen*, op. cit..

Beide ontwikkelingen, de groei van de huursubsidies en die van de liquiditeitstekorten, beperken de financiële ruimte voor de overheid om de woningbouw te stimuleren, ondanks de toegenomen overheidsinkomsten uit de volkshuisvesting.

Voor de financiering van de woningbouw bestaan vier financieringsbronnen, namelijk:

- (woning)hypotheken;
- beleggingen van institutionele beleggers;
- eigen geld van particuliere eigenaars;
- rijksleningen.

Kenmerkend voor de financiering van de volkshuisvesting is de grote afhankelijkheid van externe financieringsmiddelen. Dit maakt deze sector in hoge mate kwetsbaar ten aanzien van de beschikbaarheid daarvan. Hierbij zal de woningbouw moeten concurreren met alternatieve aanwendingsmogelijkheden. Behalve rendementsoverwegingen spelen twee andere factoren een grote rol:

- de omloopsnelheid van het vermogen: in de woningsector is de termijn van vermogensvastlegging aanzienlijk langer dan in veel andere sectoren;
- de flexibiliteit in het leningbeleid: woningbouwfinanciering is een projectfinanciering.

Het tijdstip waarop bouwinitiatieven worden genomen, is bepalend voor de vraag naar financieringsmiddelen. Dit betekent dat de condities van de kapitaalmarkt op dat moment als gegeven gelden voor de initiatiefnemer. Met name de rente is een zeer belangrijke kostenpost in de exploitatie van woningen. Om aan de fluctuaties van de rentestand op de kapitaalmarkt (en daarmee in de woonlasten) te ontkomen, wordt van vele kanten gepleit voor de instelling van een financieringsfonds. Ten aanzien van de woningwetleningen wordt ook vaak gepleit voor een niet-relevant-verklaren binnen de rijksbegroting omdat deze leningen te zijner tijd terugvloeien in de staatskas. Hieraan is het bezwaar

verbonden dat deze uitgaven zich dan aan de prioriteitenafweging binnen de begroting onttrekken en niet worden getoetst aan de omvang van het begrotingstekort.

Naast de problemen inherent aan de specifieke karakteristieken van de volkshuisvesting speelt nog een aantal factoren een rol. Door het teruglopen van de bouw van woningwetwoningen is bijvoorbeeld het aandeel van de koopsector in het woningbouwprogramma in de jaren zeventig toegenomen en daarmee de kwetsbaarheid voor ongunstige economische ontwikkelingen. Met de sombere inkomensverwachtingen en door de hoge rente op de kapitaalmarkt is er een daling in de bouw van koopwoningen opgetreden. De mogelijkheden om de terugval in de koopsector ongedaan te maken door een vergroting van het aanbod van huurwoningen zijn, zoals al eerder is gesteld, beperkt. In de eerste plaats zijn de mogelijkheden om de uitgaven van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te laten stijgen, beperkt vanwege de algemene financieringsproblematiek van de overheidsuitgaven. In de tweede plaats dreigen de woonsubsidies en de bijdragen met betrekking tot de liquiditeitstekorten die door dit ministerie worden verstrekt, bijzonder sterk te stijgen waardoor de ruimte voor stimulering van de woningbouw beperkt is.

#### 8.5.2.2 Consumptiebeleid

Gegeven de aard van de hierboven weergegeven problematiek kan van een consumptiebeleid niet verwacht worden dat alle problemen waarin de volkshuisvesting verkeert opgelost kunnen worden; wel kan een consumptiebeleid een bijdrage tot de oplossing van de problemen leveren. Zoals in het voorafgaande is geconstateerd, is de stagnatie van de doorstroming een belangrijke oorzaak van de problemen in de volkshuisvesting. Veel mensen wonen daardoor relatief goedkoop in verhouding met hun inkomen terwijl anderen juist relatief duur wonen en daarom vaak individuele huursubsidie ontvangen. De bijdrage van een consumptiebeleid aan de oplossing van de volkshuisvestingsproblematiek wordt gezocht in maatregelen die de particuliere consumptie van woon-diensten doen toenemen mede ter bevordering van de doorstroming; consumptiebeleid in deze is dus een woonlastenbeleid.<sup>32</sup> Ter verduidelijking: de opbrengst van de beoogde verhoging van de woonlasten dient uiteraard ten goede te komen aan de volkshuisvesting om werkgelegenheid te creëren en niet ter ontlasting van de overheidsfinanciën. Bij het voeren van een consumptiebeleid zijn een aantal vragen van belang:

- zijn de mogelijkheden voor een woonlastenverhoging aanwezig en is die rechtvaardig?
- op welke wijze zou deze beslag moeten krijgen zodat ook de doorstroming wordt bevorderd?
- aan welke randvoorwaarden moet voldaan zijn, wil een woonlastenverhoging leiden tot investeringen in de bouwnijverheid en daarmee tot de creatie van werkgelegenheid?
- wat zijn de macro-economische consequenties van een op een dergelijke wijze gevoerd consumptiebeleid?

Achtereenvolgens zal aan elk van deze vragen hieronder aandacht worden besteed.

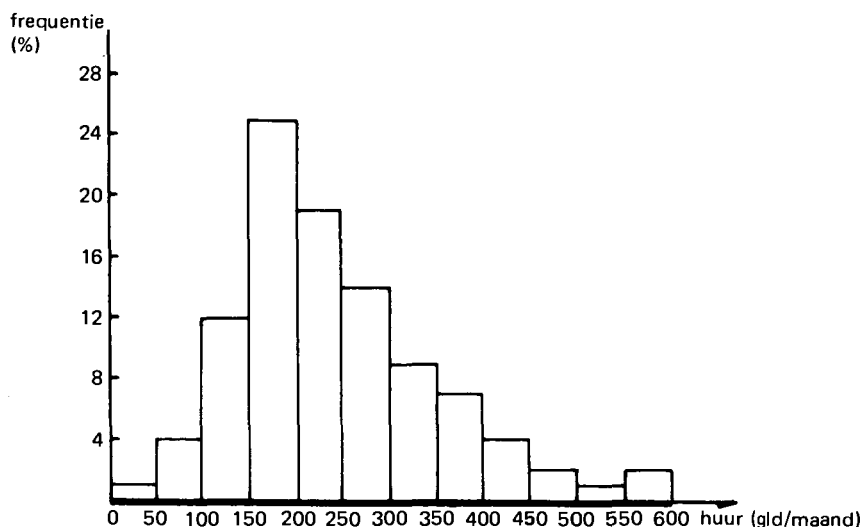
Zoals al eerder naar voren gebracht, is de verdeling van de woonlasten over de bevolking scheef en wonen veel mensen relatief goedkoop in verhouding met hun inkomen terwijl anderen juist duur wonen. Hoge woonlasten vindt men vooral bij de lagere inkomensgroepen in de huursector, in het bijzonder bij diegenen die kort geleden verhuisden en die wonen in woningen van na 1965. Hoge woonlasten vindt men ook bij recente kopers (vooral de hogere inkomensgroepen). Bij een woonlastenbeleid, zowel in de huur- als de koopsector,

<sup>32</sup> Een woonlastenbeleid heeft ten aanzien van bijvoorbeeld een woningdistributie het voordeel dat het selectiever werkt en in principe alle bewoners treft en niet alleen degenen die verhuizen.

dient in verband met de grote verschillen in woonlasten versus inkomen aandacht te worden besteed aan de verdelingseffecten van de lastenverhogingen: met name met de hoge woonlasten van de lagere inkomensgroepen en de recente kopers moet rekening worden gehouden.

Blijkens een aantal onderzoeken zijn de mogelijkheden voor een woonlastenverhoging in zowel de huur- als de koopsector aanwezig.<sup>33</sup> In de huursector blijkt dat ruim 60% van de bewoners een lagere huurquote (kale huur als percentage van het netto-inkomen) heeft dan 13%. Ook uit een huurenquête van het CBS kwam naar voren dat het in Nederland niet ontbreekt aan goedkope huurwoningen: het gemiddelde huurniveau bedroeg in juli 1979 f 244,— per maand. In figuur 8.5 wordt de relatieve frequentieverdeling van de huren weergegeven.

Figuur 8.5. Relatieve frequentieverdeling van de huren op 1 juli 1979, in guldens per maand



Bron: CBS, *Maandstatistiek van de prijzen*, mei 1980.

Hieruit blijkt dat 42% van de in totaal 2,7 miljoen huurwoningen op 1 juli 1979 een huur had van maximaal f 200,— per maand, de in het kader van de individuele huursubsidie geldende huurhoogte van het minimum inkomen. Op grond van deze gegevens is het aannemelijk dat althans een deel van de laagste inkomensgroepen verhoudingsgewijs nog te weinig huur betaalt. In de koopsector blijkt dat gemeten naar de bruto hypotheeklasten en rekening houdend met de rente-aftrek bij zeer veel eigenaar-bewoners de lasten betrekkelijk laag zijn. Bijna 35% van de eigenaar-bewoners heeft geen hypotheeklasten en bijna 30% een hypotheeklast kleiner dan 12% van het besteedbaar inkomen.

Hiervoor was uitsluitend sprake van woonlasten in enge zin. In de actuele discussie zijn ook de woonlasten in brede zin betrokken. Voor huurders gaat het hierbij onder andere over servicekosten, stookkosten en onroerendgoedbelasting en voor bewoners/eigenaren vooral over de gevolgen van de hoge rentestand, de stookkosten en eveneens de onroerendgoedbelasting die men als bewoner en als eigenaar krijgt opgelegd. De zeer forse stijging van de woonlasten in brede zin waarmee grote groepen thans worden geconfronteerd, vormt een ernstige bedreiging voor een beleid gericht op het vergroten van de consumptie van woondiensten in enge zin. Woonlastenverhoging zal daarom veel weerstand oproepen te meer daar dit het geval zal zijn in een periode waarin

<sup>33</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1981.

A. Kuylen, *Prioriteiten in het wonen*; Tilburg, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, 1980.

inkomensmatiging onvermijdelijk lijkt. Een rechtvaardiging van een beleid gericht op het verhogen van individuele woonlasten in enge zin ligt niettemin in twee overwegingen:

1. Het huurbeleid en het subsidiebeleid in huur- en koopsector hebben geleid tot een herverdeling van inkomens die niet werd beoogd en thans ook niet als rechtvaardig wordt beleefd door grote groepen van de bevolking.

2. Het op dezelfde wijze behandelen van de nieuwe vragers op de woningmarkt als de grote massa van zittende bewoners vergt zoveel aanvullende overheidsmiddelen dat de bereidheid om dit op te brengen er niet is, zodat een beleid dat de lusten en lasten eerlijker wil verdelen wel moet worden gericht op een verzwaring van de lasten van degenen die thans een relatief gering deel van het inkomen aan wonen besteden.

Een woonlastenbeleid dient dus aan een aantal voorwaarden te voldoen.<sup>34</sup> In de eerste plaats dient een dergelijk beleid zowel op de huur- als de koopsector betrekking te hebben. In de tweede plaats dient het beleid zodanig ingericht te worden dat degenen die al hoge woonlasten moeten dragen, niet extra zwaar belast worden. In de derde plaats dient de woonlastenverhoging vooral op de woningvoorraad betrekking te hebben, om te voorkomen dat de vraag naar nieuwbouw en de doorstroming van woningvoorraad naar nieuwbouw sterk afnemen.

De wijze waarop een woonlastenbeleid zijn beslag kan krijgen, zal verschillend zijn voor huursector en koopsector. Een woonlastenbeleid in de huursector kan op twee wijzen gerealiseerd worden. In de eerste plaats kunnen de huren verhoogd worden, waarbij gestreefd wordt naar een harmonisch huurpatroon, aangevuld met een systeem van individuele huursubsidies. In de tweede plaats kan een huurbelasting worden ingevoerd voor met name de hogere inkomensgroepen.

In het geval van een beleid gericht op het realiseren van een harmonisch huurpatroon, aangevuld met een stelsel van individuele huursubsidies, worden de woonlasten verhoogd tot maximaal het niveau van de norm-huurquote. Door de huurverhogingen worden objectsubsidies in de woningvoorraad afgebroken; ook de inkomsten van verhuurders nemen toe bij de woningen waarvoor geen objectsubsidie meer verleend wordt. De doorstroming wordt in het geval van de huurharmonisatie bevorderd doordat doorstromingsbarrières in de vorm van prijs/kwaliteitsverschillen verminderen. De doorstromingsbarrières worden nog verder verminderd indien de individuele huursubsidie c.q. de normhuurquoten gerelateerd worden aan de kwaliteit van de woonsituatie. Bij een hogere woonkwaliteit wordt dan — rekening houdend met de samenstelling van het huishouden — een lagere huursubsidie verstrekt. Problematisch hierbij is dat dan een objectieve kwaliteitsindex nodig is voor elke woning die, aangezien de kwaliteit van een woonsituatie meer van de subjectieve ervaring afhangt, vrijwel altijd omstreden zal zijn. Bovendien zijn de perceptiekosten van een dergelijk systeem hoog. Bij een harmonisatiebeleid is de vraaghuur van nieuwbouw in principe bepalend voor de huurontwikkeling in de voorraad. Een probleem hierbij is welke maatstaf voor de hoogte van de harmonisatiehuur gebruikt moet worden. Hier doen zich globaal genomen twee mogelijkheden voor:

1. de vraaghuurontwikkeling wordt bepaald door de bouwkostenontwikkeling;

2. de vraaghuurontwikkeling wordt bepaald door de inkomensontwikkeling; bijvoorbeeld de volkshuisvestingsprijs.

De volkshuisvestingsprijs waarbij een zodanig huurniveau van nieuwe woningen wordt nagestreefd dat een modaal werknemer niet méér betaalt dan de normhuurquote, is formeel sinds 1974 het uitgangspunt van het huur- en subsidiebeleid, maar is feitelijk slechts korte tijd gehanteerd. Indien de inkomensontwikkeling achterblijft bij de bouwkostenstijging zal de tweede mogelijkheid leiden tot een sterke stijging van de subsidielast, waardoor minder

<sup>34</sup> J. van der Schaar, Sectorvormingsbeleid en beheersvormen; in: *Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.



ruimte zal bestaan voor subsidiëring van nieuwe investeringen. Aangezien dit perspectief voor de toekomst dreigt te gelden, lijkt het vasthouden aan een volkshuisvestingsprijs onmogelijk en wordt de eerste mogelijkheid, het afstemmen van de vraaghuurontwikkeling op de bouwkostenontwikkeling, relevanter.

Een andere manier om een woonlastenbeleid te voeren is de introductie van een huurbelasting. Een huurbelasting is een heffing op huishoudingen die, gezien hun inkomen of de kwaliteit van de woonsituatie, te weinig huur betalen. Een huurbelasting zal veelal op de hogere of midden-inkomensgroepen drukken, dan wel op degenen die ten opzichte van de grootte van het huishouden zeer ruim wonen. De gevolgen van de introductie kunnen tweeledig zijn: een verhuizing of het accepteren van hogere woonlasten voor de huidige woning. In het eerste geval wordt het 'doorstromingsproces' bevorderd met alle positieve effecten van dien ten aanzien van de omvang van de individuele huursubsidies. In het tweede geval komen de hogere huuropbrengsten ten goede aan de overheid. De inning van de huurbelasting kan plaatsvinden via de verhuurder, door de belastingdienst of door een afzonderlijk volkshuisvestingsfonds. Hiervoor is het noodzakelijk dat van elke huurder de huur en het inkomen bekend zijn, hetgeen hoge perceptiekosten met zich mee zou brengen met name voor loontrekkenden met een inkomen onder de grens voor de inkomstenbelasting. Als alternatief wordt dan ook wel voorgesteld alleen degenen met een inkomen boven deze grens te confronteren met een huurbelasting.<sup>35</sup>

De voordelen van een huurbelasting boven een huurharmonisatie zijn: de grotere selectiviteit aangezien de verdelingseffecten van een huurharmonisatie tamelijk onzeker zijn, de niet of nauwelijks toegenomen subsidie-afhankelijkheid van de lagere inkomensgroepen en het voorkomen van eventuele extra winsten bij de verhuurders. De nadelen van een huurbelasting in vergelijking met een huurharmonisatie zijn: het niet of nauwelijks verdwijnen van de doorstromingsbarrières voor de lagere inkomensgroepen en de uitvoeringsproblemen, die bijzonder groot zijn. Over het algemeen wordt aangenomen dat op langere termijn een stelsel van een harmonisch huurpatroon en individuele huursubsidie de voorkeur verdient boven een lagere-hurenpolitiek met een huurbelasting<sup>36</sup>, doordat de doorstromingsbarrières in sterke mate verminderd worden en het stelsel veel eenvoudiger is toe te passen. Volgens de Nationale Woningraad<sup>37</sup> heeft het overheidsbeleid gericht op het harmoniseren van huren de afgelopen jaren weinig effect gesorteerd, maar is het bestaande instrumentarium geschikt te achten voor het op korte termijn (3 tot 5 jaar) wegwerken van niet gerechtvaardigde verschillen tussen de feitelijke huur en de minimaal redelijk te achten huur. In deze periode zou bijvoorbeeld tijdelijk een huurbelasting voor de midden- en hogere inkomens als complementair instrument gehanteerd kunnen worden.

Ten aanzien van de woonlastenverdeling in de koopsector bestaat zo weinig empirisch onderzoek dat het vooralsnog onmogelijk is om een woonlastenbeleid te voeren waarbij per individu of huishouden de woonlasten gerelateerd worden aan de kwaliteit van de woning of het inkomen. In de koopsector is dan ook slechts een globale en algemene sturing van het woonlastenniveau mogelijk. Het ligt dan voor de hand om het huurwaardeforfait te verhogen aangezien bij stijgende huren de fictieve inkomsten uit verhuur ten aanzien van de eigen woning toenemen. Een verhogen van het huurwaardeforfait betekent dat de extra woonlasten bij alle eigenaren van koopwoningen naar draagkracht worden toebedeeld.

Een verhoging van de woonlasten voor de consument kan ruimte creëren voor een stimulering van de bouwnijverheid ten einde de werkgelegenheid aldaar te bevorderen. Voorwaarde hiervoor is wel dat — zoals al eerder betoogd — de verhoging van de woonlasten vooral op de woningvoorraad betrekking heeft: als zij vooral de nieuwbouw zou betreffen, zou deze door een dergelijke verhoging immers juist worden bemoeilijkt. Een direct verband tussen de

<sup>35</sup> Groep 30/6, *Wonen moet en kan*, Rotterdam, Stad en Landschap, 1981.

<sup>36</sup> J. van der Schaar, op. cit..

<sup>37</sup> Nationale Woningraad, op. cit..

hoogte van de woonlasten en de werkgelegenheid in de bouwnijverheid is niet aanwezig, zodat aan een aantal randvoorwaarden voldaan moet zijn, wil de voorgestelde sturing van de consumptie zinvol zijn. Bij het voorgestelde huurharmonisatiebeleid komt een deel van de inkomsten niet terecht bij de overheid, zodat een aanvullend beleid noodzakelijk is. De extra huurinkomsten geven de verhuurders meer financiële armslag voor instandhouding en verbetering van het woningbezit; om dit te waarborgen kan een verscherpt aanschrijvingsbeleid gevoerd worden. Een andere mogelijkheid is het fiscaal belasten van de verhuurders. De overige inkomsten uit het huurharmonisatiebeleid — bijvoorbeeld door de afbraak van objectsubsidies — en de inkomsten uit een huurbelasting en het verhoogde huurwaardeforfait komen wel ter beschikking van de overheid. De gelden die toevloeien naar de overheid door de voorgestelde maatregelen, dienen gereserveerd te worden voor onderhoud, ver- en nieuwbouw van woningen. Thans is dit niet het geval, de opbrengsten van de volkshuisvesting vloeien via het ministerie van Financiën naar de staatskas. Genoemde randvoorwaarden zijn dan ook van begrotingstechnische aard; er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het creëren van een volkshuisvestingsfonds. In het kader van de probleemstelling van dit oriëntatieterrein gaat het te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Waar het om gaat is dat de gelden die verkregen worden door de woonlasten voor de consument te verhogen, aangewend worden voor de creatie van werkgelegenheid in de bouwnijverheid.

De macro-economische consequenties van het voorgestelde consumptiebeleid hangen mede af van de kwantitatieve vormgeving van dit beleid: wordt alleen een huurharmonisatiebeleid gevoerd of worden ook de normhuurquoten verhoogd, en zo ja, in welke mate, hoe hoog moet de huurbelasting worden, hoeveel moet het huurwaardeforfait stijgen, moet tijdelijk een combinatie van huurharmonisatie en huurbelasting toegepast worden? Omdat een dergelijke kwantitatieve vormgeving hier te ver zou gaan, gegeven het karakter van de onderhavige uitwerking die slechts gericht is op het zichtbaar maken van de relatie tussen woonconsumptie en werkgelegenheid, wordt hier een voorbeeld uitgewerkt waarbij verondersteld wordt dat uit de verhoging van de woonconsumptie een bedrag van f 2 miljard (prijzen 1981) geïnvesteerd kan worden. Dit betekent een forse verhoging van de woonlasten; gemiddeld genomen zouden de woonlasten stijgen met ongeveer 1% punt van de totale consumptieve bestedingen. Uitgaande hiervan zijn berekeningen uitgevoerd met behulp van het econometrische model van Muller. Verondersteld is dat vanaf 1981 de bruto-investeringen bestemming woningbezit jaarlijks met f 2 miljard (prijzen 1981) omhoog gaan. De extra consumptie van woondiensten gaat ten laste van de overige consumptieve bestedingen van gezinnen. Aangenomen wordt dat de investeringen geheel door de overheid gefinancierd worden, zodat de kapitaaloverdrachten van de overheid eveneens met f 2 miljard toenemen. Als randvoorwaarde is gesteld dat het financieringstekort van de overheid in procenten van het netto nationaal inkomen niet mag veranderen, waartoe een extra heffing plaatsvindt van de directe belastingen, die evenredig over de verschillende inkomensgroepen verdeeld wordt. Enkele van de resultaten worden weergegeven in tabel 8.11.

**Tabel 8.11. Economische gevolgen van het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting; 1985**

	mutatie ten opzichte van de basisprojectie
Reële bruto toegevoegde waarde bedrijven	0,17%
Reële bruto investeringen bedrijven	3,12%
Gemiddelde prijsstijging	0,03%
Werkgelegenheid	9200 manjaren
Saldo betalingsbalans	f 105 mln. (prijzen 1985)

Bron: WRR.

Hieruit blijkt dat indien tijdig met het voorgestelde consumptiebeleid zou zijn begonnen, in dit voorbeeld in 1985 de reële bruto toegevoegde waarde bedrijven in geringe mate en de reële bruto investeringen iets meer zouden zijn toegenomen. Ook de inflatie en het saldo op de betalingsbalans zouden iets zijn toegenomen. De werkgelegenheid in 1985 zou zijn toegenomen met ruim 9000 manjaren. Bij de berekening van de werkgelegenheidseffecten is verondersteld dat er geen prijs- of andere compensaties worden gegeven voor de voorgestelde optrekking van de woonlasten, met andere woorden de aantasting van het beschikbare gezinsinkomen wordt niet gecompenseerd door afwenteling. Een consumptiebeleid vraagt hier dus om een strak overheidsbeleid om deze afwentelingsprocessen te voorkomen.

Alhoewel de macro-economische consequenties sterk af zullen hangen van de kwantitatieve vormgeving van een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting lijkt de conclusie houdbaar dat, indien afwentelingsprocessen voorkomen kunnen worden, met een dergelijk beleid dat mede gericht is op het beter doen functioneren van de volkshuisvestingsprocessen in het algemeen en het bevorderen van de doorstroming in het bijzonder, een werkgelegenheid gecreëerd kan worden in de orde van grootte van tienduizend manjaren.

### 8.5.3 *Verkeer en vervoer*

In de jaren zeventig is de mobiliteit van de consument sterk toegenomen, hetgeen blijkt uit de snelle groei van de bestedingen aan verkeer en vervoer, namelijk jaarlijks reëel met 6,8% per hoofd van de bevolking. Deze sterke stijging van de mobiliteit kwam geheel voor rekening van de personenauto. De groei van het autogebruik heeft ongetwijfeld bijgedragen tot een verrijking van het bestaan en heeft voor velen nieuwe ontplooiingsmogelijkheden geschapen. Maar het massaal autogebruik heeft ook een aantal problemen veroorzaakt of vergroot. In stedelijke gebieden eist de auto veel ruimte op (parkeervoorzieningen, autowegen). Buiten de stad worden natuur en landschap door autosnelwegen aangetast. Daarnaast brengt het autogebruik meer milieuvervuiling en geluidshinder met zich en een groter verbruik van energie en grondstoffen dan bijvoorbeeld het openbaar vervoer. Verder heeft het autogebruik negatieve externe effecten in de vorm van onveiligheid en ongevallen en ten slotte heeft het geleid tot het ontstaan van het probleem van de vervoersongelijkheid ten nadele van de 'vervoersarmen': zij die geen auto ter beschikking hebben.

Met name vanwege de negatieve externe effecten voert de overheid thans een beleid gericht op een beperking van de groei van de mobiliteitsbehoefte en op een stimulering van een verschuiving van particulier autovervoer naar openbaar vervoer. Bij verkeer en vervoer wordt het denkbeeld consumptie en werkgelegenheid geconcretiseerd door na te gaan of en in hoeverre er, uitgaande van bovengenoemd overheidsbeleid, werkgelegenheid geschapen kan worden. Allereerst vindt een oriëntatie plaats op het gebied van het personenvervoer waarbij aandacht wordt besteed aan de positie van de overheid. Vervolgens worden mogelijkheden om werkgelegenheid in het personenvervoer te scheppen inhoudelijk uitgewerkt, waarbij gebruik wordt gemaakt van een in opdracht van de WRR uitgevoerde studie.<sup>38</sup> Er worden enkele conclusies getrokken.

#### 8.5.3.1 Oriëntatie

De snelle ontwikkeling van het personenvervoer en de verschuivingen daarin blijken uit tabel 8.12, waar een beeld in fysieke eenheden wordt geschetst.

<sup>38</sup> G. Hupkes, *Werkgelegenheid en personenvervoer: een maximum scenario*; Utrecht, Adviesgroep voor verkeer en vervoer, december 1980.

**Tabel 8.12. Ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers in het personenvervoer (in miljarden)**

	1965	1970	1976	1978
Personenauto	41,0	77,4	95,1	101,7
Openbaar vervoer	13,9	13,4	14,0	13,7
Overig	12,6	10,3	9,1	9,0
<b>Totaal</b>	<b>67,5</b>	<b>101,1</b>	<b>118,2</b>	<b>124,4</b>

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek 1980*, 's-Gravenhage, 1980.

Van 1965 tot 1978 verdubbelde het aantal afgelegde reizigerskilometers bijna, namelijk van 67,5 miljard naar 124,4 miljard.

De sterke stijging kwam geheel voor rekening van de personenauto. Het aantal personenauto's in Nederland is in genoemde periode dan ook bijna verdrievoudigd, van 1,5 miljoen naar ruim 4 miljoen. Aan het eind van de jaren zeventig nam het openbaar vervoer dus nog slechts 10% van het totale personenvervoer voor zijn rekening. In paragraaf 8.2 is deze ontwikkeling statistisch geanalyseerd. Hier bleek dat de snelle groei te verklaren was uit de hoge waarde van de inkomenselasticiteit van ruim 1,5 en uit een positieve residuele trend van bijna 2% per jaar. In tabel 8.13 worden de resultaten van een meer gedetailleerde analyse weergegeven.

**Tabel 8.13. Enkele karakteristieken voor de bestedingscategorie 'verkeer en vervoer' voor de periode 1969-1979**

	per capita reële beste- dingsgroei (%/jaar)	relatieve prijson- wikkeling (%/jaar)	niet-economische factoren (%/jaar)
1. Voertuigen	7,8	-0,7	3,0
2. Uitgaven in verband met gebruik voertuigen	7,5	0,0	3,6
3. Vervoersdiensten	1,6	0,3	-3,5
4. PTT-diensten	7,5	-1,8	0,7
<b>Totaal verkeer en vervoer</b>	<b>6,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,8</b>

Bron: WRR.

Duidelijk uitspringend in de bestedingscategorie verkeer en vervoer die gekenmerkt wordt door snelle groei, dalende relatieve prijzen en positieve residuele trend, is de sub-categorie vervoersdiensten (voornamelijk openbaar vervoer) met langzame groei, stijgende prijzen en negatieve residuele trend. De voorkeur van de consument is in de analyseperiode duidelijk verschoven van het openbaar vervoer naar de personenauto.

Een inzicht in de oorzaken van de sterk toegenomen mobiliteit van de consument wordt vergemakkelijkt door een aantal soorten verplaatsingen te onderscheiden: zakelijke verplaatsingen, woon-werkverkeer, klantenverplaatsingen (winkelen en dergelijke), vakantie/recreatie verkeer en sociaal verkeer. Belangrijke oorzaken voor de toegenomen mobiliteit blijken dan de suburbansatie, die de woon-werk-en klantenverplaatsingen doet toenemen, en factoren als de toename van de vrije tijd, de vergroting van de welvaart en dergelijke die het vakantie/recreatie- en het sociale verkeer doen toenemen. Een belangrijke verklaring waarom de toegenomen mobiliteit geheel voor rekening van de personenauto is gekomen, ligt in het vlak van de kostenfactoren, die in het voordeel van het autogebruik werken. Niet alleen in de waarneming van de consument is de auto goedkoper, doordat alleen de variabele kosten van het autogebruik worden afgewogen tegen de kosten van het openbaar vervoer, ook feitelijk is de auto vaak goedkoper bijvoorbeeld doordat met meer personen wordt gereisd of doordat een gedeelte van de totale kosten wordt gedekt door

bijdragen van de werkgever. Daarnaast spelen ook de kenmerken van de vervoersystemen een belangrijke rol. Het nut dat een consument aan een vervoersysteem ontleent, kan beschouwd worden als een optelsom van partiële nuttigheden, waarbij het goed is twee groepen behoeften te onderscheiden waarin vervoerssystemen kunnen voorzien:

- vervoersbehoeften: beschikbaarheid, verplaatsing, comfort, alternatieve tijdsbesteding, snelheid en dergelijke;
- erkenningsbehoeften: sociale positie, identiteit, sportiviteit en dergelijke.<sup>39</sup>

Met name bij de tweede groep, die van de sociaal-psychologische behoeften, lijkt het openbaar vervoer moeilijk met de auto te kunnen concurreren. Een mogelijke aanwijzing dat de concurrentiepositie van het openbaar vervoer wat dit betreft de laatste tijd is verbeterd, is de toename van het openbaar vervoergebruik vanaf medio 1978. Naast mogelijke oorzaken als de sterke stijging van de benzineprijs en de stagnerende inkomensontwikkeling, kunnen daarbij ook sociaal-psychologische factoren een rol gespeeld hebben, zoals de afnemende statussymbool-waarde van het autobezit en de verminderde 'sportieve' waarde van het autorijden.

Zoals reeds in de inleiding gesteld, heeft de groei van het autogebruik een groot aantal problemen met zich gebracht: ruimtegebruik, milieuvervuiling, energiegebruik etcetera. In tabel 8.14 worden ter illustratie de luchtverontreiniging door en het energieverbruik van de personenauto en het openbaar vervoer met elkaar vergeleken.

**Tabel 8.14. Energieverbruik en luchtverontreiniging van de personenauto en het openbaar vervoer in 1978**

	energieverbruik (10 <sup>6</sup> J/reizigerskm)	luchtverontreiniging (gram/reizigerskm)					
		CO	CxHy	NOx	Ae	SO2	Pb
Personenauto	1,8	11,50	1,29	1,46	0,03	0,04	0,01
Openbaar vervoer	1,1	0,60	0,07	0,76	0,05	0,21	0,00

Bron: *Nationale verkeers- en vervoersrekening 1978*, 's-Gravenhage, 1980.

Hieruit blijkt dat het energieverbruik in 1978 voor het openbaar vervoer bijna 40% lager was dan voor de personenauto. De luchtverontreiniging door het openbaar vervoer was in 1978 aanzienlijk minder voor koolmonoxyde, koolwaterstoffen, stikstofoxyden en loodverbindingen, daarentegen meer voor aërosolvormende deeltjes (roet en stof) en zwaveloxyden.

Indien de verschillende vuilsoorten tegen elkaar worden afgewogen volgens de normen die hiervoor door het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne worden gehanteerd, dan blijkt de personenauto 2,5 maal zo veel luchtverontreiniging per reizigerskilometer te veroorzaken als het openbaar vervoer.

De invloed van de overheid op het verkeers- en vervoerssysteem is veelzijdig. Het streven van de overheid is gericht op het voeren van een integraal verkeers- en vervoersbeleid, waarbij als hoofddoelstelling wordt gehanteerd:

'Het tegemoet komen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is en wel op een zodanige wijze dat:

- de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur wordt bevorderd en de schade aan de landbouw, het natuurlijk milieu en het landschap zoveel mogelijk wordt vermeden;
- de verkeersveiligheid wordt bevorderd;
- zoveel mogelijk voldaan wordt aan de eisen die aan het woon- en leefmilieu worden gesteld, onder meer met betrekking tot parkeerhinder, uitwerp van luchtverontreinigende stoffen, geluidshinder en visuele hinder;

<sup>39</sup> J.M.F. Box, J.M. Dirken, A.P.H. Hermans, 'Automobilisten en benzinebesparing', *Economische Statistische Berichten*, 14 februari 1979, 64e jaargang nr. 3192, p. 160 e.v..

- een gewenste sociaal-culturele en -economische ontwikkeling wordt bevorderd;
- het gebruik van schaarse grondstoffen wordt beperkt;
- het beslag op de overheidsmiddelen wordt beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale overheidsbeleid.<sup>40</sup>

Op het gebied van verkeer en vervoer treedt de overheid dus op in de rol van medeproducent (als leverancier van infrastructuur en als subsidiant van openbaar vervoer) en als beïnvloeder van consumentenbeslissingen, dit laatste zowel direct (door geboden en verboden), als indirect (door bewustmaking, voorlichting, demonstratieprojecten e.d.).

De financiële betrokkenheid van de overheid bij het verkeers- en vervoerssysteem is hierdoor groot. In 1977 bedroegen de heffingen ten bate van de algemene middelen 5,3 miljard<sup>41</sup>, terwijl in 1978 de uitgaven ten behoeve van het wegverkeer 6,2 miljard en ten behoeve van het openbaar vervoer 2,5 miljard bedroegen.<sup>42</sup> Over de kosten van de externe effecten van het verkeers- en vervoerssysteem is weinig bekend, behalve over de kosten van verkeersongevallen; voor 1978 worden deze voor de personenauto geschat op ongeveer 1 miljard en voor het openbaar vervoer op 65 miljoen. Van de uitgaven door de overheid ten behoeve van het openbaar vervoer in 1978 bestond 2 miljard uit exploitatietekorten.<sup>43</sup>

Afweging van de elementen van de hoofddoelstelling van het integrale verkeers- en vervoersbeleid leidt tot een tweeledige beleidsstrategie:

1. beperking van de groei van de mobiliteit met nadruk op de beperking van het autogebruik met name in de stedelijke gebieden en in het bijzonder in de spitsuren;
2. relatieve toeneming van het gebruik van andere vervoerswijzen: fiets, openbaar vervoer.

Tussen beide elementen van deze beleidsstrategie is een duidelijke samenhang aanwezig. Van beperkende maatregelen ten aanzien van het autogebruik wordt in het algemeen verwacht dat ze het gebruik van het openbaar vervoer zullen stimuleren. Het grote probleem hierbij is dat de vermoedelijke stijging van het openbaar vervoergebruik zich voornamelijk tijdens de spitsuren zal voordoen, waardoor het exploitatietekort van het openbaar vervoer verder zal toenemen.

Bij het toepassen van het beleidsinstrumentarium<sup>44</sup> dient hiermee rekening te worden gehouden. In het algemeen worden drie categorieën beleidsinstrumenten ten aanzien van bovengenoemde sturing van het personenvervoersysteem onderscheiden:

1. instrumenten van ruimtelijke ordening;
2. financiële instrumenten;
3. fysieke instrumenten.

*ad 1:* Door een betere afstemming c.q. integratie van gebieden voor wonen, werken, recreatie en dergelijke kan de mobiliteitsbehoefte beperkt worden.

*ad 2:* Een verplaatsing met het openbaar vervoer is vaak geen aantrekkelijk alternatief, omdat door voor- en natransport naar haltes, wachten, overstappen en dergelijke de totale verplaatsingstijd veelal groter is dan met de auto. De concurrentiepositie van het openbaar vervoer kan langs twee wegen verbeterd worden. Enerzijds kan de verplaatsingstijd van het openbaar vervoer verkort worden door:

<sup>40</sup> *Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984*; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15885, nr. 2.

<sup>41</sup> *Heffingen ten bate van de algemene middelen: motorrijtuigenbelasting 0,9 miljard, bijzondere verbruiksbelasting op de verkoop van nieuwe auto's 1,4 miljard, benzine en dieselolie-accijns: 3,0 miljard, totaal 5,3 miljard.*

<sup>42</sup> *Nationale verkeers- en vervoersrekening 1978*; 's-Gravenhage, 1980.

<sup>43</sup> Volgens de meerjarenramingen (miljoenennota 1981) zullen de uitgaven voor 'verkeer en waterstaat' in 1981 9,1 miljard bedragen, waarvan 1,2 miljard voor 'wegen en infrastructuur openbaar vervoer' en 2,5 miljard 'bijdragen verliezen openbaar vervoer'.

<sup>44</sup> Zie ook Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Personenvervoer: beïnvloeden, besturen, betalen*; 's-Gravenhage, 1977.

- verbetering van parkeerplaatsen bij haltes en stations;
- vrije banen, voorrangsverkeersregels voor het openbaar vervoer;
- verbetering van de onderlinge afstemming van dienstregelingen;
- vergroting van de frequentie en/of de fijnmazigheid van het openbaar vervoer.

Anderzijds kan de verplaatsingstijd van de personenauto verlengd worden door verkeersbeperkende maatregelen als inrijverboden, snelheidsbeperkingen en dergelijke of infrastructurele maatregelen zoals een beperking van de wegenaanleg. Nog een mogelijkheid is een vermindering van het aantal parkeerplaatsen; tussen parkeergelegenheid en autogebruik blijkt een nauwe samenhang te bestaan, vermindering van het een leidt tot vermindering van het ander.

*ad 3:* De consument weegt bij de keuze van de wijze van vervoer veelal de variabele kosten van het autogebruik af tegen de tarieven van het openbaar vervoer en ontleent bovendien een gedeelte van het prestige dat aan het bezit van een auto verbonden is, aan de hoge vaste kosten van die auto. Een verschuiving in de kostenstructuur bij de auto van vaste naar variabele kosten kan daarom gunstig zijn voor het openbaar vervoer. Een verschuiving van vaste naar variabele kosten zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden door de belastingen en de wettelijk verplichte verzekeringen op de auto in de benzine-accijns onder te brengen. (Dit kan slechts worden gerealiseerd indien er geen al te forse verschillen met de brandstofprijzen in de buurlanden ontstaan.) Zoals al eerder gesteld, geldt voor het openbaar vervoer dat de capaciteit in de spitsperiode in sterke mate bepalend is voor het kostenniveau. Spreiding van het passagiersaanbod is daarom zeer belangrijk hetgeen bevorderd kan worden door toepassing van gedifferentieerde tarieven: hoge tarieven in de spitsuren, lage daarbuiten.

Een gecombineerde toepassing van bovengenoemde instrumenten zou niet alleen een selectief autogebruik maar ook een selectief gebruik van het openbaar vervoer kunnen bevorderen.

### 8.5.3.2 Consumptiebeleid

De centrale probleemstelling is of, uitgaande van het bestaande overheidsbeleid dat gericht is op een beperking van de groei van de mobiliteit en op een stimulering van een verschuiving van particulier autovervoer naar openbaar vervoer, werkgelegenheid bij het personenvervoer gecreëerd kan worden.

In tabel 8.15 wordt een indicatie gegeven van de werkgelegenheid die momenteel reeds samenhangt met het personenvervoer.

**Tabel 8.15. Arbeidsplaatsen die samenhangen met het personenvervoer in 1978 (x 1000)**

	primair	secundair	totaal
auto + motorfiets	103,5	47,8	151,3
langzaam verkeer	14,5	8,0	22,5
openbaar vervoer	57,3	7,7	65,0
w.v. stads- en streekvervoer		22,4	
spoorwegen		16,9	
overige		18,0	
luchtvaart	21,0	0,7	21,7
<b>totaal</b>	<b>196,3</b>	<b>64,2</b>	<b>260,5</b>

Bron: G. Hupkes, op. cit..

Hieruit blijkt dat in 1978 de met het personenvervoer samenhangende primaire werkgelegenheid 196.000 arbeidsplaatsen bedroeg, de secundaire 64.000; te zamen 260.000 oftewel 5,3% van de totale beroepsbevolking. Bijna 60% van deze werkgelegenheid is verbonden met het auto- (en motorfiets-)systeem, terwijl het openbaar vervoer 25% voor zijn rekening neemt.

Uit de gegevens van tabel 8.14 blijkt dat het openbaar vervoer in 1978 slechts 10% van het totale personenvervoer verzorgde, waaruit onmiddellijk

afgeleid kan worden dat de arbeidsintensiteit van het openbaar-vervoersysteem beduidend groter is dan van het autosysteem. Een en ander valt exact af te lezen uit tabel 8.16, waaruit blijkt dat de arbeidsintensiteit van het openbaar-vervoersysteem ruim twee maal zo groot is als van het autosysteem.<sup>45</sup>

**Tabel 8.16. Arbeidsintensiteit van de verschillende vervoerssystemen (arbeidsplaatsen per mln. personenkilometer)**

auto + motorfiets	1,4	
langzaam verkeer	1,1	
openbaar vervoer	3,2	
w.v. stadsvervoer		5,8
streekvervoer		3,6
spoorwegen		2,4
taxi		23,8
luchtvaart	1,1	
gemiddeld	1,6	

Bron: G. Hupkes, op. cit..

Het in opdracht van de WRR door Hupkes uitgevoerde onderzoek bestaat uit een inventarisatie van de werkgelegenheidseffecten verbonden aan een tienjarig programma gericht op het voorzien in onvervulde mobiliteitsbehoeften en het inperken van negatieve neveneffecten van het vervoerssysteem.

Het sturend ingrijpen van de overheid, voortvloeiend uit het programma, is gelegitimeerd geacht door het bestaan van knelpunten in het vervoerssysteem. Achtereenvolgens zijn vier soorten knelpunten onderzocht: de leefbaarheid, de onveiligheid, de energievoorziening en de onvervulde mobiliteitsbehoefte.

Uit deze knelpunten is een programma afgeleid van 25 afzonderlijke projecten, waarmee zowel primaire als secundaire arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden. Primaire arbeidsplaatsen zouden kunnen worden gecreëerd door projecten op het gebied van: nascholing rijbewijshouders, groepstherapie van hardnekkig agressieve verkeersdeelnemers, antislipcursus, rijvaardigheidskeuring voor automobilisten, autokeuring, verbetering auto-ontwerp (op het gebied van veiligheid, brandstoffenverbruik, uitlaat- en geluidsuitwerp), automatische autogordels, exploitatie van spoorwegen, stads- en streekvervoer, busfabricage, taxi, vervoer gehandicapten. Secundaire arbeidsplaatsen worden achtereenvolgens gecreëerd bij/door: verkeersdienst Rijkspolitie, Gemeentepolitie/Rijkspolitie, parkeercontrole, wegsleepdienst, opstellen verkeerscirculatieplannen, aanpassing bebouwde omgeving, fietspaden, ongevalconcentratiepunten, infrastructuur spoorwegen, bestrijding geluidshinder.

Het programma kost jaarlijks f 5,3 miljard (prijzen 1978) en levert uiteindelijk ruim 71.000 arbeidsplaatsen op. Het actieprogramma leidt ook tot de uitstoot van arbeidsplaatsen in ziekenhuizen en garagebedrijven door het kleinere aantal ongevalsslachtoffers en in de autobranche door enige verandering in het mobiliteitspatroon. In totaal vervallen daardoor naar verwachting bijna 6000 arbeidsplaatsen. Dit bespaart uitgaven ter grootte van f 1,4 miljard. Er resteert dus een financieringstekort van f 3,9 miljard, waarvan f 3,5 miljard ten laste van de overheid.

Voorts is een scenario voor het verkeers- en vervoerssysteem uitgewerkt waarbij zich een storing voordoet in de olie-aanvoer. De overheid neemt dan maatregelen om de gevolgen hiervan over alle categorieën olie- en motorbrandstofverbruikers te verdelen. Daar er een heroriëntering ten aanzien van het autosysteem op gang komt, gaan er in totaal 29.000 arbeidsplaatsen verloren, zodat er per saldo — dus uitgaande van het totale actieprogramma — aan extra werkgelegenheid nog 42.500 arbeidsplaatsen overblijven. Het jaarlijks financieeringsbedrag dat van de overheid geveerd wordt bij het uitvoeren van het actieprogramma — f 3,5 miljard (prijzen 1978) — wordt in geval van een oliecrisis

<sup>45</sup> De gemiddelde bezettingsgraad in 1975 was bij de personenauto 45% en bij de trein 39%.



nauwelijks gereduceerd. De gezinnen besparen echter ruim f 5 miljard gulden. In het geval van een olieschaarste zou het actieprogramma zich zelf dus kunnen financieren, indien het mogelijk zou zijn de besparingen van de gezinnen over te hevelen naar de overheid. Het instrumentarium voor het overhevelen van de bij de consument vervallende uitgaven naar de werkgelegenheidsprojecten is evenwel gebrekkig; bovendien zouden zo alle lasten van de uitbreiding van het openbaar-vervoersysteem worden afgewenteld op de autogebruiker. De mogelijkheid van het zich voordoen van een olieschaarste kan dan ook wel als argument worden gebruikt om een strategische reserve in het openbaar vervoer op te bouwen, doch niet als argument dat daardoor de financieringsproblematiek van het openbaar vervoer vermindert zou worden. Dit geldt te meer daar de opbouw van zo een strategische reserve vooraf en niet na acute olieschaarste dient te gebeuren.

Gezien de omvang van het door de overheid te financieren bedrag is de uitvoering van het gehele programma politiek geen haalbare kaart en is in dit rapport een selectie uit de aangeboden programma's gemaakt. Aangezien in een consumptiebeleid ter zake van verkeer en vervoer het openbaar vervoer min of meer centraal staat, is een aantal projecten dat hierop betrekking heeft, er uitgelicht. Evenals bij het volkshuisvestingsbeleid is ook hier niet het ontwerp, een ander verkeers- en vervoersbeleid, in het geding, maar gaat het om het zichtbaar maken van de relatie tussen verkeers- en vervoersbeleid en werkgelegenheid.

De uitgelichte projecten betreffen spoorwegen, stads- en streekvervoer en taxi.

De mogelijkheden om indien gewenst het spoorvervoer in ons land drastisch uit te breiden, zijn begrensd. Zo stuit een algehele verdubbeling van het Intercitynet (1.500 km) af op de stationscapaciteit, waarvan uitbreiding in de breedte door de ligging in de bebouwing in veel gevallen uiterst bezwaarlijk is. Wel is het mogelijk bepaalde flessehalzen in de infrastructuur door middel van vrije kruisingen, tunnels in plaats van beweegbare bruggen, viersporige baanvlakken en dergelijke op te heffen. Daarnaast zijn nieuwe spoorlijnen mogelijk; dergelijke verbindingen hebben boven de IC-netverdubbeling nog het voordeel, dat woon- en werkgebieden die ver van het bestaande spoorwegnet zijn ontstaan, ontsloten worden. Voorts zijn maatregelen denkbaar in de treindienst: een zekere frequentieverhoging, rijtijdversnelling, treinverlenging, dubbeldeksrijtuigen, 'haasje-over'bediening van stations (de eerste trein stopt in A en C, de tweede in B en D, enzovoort). Het laatste maakt de vestiging van nieuwe stations die anders niet kunnen worden geopend, mogelijk. Het verhogen van de frequentie en de reissnelheid doet behalve de capaciteit ook de kwaliteit van de aangeboden dienst toenemen. Het laatste is ook het geval met de grotere betrouwbaarheid van de dienstregeling door het verdwijnen van infrastructuurele knelpunten. Dit alles werkt vervoeraantrekkelijk.

Het invoeren van de eenmansbediening in het stedelijk en regionaal openbaar vervoer was indertijd door de grote aantallen ermee gemoeide arbeidsplaatsen een zeer effectieve rationalisatiemaatregel. Men kan zich afvragen of de tijd niet is aangebroken de klok een stukje terug te zetten. De motieven hiervoor zijn het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van chauffeurs, het voorkomen van agressie en vandalisme tijdens de rit, de betere controle op zwartrijden, korter oponthoud bij haltes, betere begeleiding en informatie van passagiers. Naast het op een deel van de ritten inzetten van conducteurs, die onder andere de kaartverkoop overnemen, wordt voor zowel stads- als streekvervoer een frequentieverhoging en een netuitbreiding voorgesteld, waarmee twee belangrijke wervende eigenschappen worden verbeterd.

De taxi is in Nederland een onderontwikkeld vervoerssysteem. Er zijn in verhouding tot de ons omringende landen weinig taxi's en ze hebben relatief hoge tarieven. De Nederlander neemt in de regel alleen een taxi als het niet anders kan. Hij bestelt dan per telefoon of loopt naar de taxistandplaats. Op het trottoir wachten tot er een langs komt, zoals elders gebruikelijk, wordt

weinig of nooit gedaan. De kans dat er een lege taxi langskomt, is daarvoor te klein. Het lijkt mogelijk, de taxi uit zijn uitzonderingspositie te halen. Het wettelijke kader is een aantal jaren geleden verruimd, zodat verhuur per zitplaats (i.p.v. per hele wagen) en trottoiraanroep mogelijk zijn. Er zijn echter, naar analogie van vergelijkbare buitenlandse steden, ongeveer tweemaal zoveel taxi's nodig om de trottoiraanroep levensvatbaar te maken. Een hogere bezettingsgraad en een lager tarief zou daarvan het gevolg zijn.

Een samenvattend beeld van de werkgelegenheidsgevolgen en de kosten van de besproken openbaar-vervoersprojecten worden weergegeven in tabel 8.17.

**Tabel 8.17. Primaire werkgelegenheid en jaarlijkse kosten in de exploitatiesfeer van een drietal openbaarvervoersprojecten<sup>a</sup>**

	arbeids- plaatsen (x 1000)	jaarlijkse kosten (mln. gld. 1978)		
		gezinnen	overheid	totaal
spoorwegen	2,9	125	135	260
stads- en streekvervoer	15,2	345	835	1180
taxi	4,5	145	35	180
<b>totaal</b>	<b>22,6</b>	<b>615</b>	<b>1005</b>	<b>1620</b>

Bron: G. Hupkes, op. citt.

a In de sfeer van de infrastructuur van de spoorwegen kunnen 3000 arbeidsplaatsen geschapen worden tegen jaarlijkse kosten voor de overheid van f 330 mln. (prijzen 1978).

Hieruit blijkt dat er ruim 22.000 arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden. Hiermee is een jaarlijks bedrag gemoeid van ruim f 1,6 miljard, waarvan f 1,0 miljard ten laste van de overheid. Dit betekent ten opzichte van 1978 een toename met 50%. De gevolgen van het uitvoeren van de actieprogramma's voor het mobiliteitspatroon van de consument zijn onzeker; wat dit betreft zijn slechts de volgende kwalitatieve uitspraken mogelijk:

- verhoging van het aandeel van het openbaar vervoer op grond van verbeteringen in het voorzieningsniveau. Het gaat daarbij vooral om meer ritten van mensen die geen auto ter beschikking hebben en in zekere mate om ritten van mensen die voor bepaalde verplaatsingen het openbaar vervoer boven de auto prefereren;
- verhoging van het aandeel van het langzame verkeer, met name dat van de fiets, wegens verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van de infrastructuur en van de verkeersveiligheid. Dit gaat vooral ten koste van verplaatsingen per auto en in geringe mate van die per openbaar vervoer.

Het enige wat vastgesteld kan worden is dat de uitgaven van de consument voor openbaar vervoer door de voorgestelde projecten met ruim f 0,6 miljard zullen toenemen, hetgeen een stijging met ruim 25% betekent.

Ten aanzien van de economische gevolgen van het drietal openbaar-vervoersprojecten zijn berekeningen uitgevoerd met behulp van het econometrische model van Muller. Verondersteld is hierbij dat de extra uitgaven van de gezinnen ter grootte van f 615 mln. (prijzen 1978) ten koste gaan van de overige consumptieve bestedingen (met uitzondering van het woningbezit) en dat de extra uitgaven van de overheid (een extra bijdrage in de exploitatieverliezen ten bedrage van f 1005 mln. in prijzen van 1978) gefinancierd worden uit een verhoging van de directe belastingen, evenredig verdeeld over de verschillende inkomensgroepen. Als extra voorwaarde is gesteld dat het financieringstekort van de overheid (in procenten van het netto nationaal inkomen) niet mag veranderen. Enkele van de resultaten worden weergegeven in tabel 8.18.

Tabel 8.18. Economische gevolgen van een drietal openbaarvervoerprojecten in 1985

	mutatie ten opzichte van de basisprojectie
Reële bruto toegevoegde waarde bedrijven	+ 0,06%
Reële bruto investeringen bedrijven	+ 0,23%
Gemiddelde prijsstijging	0,00%
Werkgelegenheid	+ 11.400 manjaren
Saldo betalingsbalans	+ 143 mln. (prijzen 1985)

Bron: WRR.

Hieruit blijkt dat, indien tijdig met voorgestelde openbaarvervoerprojecten was begonnen, in 1985 de reële bruto toegevoegde waarde en de reële bruto investeringen van bedrijven iets zouden zijn toegenomen evenals het saldo van de betalingsbalans; de inflatie zou nauwelijks worden beïnvloed. De werkgelegenheid in 1985 zou zijn toegenomen met ruim 11.000 manjaren.

Evenals bij de berekening van de werkgelegenheidseffecten van een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting is ook hier verondersteld dat geen afwentelingsprocessen plaatsvinden: De aantasting van het beschikbaar gezinsinkomen door de verhoogde directe belastingen, noodzakelijk om de toegenomen exploitatieverliezen in het openbaar vervoer te financieren, wordt niet gecompenseerd door afwenteling. Ook hier vraagt een consumptiebeleid om een strak overheidsbeleid ter zake van de afwentelingsprocessen.

Dat de extra uitgaven van de gezinnen voor het openbaar vervoer ten koste gaan van de overige consumptieve bestedingen, betekent dat verondersteld wordt dat ongeveer 10% van dit bedrag ten koste gaat van het particuliere vervoer. Dit betekent dat het particuliere vervoer door de concurrentie van het verbeterde openbaar-vervoersysteem verondersteld wordt iets af te nemen, maar ook dat over het geheel genomen de mobiliteit van de consument verondersteld wordt toe te nemen. Er wordt dan dus slechts ten dele aan de doelstellingen van het overheidsbeleid ter zake tegemoet gekomen. Door het hanteren van het in het oriënterende gedeelte genoemde beleidsinstrumentarium kan dit bijgesteld worden. Een groter deel van de extra uitgaven van het openbaar vervoer zou dan door de gezinnen betaald worden ten koste van het particuliere vervoer; een kleiner deel ten laste van de overheid. Alhoewel de werkgelegenheidsconsequenties van de verschillende mogelijkheden — afhankelijk van de mate waarin een verschuiving tussen particulier en openbaar vervoer zal plaatsvinden — uiteen zullen lopen, lijkt de conclusie houdbaar dat, indien afwentelingsprocessen kunnen worden voorkomen, een consumptiebeleid op het gebied van verkeer en vervoer, dat uitgaat van het bestaande overheidsbeleid, per saldo een werkgelegenheid kan opleveren in de orde van grootte van tienduizend manjaren.

#### 8.5.4 Toerisme

Toerisme kan worden beschouwd als het economische aspect van de recreatie: indien een recreant gebruik maakt van goederen en diensten die hem in staat stellen kortere of langere tijd buiten zijn eigen woonomgeving te verblijven, is er sprake van toerisme. Over het algemeen worden drie categorieën toeristisch-recreatieve bestedingen onderscheiden, namelijk: vakanties (vier of meer overnachtingen), kortere verblijven (één tot vier overnachtingen) en dagtochten. Verder worden ook drie categorieën besteders onderscheiden:

- a. Nederlanders in Nederland : binnenlands toerisme
- b. Buitenlanders in Nederland : inkomend toerisme
- c. Nederlanders in het buitenland : uitgaand toerisme.

In de jaren zeventig heeft zich op toeristisch gebied een aantal ontwikkelingen voorgedaan die de interesse voor de economische betekenis van dit gebied hebben doen toenemen. Tegenover de sterk gestegen toeristische uitgaven van Nederlanders in het buitenland stond geen sterke toename van de uitgaven van buitenlandse toeristen in Nederland, hetgeen resulteerde in een steeds

negatiever wordende reisverkeersbalans. Doordat door deze ontwikkelingen per saldo koopkracht wegvloede naar het buitenland, zijn veel arbeidsplaatsen in Nederland verloren gegaan. De uitwerking van het consumptiebeleid op het gebied van het toerisme speelt hier uiteraard op in en is gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden en de wenselijkheden om het binnenlands toerisme te bevorderen, om daarmee het uitgaand toerisme af te remmen en de werkgelegenheid in de toeristische sector te stimuleren. Consumptiebeleid op toeristisch gebied is dan gunstig voor de werkgelegenheid in de toeristische sector, zonder dat elders in Nederland werkgelegenheid verloren gaat zoals bijvoorbeeld wel het geval zou zijn bij een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het openbaar vervoer. Bijkomende voordelen van de toeristische sector zijn de hoge arbeidsintensiteit en de hoge multiplier, waardoor niet alleen in de directe maar ook in de indirecte sfeer veel werkgelegenheid gecreëerd kan worden.

#### 8.5.4.1 Oriëntatie

Het internationale reisverkeer is in de jaren zeventig sterk gegroeid. De bestedingen aan toerisme bedragen thans ongeveer 5% van de waarde van de totale wereldhandel. Het aantal vakanties van Nederlanders bedroeg in 1966 6,1 miljoen en is sindsdien sterk toegenomen tot 11,4 miljoen in 1980, waarbij het aandeel van de zomervakantie terugliep van 93% naar 81%. Vooral de vakanties naar het buitenland namen toe. In 1966 ging nog 60% van de Nederlanders in eigen land op zomervakantie, in 1980 was dit 42%. De importen van reisverkeer (bestedingen van Nederlanders in het buitenland) stegen dan ook van f 1,2 miljard in 1966 naar f 9,7 miljard in 1980.<sup>46</sup> Daartegenover stond echter dat de stroom buitenlandse toeristen naar Nederland in de jaren zeventig stagneerde. De exporten van reisverkeer bleven vanaf 1973 op een constant nominaal niveau van ongeveer f 2,8 miljard. Hoewel het natuurlijk valt te waarderen dat zoveel Nederlanders letterlijk hun horizon konden verwijden, leidde de grote reislust wel tot een grote verslechtering van de reisverkeersbalans. In 1965 vertoonde deze nog een positief saldo, in 1975 bedroeg het tekort f 1,4 miljard, terwijl het tekort in 1980 opgelopen was tot f 6,0 miljard.

Een kwalitatief inzicht in de achtergronden van de geschetste ontwikkelingen kan ontleend worden aan de sterkte-zwakke-analyse, uitgevoerd in de Nota toeristisch beleid.<sup>47</sup> Daar worden een aantal factoren in het eigen land genoemd die de toenemende trek van Nederlanders naar het buitenland beïnvloeden: hoge bevolkingsdichtheid, beperkt toeristisch potentieel, hoog welvaartsniveau, toenemende scholing, toenemende buitenlandse reiservaring, klimaat, prijsverschillen.

Een kwantitatief inzicht in de wijze waarop de zomervakantie in Nederland wordt doorgebracht, kan ontleend worden aan tabel 8.19.

<sup>46</sup> Voor zover hier gegevens worden gebruikt over importen en/of exporten van reisverkeer zijn deze gebaseerd op de omschrijving zoals gehanteerd door de Nederlandsche Bank; het reisverkeer omvat dan toerisme, zaken- en studiereizen, familiebezoek en dag- en weekendrecreatie.

<sup>47</sup> *Nota toeristisch beleid*; Tweede Kamer, zitting 1978—1979, 15671, nr. 2.

**Tabel 8.19. Zomervakanties in Nederland in 1979 (%)**

naar toeristengebied	naar logiesvorm		naar vervoermiddel		
Noordzeepadplaatsen	14	Caravan, vouwwagen	30	Auto, motor, scooter	83
Veluwe en Veluwerand	11	Bungalow, zomerhuis	27	Openbaar vervoer	5
Noord-Nederlandse zandgronden	10	Tent, tent-huis	14	Fiets, bromfiets	4
West- en midden-Brabant		Hotel, pension	11	Toeringcar	4
Zuid-Limburg	9	Overige logiesvormen	18	Overige middelen	4
Waddeneilanden	8				
Twente, Salland en Vechtstreek	8	Totaal	100	Totaal	100
Overige gebieden	31				
Totaal	100				

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek 1980*, op. cit..

Hieruit blijkt dat de kuststreek en de Veluwe qua toeristengebied, de caravan en het zomerhuis qua logiesvorm en het gemotoriseerde particuliere personenvervoer qua vervoermiddel het meest populair zijn.

De grote moeilijkheid bij het bestuderen van de economische betekenis van de toeristische sector voor Nederland is dat deze niet is afgebakend. Dit vloeit voort uit het feit dat het moeilijk is om ondubbelzinnig vast te stellen of een goed of dienst al dan niet voor toeristisch-recreatieve doeleinden wordt aangewend. Onduidelijk is dus hoeveel toeristische goederen en diensten worden geproduceerd en waar. Een benadering via de consumptiekant biedt enig houvast omdat dan uit enquêtes geput kan worden. Een totaalbeeld wordt geschetst in tabel 8.20.

**Tabel 8.20. Toeristisch-recreatieve bestedingen in 1978 relevant voor Nederland (mrd. gld.)<sup>a</sup>**

– Binnenlands toerisme	:	9,5	
waarvan vakanties			1,5
korte verblijven			1,5
dagtochten			6,5
– Inkomend toerisme	:	2,7	
– Uitgaand toerisme	:	9,4	
waarvan: in Nederland			2,0
in het buitenland			7,4
Toerisme in Nederland	:	14,2	
Toerisme door Nederlanders	:	18,9	

Bron: NRIT, *Toeristische Planning*, Breda 1981.

a In deze tabel worden enkele directe bestedingen weergegeven en wordt de aanschaf van duurzame recreatiegoederen buiten beschouwing gelaten.

In totaal bedroegen de toeristische recreatieve bestedingen in Nederland in 1978 f 14,2 miljard en die door de Nederlanders f 18,9 miljard, hetgeen ongeveer 11% van de totale consumptieve bestedingen in dat jaar was. Het verschil tussen beide bedragen ter grootte van bijna f 5 miljard is het per saldo weggevloede bedrag aan koopkracht naar het buitenland.

Aan de toeristische bestedingen van Nederlanders en buitenlanders in Nederland is een aanzienlijke werkgelegenheid verbonden. Het CPB schat de directe werkgelegenheid die samenhangt met de toeristisch/recreatieve bestedingen op 200.000 manjaren, omvattend zowel de vaste als de seizoenarbeidsplaatsen. Daarnaast heeft het CPB een schatting gemaakt die aangeeft welke economische gevolgen het uit de pas lopen van de Nederlandse ontwikkelingen ten opzichte van het wereldtoerisme heeft gehad in de periode 1973–1978.<sup>48</sup> Het

<sup>48</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1979*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

CPB schat het directe werkgelegenheidsverlies dat hieraan verbonden is op 45.000 manjaren.

Naast een inzicht in de omvang van de werkgelegenheid is ook een inzicht in de fluctuaties daarin interessant. De toeristisch/recreatieve bestedingen worden ongelijk over een jaar verdeeld met een piek in de zomermaanden. Een indruk van de fluctuaties kan verkregen worden door de aantallen horecawerknemers in de tijd te bezien. Duidelijk is dan het cyclisch patroon in de werkloosheid te herkennen met een dal in de maanden mei, juni, juli en een piek in december, januari.

Ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen op toeristisch gebied bestaat er op twee belangrijke punten onzekerheid:

- de invloed van de stijging van de vervoerskosten op de omvang en de aard van de toeristische bestedingen;
- de invloed van de economische recessie op de omvang en de aard van de toeristische bestedingen.

Waarschijnlijk werken beide factoren de tendentie in de hand om dichter bij huis op vakantie te gaan. Niettemin zijn de verwachtingen voor Nederland somber. Het NRIT<sup>49</sup> verwacht een verdere afname van de exporten en een toename van de importen waardoor in 1985 het tekort op de reisverkeerbilans 8 à 10 miljard gld. zal bedragen. Voor de werkgelegenheid impliceert dit een relatief verlies ten opzichte van 1978 van 40.000 à 80.000 manjaren.

Een bevordering van het toeristisch beleid is daarmee uiterst urgent. In de Nota toeristisch beleid zijn een drietal beleidsmaatregelen aangekondigd:

1. Versterking propaganda in binnen- en buitenland.
2. Verbetering prijs- en kwaliteitsverhouding door middel van modernisering en uitbreiding van de toeristische infrastructuur en accommodatie.
3. Verbetering van de dienstverlening.

Met ingang van 1980 is de post 'toeristisch beleid' op de begroting van het departement van Economische Zaken daartoe uitgebreid met f 25 miljoen, hetgeen ruim een verdubbeling van de lopende voorzieningen inhield. Het ligt in de bedoeling deze voorzieningen ook over de periode 1981–1984 te continueren.

#### 8.5.4.2 Consumptiebeleid

Het voeren van een consumptiebeleid op het gebied van het toerisme ten einde de werkgelegenheid te bevorderen, komt neer op een stimulering van het binnenlandse toerisme en daardoor op een afremming van het uitgaand toerisme. In het verleden is ook aandacht besteed aan het stimuleren van het binnenlands toerisme, het accent heeft echter altijd gelegen op het stimuleren van het inkomend toerisme. Zo wordt bijvoorbeeld van de promotiegelden van het Nationaal Bureau voor Toerisme slechts ongeveer 10% in het binnenland besteed en is van de via de VVV-kantoren verstrekte informatie slechts 30% voor de eigen bevolking bestemd. Een uitzondering vormt de in 1979 opgezette nationale advertentiecampagne om grotere bekendheid te geven bij de Nederlanders aan de vakantiemogelijkheden in eigen land, waarbij vooral aandacht werd geschonken aan de geneugten van Nederland als kort-vakantieland om in te spelen op de tendentie dat naast de 'grote vakantie' nog één of meer kortere vakanties worden ondernomen. Er zijn drie argumenten aan te geven waarom het zinvol is meer aandacht te besteden aan het binnenlandse toerisme c.q. een consumptiebeleid ter zake te voeren:

1. de stijging van de vervoerskosten en de economische recessie zullen waarschijnlijk de tendentie in de hand werken om dichter bij huis op vakantie te gaan, zowel voor Nederlanders als voor buitenlanders. Een beleid gericht op het bevorderen van het inkomend toerisme wordt bemoeilijkt door deze tendentie, een beleid gericht op het bevorderen van het binnenlands toerisme wordt hierdoor juist vergemakkelijkt.

<sup>49</sup> Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (NRIT), *Nederland als vakantieland*; Breda, 1980.

2. De bestedingen van een Nederlandse vakantieganger in Nederland zijn gemiddeld genomen aanmerkelijk groter dan die van een buitenlander in Nederland. Het brengt dus meer op een Nederlander te bewegen in eigen land op vakantie te gaan dan een buitenlander te bewegen in Nederland op vakantie te gaan.

3. In de Nota toeristisch beleid wordt ten aanzien van het inkomend toerisme gesteld dat er geen sprake van zou zijn dat buitenlanders Nederland als toeristenland minder waarderen maar dat het stagneren van het buitenlandse bezoek te wijten is aan de relatieve duurte van het Nederlandse toeristisch produkt. Inderdaad doet zich vanaf 1978 onder invloed van een relatieve kostendaling een lichte stijging van het inkomend toerisme voor. Hieruit blijkt dat aan het effect van buitenlandse promotie wellicht minder belang moet worden toegekend dan tot nu toe het geval is geweest.

Dat bij het toepassen van een consumptiebeleid op het toeristisch gebied rekening dient te worden gehouden met randvoorwaarden is evident. Met name de doelstellingen van het milieubeleid en van de ruimtelijke ordening zijn belangrijk, maar ook door het toeristisch systeem zelf kunnen grenzen worden gesteld.

Tussen toerisme en milieu is een tweeledige samenhang aanwezig. Enerzijds vormt de omgeving een belangrijke factor bij de meeste toeristische activiteiten. Toeristen zoeken graag landschappelijk aantrekkelijke en cultuur-historisch interessante plaatsen op. Anderzijds heeft het toerisme een belangrijke, vaak negatieve, invloed op de omgeving: bijvoorbeeld de visuele aantasting van het landschap door de vestiging van accommodaties en de schade berokkend aan het natuurlijk milieu door betreding door toeristen.

De ruimtelijke problematiek is er een van schaarste. Hoewel het toerisme op zich relatief gezien niet veel beslag op ruimte legt, moet daarom bij iedere gebiedsbestemming het belang van recreatie afgewogen worden tegen andere belangen; ook wordt wel getracht de diverse functies van de ruimte te verweven.

De grenzen aan stimulering vanuit het toeristisch systeem zelf betreffen zowel vraag als aanbod van toeristische diensten. De vraag kan in principe gestimuleerd worden totdat volledige bezetting van de toeristische capaciteit gerealiseerd is. Uitbreiding van het aanbod is slechts aan de orde indien de capaciteit in de deelsectoren in het hoogseizoen volledig wordt benut.

Afgezien van de investeringsproblematiek van het bedrijfsleven is de mate waarin het buitenlands toerisme bevorderd kan worden, dus afhankelijk van capaciteit en capaciteitsbenutting. In tabel 8.21 worden ramingen weergegeven van het NRIT van overschotten en tekorten aan binnenlandse toeristische accommodaties in 1985, bij ongewijzigd beleid.<sup>50</sup>

**Tabel 8.21. Binnenlandse toeristische en seizoenrecreatieve accommodaties; aanbod in 1978, ramingen van overschotten in 1985 bij ongewijzigd beleid.**

Logiesvormen	Aanbod in 1978 (x 1000)	Overschotten in 1985 (x 1000)
Hotels/pensions	120	26
Bungalows/zomerhuisjes	47	3
Toeristische plaatsen	103	23
Huurboten	4	1
Kamphuizen	41	9
Vaste standplaatsen	216	-79
Ligplaatsen boten	103	-52

Bron: NRIT: *Toeristische planning*, op. cit..

<sup>50</sup> Nederlands Research Instituut voor recreatie en toerisme (NRIT), *Toeristische planning – een aanzet tot een planningsysteem ten behoeve van het toeristisch overheidsbeleid*, deel I: Macro fase. Breda, 1981.

Er blijkt zich dan een overschot aan accommodatie voor te doen bij de hotels/pensions en de toeristische plaatsen, terwijl zich tekorten voordoen voor vaste standplaatsen en ligplaatsen voor boten met overnachtingsmogelijkheden.

Gegeven de randvoorwaarden van milieu, ruimtelijke ordening, en vanuit het toeristisch systeem zelf, ligt een differentiatie in het stimuleringsbeleid ten aanzien van het binnenlands toerisme voor de hand; de mate waarin verschillende vormen van toerisme/recreatie geconfronteerd worden met genoemde randvoorwaarden is immers verschillend. Zo bestaan er bijvoorbeeld voor de watersport slechts weinig mogelijkheden tot expansie, aangezien in vele gebieden in Nederland de capaciteitsgrens van de wateren en van natuurlijk milieu al is bereikt.

In de bungalowsector doen zich bij vraagstimulerend beleid eveneens snel knelpunten voor, terwijl deze sector door de hoge investeringen die daarvoor nodig zijn qua aanbod op korte termijn niet erg flexibel is. De kampeersector biedt enige mogelijkheden tot expansie. De hotelsector leent zich het meest voor een stimulerend beleid, aangezien deze een relatief geringe aanslag op milieu en ruimte met zich brengt, terwijl de hotelcapaciteit ruimte laat voor vraagstimulering. Een bijkomend argument ten gunste van het stimuleren van het hotel- en congresstoerisme is de hoge arbeidsintensiteit ervan. Hierbij dient echter bedacht te worden dat het aantal hotels in Nederland dat vrijwel uitsluitend draait op het vakantiegebeuren, in verhouding tot de totale aanwezige capaciteit beperkt is. Het hotelwezen binnen de randstand is toeristisch gezien ook nog vrijwel afhankelijk van buitenlandse bezoekers. De aangrijpingspunten voor een consumptiebeleid in de hotelsector zijn dan ook beperkt.

In het algemeen is voor het realiseren van een consumptiebeleid gericht op het stimuleren van het binnenlands toerisme een overheidsmarketingplan — in nauw overleg met het bedrijfsleven opgesteld — noodzakelijk. In dit overheidsmarketingplan dient de differentiatie naar sectoren tot uitdrukking te komen om met de verschillen ten aanzien van randvoorwaarden, realiseerbaarheid, effectiviteit van de toe te passen instrumenten, de kosten daarvan, de behoeften van de toerist met betrekking tot produkten en dergelijke, rekening te kunnen houden. Om een marketingbeleid te kunnen voeren is het noodzakelijk dat de processen die zich in de toeristische sector afspelen, beter gevolgd worden. Een gedifferentieerd beleid kan alleen gevoerd worden indien de preferenties van de potentiële vakantieganger worden gespecificeerd naar marktsegmenten. Zo is het van belang na te gaan hoe het vakantiebesluitvormingsproces bij de consument tot stand komt en is het van belang het imago van het eigen land bij de Nederlandse vakantieganger te onderzoeken en de motivatie om in het buitenland op vakantie te gaan. Bij het opzetten van het marketingbeleid kan dan rekening gehouden worden met het verblijfsrecreatieve gedrag en de toeristische voorkeur van de Nederlandse bevolking. Ook is het van belang na te gaan in welke behoeften een bepaalde vorm van vakantie voorziet. Bij de huidige stand van zaken wat betreft de beschikbare statistische gegevens is het afleiden van marktsegmenten problematisch. Kortom, meer onderzoek is noodzakelijk. Te denken valt hierbij aan systematische gegevensverzameling, preferentie-onderzoeken enzovoort.

De instrumenten die bij een stimulering van het binnenlandse toerisme gehanteerd kunnen worden, zijn van tweeërlei aard, namelijk algemeen en selectief. Algemene instrumenten zijn promotie en vakantiespreiding. Onder promotie wordt hierbij verstaan het geven van informatie en voorlichting en het voeren van propaganda. Een goed georganiseerd informatie- en bemiddelingsstelsel is van belang, omdat het thans voor de Nederlandse vakantieganger nog eenvoudiger is om via een reisarrangement te boeken voor bijvoorbeeld een bungalow in het buitenland dan voor een vakantiehuisje in eigen land. Vakantiespreiding in de tijd en de ruimte is van belang zowel vanuit werkgelegenheidsoverwegingen als ter verlichting van de druk op de toeristische accommodaties. Vakantiespreiding in de tijd is belangrijk voor het dempen van de fluctuaties in de werkloosheid in de toeristische sector en voor een betere benutting van de accommodaties; vakantiespreiding in de ruimte kan voor gebieden met een hoge werkloosheid bijdragen tot een verlichting daarvan en



kan bijvoorbeeld voor gebieden als de kuststreek en de Veluwe, die toeristische concentratiegebieden vormen, bewerkstelligen dat aan belangen van natuur en landschap meer recht wordt gedaan. Een van de mogelijkheden om seizoensverlenging te verkrijgen is het bevorderen van slecht-weervoorzieningen.

De vakantiespreiding krijgt overigens in het overheidsbeleid de nodige aandacht. In het eindadvies van de 'Interdepartementale Coördinatiecommissie Vakantiespreiding Bedrijfsleven en Onderwijs' wordt gepleit voor:

- verlenging van de spreidingsperiode van de zomervakantie van 8 naar 10 weken;
- regionale spreiding van de herfstvakantie;
- afschaffing van de landelijke collectieve bouwvakanties.

Uitgaande van de verdeling van de 'onvrije' vakanties over de seizoenen kan berekend worden dat de voorgestelde verlenging van 8 naar 10 weken een verschuiving van  $\pm 350.000$  vakanties van hoog- naar niet-hoogseizoen zou betekenen; in termen van accommodatie zou dit een vermindering van de bezetting met ongeveer 8% betekenen.

De selectieve instrumenten die bij een stimulering van het binnenlands toerisme gehanteerd kunnen worden, zijn:

- promotie: het geven van gerichte informatie en voorlichting, het voeren van propaganda gericht op de onderscheiden marktsegmenten;
- prijs- en subsidiebeleid: het effectiever toepassen van het prijsbeleid waardoor de concurrentie met het buitenland verbetert; het selectief toepassen van het subsidiebeleid, bijvoorbeeld op regionaal niveau om de ruimtelijke spreiding van het toerisme te bevorderen;
- handhaving van de kwaliteit van de toeristische voorzieningen.

Met name dit laatste instrument is van groot belang aangezien een grote groep recreanten de voorkeur geeft aan een mooie, rustige en natuurlijke omgeving zonder dat daarbij veel behoefte is aan voorzieningen. In het huidige toeristische beleid wordt aan dit niet-marktaspect van het toerisme te weinig aandacht geschonken zodat een intensivering van het beleid op dit punt een hoge prioriteit verdient.

Een schatting van de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde stimulering van het binnenlands toerisme om het uitgaand toerisme af te remmen, is achterwege gebleven omdat de toeristische planning nog in zijn kinderschoenen staat en het beleidsinstrumentarium ter effectuering van een dergelijke planning nog nauwelijks is ontwikkeld. Met name ontbreekt een informatiesysteem om het beoogde gedifferentieerde beleid te kunnen ontwikkelen. Gegeven echter het feit dat uit elke toename van het binnenlands toerisme ten koste van het uitgaand toerisme werkgelegenheid voortvloeit zonder dat elders in Nederland werkgelegenheid verloren gaat — zoals wel het geval zou zijn bij een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer — en bovendien de toeristische sector een hoge arbeidsintensiteit en hoge multiplier bezit, kan een consumptiebeleid met een gering resultaat reeds een aanzienlijke werkgelegenheid opleveren. Een bijdrage van een consumptiebeleid op toeristisch gebied aan de werkgelegenheid in de orde van grootte van enkele tienduizenden manjaren lijkt dan ook niet onrealistisch.

## **8.6 Samenvatting en conclusies**

### **8.6.1 Samenvatting**

In het oriëntatieterrein 'Consumptie en werkgelegenheid' is de gedachten-gang uitgewerkt dat door een beïnvloeding van de aard van de particuliere consumptie werkgelegenheid gecreëerd kan worden. In eerste instantie zijn daartoe ontwikkelingen in het particuliere consumptiepatroon beschreven en geanalyseerd.

De consumptieve bestedingen per hoofd van de bevolking, die in de eerste helft van deze eeuw vrij constant bleven, zijn in de tweede helft enorm snel gestegen, zó dat ze in 1980 in reële termen ruim  $2\frac{1}{2}$  maal zo groot waren als

in 1950. Deze explosieve stijging is gepaard gegaan met grote veranderingen in het consumptiepatroon. De verdeling in reële termen tussen voedings- en genotmiddelen, duurzame consumptiegoederen en overige goederen en diensten was in 1950 ongeveer 40-40-20; in 1980 was dit ongeveer 20-50-30. Deze verandering heeft zich met name in de jaren zestig voorgedaan, in de jaren zeventig was er sprake van een zekere stabilisering in de verdeling van de consumptie over genoemde drie bestedingscategorieën. De verklaring van deesignaleerde wijzigingen over de periode 1920—1980 is slechts in globale termen gegeven, waarbij als determinanten zijn onderscheiden: inkomen, prijzen en niet-economische factoren.

De kwantitatieve analyse van de ontwikkelingen in het consumptiepatroon is beperkt gebleven tot de periode 1969—1979. Hierbij is het consumptiepatroon ingedeeld in negen categorieën. In de analyseperiode zijn met name de per capita bestedingen van de categorieën 'vervoer' en 'ontspanning' snel gestegen met een jaarlijks reëel groeipercentage van 6,8; iets minder snel namen de bestedingen aan buitenlands toerisme toe, met reëel 4,7% per jaar. Bij de gemiddelde bestedingsontwikkeling bleef de categorie 'kleding' met een gemiddelde per capita bestedingsdaling van 0,1% per jaar sterk achter. Genoemde ontwikkelingen zijn geanalyseerd door, uitgaande van geschatte inkomenselasticiteiten en a priori aangenomen prijselasticiteiten, de residuele trends in de bestedingen te schatten. Het aldus verkregen beeld geeft een tamelijk bevredigende verklaring voor de consumptieve ontwikkelingen in genoemde periode. De analyse biedt echter voor een inzicht in de toekomstige consumptieve ontwikkelingen weinig houvast, gegeven de gemaakte veronderstellingen en het hoge niveau van aggregatie. Voor de kwantificering van de toekomstige ontwikkelingen is daarom gebruik gemaakt van in het kader van het WRR-project 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' uitgevoerde berekeningen, waarvan de resultaten samenvattend zijn weergegeven.

Een inzicht in de urgentie van een beïnvloeding van het particuliere consumptiepatroon met het oog op de werkgelegenheid is verkregen door een analyse van de relatie consumptiepatroon — werkgelegenheid. In de loop van de tijd en onder invloed van verschillende factoren ontstaan in het particuliere consumptiepatroon verschuivingen van tweeërlei aard. In de eerste plaats verandert de verdeling van de consumptievraag over de leverende sectoren. In de tweede plaats verandert de verdeling van de consumptieve vraag over binnenlands geproduceerde en geïmporteerde goederen. Beide tendenties hebben in de jaren zeventig verschillende gevolgen voor de werkgelegenheid gehad. De eerste tendentie had een positief werkgelegenheidseffect van ongeveer 2.500 manjaren per jaar, de tweede tendentie een negatief effect van ongeveer 10.000 manjaren per jaar. De overall-tendentie was dus negatief ter grootte van 7.500 manjaren per jaar. In de toekomst lijken er zich geen veranderingen voor te gaan doen wat betreft beide tendenties.

In het kader van een bevordering van de werkgelegenheidssituatie is het dienstig beide genoemde tendenties te beïnvloeden. Aan de negatieve tendentie, met als hoofdoorzaak de verslechterende concurrentiepositie op de binnenlandse markt van met name de industrie, is aandacht geschonken in het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie', waarin onder andere gepleit wordt voor een revitalisering van de gevoelige sector, een sector die blijkens bovenstaande gegevens voorop loopt wat betreft het verlies aan binnenlands marktaandeel. Aan de positieve tendentie is in dit hoofdstuk aandacht geschonken, waarbij onderzocht is of er mogelijkheden zijn om, door beleid gericht op beïnvloeding van het particuliere consumptiepatroon, genoemde positieve tendentie te versterken. Een dergelijk beleid vraagt om legitimering omdat ingegrepen wordt in de vrijheid van consumenten. Er dient met andere woorden een afweging plaats te vinden tussen de inperking van de consumptievrijheid en de creatie van werkgelegenheid. Op a priori gronden bestaan er geen redenen om consumptie ten opzichte van werkgelegenheid te bevoordelen en de consumptievrijheid als iets onaantastbaars te beschouwen. Beide voorzien in behoeften van de mens. Daarnaast kan gesteld worden dat het begrip consumptievrijheid aan betekenis heeft verloren door de veelheid van invloeden waaraan

het consumptieproces en de consument blootstaan (informatiehiaten, reclame-technieken e.d.). Van een absolute consumptievrijheid is geen sprake, hetgeen mede moge blijken uit het feit dat van overheidswege een beleid wordt gevoerd om de consument te beschermen en voor te lichten. De vraag of een beïnvloeding van de consumptie ten einde de werkgelegenheid te stimuleren geoorloofd is, kan slechts binnen het politieke besluitvormingsproces beantwoord worden. Het antwoord zal mede afhangen van het instrumentarium dat bij een consumptiebeleid gehanteerd zal worden. Immers, het gaat hier om een discrepantie tussen preferenties van individuele consumenten en een sociaal-economische doelstelling waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet. Ten aanzien van de wenselijkheid van een dergelijk afwegingsproces heerst al een zekere mate van maatschappelijke consensus.

Welk instrumentarium bij een consumptiebeleid gehanteerd kan en mag worden is niet a priori vast te stellen en zal afhangen van de specifieke omstandigheden waaronder het beleid zal worden toegepast. Om dit te verduidelijken en de centrale gedachte van dit hoofdstuk nader te concretiseren zijn enkele beleidsterreinen, waarbij de invloed van de overheid op de consumptie reeds aanzienlijk is, onder de loep genomen: de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer en het toerisme. Deze beleidsterreinen zijn mede gekozen omdat aan de consumptie op deze gebieden een kleine importquote en/of een hoge arbeidsintensiteit verbonden is.

Op het gebied van de volkshuisvesting is de verantwoordelijkheid van de overheid groot, mede door het primaire karakter dat de woonconsumptie heeft. Die verantwoordelijkheid heeft de overheid eveneens — blijkens de sociaal-economische doelstellingen — voor de werkgelegenheid, dus ook voor de aanzienlijke werkgelegenheid die verbonden is aan de nieuwbouw en het onderhoud van woningen. In het begin van de jaren tachtig werd de overheid geconfronteerd met enerzijds een groot tekort aan woningen en een grote behoefte aan renovatie, herstel-, ver- en nieuwbouw van woningen en anderzijds een grote werkloosheid in de bouwnijverheid. De mogelijkheden voor de overheid om stimulerend op te treden in de sfeer van de volkshuisvesting waren echter beperkt omdat in de loop der jaren zeventig een steeds groter beslag op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is gelegd door woonsubsidies en zogenoemde liquiditeitstekorten. Bij ongewijzigd beleid zal dit beslag nog verder toenemen. Een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting kan een bijdrage leveren tot het oplossen van de problemen in de vorm van een beleid gericht op het verhogen van de woonlasten. Uitgaande van de bestaande verdeling van woonlasten over de inkomensgroepen blijken de mogelijkheden hiertoe zowel in de huur- als de koopsector aanwezig. Voor de huursector kan een woonlastenverhoging bewerkstelligd worden door de introductie van een huurbelasting of de doorvoering van een huurharmonisatie in combinatie met een stelsel van individuele huursubsidies. Voor de koopsector ligt een verhoging van het huurwaardeforfait voor de hand. Aangezien er geen rechtstreekse koppeling bestaat tussen de hoogte van de woonlasten en woningbouwinitiatieven, is uitgangspunt en voorwaarde bij de besproken ingreep in de consumptie dat de vrijkomende middelen besteed worden voor de creatie van werkgelegenheid in de bouwnijverheid. Zo wordt — mits volledige afwenteling wordt voorkomen — aan de ene kant de consumptie afgeremd door een gedwongen verhoging van de woonlasten en worden de consumptieve mogelijkheden aan de andere kant verruimd doordat meer en/of betere woningen ter beschikking komen.

Op het gebied van het verkeer en vervoer blijkt uit de ontwikkeling van het consumptieve bestedingspatroon de grote behoefte aan mobiliteit. De consument als individu blijkt daarbij een grote voorkeur te hebben voor de auto als vervoermiddel. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat hij als autogebruiker vrijwel alleen de voordelen van zijn vervoermiddel ervaart en niet of nauwelijks wordt geconfronteerd met de maatschappelijke offers die het autosysteem vraagt: offers op het gebied van schaarse ruimte, milieuhygiëne,

leefbaarheid, landschappelijk schoon, veiligheid en dergelijke. De overheid, die verantwoordelijk is voor het afwegen van baten en offers van het gehele vervoerssysteem, voert daarom een beleid dat gericht is op een vermindering van de stijging van het autogebruik en een bevordering van het openbaar vervoer. Dit beleid is in feite gebaseerd op de problemen die een verdere groei van het autogebruik met zich zou brengen. Hierbij kunnen zowel instrumenten van ruimtelijke ordening als fysieke en financiële instrumenten worden gehanteerd; een gecombineerde toepassing van deze instrumenten zou niet alleen een selectief autogebruik maar ook een selectief openbaar-vervoergebruik kunnen bevorderen. Voor het concretiseren van het denkbeeld 'consumptie en werkgelegenheid' op het gebied van verkeer en vervoer heeft de Raad een inventarisatie laten maken van de werkgelegenheid die gecreëerd zou worden bij het uitvoeren van vijftig projecten die te zamen negatieve neveneffecten van het vervoerssysteem inperken en daarnaast onvervulde mobiliteitsbehoeften bevredigen. Deze inventarisatie raamt de werkgelegenheid die door het tienjarig-actieprogramma, zonder inweging van de financieringsvoorwaarde, gecreëerd wordt per saldo op ruim 65.000 manjaren. Hiermee is echter jaarlijks een bedrag gemoeid van f 3,9 miljard (prijzen 1978) waarvan f 3,5 miljard ten laste van de overheid. Wanneer hieruit een selectie wordt gemaakt en alleen openbaar vervoerprojecten beschouwd worden is de financieringslast voor de overheid dragelijk(er). Er worden dan 25.000 arbeidsplaatsen gecreëerd, waarmee voor de overheid een bedrag gemoeid is van 1,3 miljard/jaar (prijzen 1978), waarvan 1 miljard/jaar exploitatietekorten. De beschikbaarheid en flexibiliteit van het openbaar vervoerssysteem nemen door de voorgestelde maatregelen toe en er wordt meer gebruik gemaakt van het openbaar vervoer; de consumptieve uitgaven ter zake stijgen met ongeveer 25%.

De ontwikkelingen op toeristisch gebied in de jaren zeventig zijn vanuit sociaal-economische gezichtspunten bijzonder ongunstig geweest. De reisverkeerbalans verslechterde sterk, waarmee een aanzienlijke werkgelegenheid in de toeristische sector verloren ging. De oorzaak van de verslechtering van de reisverkeerbalans is gelegen in zowel de snel groeiende Nederlandse toeristenstroom naar het buitenland als de stagnerende buitenlandse toeristenstroom naar Nederland. Wat dit laatste betreft neemt Nederland in Europa een duidelijke uitzonderingspositie in. De urgentie van een consumptiebeleid op het gebied van toerisme dat beoogt het toerisme in Nederland te bevorderen, behoeft daarmee nauwelijks verdere uitleg, te meer daar bij ongewijzigd beleid een toenemend tekort op de reisverkeerbalans en een verder verlies aan werkgelegenheid verwacht wordt. Dat het legitiem geacht wordt om de aard van de consumptieve bestedingen hier te beïnvloeden, blijkt uit de Nota toeristisch beleid waarin gesteld wordt dat het van belang is dat het toerisme een grotere plaats krijgt binnen het beleid ter bevordering van de werkgelegenheid. De grenzen van de stimuleringsmogelijkheden worden bepaald door de doelstellingen van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening en door de structuur en omvang van het toeristisch systeem, daar bij een stimulering tekorten aan logiesvormen op kunnen treden. Aangezien de mate waarin de verschillende vormen van toerisme/recreatie met deze grenzen geconfronteerd worden verschillend is, ligt een differentiatie in het stimuleringsbeleid voor de hand. Voor het realiseren van een toename van het binnenlands toerisme is daarom een overheidsmarketingplan noodzakelijk, waarin een segmentatie tot uitdrukking komt met daaraan gekoppeld marketinginstrumenten. Het instrumentarium, dat bij de bevordering van het toerisme in Nederland al dan niet gedifferentieerd toegepast kan worden, is veelzijdig: vakantiespreiding, promotie-, prijs- en subsidiebeleid, handhaving van de kwaliteit van de toeristische voorzieningen.

### 8.6.2 *Evaluatie en conclusies*

Een evaluatie van het drietal aanknopingspunten voor het beleid kan plaatsvinden op basis van criteria als consumptievrijheid, instrumentarium en urgen-

tie. Voorts kan een schatting gemaakt worden van de consequenties van het voorgestelde beleid in het licht van sociaal-economische doelstellingen en doelstellingen van het facettenbeleid. Op basis van een dergelijke positionering van de drie aanknopingspunten voor het beleid kan een 'rode draad' ontwikkeld worden om conclusies te trekken over de beleidsmatige betekenis van het denkbeeld 'Consumptie en werkgelegenheid'.

De afweging die bij het voeren van een consumptiebeleid gemaakt zal moeten worden tussen de inperking van de consumptievrijheid en de uitbreiding van de werkgelegenheid, is reeds uitvoerig aan de orde gesteld. Wanneer de consumptievrijheid mede opgevat wordt in de zin van mogelijkheden om te consumeren, kunnen ten aanzien van de aanknopingspunten voor het beleid een aantal conclusies getrokken worden. Op het gebied van de volkshuisvesting betekent het voorgestelde consumptiebeleid aan de ene kant een vermindering van de consumptievrijheid doordat de gemiddelde woonlasten een groter beslag leggen op de consumptieve uitgaven en aan de andere kant een vergroting van de consumptiemogelijkheden doordat het aanbod van woningen door renovatie, herstel- ver- en nieuwbouw verruimd wordt. Ook op het gebied van verkeer en vervoer is de beïnvloeding van de consumptievrijheid niet éénduidig. Enerzijds wordt de consumptievrijheid verkleind doordat voor de stimulering van het openbaar vervoersysteem overheidsmiddelen gebruikt zullen moeten worden die ten laste komen van het besteedbaar inkomen, en doordat het beleidsinstrumentarium gericht is op zowel een selectief autogebruik als een selectief openbaar-vervoergebruik. Anderzijds vergroot het verbeterde openbaar-vervoersysteem de consumptiemogelijkheden met name voor de zogenoemde 'vervoersarmen'. Het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van het toerisme beïnvloedt in principe de consumptievrijheid niet of nauwelijks, gegeven het daarbij te hanteren beleidsinstrumentarium.

De noodzaak van het voeren van een consumptiebeleid zal in het licht van de onderhavige probleemstelling afhankelijk zijn van het voortduren van de werkloosheid. Voorts dienen voor de oordeelsvorming de repercussies voor een aantal sociaal-economische doelstellingen en doelstellingen van het facettenbeleid te worden onderzocht.

Ten aanzien van de werkgelegenheid kan elke voorgestelde vorm van consumptiebeleid per saldo positief uitwerken. Van het beleid op het gebied van het toerisme kan in deze in principe de grootste bijdrage worden verwacht, aangezien aan een verschuiving van buitenlandse naar binnenlandse bestedingen alleen werkgelegenheidscreatie verbonden is, terwijl bij volkshuisvesting en verkeer en vervoer ook sprake is van werkgelegenheidsvernietiging door een herallocatie van binnenlandse consumptieve bestedingen. Met behulp van een econometrisch model van Muller zijn berekeningen uitgevoerd om een inzicht te verkrijgen in de werkgelegenheidsconsequenties van het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer. Uit deze modelberekeningen blijkt dat, indien de voorgestelde verhoging van de consumptie van woondiensten geïnvesteerd wordt in de bouwrijverheid, per saldo een werkgelegenheid gegenereerd wordt in de orde van grootte van tienduizend manjaren. De uitkomsten van de modelberekeningen ten aanzien van verkeer en vervoer wijzen uit, dat de werkgelegenheid die jaarlijks gecreëerd wordt in de exploitatiesfeer van het openbaar vervoer voor een deel ten koste gaat van werkgelegenheid in andere sectoren. Per saldo wordt eveneens een werkgelegenheid gegenereerd in de orde van grootte van tienduizend manjaren. Ten aanzien van toerisme zijn geen modelberekeningen uitgevoerd omdat hier het beleidsinstrumentarium nog nauwelijks ontwikkeld is.

Ten aanzien van de betalingsbalans geldt dat van elke voorgestelde vorm van consumptiebeleid een positief effect verwacht mag worden, dat in principe op het gebied van het toerisme het grootst zal zijn.

De inkomensverdeling wordt expliciet door het consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting beïnvloed. De voorgestelde verhoging van de woonlasten drukt met name op de hogere inkomensgroepen waardoor het beleid een nivellerende werking heeft.

Het milieu wordt beïnvloed door het voorgestelde beleid op het gebied van het verkeer en vervoer en het toerisme. In positieve zin door het eerstgenoemde beleid aangezien bijvoorbeeld het personenautovervoer thans per reiziger/kilometer nog viermaal zoveel luchtverontreiniging veroorzaakt als het openbaar vervoer. In negatieve zin door het laatstgenoemde beleid, aangezien een toename van het binnenlands toerisme de druk op de natuurgebieden in Nederland zal vergroten. Het voorgestelde beleid op het gebied van verkeer en vervoer brengt bij de huidige bezettingsgraad en stand van de techniek nog energiebesparing met zich mee aangezien momenteel het particuliere autovervoer per personenkilometer nog ruim 1,6 keer zoveel energie verbruikt als het openbaar vervoer.

Een macro-economische grootheid die naast de sociaal-economische doelstellingen nog van belang is, is de verhouding particuliere/collectieve uitgaven. Deze verhouding wordt door het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer beïnvloed. Er vindt een verschuiving plaats van particuliere naar collectieve uitgaven, hetgeen onder de huidige omstandigheden als negatief te beoordelen is.

De urgentie van een te voeren consumptiebeleid hangt af van de macro-economische consequenties en de consequenties voor de facetten, maar kan ook aan andere criteria worden afgemeten. Gemeten aan maatschappelijke spanningen is een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting het meest urgent aangezien er enerzijds een grote woningnood heerst en er anderzijds een grote werkloosheid in de bouwnijverheid bestaat. Gemeten aan (toekomstige) afhankelijkheid van buitenlandse ontwikkelingen, in dit geval op energiegebied, is beleid op het gebied van verkeer en vervoer aan de orde. Sterke en plotselinge energieprijstijgingen zouden immers kunnen leiden tot een distorsie van het verkeers- en vervoersysteem doordat — al dan niet vanwege een energierantsoenering — het personenautovervoer sterk afneemt en het openbaar vervoer niet in staat is de daarmee samenhangende grote toeloop op te vangen.

De consumentenvoorkeur voor de richting waarin de voorgestelde vormen van consumptiebeleid tenderen, is gering. Uit de analyses van de ontwikkelingen in het consumptiepatroon kwam naar voren dat met name ten aanzien van het openbaar vervoer de consumentenvoorkeur negatief is, waarbij echter aangetekend dient te worden dat hierin de laatste tijd verandering lijkt te komen.

Conclusies over de beleidsmatige betekenis van het denkbeeld 'Consumptie en werkgelegenheid' dienen uiteraard getrokken te worden in het licht van de bijdrage die verwacht mag worden ten aanzien van de oplossing van de werkloosheidsproblematiek. Van een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer kan per saldo een werkgelegenheid in de orde van grootte van 20.000 manjaren verwacht worden. De potentiële bijdrage van een consumptiebeleid op het gebied van het toerisme is weliswaar veel groter, maar het beleidsinstrumentarium om de mogelijke bijdrage om te zetten in een werkelijke ontbreekt vooralsnog grotendeels.

Bij de berekeningen kunnen nog enkele kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats belooft het bedrag dat met het voorgestelde beleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer is gemoeid f 4 miljard (prijzen 1981). Ten opzichte van de totale consumptieve bestedingen in 1981 (ter grootte van bijna f 200 miljard) lijkt dit gering, maar hierbij dient te worden bedacht dat hiervan slechts een beperkt deel voor herallocatie beschikbaar is. In de tweede plaats is bij de berekening van de netto-werkgelegenheidseffecten aangenomen dat de 'lasten' van het voorgestelde consumptiebeleid naar rato over de bestedingsposten verdeeld zijn. Indien het consumptiebeleid naast een gerichte stimulering van bepaalde bestedingen eveneens een gerichte afremming van andere bestedingen zou inhouden, dan zouden de werkgelegenheidseffecten groter kunnen zijn dan nu is berekend. In de derde plaats is het instrumentarium van het voorgestelde consumptiebeleid beperkt toegepast en is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaand overheidsbeleid ter zake, met andere woorden: de grenzen van de mogelijkheden van een consumptiebeleid zijn nog

niet afgetast. In de vierde plaats zullen de werkgelegenheidseffecten geringer zijn, indien de ruimte voor overheidsbestedingen niet reëel vrijgemaakt kan worden, doordat de aantasting van het reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen door afwentelingsreacties wordt gecompenseerd. Tenslotte kunnen ook de weerstanden in de maatschappij tegen bepaalde vormen van consumptiebeleid aanzienlijk zijn.

Vooralsnog lijken evenwel de mogelijkheden om via een consumptiebeleid werkgelegenheid te creëren zeker aanwezig en op onderdelen zelfs veelbelovend. Indien het consumptiebeleid uitgebreid zou worden naar omvang, aard en instrumentarium kan wellicht een jaarlijkse werkgelegenheidscreatie in de orde van grootte van enkele tienduizenden manjaren bereikt worden. Een uitbreiding naar omvang van beleid in de zin van uitbreiding naar andere deelterreinen is zeer wel plausibel. Een ander aspect van het consumptiebeleid dat bij de evaluatie van de aanknopingspunten voor het beleid duidelijk naar voren is gekomen, is dat een consumptiebeleid nooit alleen gericht kan worden op werkgelegenheidscreatie en dat er sprake moet zijn van een wisselwerking tussen consumptiebeleid en het sociaal-economische- en facettenbeleid.

**BIJLAGE 8.1. Indeling van de binnenlandse consumptieve bestedingen in categorieën, zoals gehanteerd in staat 7 en 8 van de Nationale Rekeningen.**

### **1. VOEDINGSMIDDELEN, DRANKEN EN TABAK**

Voedingsmiddelen:

- brood en meel
- vlees
- vis
- melk, kaas en eieren
- eetbare oliën en vetten
- groenten en fruit (behalve aardappelen en andere knolgewassen)
- aardappelen, maniok en andere knolgewassen
- suiker
- koffie, thee, cacao
- andere voedingsmiddelen, incl. conserven en suikerwerk

Alcoholvrije dranken

Alcoholhoudende dranken

Tabak

### **2. KLEDING EN SCOEISEL**

Kledingartikelen inclusief reparatiekosten

Schoeisel inclusief reparatiekosten

### **3. HUUR EN BIJKOMENDE KOSTEN, VERWARMING EN VERLICHTING**

Huur en kosten van waterverbruik

Verwarming en verlichting

### **4. MEUBELLEN, HUISHOUDELIJKE APPARATEN EN GEREEDSCHAPPEN, ALSMEDE DAGELIJKS ONDERHOUD**

Meubelen en daarbij behorende artikelen, tapijten en overige vloerbedekkingen en reparatiekosten

Huishoudelijke artikelen van textiel, overige stoffering en reparatiekosten

Verwarmingsapparaten en keukenmachines, koelkasten, wasmachines en andere huishoudelijke apparaten inclusief accessoires en reparatiekosten

Vaat- en glaswerk en huishoudelijke gebruiksvoorwerpen inclusief reparatiekosten

Goederen en diensten voor dagelijks onderhoud van de woning, inclusief huishoudelijke hulp

Huishoudelijke hulp

### **5. MEDISCHE VERZORGING**

Geneesmiddelen en farmaceutische producten

Therapeutische apparaten en materialen

Diensten van artsen, verpleegsters en andere medisch geschoolden

Verpleging in ziekenhuizen en soortgelijke instellingen

### **6. VERVOER EN VERKEER**

Voertuigen

Uitgaven in verband met gebruik van voertuigen

Vervoersdiensten

P.T.T.-diensten

### **7. ONTWIKKELING EN ONTSPANNING**

Apparaten en toebehoren inclusief reparatiekosten

Ontspanning en ontwikkeling exclusief hotels, restaurants en cafés

Boeken, kranten en tijdschriften

Onderwijs



## 8. OVERIGE GOEDEREN EN DIENSTEN

Lichamelijke verzorging en voorwerpen voor persoonlijk gebruik

Overige artikelen n.e.g.

Uitgaven in restaurants, cafés en hotels

Financiële dienstverlening n.e.g.

Overige diensten n.e.g.

BIJLAGE 8.2. De voor de weergave van de resultaten gekozen sectorindeling

		CBS nr.
1. Primaire sector:	landbouw	1
	delfstoffenwinning	2
2. Voeding en genot:	voeding (veehouders)	3
	voeding (overig)	4
	dranken en tabak	5
3. Gevoelige sector:	textiel	6
	kleding	7
	leder en schoenen	8
	hout en meubelen	9
	papierindustrie	10
	grafische industrie en uitgeverij	11
	4. Intermediaire sector:	aardolie-industrie
	chemie	13
	bouwmaterialen, aardewerk, glas	14
	basismateriaal	15
5. Kapitaalgoederensector:	metaalproducten	16
	elektrotechniek	17
	transportmiddelen	18
	optische & overige	19
6. Overige nijverheid:	openbaar nut	20
7. Commerciële diensten	bouwnijverheid en bouwinstallatie	21
	groothandel en detailhandel	22
	hotels, cafés, restaurants	23
	reparatie van gebruiksgoederen	24
	zee- en luchtvaart	25
	overig transport en opslag	26
	communicatie	27
	banken, verzekeringen	28
	woningbezit	29
	zakelijke dienstverlening	30
	8. Overige diensten:	medische en veterinaire diensten
	cultuur, recreatie	32
	overige dienstverlening	33

BIJLAGE 8.3. Berekeningsmethodiek bij de analyse van de relatie consumptiepatroon – werkgelegenheid

Voor de verschuivingen in de verdeling van de binnenlandse consumptieve vraag over de bedrijfstakken geldt *per sector* voor de periode 1970–1975<sup>1</sup>:

$$\Delta CB(70-75) = \lambda_{1975} \cdot C_{1975} - \lambda_{1970} \cdot C_{1970}$$

waarbij  $\Delta CB(70-75)$  = verandering in de binnenlandse consumptieve vraag in de periode 1970–1975.

$\lambda_{1970}, \lambda_{1975}$  = binnenlands marktaandeel in 1970 respectievelijk 1975

$C_{1975}$  = consumptieve vraag in 1975

$C_{1970}$  = consumptieve vraag in prijzen 1975 en na op-hoging totdat totaal 1970 = totaal 1975

Deze verschuiving in de sectorale binnenlandse consumptieve vraag bestaat in feite uit twee componenten: de verschuiving in de sectorale consumptieve vraag 'structureffect' en de verschuiving in de sectorale verhouding binnenlandse productie/import (marktaandeeffect).

In symbolen geldt *per sector* voor de periode 1970–1975<sup>2</sup>:

$$\text{structureffect} = (C_{1975} - C_{1970}) \cdot \lambda_{1970}$$

$$\text{marktaandeeffect} = C_{1975} (\lambda_{1975} - \lambda_{1970})$$

De uiteindelijke gevolgen van de consumptieve veranderingen voor productie, werkgelegenheid en betalingsbalans zijn als volgt berekend:

$$\Delta x(k) = (I-A)^{-1} \cdot \Delta CB(k)$$

waarbij:  $\Delta x(k)$  = verandering van de productie in sector k

$\Delta CB(k)$  = verandering van de binnenlandse consumptieve vraag t.a.v. sector k

$I$  = eenheidsmatrix

$A$  = matrix van technische coëfficiënten van de input-output tabel 1975

$$\Delta l(k) = \lambda(k) \cdot \Delta x(k)$$

waarbij:  $\Delta l(k)$  = verandering in de werkgelegenheid van sector k

$\lambda(k)$  = werkgelegenheidscoëfficiënt van sector k in 1975

$$\Delta m(k) = \mu(k) \cdot \Delta x(k)$$

waarbij:  $\Delta m(k)$  = verandering in de invoer van sector k

$\mu(k)$  = invoerquote van sector k in 1975

<sup>1</sup> Naar analogie geldt voor de periode 1975–1985 per sector:  $CB(75-85) = C_{1985} \cdot \lambda_{1985} - C_{1975} \cdot \lambda_{1975}$ .

<sup>2</sup> Naar analogie geldt voor de periode 1975–1985 per sector structureffect =  $(C_{1985} - C_{1975}) \cdot \lambda_{1985}$ . marktaandeeffect =  $C_{1975} (\lambda_{1985} - \lambda_{1975})$ .

**BIJLAGE 8.4. Binnenlandse marktaandeelen en de verdeling van de consumptieve vraag over acht sectoren in 1970, 1975 en 1985**

Binnenlandse marktaandeelen voor consumptieve goederen en diensten in 1970, 1975 en 1985

	1970	1975	1985 <sup>1</sup>
1. Primaire sector	0,737	0,708	0,658
2. Voeding en genot	0,918	0,878	0,820
3. Gevoelige sector	0,615	0,470	0,243
4. Intermediaire sector	0,671	0,661	0,552
5. Kapitaalgoederensector	0,373	0,229	0,163
6. Overige nijverheid	1,000	1,000	1,000
7. Commerciële diensten	0,999	0,997	0,993
8. Overige diensten	1,000	1,000	1,000
<b>Totaal</b>	<b>0,869</b>	<b>0,851</b>	<b>0,796</b>

Verschuiving van de sectorale consumptieve vraag in de periode 1970–1975 en 1975–1985 bij twee groeiscenario's; in mln. gld. (prijzen 1975):

	1970–1975	1975–1985	
		1	Groeiscenario 2
1. Primaire sector	– 7	– 551	– 588
2. Voeding en genot	– 111	–1550	–1553
3. Gevoelige sector	–2613	– 931	–1227
4. Intermediaire sector	295	570	481
5. Kapitaalgoederen sector	791	2198	2083
6. Overige nijverheid	102	128	330
7. Commerciële diensten	– 128	– 165	10
8. Overige diensten	1671	301	464
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Berekening: zie bijlage 5.

## BIJLAGE 8.5. De projectie van de invoerpercentages naar 1985

In eerste instantie is getracht de ontwikkeling van het invoerpercentage van de finale consumptieve vraag (gemeten in lopende prijzen) te beschrijven aan de hand van de vergelijking:

$$m(i, t) = a(i) + b(i)t + c(i)m(i, t-1)$$

waarbij  $m(i, t)$  = invoerpercentage van sector  $i$  in jaar  $t$   
 $t$  = tijd: 1961 t/m 1977

$a(i)$ ,  $b(i)$ ,  $c(i)$  = te schatten constanten  
 $i$  = aantal sectoren

Bij de schatting bleek echter òf  $b(i)$  of  $c(i)$ , afhankelijk van de sector niet significant te zijn. Herschatting heeft daarop plaatsgevonden waarbij enkel de significante coëfficiënt opnieuw geschat werd. Dus:

$$m(i, t) = a(i) + b(i) \cdot t \quad (1)$$

òf

$$m(i, t) = a(i) + b(i) \cdot m(i, t-1) \quad (2)$$

Voor de sectoren 12 (aardolie), 13 (chemie), 19 (optisch en overig) en 22 (handel) werden geen bevredigende schattingsresultaten gevonden, waarna het invoerpercentage in 1985 van deze sectoren exogeen werd bepaald.

Onderstaand wordt de keuze van de vergelijkingen + de  $t$ -waarden van de regressiecoëfficiënten aangegeven naast enkele historische invoerpercentages en de gevonden waarden voor 1985.

### Ontwikkeling van het invoerpercentage van de finale consumptieve vraag (nominaal)

	1965	1970	1975	1985	vergelijking	t-waarde- regressie- coëfficiënt
1. Landbouw	0,224	0,277	0,290	0,342	(1)	7,5
3. Voeding (veehouderij)	0,037	0,090	0,115	0,204	(2)	18,9
4. Voeding (overig)	0,083	0,111	0,129	0,191	(2)	11,8
5. Dranken en tabak	0,019	0,078	0,121	0,125	(2)	5,8
6. Textiel	0,453	0,580	0,679	0,966	(1)	30,2
8. Kleding en schoeisel	0,248	0,409	0,634	0,975	(2)	31,7
9. Hout en meubelen	0,315	0,398	0,473	0,756	(2)	36,9
10. Papier	0,308	0,481	0,522	0,596	(2)	13,0
11. Grafische industrie	0,111	0,140	0,140	0,151	(2)	10,2
12. Aardolie		0,097	0,083	0,070		
13. Chemie		0,454	0,535	0,730		
14. Bouwmaterialen	0,675	0,643	0,659	0,786	(1)	6,1
16. Metaalprodukten	0,502	0,428	0,513	0,717	(1)	19,8
17. Elektro	0,337	0,548	0,583	0,761	(1)	8,0
18. Transportmiddelen	0,423	0,774	0,842	0,966	(1)	8,2
19. Optisch en overig	0,472	0,844	0,806	0,821		
22. Handel		0,002	0,006	0,014		

### 9.1 Probleemstelling en opzet van het rapport

Na een periode van welvaart en het tot ontwikkeling komen van de verzorgingsstaat tekent zich de laatste jaren een verscheidenheid aan problemen af waardoor vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid sterk in de belangstelling zijn komen te staan. In de eerste raadsperiode 1972—1977 heeft de WRR al aandacht besteed aan arbeidsvraagstukken. Dit heeft onder andere zijn neerslag gevonden in de rapporten 'Over sociale ongelijkheid' en 'Maken wij er werk van?'. Met het eerste rapport werd de grote betekenis van arbeid voor verdelingsvraagstukken in onze samenleving belicht; met het tweede rapport werd een bijdrage geleverd aan de publieke discussie over werkgelegenheidsproblemen. De nadruk lag hierbij op een uitbreiding van de werkgelegenheid in de niet-commerciële, hoofdzakelijk door de overheid gefinancierde dienstverlening enerzijds en de hiermee verbonden noodzaak van een gezond draagvlak in de bedrijvensector anderzijds.

Thans is er zeker niet minder reden om vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid in studie te nemen. Het meest in het oog springend is de hardnekkige en groeiende werkloosheid. Deze ging aanvankelijk nog gepaard met een voortzetting van de relatief hoge economische groei uit de voorgaande periode. Er doen zich ook herhaaldelijk fricties voor op de arbeidsmarkt, die tot uitdrukking komen in moeilijk vervulbare vacatures. De hierdoor ontstane problemen op de arbeidsmarkt vormen een belangrijke controverse tussen werkgevers en werknemersorganisaties. Verschil in opvatting over de betekenis van de loonvorming en van de hoogte van de sociale uitkeringen voor het functioneren van de arbeidsmarkt, komt hierin tot uitdrukking. Deze controverse wijst op een belangrijk aspect van de problematiek: naast marktfactoren zijn institutionele factoren van grote betekenis geworden.

Een volgend probleem van betekenis wordt gevormd door de toeneming van het aantal niet-actieven. Onder invloed van de sociale zekerheid, vervroegde uittreding, verhoogde deelneming aan het onderwijs alsook ten gevolge van de werkloosheid, is het aantal niet-actieven in verhouding tot de recruiteringsbevolking aanzienlijk toegenomen (medio 1981 5 mln op 9,3 mln, of wel 54%). Dit verschijnsel is niet alleen van betekenis uit economisch oogpunt en vanwege het probleem van de financiering, maar heeft vooral ook sociale betekenis. Er zijn immers latente spanningen tussen actieven en niet-actieven, zowel uit een oogpunt van lastenverdeling als vanwege het probleem van de legitimatie van nonactiviteit in een maatschappij die sterk op betaalde arbeid is georiënteerd.

Ten slotte wordt gewezen op het probleem van de belasting- en premiedruk, die een zelfstandige en complicerende factor in de problematiek van arbeid en werkgelegenheid vormt. De verantwoordelijkheid van de overheid voor en werkgelegenheid en sociale zekerheid — naast een grote verscheidenheid aan andere collectieve en quasicollectieve voorzieningen — heeft een brede betrokkenheid van de overheid met zich gebracht. Ten gevolge hiervan zijn de ontwikkelingen in de marktsector in grote mate mede afhankelijk van de publieke sector, die voor het grootste deel door belastingen en sociale premies wordt gefinancierd.

Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de hierboven aangegeven tendenties zich in de toekomst min of meer versterkt zullen doorzetten. Zo zijn de perspectieven voor een toeneming van de werkgelegenheid somber. In het licht van het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' zouden in ieder geval belangrijke beleidswijzigingen noodzakelijk zijn om de industriële positie van ons land te versterken. Ook dan zou slechts een deel van de totale

werkgelegenheidsproblematiek in de marktsector kunnen worden opgelost. Bovendien is te verwachten dat het arbeidsaanbod ten gevolge van demografische factoren alsook vanwege de groei van de participatie op de arbeidsmarkt van de gehuwde vrouw, zal toenemen. Hierdoor zal in het komende decennium het arbeidsaanbod de vraag naar arbeid waarschijnlijk ruimschoots overtreffen. De vooruitzichten met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal niet-actieven zijn eveneens somber, vooral vanwege de vooralsnog te verwachten groei van het aantal arbeidsongeschikten.

De genoemde problemen staan niet los van elkaar, maar vertonen via het arbeidsbestel een complexe onderlinge samenhang. Het lijkt daarom zinvol de bestaande vraagstukken van arbeid en werkgelegenheid te bezien in het licht van het arbeidsbestel.

Met het oog op de problemen en de zich ontwikkelende aspiraties zijn in onze maatschappij ideeën naar voren gekomen over arbeid en arbeidsbestel. Onder die opvattingen zijn er die gedragen worden door maatschappelijke groeperingen als politieke partijen, vakbonden, kerken of belangengroepen en die aldus op een zeker draagvlak kunnen bogen. De bedoelde ideeën verschillen naar draagwijdte. Vaak hebben ze op zich zelf slechts een beperkte strekking, zoals bijvoorbeeld het creëren van overblijfmogelijkheden op school voor kinderen van werkende moeders of het aanpassen van fiscale regelingen alsmede sociale- en pensioenvoorzieningen voor twee in deeltijd werkende partners. Niettemin wijzen al deze tegelijkertijd en in een grote verscheidenheid zich aandienende ideeën met elkaar op een grote behoefte aan veranderingen in het arbeidsbestel. Met elkaar kunnen deze ideeën ook een complex veranderingsproces met zich meebrengen.

Het is niet mogelijk al deze problemen, aspiraties en ideeën in één project te onderzoeken. In dit rapport wordt een reeks van opvattingen over arbeid en arbeidsbestel onderzocht, die op basis van verschillende overwegingen is samengesteld. Zo zijn geen gedachten opgenomen die heel duidelijk een partieel karakter hebben. Deze liggen veelal binnen de beleids sfeer van een afzonderlijk ministerie en passen derhalve minder in de taakopdracht van de WRR. De gekozen denkbeelden zijn voorts van zodanige complexiteit dat zij van betekenis zijn voor verschillende sectoren en facetten van het overheidsbeleid. Ook is een overweging geweest dat voor de te onderzoeken denkbeelden een zeker maatschappelijk draagvlak aanwezig kan worden geacht. Ten slotte is ervoor gezorgd dat de gekozen denkbeelden met elkaar een breed spectrum van ideeën omvatten. Zij verschillen naar de mate van ingrijpendheid van de veranderingen die ermee gemoeid zijn en naar de tijdsperiode die voor realisering nodig zal zijn. Bovendien bieden zij ruimte voor verschillen in politieke appreciatie. De gekozen denkbeelden zijn ten behoeve van het onderzoek gegroepeerd tot een zestal probleemvelden, aangeduid als oriëntatieterrainen. Deze oriëntatieterrainen zijn:

- arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof;
- schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur;
- kwaliteit van de arbeid;
- betaalde en onbetaalde arbeid;
- basisinkomen;
- consumptie en werkgelegenheid.

De tien denkbeelden binnen deze oriëntatieterrainen geven een algemene aanduiding van de richting waarin verandering wordt gezocht en bevinden zich op een vrij hoog abstractieniveau. Om operationele betekenis aan de denkbeelden te geven, zijn ze uitgewerkt naar aanknopingspunten voor beleid.

De tien denkbeelden zijn:

- algemene arbeidstijdverkorting;
- deeltijdarbeid;
- betaald educatief verlof;
- gedifferentieerde loonvorming, herstructurering van belasting- en premiedruk, beloning van inconveniënten;

- kwaliteit van de arbeid: verbetering van inhoud en omstandigheden en premiedifferentiatie;
- verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid;
- verzorgersloon of ouderverzekering;
- alternatief regiem in arbeidsorganisatie voor minder aangepasten;
- algemeen basisinkomen;
- consumptiebeïnvloeding door herallocatie van bestedingen in de sfeer van huisvesting, verkeer en vervoer en toerisme.

Het doel van het onderhavige onderzoek is het verkennen van een scala van beleidsmogelijkheden. Deze opzet is ingegeven door twee uitgangspunten die kunnen worden getypeerd met de trefwoorden onzekerheid en maakbaarheid.

Er is reden om aan te nemen dat in het komende decennium de toekomst op economisch gebied grote onzekerheid in zich bergt. De Nederlandse economie is erg gevoelig voor buitenlandse invloeden en juist op dit punt zijn er ontwikkelingen te signaleren die de onzekerheid voor de beleidvoerders vergroten. Hierbij is te denken aan de terugval in de groei van de wereldhandel, waarvan het onzeker is of deze zich in de komende jaren zal herstellen. Ook de olieprijs en de grondstoffenprijzen in het algemeen zijn een onzekere factor. Tenslotte is er de onzekere uitkomst van veranderingen in de internationale arbeidsverdeling. Daarom is het verstandig om voor de toekomst beleidsmogelijkheden te ontwikkelen naast de bestaande instrumenten.

Met maakbaarheid wordt bedoeld dat de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling mede wordt bepaald door doelbewuste beleidsmaatregelen. Het uitgangspunt 'onzekerheid' is in zekere zin strijdig met de pretentie de samenleving als 'maakbaar' te zien. De gedachte is echter dat, juist vanwege de toekomstige onzekerheid, het noodzakelijk is een scala van uiteenlopende beleidsmogelijkheden te onderzoeken en uit te werken. De toekomstige beleidsvoering kan dan beter worden afgestemd op het pareren van de omstandigheden, zoals die zich te zijner tijd zullen voordoen. Voorts wordt, juist doordat een verscheidenheid aan denkbeelden is onderzocht, de mogelijkheid geboden om verschillen in politieke appreciatie te honoreren.

De maakbaarheid wordt echter begrensd doordat tegenover aspiraties tot verandering continuïteitseisen staan. Eenmaal genomen maatregelen kunnen ontwikkelingen oproepen die blijven doorwerken, ook als zij niet langer gewenst zijn. Zo zal men bepaalde inkomensgaranties bestuurlijk-administratief gezien formeel kunnen opheffen; sociaal gezien kan er echter een zodanige gewenning zijn opgetreden dat opheffing feitelijk gezien weinig gevolgen heeft.

Bij de beoordeling van veranderingen is in de eerste plaats van belang hoe zij zich verhouden tot de gangbare doelstellingen van sociaal-economische politiek als volledige en volwaardige werkgelegenheid, selectieve economische groei, een evenwichtige betalingsbalans, een stabiel prijsniveau en een aanvaardbare inkomensverdeling. De meeste van deze doelstellingen kennen een brede maatschappelijke aanvaarding, maar er treden ook verschuivingen op onder invloed van openbare meningsvorming. Zo is niet zo lang geleden aan de doelstelling van volledige werkgelegenheid de aanduiding 'volwaardig' toegevoegd. Ten aanzien van diezelfde doelstelling is voorts sprake van een verlies aan geloofwaardigheid en vertrouwen in de mogelijkheden tot verwerkelijking ervan. Aldus is in de samenleving een permanent proces gaande van dissensus en vernieuwde consensusvorming.

De vijf geldende doelstellingen van sociaal-economische politiek zijn overigens niet alle gelijkwaardig. Zo fungeren de doelstellingen van een evenwichtige betalingsbalans en een stabiel prijsniveau meer als randvoorwaarden dan als doel op zich zelf. Voor de andere doelstellingen geldt dat het nastreven ervan meer of minder van belang kan worden geacht, zodat hier een keuzevraagstuk ligt.

Door consensusvorming over belangrijke maatschappelijke doelstellingen worden controverses in de samenleving verminderd en neemt de maatschappelijke stabiliteit toe. In het algemeen is deze overeenstemming over belangrijke maatschappelijke doelstellingen tot stand gekomen na dramatische ervaringen



en grote politieke strijd. Zo heeft het werkloosheidsstrauma uit de jaren dertig stellig bijgedragen tot de eensgezindheid na de Tweede Wereldoorlog over de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Hierbij speelde niet alleen het besef van de sociale ellende een rol, maar ook het inzicht dat werkloosheid van die omvang grote maatschappelijke instabiliteit veroorzaakt. Dit laatste inzicht drong wellicht eerst als gevolg van de wereldoorlog voldoende door.

Algemene aanvaarding van de doelstellingen en belangrijkste instrumenten van sociaal-economische politiek en maatschappelijke stabiliteit zijn voorwaarde voor elkaar. Zolang hieraan redelijk is voldaan, kan het maatschappelijk proces stabiel verlopen, worden de regelmechanismen (ruil, onderhandelingen, loyaliteiten) niet aangetast en vindt geen extreme radicalisering plaats. Uit een oogpunt van stabiliteit gelden er dus beperkingen, zowel naar aantal als intensiteit, voor de tegenstellingen die een samenleving kan verdragen. Bij het ontwerpen van mogelijkheden tot vernieuwing van de maatschappij dient er derhalve op gelet te worden of hierdoor nieuwe tegenstellingen worden opgeroepen, dan wel bestaande worden verhevigd. Voor de beantwoording van deze vraag zijn niet alle doelstellingen van sociaal-economische politiek even belangrijk. Essentieel zijn echter werkgelegenheid en economische groei.

Bij de beoordeling van veranderingen is verder van belang hoe zij het functioneren van het arbeidsbestel beïnvloeden. Dit vergt een nadere begripsbepaling van dit bestel. In zijn eenvoudige gedaante bestaat het uit een systeem waarin tegen geleverde arbeidsprestaties beloning wordt ontvangen (de markt). Dit systeem heeft zich allengs gedifferentieerd tot een veel complexer geheel, waarin zich ontwikkelingen naar deelsystemen aftekenen. Daartoe zijn te rekenen:

- de collectivisering van looncontracten;
- ontwikkelingen van de sociale zekerheid in de richting van een stelsel van uitkeringen dat onafhankelijk is van de beloning van arbeidsprestatie;
- ontwikkelingen van een heffingstelsel (fiscaal en sociale premies) ten behoeve van de financiering van overheidsuitgaven en sociale zekerheid dat relatief onafhankelijk is van aanspraken op voorzieningen en sociale uitkeringen;
- een zodanige inbreuk op de werking van de arbeidsmarkt als allocatiemechanisme dat financiële prikkels slechts een beperkte invloed uitoefenen, terwijl andere stimuli en condities wel tot gelding zijn gekomen, zoals werk-aanvaarding onder invloed van sociale zekerheid, lange-termijn-verwachtingen (loopbaanplanning), ontwijking en ontduiking van heffingen (zwart werk).

Deze ontwikkelingen staan niet los van elkaar. Het handelen van de diverse actors (werknemers, verzekerden, maar ook de overheid of een bedrijfsvereniging) binnen een deelsysteem kan repercussies hebben voor de mogelijkheden van handelen in een ander deelsysteem en daarmee voor het functioneren van het geheel. Veranderingen in de werking van een deelsysteem komen mede tot stand onder invloed van, of rechtstreeks door, de overheid. Het overheidsbeleid voor de diverse deelsystemen is overigens verschillend naar aard, omvang en intensiteit. De punten die aandacht vragen bij invoering van veranderingen betreffen de raakvlakken tussen de in ontwikkeling zijnde deelsystemen van dit bestel. Het belangrijkste aandachtspunt is de aanvaardbare verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven. Deze verhouding is cruciaal voor het functioneren van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Andere, hiermee verbonden, aandachtspunten betreffen de handhaving van arbeidsmotivatie, de aanvaardbare omvang van de vrijstelling van werkplicht, het behoud van de functie van financiële prikkels in het aanbod van arbeid, het behoud van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de aanvaardbare verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingsmogelijkheden.

De juist genoemde zes aandachtspunten hebben een wat ander karakter dan die welke betrekking hebben op economische groei en volwaardige werkgelegenheid. Ze zijn namelijk nog meer dan de laatste kwalitatief van aard, vooral een zaak van maatschappelijke en politieke appreciatie en nauwelijks vatbaar voor beoordeling op grond van onderzoek en studie.

Ten slotte moet worden onderstreept, dat het ontstaan van consensus of dissensus niet alleen onderworpen is aan structurele ontwikkelingen, maar tot op zekere hoogte ook vatbaar voor beïnvloeding door velen aansprekende denkbeelden en daarop gebaseerd politiek handelen. Een krachtig overheidsbeleid kan juist in een periode van onzekerheid nodig zijn om een situatie te bereiken die uitzicht biedt op een nieuwe continuïteit. Niet alleen verandering kan immers destabiliserend werken; ook te lang vasthouden aan een niet te verwelijken doel brengt risico's voor de continuïteit met zich.

In aansluiting aan de uiteenzetting en evaluatie van de denkbeelden vragen ook hun effecten afzonderlijke aandacht. De belangrijkste terreinen waarop deze effecten zich kunnen doen gelden, zijn achtereenvolgens: werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde. Niet alleen de effecten zelf zijn hierbij in het geding, maar ook de mogelijkheden van en voorwaarden voor hun realisering in het licht van de huidige beleidsvoering en de thans gangbare beleidsopties. Ook een afwegen hiertegen is nodig, wil men de mogelijkheden voor een verbreding van de beleidsvorming op het spoor komen.

Tot besluit van deze paragraaf wordt nog kort aangegeven hoe het rapport is opgebouwd. Na het inleidende hoofdstuk 1, waarin de probleemstelling en de opzet van dit rapport zijn uiteengezet, kwamen in hoofdstuk 2 enkele achtergronden aan de orde die voor de uitwerking van de denkbeelden van belang zijn. De denkbeelden gegroepeerd tot een zestal oriëntatieterreinen zijn achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 3 t/m 8. De uitwerking van de denkbeelden omvatte mede het formuleren van mogelijke aanknopingspunten voor beleid. De oriëntatieterreinen mondden uit in een evaluatie en conclusies met betrekking tot de bruikbaarheid van elk afzonderlijk denkbeeld voor het beleid. In dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 9.2 een samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies met betrekking tot elk oriëntatieterein. Hierna wordt nog eens afzonderlijk aandacht besteed aan hun invloed op de continuïteit. In paragraaf 9.3 worden vervolgens de denkbeelden nader beschouwd door een toetsing aan een referentiekader dat bestaat uit drie elementen: werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde. Paragraaf 9.4 bevat een korte samenvatting.

## **9.2 De onderzochte denkbeelden**

### **9.2.1 *Arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof***

Bij arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof zijn in het kader van dit rapport drie doelen bij uitstek relevant: vergroting van de hoeveelheid vrije tijd, emancipatie van de vrouw en herverdeling van de werkgelegenheid.

Vergroting van de hoeveelheid vrije tijd is in het verleden een belangrijk doel geweest van arbeidsduurverkorting, maar geniet op het ogenblik een lage prioriteit bij werknemers in vergelijking met behoud van loon. Dit sluit niet uit dat individuele werknemers door middel van deeltijdarbeid op eigen rekening meer vrije tijd kunnen verwerven.

De emancipatiedoelstelling zou zijn gediend met algemene arbeidstijdverkorting, omdat de kortere arbeidstijd meer deelname van de man in de verzorgende huishoudelijke arbeid toestaat. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de vrouw arbeid buitenshuis kan verrichten. Overigens is het effect van algemene arbeidstijdverkorting op emancipatie erg afhankelijk van de vorm van arbeidstijdverkorting, namelijk per dag of bijvoorbeeld per week of per jaar. Arbeidstijdverkorting per dag biedt de meeste mogelijkheden tot herverdeling van de sekse-rollen. Niettemin blijft het effect gering zolang de arbeidstijd niet verregaand verkort wordt, tot in de orde van grootte van de door de Emancipatie-Kommissie voorgestane 25 uur per persoon. Omdat de sekserolverdeling niet alleen bepaald wordt door instituties, maar ook door de mentaliteit van de betrokkenen, kan algemene arbeidstijdverkorting en deelname van de vrouw in beroepsarbeid gemakkelijk leiden tot een dubbele belasting van vrouwen.

De deelname van vrouwen aan educatief verlof zal geringer zijn dan gemid-

deld, tenzij dit door een gericht beleid zou worden gecompenseerd. Maar ook dan zal de bijdrage van betaald educatief verlof aan de emancipatie klein zijn, tenzij dit verlof ook ten goede komt aan personen die onbetaalde arbeid verrichten. Voorts tast educatief verlof de rolverdeling tussen de seksen niet aan, omdat het patroon van mannelijke beroepsarbeid en vrouwelijke verzorgingsarbeid gehandhaafd blijft.

Met deeltijdarbeid wordt veel meer de mogelijkheid geschapen dat personen die dat willen en die bijvoorbeeld door hun opleiding en inkomen ook reële mogelijkheden daartoe hebben, kiezen voor andere dan de traditionele leefwijzen. Op langere termijn kan deeltijdarbeid een overgang betekenen naar de 25-urige werkweek voor mannen en vrouwen. Vanuit het oogpunt van emancipatie moet een beleid gericht op deeltijdarbeid echter wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deeltijdarbeid moet in dit geval een volwaardige arbeidsvorm zijn. Zowel de kwaliteit van deeltijdarbeid als de rechtspositie van de deeltijdwerker zijn op dit ogenblik veelal gering. Ook is het stelsel van sociale zekerheid niet voldoende ingesteld op deeltijdarbeid en evenmin op beroepsarbeid van de gehuwde vrouw. Zo is het van belang dat wanneer twee mensen in deeltijd werken, zij in het stelsel van sociale zekerheid niet worden teruggeworpen op het traditionele kostwinnerschap. Gelet op de inkomenspositie zijn de mogelijkheden om deeltijdarbeid te stimuleren vooral aanwezig in de hogere functies. Vanuit het oogpunt van emancipatie verdient het bij deze functies de voorkeur om deeltijdarbeid bij mannen te stimuleren, om te voorkomen dat door deeltijdarbeid het rolpatroon waarin de betaalde arbeid van de vrouw slechts aanvullend is, bevestigd wordt. Hiervan zullen vooral samenlevingsverbanden kunnen profiteren, waarbij beide partners in staat zijn deze hogere functies te vervullen. Wanneer dat voor geen van beide partners het geval is, schept deeltijdarbeid vooral de mogelijkheid het gezamenlijk inkomen aan te vullen en verdwijnt de emancipatiedoelstelling gemakkelijk uit het zicht.

De herverdeling van werkgelegenheid is in veler ogen wellicht de belangrijkste doelstelling van arbeidstijdverkorting. Algemene arbeidstijdverkorting kan een aanzienlijke reductie van de werkloosheid bewerkstelligen. Hierbij moet echter in de huidige economische situatie aan strakke en moeilijk te verwezenlijken voorwaarden worden voldaan, namelijk geen toename van de loonsom en handhaving van de bedrijfstijd. De bereidheid tot looninlevering lijkt gering, maar hier hangt veel af van het standpunt dat de vakverenigingen innemen en van het direct zichtbaar maken van arbeidstijdverkorting in vergroting van het aantal arbeidsplaatsen. De kans is groot dat arbeidstijdverkorting door bedrijven wordt aangegrepen om de flexibiliteit van het personeelsbestand te vergroten. Bij gebrek aan doelmatige roulatieschema's zal ook het handhaven van de bedrijfstijd problemen opleveren. Beperking van de algemene arbeidstijdverkorting tot de niet-kapitaalgebruikende sectoren kan dit probleem grotendeels ondervangen, maar betekent tevens dat de gevolgen van de economische situatie op een beperkte groep werknemers worden afgewenteld. Voorts dient bedacht te worden dat algemene arbeidstijdverkorting in bedrijfstakken met goede perspectieven, die opereren op een krappe deelmarkt voor arbeid, grote moeilijkheden kan veroorzaken. Dit is nog een reden om arbeidstijdverkorting gedifferentieerd door te voeren.

Bij deeltijdarbeid kan gemakkelijker worden voldaan aan de voorwaarden van looninlevering en behoud van de bedrijfstijd. Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat grote groepen werknemers vanwege hun inkomenspositie niet bereid en in staat zijn in deeltijdarbeid te gaan werken, ook al is op dit ogenblik het aanbod van deeltijdwerkers veel groter dan de vraag naar deeltijdarbeid. Voor zover de bereidheid tot deeltijdarbeid bestaat, mag verwacht worden dat ter compensatie van het inkomensverlies in gezinnen ten gevolge van deeltijdarbeid van de man, een extra arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen wordt gegenereerd. De mogelijkheid en de bereidheid inkomen in te leveren in ruil voor vrije tijd is het grootst bij de hogere inkomensgroepen. Mogelijk zijn ook alleenstaanden meer dan gemiddeld in staat en bereid tot deeltijdarbeid. De mate waarin deeltijdarbeid kan leiden tot vermindering van de werkloosheid hangt mede af van het gevoerde stimuleringsbeleid.

Ook betaald educatief verlof kan bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid. Veel hangt hierbij af van het deelnemingspercentage. Wanneer educatief verlof slechts verleend wordt voor een studie of cursus, lijkt het al veel wanneer de helft van de personen die er voor in aanmerking komen, er eenmaal voor één jaar van gebruik zullen maken. Het zou dus tot een niveauvermindering van de werkloosheid van ongeveer 1,25% kunnen leiden, zonder dat in andere opzichten veel negatieve effecten optreden. Wanneer echter de verlofgangers niet volledig worden vervangen, bijvoorbeeld omdat de gevraagde arbeidskrachten niet te vinden zijn of vervanging niet rendabel is, zijn de effecten op de werkloosheid geringer.

Behalve de bijdrage aan de verwerkelijking van de drie bovengenoemde doelstellingen is een aantal neveneffecten verbonden aan het denkbeeld arbeidstijdverkorting. Deze betreffen de sociale rechtvaardigheid, de inkomensverdeling, de collectieve lasten en de arbeidsmarkt.

De sociale rechtvaardigheid kan gediend zijn met het invoeren van educatief verlof, indien lager geschoolden en lager betaalden er meer dan gemiddeld aan deelnemen. Indien echter geen maatregelen genomen worden om dit te bevorderen, zullen de hogere sociaal-economische groepen het meest van deze regeling profiteren. Stimulering van deeltijdarbeid en verbetering van de kwaliteit van deeltijdarbeid zal vooral de ongelijkheid van mannen en vrouwen in beroepsarbeid verminderen. Daarnaast is een grotere gelijkheid in het huishouden mogelijk.

De inkomensverdeling zal bij arbeidstijdverkorting in het algemeen genivelleerd worden, omdat van de lager betaalden en sociale minima nauwelijks offers kunnen worden gevraagd. Ook bij deeltijdarbeid zal een netto-nivellering optreden indien werknemers in hoger betaalde functies meer in deeltijd gaan werken. Althans in de inkomensverdeling van individuen; voor gezinnen hoeft dat door het werken van beide partners niet het geval te zijn.

Bij elk van de drie varianten zal het aantal niet-actieven kunnen dalen, hetgeen een gunstig effect heeft op de collectieve lasten. In de berekening met betrekking tot de algemene arbeidstijdverkorting in hoofdstuk 3 is deze financieringsruimte echter al besteed aan een verlaging van de belasting- en premiedruk ter compensatie van de inkomensdaling. Bij deeltijdarbeid moet rekening worden gehouden met een per werknemer meer dan evenredig verminderde belastingopbrengst ten gevolge van het progressieve tarief. Educatief verlof leidt tot een stijging van de premiedruk. Zowel bij deeltijdarbeid als bij educatief verlof kunnen stimuleringsmaatregelen extra bestedingen vergen, vooral wanneer ook het stelsel van sociale zekerheid wordt aangepast aan de individualisering van het kostwinnerschap.

Door arbeidstijdverkorting kan de arbeidsmarkt ingrijpend worden beïnvloed, indien de al bestaande spanningen tussen vraag en aanbod op deelmarkten zich sterker doen gelden. In geval de algemene arbeidstijdverkorting beperkt wordt tot de werknemers in de quataire sector, kan de wijziging in de beloningsstructuur ertoe leiden dat industriële arbeid een grotere aantrekkingskracht uitoefent. Een groter aandeel van deeltijdarbeid zal het arbeidsaanbod flexibeler maken wat betreft arbeidsduur, waardoor het functioneren van de arbeidsmarkt kan verbeteren. Omdat deeltijdarbeid echter samen kan gaan met een toename van het aantal inkomensverdieners per huishouden, kan vooral de geografische mobiliteit verminderen. Educatief verlof kan de mobiliteit van de werknemers vergroten, doordat het een breuk betekent in het arbeidsleven. Het functioneren van de arbeidsmarkt zal er niet noodzakelijk door verbeteren, aangezien het volgen van tweedekans-onderwijs de verwachtingen van de werknemer ten aanzien van de kwaliteit van zijn arbeid kan doen stijgen. Omdat er reeds een duidelijk overschot bestaat aan werknemers met een algemeen vormende opleiding, zal educatief verlof vooral gericht moeten zijn op scholing voor technische beroepen. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod tussen 1990 en 2000 is onzeker ten aanzien van de deelname van de gehuwde vrouw aan beroepsarbeid. Sommige arbeidsaanbodprognoses gaan uit van een voortdurende groei, andere prognoses verwachten echter na 1990 een stabilise-

ring van het arbeidsaanbod op een hoger niveau. Aangezien ook de toekomstige vraag naar arbeid een onzekere factor is, kan de moeilijke omkeerbaarheid van algemene arbeidstijdverkorting in de toekomst problemen geven. Dit geldt niet voor flexibele vormen van arbeidstijdverkorting als deeltijdarbeid en educatief verlof, het probleem van terugkeer naar een langere arbeidstijd doet zich dan niet voor.

### 9.2.2 *Schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur*

In het oriëntatieterrein schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur is nagegaan of het mogelijk is problemen in het arbeidsbestel op te lossen door een grotere marktconformiteit op de arbeidsmarkt tot stand te brengen met behulp van een gedifferentieerd loonbeleid. Bij de beoordeling van de mogelijkheden is een onderscheid noodzakelijk tussen het algemene loonniveau enerzijds en de loonstructuur tussen beroepen, regio's en bedrijfstakken anderzijds. Schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen globaal leiden tot een bepaald loonniveau, maar behoeven de loonstructuur niet in overeenstemming te brengen met de meer gedifferentieerde schaarsteverhoudingen. Zo kan door de vorm waarin het loonbeleid gegoten is een krappe arbeidsmarkt in een bepaalde regio, of in een dominerende bedrijfstak, gemakkelijk leiden tot een algemene loonsverhoging. De kans hierop is aanzienlijk, als er een centraal geleid systeem van loonvorming bestaat of wanneer op grond van centrale akkoorden slechts een zeer kleine marge aanwezig is tussen de algemene trend en de afzonderlijke loonafspraken tussen bedrijfstakken, regio's en ondernemingen. Dit leidt ertoe dat 'de' arbeidsmarkt wel kan werken in macro-economisch opzicht, maar dat van een allocatieve functie toch nauwelijks sprake is. In het verleden is dit in ons land duidelijk gebleken. Looneisen in de havens of in de metaalsector gaven zelfs aanleiding tot loonsverhogingen in de ambtelijke sfeer. Vraag en aanbod werken dan wel in macro-verband, maar laten geen differentiatie toe.

Het is dus noodzakelijk bij een evaluatie van de werking van de arbeidsmarkt verschillende 'niveaus' in de beschouwing te betrekken. Geconstateerd kan dan worden dat in de achter ons liggende decennia de macro-economische relatie tussen de spanningsverhoudingen op de arbeidsmarkt en de loonontwikkeling wel gewerkt heeft, maar dat de werking van de deelmarkten voortdurend stroever is geworden, onder andere tot uitdrukking komend in overschotten en tekorten op deze deelmarkten. In dit verband wordt gewezen op de tekorten aan personeel in het onderwijs, in ziekenhuizen en bij de politie, die in de jaren vijftig mede ten gevolge van de geleide loonpolitiek ontstonden. Ook de huidige discrepanties op de arbeidsmarkt hangen deels samen met niet op de arbeidsmarktsituaties aansluitende waarderingsmaatstaven.

In lijn met deze beschouwingen liggen de resultaten van de empirische onderzoeken die zijn verricht ten behoeve van dit rapport (zie hoofdstuk 4). Globale reacties op schaarsteverhoudingen via loondrift en regelingslonen – als alternatieve instrumenten om het marktloon te realiseren – zijn tot aan het einde van de jaren zestig zichtbaar geweest. Daarna is zelfs de macrowerking van het arbeidsmarktmechanisme minder duidelijk aan de dag getreden. Als gevolg hiervan worden andere determinanten van de loonvoet belangrijker dan voorheen, zoals afwenteling van collectieve lasten, prijscompensatie als automatisme en produktiviteitsstijging. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat de loonontwikkeling macro-economisch steeds meer autonoom ten aanzien van schaarsteverhoudingen is geworden, maar uitsluitend dat de schaarsteverhoudingen zijn overvleugeld door deze andere factoren. Daarbij wordt aangetekend dat zowel de besproken institutionele factoren als de automatische prijscompensatie en de afwenteling van collectieve lasten in zeer sterke mate homogeniserend werken, omdat deze elementen niet gedifferentieerd worden naar regio, beroep of onderneming en bedrijfstak. Deze algemeen economische determinanten van de loonontwikkeling ondergraven het gedifferentieerd werkend prijsmechanisme op de arbeidsmarkt dan ook voortdurend.

De manier waarop schaarsteverhoudingen in beloningsverhoudingen tot

uitdrukking komen, is voor een beoordeling van deze verschijnselen ook van betekenis. Een overschot aan werknemers in een bepaalde sector leidt niet gemakkelijk tot een onmiddellijk achterblijven van de lonen, aangezien de reeds werkzame personen in deze sector hun verkregen rechten trachten veilig te stellen. Degenen die het eerst de overvloedsituatie merken zijn de nieuwkomers op deze deelmarkt. Verlaging van aanvangssalarissen is veelal de eerste reactie en daarop volgen geleidelijk ook de oudere jaargangen. Het is daarom van belang de arbeidsmarkt in jaargangen in te delen en de doorwerking van de schaarsteverhoudingen hierop na te gaan. Het blijkt dan dat er niet zozeer een directe en integrale doorwerking van vraag- en aanbodverschuivingen op de loonontwikkeling optreedt, maar dat er veeleer een marginale en geleidelijke doorwerking plaatsvindt. Door dit soort traagheden werkt de prijsvorming op de arbeidsmarkt dus eerder partieel dan integraal. Dat geeft moeilijkheden voor het empirisch onderzoek, maar hieraan mag niet de conclusie worden verbonden dat er dus weinig overblijft van de marktwerking. Bij een krappe situatie op een deelarbeidsmarkt functioneert het prijsmechanisme ook niet meteen integraal. Worden mensen ergens weggekocht, dan zullen zij het vooral zijn die daarvan in hun salaris profiteren. De reeds zittende groep werknemers volgt met vertraging. Juist de vergrote immobiliteit maakt deze vertraagde en partiële reacties op de schaarsteverhoudingen mogelijk.

Van een andere orde is de vraag of en hoe beloningsverschillen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden. Waarschijnlijk heeft het overgrote deel van de werknemers geen oog voor de collectieve lasten die op de lonen drukken, wanneer het gaat om loon als lokmiddel. Wellicht kunnen wel de secundaire arbeidsvoorwaarden – waaronder ook de eigen pensioenvoorzieningen zijn opgenomen – nog een rol van betekenis spelen, maar de sociale premies en loonbelasting worden niet meteen als een onderdeel van het eigen welvaartspakket gezien dat met de nieuwe functie kan worden verdiend. Bij een gestadig toenemende collectieve lastendruk voor de afzonderlijke werknemers, kan het daarom haast niet anders dan dat sociale en andere mobiliteitsbelemmeringen nog meer accent krijgen en aldus de werking van de arbeidsmarkt beperken. Naast de collectieve lasten spelen hier ook de inkomensgebonden subsidies een rol. Feitelijk cumuleren deze subsidies met de lastendruk, zodat voor een zeer grote groep loontrekkenden het vrij beschikbare deel van het inkomen zo weinig stijgt met het bruto loon dat de prikkel tot werken en veranderen van werkkring wegvalt. In enkele gevallen is het niet denkbeeldig dat de totale 'heffingen' oplopen tot een marginale druk die hoger dan 100% ligt.

### 9.2.3 *Kwaliteit van de arbeid*

Bij het bestuderen van de kwaliteit van de arbeid kan gekeken worden naar de kwalitatieve aspecten van zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Hier is vooral de vraagzijde, de kwaliteit van de arbeidsplaatsen bestudeerd.

Er zijn mogelijkheden aangegeven om de kwaliteit van de arbeidsinhoud te verbeteren door gebruik te maken van aangepaste organisatievormen. De technologische ontwikkeling biedt mogelijkheden om informatie decentraal beschikbaar te maken, waardoor organisatie, planning en besturing meer gedecentraliseerd kunnen worden.

De belangrijkste opbrengst van verbetering van de kwaliteit van de arbeid ligt in de vermenselijking van de arbeid als zinvolle bezigheid. De keuze om aan arbeid een centrale plaats te blijven geven in onze maatschappij, houdt de keuze voor verbetering van de kwaliteit van de arbeid in. De enorme welvaartsstijging van de jaren zestig heeft immers geleerd dat welzijn niet alleen samen gaat met een verhoogde consumptie. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan voorts een betere afstemming tot stand brengen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Nu al is de kwaliteit van het arbeidsaanbod gemiddeld hoger dan de kwaliteit van de vraag. In de toekomst zal het overschot aan hoogge-

schoolden en het tekort aan laaggeschoolden nog groter worden en leiden tot grotere fricties op de arbeidsmarkt.

Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan leiden tot een vermindering van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. Dit betekent voor zowel werkgevers als werknemers en overheid een kostenbesparing, doordat het aantal niet-actieven daalt. Als neveneffect kan verbetering van de kwaliteit van de arbeid ook een vermindering van het beroep op medische voorzieningen tot gevolg hebben. Het gebruik van medische voorzieningen wordt echter ook door veel andere factoren beïnvloed. Wanneer investeringen in de kwaliteit van de arbeid worden gestimuleerd door een differentiatie in de premies voor de sociale verzekeringen, zal dit een rendementsverbetering opleveren voor bedrijven met arbeid van hoge kwaliteit, maar mogelijk een rendementsverlies voor bedrijven met een geringe arbeidskwaliteit of een hoge fysieke belasting van werknemers, zoals in de bouwnijverheid. Voor deze laatste bedrijven zijn de kosten van de investering wellicht hoger dan de te behalen premiekortingen. De door een werkgever niet rendabel geachte investeringen in verbetering van de kwaliteit van de arbeid kunnen dan toch tot stand komen door middel van een aanvullende overheidssubsidie.

De aanpassing van de bedrijfsorganisatie, gericht op een vermindering van de arbeidsdeling kan zowel de kwaliteit van de arbeid als de produktiviteit verbeteren. De uitdaging in het werk maakt dan het werk aantrekkelijker en is daarmee niet alleen een prikkel tot het aanvaarden van werk, maar vooral ook tot het leveren van een goede arbeidsprestatie. Daarnaast wordt de organisatie zelf flexibeler en minder gevoelig voor storingen. Verscheidene studies in bedrijven laten een aanzienlijke stijging zien in de produktiviteit, die de aanvankelijke investeringen ruimschoots rechtvaardigt. Het succes in afzonderlijke gevallen is echter nog geen algemene garantie in dit verband. De benodigde investeringen en het te verwachten succes bij verbetering van de kwaliteit van de arbeid verschillen sterk van bedrijf tot bedrijf. Voorbeeldwerking kan echter helpen om weerstanden tegen verandering te overwinnen.

Omdat er een tendens waarneembaar is van verhoging van de eisen van het arbeidsaanbod, zal ook het niet voeren van een beleid met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid gevolgen met zich meebrengen. Om te voorzien in personeel zullen dan in toenemende mate toeslagen op het loon moeten worden betaald, ten einde het gebrek aan arbeidskwaliteit op andere wijze te compenseren. De reeds aanwezige instrumentele arbeidsoriëntatie kan door deze financiële compensaties nog worden versterkt, terwijl gelijktijdig de intrinsieke motivatie vermindert. Deze vermindering zal op zich de eisen met betrekking tot de financiële tegemoetkomingen versterken. Omdat deze financiële compensaties vooral laaggekwalificeerde arbeidsplaatsen betreffen, zal tevens een nivellerend effect optreden. Zolang de financiële compensaties geen vast onderdeel van het loon zijn, kunnen zij ertoe bijdragen dat er een zekere afstand ontstaat tussen lonen en sociale uitkeringen; het opnemen van de compensaties als vaste component in het loon kan de loonvloer ophogen en daarmee ook de aan het minimumloon gekoppelde sociale uitkeringen.

#### 9.2.4 *Betaalde en onbetaalde arbeid*

Hier is een aantal denkbeelden van zeer uiteenlopend karakter over betaalde en onbetaalde arbeid uitgewerkt. Uitgangspunt hierbij is geweest een herwaardering van onbetaalde arbeid ten opzichte van betaalde arbeid met het oog op de betekenis voor het functioneren van de samenleving als geheel.

Allereerst is ingegaan op denkbeelden over betaalde en onbetaalde arbeid in de sfeer van de quartaire sector, die hier bij de uitwerking zijn toegespitst op de sector van de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk. De bevordering van het georganiseerde vrijwilligerswerk is zeer wel mogelijk en ook nastrevenswaardig, zolang dit geschiedt ten dienste van het vrijwillig initiatief en de participatie van de burgers in het maatschappelijke systeem. Het ten nutte maken van onbetaalde hulpverlening, teneinde de beroepsmatige dienstverlening in de sfeer van de quartaire sector vooral met het oog op de kosten

te kunnen terugdringen, is weinig realistisch. Het bevorderen van de onbetaalde hulpverlening op professionele gebieden zal eerder tot taakaanpassing dan tot taakvermindering van de bestaande beroepsmatige dienstverlening leiden. Het inbouwen van garanties voor continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening zal ertoe leiden dat steeds meer eisen aan de vrijwilligers en hun werkprestatie zullen worden gesteld, waardoor op den duur het vrijwillige karakter van het werk zal worden aangetast. Ook zal inzet van individuele vrijwilligers binnen overwegend beroepsmatige instellingen geen afbreuk doen aan de professionele en bureaucratische trekken van deze dienstverlening. Integendeel, de kans dat de tendens tot professionalisering en vooral bureaucrativering wordt aangewakkerd is zelfs groot.

Bij een beleid dat onbetaalde hulpverlening ondersteunt, dient juist te worden gedacht aan het scheppen van faciliteiten gericht op het wegnemen van financiële en materiële obstakels voor zowel de individuele vrijwilligers als de niet-beroepsmatige organisaties waarin zij werken. Wat de vorming van een permanente voorzieningenstructuur op basis van vrijwilligheid vooral in de weg staat, is het gebrek aan solidariteitsverbanden waarin de vrijwilligheid een plichtmatig karakter heeft, zodat een substantieel en duurzaam beroep op onbetaalde hulp kan worden gedaan. Dit is bijvoorbeeld anders in de Verenigde Staten, waar van oudsher dergelijke, kleinschalige solidariteitsverbanden een onderdeel van de samenleving vormen. Nederland was daarentegen doortrokken met grotere solidariteitsverbanden, maar deze zijn of geprofessionaliseerd of uiteengevallen. Expansie van onbetaalde hulp op vergelijkbare schaal als in de Verenigde Staten is dan ook vrijwel uitgesloten.

Uit onderzoek ten behoeve van dit rapport blijkt dat de behoefte aan maatschappelijke dienstverlening in de sfeer van de bejaardenzorg sterk zal toenemen (zie hoofdstuk 6). Het gaat hierbij niet alleen om een toename in aantal, maar ook om een veroudering van het bestand. Vooral om de laatste reden zal in deze toenemende behoefte moeten worden voorzien door uitbreiding van betaalde arbeid.

Het bovenstaande betekent niet dat er geen rol is weggelegd voor onbetaald werk. Stelt men de behoeftenzijde centraal dan blijven op specifieke behoeften gerichte voorzieningsstructuren van beroepsmatige plus vrijwillige dienstverlening denkbaar. Hierbinnen kan bij gewilde of ongewilde verschuivingen tussen betaalde en onbetaalde arbeid en vrijwilligerswerk worden getoetst of deze nadelige effecten hebben op de voorzieningen. Het wordt dan ook zichtbaar welk onbetaald werk bevorderd dient te worden, indien men op een bepaald deel terrein besluit dat verdergaande uitbreiding van de beroepsmatige dienstverlening niet haalbaar of wenselijk is.

Bij uitbreiding van de maatschappelijke dienstverlening stuit de overheid op het algemene probleem dat deze zowel gerechtvaardigd kan worden vanuit de behoefte aan bepaalde diensten als vanuit de wenselijkheid van uitbreiding van werkgelegenheid. Deze dubbelfunctie van de quartaire sector maakt de besturing ingewikkelder, maar dit houdt niet in dat objectivering van oordeelsvorming onmogelijk is.

Een denkbeeld van geheel andere aard heeft als achtergrond de emancipatiebeweging, die een gelijk aandeel voor vrouwen in de betaalde sector eist. In beginsel kan hieraan worden tegemoet gekomen door het werk in de betaalde sector over meer arbeidsplaatsen te verdelen. Dit resulteert in kortere betaalde arbeidstijden, zodat zowel de betaalde arbeid als de arbeid in huishouden en gezin evenrediger over mannen en vrouwen kan worden verdeeld. Een andere wijze waarop aan de eis kan worden tegemoet gekomen is het verstrekken van een verzorgersloon, via de zogenoemde ooievaarsregeling. In dit denkbeeld wordt economische onafhankelijkheid als basisvoorwaarde voor emancipatie gezien, maar verbonden met een voorziening voor de verzorging van de eigen kinderen.

In de in deze studie uitgewerkte variant krijgt de moeder voor de eerste twee kinderen een inkomen ter beschikking, variërend naar de leeftijd van het kind en naar de geldende welzijnsnormen. Uit het oogpunt van sociale institutionalisering betekent de ooievaarsregeling een aanzienlijke verandering met betrek-



king tot de bestaande oplossing die onze maatschappij gevonden heeft voor het probleem van het verzorgen van kinderen, zowel wat betreft het bieden van bestaanszekerheid als het waarborgen van affectieve relaties. In de huidige situatie zijn aan de man/kostwinner de meeste statusattributen toegevalen, die voortvloeien uit betaald werk en de daarmee verbonden economische onafhankelijkheid en heeft de vrouw veelal een verzorgende taak ten aanzien van kinderen. De ooievaarsregeling maakt een zelfstandiger gedragsrepertoire mogelijk voor de vrouw. Eventuele gevolgen hiervan voor het sociale leven zijn moeilijk voorspelbaar. De noodzaak van voorspelling vermindert echter wanneer een vorm gevonden wordt van geleidelijke invoering, waardoor de sociale gevolgen gaandeweg aan het licht kunnen treden. De samenleving kan zich dan gemakkelijker instellen op deze gevolgen en desgewenst de maatregel bijstellen.

De macro-economische consequenties van de invoering van een ooievaarsregeling zijn aanzienlijk. Het gaat immers om ongeveer anderhalf miljoen vrouwen met kinderen die verzorging nodig hebben. Indien deze groep gehonoreerd zou worden op niveau van het minimumloon, dan is hiermee al een bedrag van enkele tientallen miljarden guldens gemoeid. De ooievaarsregeling houdt dus een toename in van overdrachtsinkomens die in dezelfde orde van grootte ligt als die van een algemeen basisinkomen. De macro-economische gevolgen zijn dus hiermee vergelijkbaar, dat wil zeggen hogere belastingen en/of sociale premies, een enorme inkomensherverdeling en, afhankelijk van de gekozen variant, een sterke reductie van het arbeidsaanbod.

Het denkbeeld van het 'alternatieve regime', dat als laatste is uitgewerkt, raakt de weerstand tegen de zogenaamde consumptie- en prestatie maatschappij en de daaruit voortvloeiende negatieve beleving en waardering van de bestaande betaalde arbeid. Hierdoor dreigt een frictie te ontstaan tussen hetgeen men van arbeid verwacht en hetgeen de huidige inrichting van het betaalde werk aan keuzemogelijkheden te bieden heeft. Vooral de ervaring in de grote steden leert dat een groot aantal moeilijk plaatsbare jongeren voor de arbeidsmarkt als verloren kan worden beschouwd, omdat zij of wel niet willen werken, of wel niet kunnen werken doordat zij zich riskante gewoonten hebben aangemeten. De onwil van principiële weigeraars richt zich op het werk zoals dat in onze huidige maatschappij gestalte heeft gekregen. Aan de bezwaren en problemen zou tegemoet te komen zijn door het invoeren van alternatieve vormen van werkgelegenheid die aan een aantal criteria op het gebied van vorming, begeleiding, democratisering en organisatie voldoen. Herintreding van de zogenoemde 'culturele werklozen' lijkt dan haalbaar, waarmee niet alleen tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan andersoortige werkgelegenheid die vooral onder jongeren opgang doet, maar ook aan de bestaande en toenemende druk om economisch niet-actieven, en dan met name langdurig werklozen, te reactiveren.

#### 9.2.5 *Basisinkomen*

De gedachte om een basisinkomen zonder werkplicht te bieden is in deze studie naar aard en herkomst verkend. De dreigende structurele werkloosheid blijkt een stimulans te vormen, maar is niet de hoofdzakelijk waardoor het denken over een basisinkomen wordt bepaald. De vrij strikte koppeling die tussen arbeid en inkomen bestaat, legt immers ook beperkingen op aan de menselijke ontwikkeling en houdt ongelijkheden in stand. Er treedt mede onder invloed van de emancipatie van de vrouw een bewustwording op met betrekking tot de geringe maatschappelijke waardering en economische honorering van huishoudelijk werk en vrijwilligerswerk. Doordat onze maatschappij zich 'gespecialiseerd' heeft in betaald werk, blijven er menselijke mogelijkheden onbenut. Het is in dit licht dat een ont koppeling van arbeid en inkomen wel wordt bepleit. De verwachtingen over de effecten van een dergelijke ontwikkeling worden nogal uiteenlopend geschat:

- de keuzemogelijkheden voor het individu ten aanzien van de arbeidsduur

zouden er ruimer door worden, zodat men in verschillende fasen van het leven gemakkelijker zijn eigen leven zou kunnen inrichten;

- werk waartoe mensen nu nog 'gedwongen' worden omdat zij in hun levensonderhoud moeten voorzien, zou òf beter worden betaald òf geautomatiseerd worden òf in het geheel niet meer verricht hoeven worden;
- het zou creatieve krachten van de mensen vrijmaken om allerlei maatschappelijk nuttige activiteiten te ontplooiën;
- men zou in het algemeen meer overeenkomstig ambities en mogelijkheden arbeid kunnen kiezen;
- er zou meer waardering ontstaan voor onbetaald werk;
- de inkomensverschillen zouden kleiner worden;
- de scheiding tussen actieven en niet-actieven zou minder scherp worden.

Onderzocht is of en hoe het basisinkomen zich verdraagt met bestaande instituties als de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, het stelsel van objectsubsidies en ten slotte met de stelsels van subjectsubsidies, dat wil zeggen inkomensafhankelijke regelingen. Met betrekking tot de arbeidsmarkt laat zich uiterst moeilijk schatten welke effecten zullen ontstaan. Behalve terugtrekking uit de arbeidsmarkt zullen er ook tendenties zijn tot extra aanbod. Dit kan een gevolg zijn van de inkomensnivellering vanwege hogere loon- en inkomstenbelasting, waardoor vooral de hogere inkomensgroepen zullen worden getroffen. Het bestaande stelsel van sociale zekerheid heeft zich vooral ontwikkeld in de richting van specifieke inkomensgaranties, naar soort behoeften en categorieën personen. Het basisinkomen is daarentegen juist een algemene inkomensgarantie. Hierdoor zou de invoering van een algemeen basisinkomen op aanzienlijke problemen stuiten.

Onderzoek naar de betrokkenheid van de mensen bij het arbeidsbestel levert een geschakeerd geheel op van identificaties. Zowel sterke prestatiegerichtheid als aanpassingen uit opportunisme en berusting, vanwege teleurstelling en frustratie over de mogelijkheden van arbeid in onze maatschappij, komen voor. Voorts treden er verschijnselen op van sterke betrokkenheid. Ook vormen van volslagen gebrek aan identificatie, die een versturende werking plegen te hebben op de ontwikkeling en het functioneren van het arbeidsbestel, komen voor. Het is juist deze geschakeerdheid van identificaties vis à vis het arbeidsbestel die van belang is voor de ontvankelijkheid voor vernieuwingen zoals een basisinkomen. Verruiming van de mogelijkheden om zich gedistantieerder te gedragen ten opzichte van beroepsarbeid zal zowel op weerstand stuiten als op een zekere ontvankelijkheid. Dit wordt ook bevestigd door gegevens uit opinie-onderzoek over een basisinkomen. Ruim een kwart van de bevolking is hier enigszins of helemaal vóór, terwijl ruim de helft zich enigszins of helemaal tégen verklaart; de rest neemt een tussenpositie in. Een zekere ontvankelijkheid is dus wel aanwezig. Het is echter tevens duidelijk dat het onderwerp sterk controversieel is. Alleen al uit dit oogpunt zou invoering van een basisinkomen alleen kunnen plaatsvinden na een wellicht langdurig proces van meningsvorming, waarin een minimale consensus zou moeten zijn opgebouwd.

Een basisinkomen op niveau van het minimumloon lijkt binnen afzienbare tijd in ieder geval geen realistisch voorstel. Vandaar dat een modaliteit is uitgewerkt, die een lossere relatie tussen arbeid en inkomen mogelijk maakt zonder de noodzaak tot het verrichten van werk ter voorziening in eigen levensonderhoud op te heffen. Uit de dan nog denkbare modaliteiten is in deze studie gekozen voor een basisinkomen dat qua orde van grootte nog ver beneden het minimuminkomen ligt, namelijk f 5.000,— per jaar op basis van het prijsniveau in 1980. Ter specificatie van de uitgewerkte modaliteit geldt nog dat het basisinkomen beperkt is tot de leeftijdsgroep van 24—65 jaar. Toekenning van dit bedrag aan jeugdigen zou kunnen gaan fungeren als een directe ontmoediging om betaald werk te verrichten.

De economische en fiscale aspecten van een basisinkomen van f 5.000,— zijn met behulp van een modelstudie behandeld in twee varianten. Het nominale bedrag dat hiermee is gemoeid, bedraagt in de eerste variant f 36 miljard. In de tweede variant wordt een vermindering van de financieringslast ingevoerd van f 11 miljard door de overheidsfinanciering in de sfeer van de objectsubsidies te

verlagen en deze ten goede te laten komen aan de financiering van het basisinkomen. De overheid vermindert dan heel duidelijk haar aandeel in de financiering of subsidiëring van zaken als cultuur, sport, onderwijs en gezondheidszorg. Invoering van een algemeen basisinkomen blijkt – bij de gehanteerde veronderstellingen en uitgangspunten – te leiden tot een sterke nivellering van inkomens. Voorts vindt een aanzienlijke herverdeling plaats ten gunste van huishoudens met twee partners ten koste van alleenstaanden.

Macro-economisch gezien heeft de invoering van een basisinkomen volgens de eerste variant sterk negatieve effecten op de economische groei. Deze hangen samen met de onderbezetting door een terugslag van de vraag in bepaalde sectoren als gevolg van de nivellering. In de tweede variant is deze invloed minder maar hij blijft negatief. Ook andere relevante grootheden worden ongunstig beïnvloed zoals de bruto-investeringen in de industrie en de werkgelegenheid in de bedrijvensector. De werkloosheid neemt in beide varianten aanzienlijk af. Zij zou zelfs geheel kunnen verdwijnen, maar dit hangt rechtstreeks af van de veronderstelling over de mate waarin onder invloed van het basisinkomen arbeidsaanbod zich terugtrekt. In het algemeen zijn de effecten van de tweede variant veel minder ongunstig dan die van de eerste, omdat veel minder extra inkomensoverdrachten worden gegeven.

De mogelijkheid van invoering van een basisinkomen in de huidige situatie moet gezien de negatieve economische gevolgen als niet realistisch worden aangemerkt. Ook in sociaal opzicht liggen er grote problemen die in ieder geval een proces van publieke meningsvorming vereisen, alvorens politieke beslissingen en beleidsvoering mogelijk zijn. Op de langere termijn hoeven deze problemen evenwel niet onoverkomelijk te zijn. Geleidelijkheid bij invoering zou de terugslag op de economische bedrijvigheid minder storend kunnen maken. Als mogelijkheid om de werkloosheid te verminderen dient het basisinkomen vergelijkenderwijs te worden beoordeeld ten opzichte van modaliteiten als arbeidstijdverkorting en andere maatregelen die een werkloosheidsvermindere werking hebben, dan wel vermindering van arbeidsaanbod inhouden.

#### 9.2.6 *Consumptie en werkgelegenheid*

In het oriëntatieterrein 'Consumptie en werkgelegenheid' is de gedachten-gang uitgewerkt dat door een beleid gericht op de beïnvloeding van de aard van de particuliere consumptie werkgelegenheid gecreëerd kan worden. De vraag of een beïnvloeding van de consumptie ten einde de werkgelegenheid te stimuleren aanvaardbaar is, kan slechts binnen het politieke besluitvormingsproces worden beantwoord. Dit antwoord zal mede afhangen van het instrumentarium dat bij een consumptiebeleid zal worden gehanteerd. Immers, het gaat hier om een discrepantie tussen preferenties van individuele consumenten en een sociaal-economische doelstelling waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet door de kiezers. Ten aanzien van de wenselijkheid van een dergelijk afwegingsproces heerst al een zekere mate van maatschappelijke consensus.

Het instrumentarium dat bij een consumptiebeleid gehanteerd kan en mag worden is niet a priori vast te stellen en zal afhangen van de specifieke omstandigheden waaronder het beleid zal worden toegepast. Om dit te verduidelijken en om de centrale gedachte nader te concretiseren, zijn enkele beleidsterreinen, waarbij de invloed van de overheid op de consumptie reeds aanzienlijk is, onder de loep genomen: de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer en het toerisme. Deze beleidsterreinen zijn mede gekozen omdat aan de consumptie op deze gebieden een kleine importquote en/of een hoge arbeidsintensiteit verbonden is.

Een consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting kan een bijdrage leveren tot het oplossen van de problemen in de vorm van een beleid gericht op het verhogen van de woonlasten, mede om de zogenoemde doorstroming te bevorderen. Uitgaande van de bestaande verdeling van woonlasten over de inkomensgroepen, blijken de mogelijkheden voor een woonlastenverhoging zowel in de huur- als de koopsector aanwezig. Voor de huursector kan een woonlastenverhoging bewerkstelligd worden door de introductie van een

huurbelasting of de doorvoering van een huurharmonisatie in combinatie met een stelsel van individuele huursubsidies. Voor de koopsector ligt een verhoging van het huurwaardeforfait voor de hand. Het bestaan van een rechtstreekse koppeling tussen de hoogte van de woonlasten en woningbouwinitiatieven is uitgangspunt bij de besproken ingreep in de consumptie. Deze koppeling kan worden gelegd door vrijkomende middelen uitdrukkelijk te besteden voor het scheppen van werkgelegenheid in de bouwnijverheid door het stimuleren van renovatie, herstel-, ver- en nieuwbouw. Zo wordt aan de ene kant de consumptie afgeremd door een gedwongen verhoging van de woonlasten en worden aan de andere kant de consumptieve mogelijkheden verruimd doordat meer en/of betere woningen ter beschikking komen.

Voor het concretiseren van het denkbeeld 'Consumptie en werkgelegenheid' op het gebied van verkeer en vervoer heeft de Raad een inventarisatie laten maken van de werkgelegenheid die gecreëerd zou worden bij het uitvoeren van vijftig projecten die te zamen negatieve neveneffecten van het vervoersysteem inperken en daarnaast onvervulde mobiliteitsbehoeften bevredigen. Deze voorstudie raamt de werkgelegenheid van een uitgebreid tienjarig actieprogramma zonder inweging van de financieringsvoorwaarde per saldo op ruim 65.000 manjaren. Hiermee is jaarlijks een bedrag gemoeid van 3,9 miljard (prijzen 1978) waarvan 3,5 miljard ten laste van de overheid. Wanneer hieruit een selectie wordt gemaakt en alleen openbaar-vervoerprojecten beschouwd worden, is de financieringslast voor de overheid dragelijker. Er worden dan volgens de voorstudie 25.000 arbeidsplaatsen gecreëerd, waarmee voor de overheid een bedrag zou zijn gemoeid van 1,3 miljard per jaar (prijzen 1978), waarvan 1 miljard per jaar exploitatietekorten. De beschikbaarheid en flexibiliteit van het openbaar-vervoersysteem nemen door de besproken maatregelen toe en de consumptieve uitgaven ter zake stijgen met ongeveer 25%.

Een consumptiebeleid op het gebied van toerisme beoogt het toerisme in Nederland te bevorderen en het uitgaande toerisme te beperken. De grenzen van de stimuleringsmogelijkheden hangen mede af van de doelstellingen van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening en van de structuur en omvang van het toeristisch systeem. Aangezien de mate waarin de verschillende vormen van toerisme en recreatie met deze grenzen geconfronteerd worden verschillend is, ligt een differentiatie in het stimuleringsbeleid voor de hand. Voor het realiseren van een toename van het binnenlands toerisme is daarom een overheidsmarketingplan noodzakelijk waarin een segmentatie tot uitdrukking komt met daaraan gekoppeld marketinginstrumenten. Het instrumentarium dat bij de bevordering van het toerisme in Nederland al dan niet gedifferentieerd kan worden toegepast, is veelzijdig: vakantiespreiding, promotie, prijs- en subsidiebeleid, handhaving van de kwaliteit van de toeristische hulpbronnen.

De afweging die bij het voeren van een consumptiebeleid moet worden gemaakt tussen de inperking van de consumptievrijheid en de uitbreiding van de werkgelegenheid, is reeds aan de orde gesteld. Wanneer de consumptievrijheid mede opgevat wordt in de zin van het hebben van mogelijkheden om te consumeren, kunnen ten aanzien van het beleid een aantal conclusies worden getrokken. Op het gebied van de volkshuisvesting houdt het voorgestelde consumptiebeleid aan de ene kant een vermindering in van de consumptievrijheid doordat de woonlasten een groter beslag leggen op de consumptieve uitgaven. Aan de andere kant ontstaat een vergroting van de consumptiemogelijkheden doordat het aanbod van woningen door renovatie, herstel-, ver- en nieuwbouw wordt verruimd. Ook op het gebied van verkeer en vervoer is de beïnvloeding van de consumptievrijheid niet éénduidig. Enerzijds wordt de consumptievrijheid verkleind doordat voor de stimulering van het openbaar-vervoersysteem overheidsgelden gebruikt worden die ten laste komen van het besteedbaar inkomen en doordat het beleidsinstrumentarium gericht is op zowel een selectief autogebruik als een selectief openbaar-vervoergebruik. Anderzijds vergroot het verbeterde openbaar-vervoersysteem de consumptiemogelijkheden in het bijzonder voor de 'vervoersarmen'. Het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van het toerisme beïnvloedt in principe de

consumptievrijheid niet of nauwelijks, gegeven het daarbij te hanteren beleidsinstrumentarium.

De noodzaak van het voeren van een consumptiebeleid zal in het licht van de onderhavige probleemstelling afhankelijk zijn van de hardnekkigheid van de werkloosheid. Voorts dienen voor de oordeelsvorming de repercussies voor een aantal sociaal-economische doelstellingen en doelstellingen van het facettenbeleid te worden onderzocht. Ten aanzien van de werkgelegenheid lijkt elke voorgestelde vorm van consumptiebeleid per saldo positief uit te werken. Van het beleid op het gebied van het toerisme kan de grootste bijdrage worden verwacht, aangezien aan een verschuiving van buitenlandse naar binnenlandse bestedingen alleen werkgelegenheidscreatie verbonden is. Bij volkshuisvesting en verkeer en vervoer is ook sprake van werkgelegenheidsvernietiging, doordat het gaat om een herallocatie van binnenlandse consumptieve bestedingen.

Met behulp van een econometrisch model (hoofdstuk 8) zijn berekeningen uitgevoerd om een inzicht te verkrijgen in de werkgelegenheidsconsequenties van het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer. Uit deze modelberekeningen blijkt dat, indien de voorgestelde verhoging van de consumptie van woondiensten geïnvesteerd wordt in de bouwnijverheid, per saldo een werkgelegenheid gegenereerd wordt in de orde van grootte van tienduizend manjaren. Uit de modelberekeningen ten aanzien van verkeer en vervoer blijkt dat de werkgelegenheid die jaarlijks wordt gecreëerd in de exploitatiesfeer van het openbaar vervoer, voor een deel ten koste gaat van werkgelegenheid in andere sectoren. Per saldo wordt eveneens een werkgelegenheid gegenereerd in de orde van grootte van tienduizend manjaren. Bij het toerisme zou het om enkele tienduizenden arbeidsplaatsen kunnen gaan. Deze schatting kon niet worden gebaseerd op modelberekeningen, omdat hier het beleidsinstrumentarium nog nauwelijks ontwikkeld is.

Bij de berekeningen van de werkgelegenheidseffecten is aangenomen dat de ruimte voor overheidsbestedingen inderdaad wordt vrijgemaakt, of, met andere woorden, dat de aantasting van het beschikbaar inkomen voor de gezinnen niet gedeeltelijk wordt gecompenseerd door afwenteling. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er geen prijs- of andere compensaties worden gegeven voor de voorgestelde optrekking van woonlasten. Ondanks een strak beleid van de overheid zullen lasten in de praktijk ten dele worden afgewenteld, zodat de hier genoemde getallen voor de werkgelegenheidseffecten een verlaging moeten ondergaan.

Ten aanzien van de betalingsbalans geldt dat van elke voorgestelde vorm van consumptiebeleid een positief effect verwacht mag worden, dat in principe op het gebied van het toerisme het grootst is. De inkomensverdeling wordt direct door het consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting beïnvloed, doordat de verhoging van de woonlasten vooral op de hogere inkomensgroepen drukt. Het milieu wordt in positieve zin door het verkeer en vervoerbeleid beïnvloed, omdat het personenautovervoer momenteel per reiziger-kilometer nog viermaal zoveel luchtverontreiniging veroorzaakt als het openbaar vervoer. Het wordt echter in negatieve zin beïnvloed door het toeristisch beleid, omdat een toeneming van het binnenlands toerisme de druk op natuur en landschap in Nederland zal vergroten. Het voorgestelde beleid op het gebied van verkeer en vervoer brengt bij de huidige bezettingsgraad en stand van de techniek nog energiebesparing met zich mee, aangezien het particuliere autovervoer per personen-kilometer nog ruim 1,6 keer zoveel energie verbruikt als het openbaar vervoer. Een macro-economische grootheid die naast de sociaal-economische doelstellingen nog van belang is, is de verhouding particuliere/collectieve uitgaven. Door het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer zal er een verschuiving plaatsvinden van particuliere naar collectieve uitgaven, hetgeen onder de huidige omstandigheden als negatief te beoordelen is.

Bij de berekeningen kan nog een aantal kanttekeningen zowel in positieve als in negatieve zin worden geplaatst. Het bedrag dat met het voorgestelde beleid op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer is gemoeid, bedraagt f 4 miljard (prijzen 1981). Ten opzichte van de totale consumptieve bestedingen in 1981 (ter grootte van bijna f 200 miljard) lijkt dit gering, maar

hierbij dient te worden bedacht dat hiervan slechts een beperkt deel voor herallocatie beschikbaar is. In de tweede plaats is bij de berekening van de netto-werkgelegenheidseffecten aangenomen dat de 'lasten' van het voorgestelde consumptiebeleid naar rato over de bestedingsposten verdeeld zijn. Indien het consumptiebeleid naast een gerichte stimulering van bepaalde bestedingen eveneens een gerichte afremming van andere bestedingen zou inhouden, dan zouden de werkgelegenheidseffecten groter kunnen zijn dan nu is berekend. Hierdoor zou bijvoorbeeld het voorgestelde consumptiebeleid ten aanzien van verkeer en vervoer nog meer werkgelegenheidsperspectieven kunnen bieden. In de derde plaats is het instrumentarium van het voorgestelde consumptiebeleid beperkt toegepast en is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaand overheidsbeleid ter zake, met andere woorden: de grenzen van de mogelijkheden van een consumptiebeleid zijn nog niet afgetast.

### 9.2.7 *Continuïteit en verandering*

Invoering of verdere verbreiding van een of meer van de tien denkbeelden betekent verandering in het arbeidsbestel en, voor wat betreft de denkbeelden met wijde strekking, ook verandering van de economische en maatschappelijke orde. Dit zegt op zich zelf niets ten nadele van het denkbeeld, maar het is wel zaak ook aandacht te geven aan de discontinuïteiten die hiermee samenhangen: juist deze zullen immers door beleid moeten worden gepareerd. Is dit onmogelijk, dan is de tijd niet rijp voor de door het denkbeeld geïndiceerde ontwikkeling of is er sprake van niet te overkomen onverenigbaarheden.

In de vorige paragrafen zijn elementen van continuïteit en verandering in feite al aan de orde gekomen, maar hier worden zij nog eens bijeengebracht. Hierbij wordt niet gestreefd naar volledigheid, maar worden alleen de belangrijkste effecten vermeld.

De punten die bij invoering of verbreiding van nieuwe denkbeelden de aandacht vergen, zijn in paragraaf 9.1 toegelicht. Zij betreffen economische groei, werkgelegenheid, verhouding actieven — niet-actieven, arbeidsmotivatie, omvang vrijstelling werkplicht, werking van financiële prikkels bij aanbod van arbeid, aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingen.

Invoering van algemene arbeidstijdverkorting zou de beschikbare werkgelegenheid beter verdelen en de verhouding actieven — niet-actieven verbeteren. De inkomensoverdrachten uit hoofde van sociale verzekeringen dalen en de collectieve bestedingen nemen aldus af. Essentiële voorwaarden voor de invoering zijn echter inkomensoffers en handhaving van de bedrijfstijd, wil men de economische groei niet te zeer schaden. In hoeverre deze voorwaarden te verwezenlijken zijn, hangt direct samen met de mate van geleidelijkheid van invoering. Zou men bijvoorbeeld streven naar een arbeidstijdvermindering van 2,5% per jaar gedurende vijf jaar, dan is een redelijke mate van continuïteit gewaarborgd. Wel treedt er een algemene inkomensvermindering op in de orde van 1% per jaar, die voor de laagste inkomensgroepen moet worden gecompenseerd. Deze inkomensherverdeling is een gevoelig punt. Invoering van algemene arbeidstijdverkorting volgens de denkbeelden van de Emancipatie-Kommissie zou uiteraard veel verdergaande discontinuïteiten oproepen.

Invoering van deeltijdarbeid zou eveneens de beschikbare werkgelegenheid beter verdelen en de verhouding actieven-niet-actieven in eerste aanleg verbeteren. De verscheidenheid in het arbeidsaanbod wordt er groter door; de mogelijkheid van beroepsarbeid door gehuwde vrouwen neemt toe. Van belang is wel, dat verbreiding van deeltijdarbeid het arbeidsaanbod waarschijnlijk weer zal doen groeien, waardoor in tweede instantie de werkloosheid stijgt. Het aantal uitkeringsgerechtigden neemt dan toe. Vooral onder de lager en laagst betaalden zal de belangstelling voor deeltijdarbeid, gezien de hiermee samenhangende inkomensvermindering, gering zijn. Per saldo gezien zal invoering van deeltijdarbeid om deze reden vermoedelijk weliswaar tussen inkomensstrekkers nivellerend, maar tussen huishoudens denivellerend werken. Bij invoering van deeltijdarbeid zal men hiermee rekening moeten houden.

Invoering van educatief verlof heeft eveneens een gunstig effect op de verdeling van beschikbare werkgelegenheid, ook al is dit effect slechts beperkt. Bovendien biedt het educatief verlof de mogelijkheid van maatschappelijke herkansing. Wel is van belang bij de uitvoering te letten op deelneming van juist de laagst geschoolden en op een type van educatie dat de arbeidsmarkt vraagt. Een probleem is voorts het groter beslag op de algemene middelen om de educatieve voorzieningen te financieren.

Een betere uitdrukking van schaarsteverhoudingen in de beloningsstructuur kan bijdragen tot vermindering van de bestaande werkloosheid dank zij een betere werking van de arbeidsmarkt, tot creatie van nieuwe werkgelegenheid dank zij matiging van loonkosten in bepaalde sectoren, een gunstiger verhouding van actieven en niet-actieven, een grotere gevoeligheid voor financiële stimulansen in het aanbod van arbeid en een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Al deze effecten zijn positief te waarderen. Van belang is natuurlijk in hoeverre werknemers gevoelig zijn voor financiële effecten worden verwacht. Differentiatie van beloning op grond van schaarste beoogt de allocatieprocessen te vergemakkelijken. Dit staat nogal haaks op de huidige situatie, waarin op grond van rechtvaardigheidsargumenten veel nadruk ligt op gelijk loon voor gelijke prestatie. Op deze sterk geïnstitutionaliseerde opvatting is versterking van het schaarste-element een inbreuk, die beleidsmatig de aandacht vraagt.

Verbetering van de kwaliteit van de arbeid werkt positief op de arbeidsmotivatie, het ziekteverzuim en daarmee op de verhouding actieven — niet-actieven, de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de arbeidsproductiviteit, rendementsverbetering en economische groei. Het feit dat dit onderwerp ondanks deze gunstige effecten betrekkelijk weinig aandacht krijgt berust niet op het óók aanwezig zijn van belangrijke ongunstige effecten, maar op normale weerstand tegen verandering en op de risico's die met de benodigde investeringen gepaard gaan.

Een positieve herwaardering van onbetaalde arbeid ten opzichte van betaalde arbeid kan de onvrede met de verzorgingsstaat doen verminderen, burgers ook zonder betaald werk een zinvolle plaats in de samenleving geven en de collectieve lasten wat doen afnemen. Het onderzoek heeft echter uitgewezen dat verschuivingen in de richting van onbetaald werk slechts marginaal optreden en te verwachten zijn.

De introductie van een verzorgersloon (ooievaarsregeling) kan de rolverdeling tussen man en vrouw op de arbeidsmarkt aanzienlijk verschuiven. De economische groei zal afnemen, met alle consequenties van dien voor de werkgelegenheid. Voorts zou het aantal economisch niet-actieven toenemen door afnemende van de arbeidsmotivatie. Financiële prikkels om tot het betaalde arbeidsproces toe te treden zouden verminderen. De financiering van de regeling zou de verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingen verschuiven ten gunste van de laatste. Al deze effecten voeren tot de conclusie dat hoogstens gedacht kan worden aan geleidelijke invoering, waardoor gaandeweg de gevolgen kunnen blijken en bijsturing mogelijk wordt.

Invoering van een alternatief regime van arbeid voor culturele werklozen kan maatschappelijk gezien een belangrijke stabiliserende functie hebben. Zij kan de arbeidsmotivatie positief beïnvloeden en de aansluiting tussen vraag en aanbod van een specifieke vorm van werkgelegenheid verbeteren. De kwantitatieve bijdrage tot vermindering van de werkloosheid is echter in het licht van het grote aantal van hen die ook in de huidige arbeidsverhoudingen gaarne aan het werk willen en toch werkloos zijn, marginaal.

Het bieden van een basisinkomen zou arbeid en inkomen althans ten dele ontkoppelen. Door de introductie van een basisinkomen zouden de economische groei en de werkgelegenheid sterk verminderen, de werkloosheid zou door een sterke reductie van het arbeidsaanbod eveneens sterk dalen. Het aantal economisch actieven zou afnemen doordat de arbeidsmotivatie afneemt, deels door de sterke inkomensnivellering, deels doordat velen van werkplicht worden vrijgesteld en deels doordat financiële prikkels om tot het betaalde arbeidspro-

ces toe te treden verdwijnen. De aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zou bemoeilijkt worden door de sterke reductie van het arbeidsaanbod. De financiering van het basisinkomen ten slotte zou een vergroting van de collectieve uitgaven met zich brengen ten koste van de particuliere uitgaven. Alles bijeen zou op aanzienlijke discontinuïteiten moeten worden gerekend. Van belang is voorts, dat de publieke meningsvorming over een basisinkomen nog nauwelijks op gang is gekomen; van maatschappelijke aanvaarding is zeker nog geen sprake. De conclusie is dat er geen reële mogelijkheden zijn om een basisinkomen binnen afzienbare tijd in te voeren.

Beïnvloeding van de particuliere consumptie zal economische groei en werkgelegenheid positief kunnen beïnvloeden. Hier staan mogelijke spanningen tegenover. Er vindt een herallocatie van bestedingen plaats, die leidt tot een verandering in de verhoudingen tussen particuliere en collectieve uitgaven ten gunste van de collectieve uitgaven. Moeilijk te realiseren maatregelen zijn nodig om afwenteling van de gevolgen hiervan te voorkomen. Inbreuk op de preferenties van individuele consumenten door de overheid ter wille van het bereiken van economische groei en werkgelegenheid vindt plaats. De aanvaardbaarheid hiervan zal mede afhankelijk zijn van de economische noodzaak; bij invoering is in elk geval te rekenen met een uiteenlopende beoordeling.

### **9.3 De denkbeelden beschouwd op hun effecten**

#### **9.3.1 Inleiding**

In de vorige paragraaf zijn de tien denkbeelden voor veranderingen in arbeid en arbeidsbestel kort uiteengezet en geëvalueerd. In deze paragraaf zullen deze denkbeelden opnieuw worden gezien, maar nu vanuit een andere gezichtshoek, namelijk vanuit hun effect op werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde.

De huidige werkgelegenheidssituatie maakt het urgent na te gaan welke effecten de tien denkbeelden elk voor zich en in samenhang voor de werkgelegenheid kunnen hebben. Onder de huidige omstandigheden lijkt het immers noodzakelijk om over zoveel mogelijk beleidsvarianten te beschikken. Verruiming van beleidsmogelijkheden is echter niet een zaak van beleidstechnische uitbreiding van instrumenten op het punt van de werkgelegenheid alleen. De geboden mogelijkheden van beleidsvoering kunnen kwalitatief nieuw zijn en ook een grensverleggend karakter bezitten. Het is hierom van belang de tien denkbeelden ook te bezien in het ruimere kader van het arbeidsbestel. Ten slotte is het mogelijk dat nieuwe beleidsvarianten bestaande instituties veranderen, verworven rechten van individuen aantasten en de invloedssfeer van de overheid vis à vis het bedrijfsleven of tegenover de burgers verleggen. Dan komt men qua beleidvoering en maatschappelijke consensusvorming op moeilijker terrein, omdat offers moeten worden gebracht in materieel en immaterieel opzicht terwille van de werkgelegenheid. Een confrontatie van de tien denkbeelden met de maatschappelijke orde vormt dan ook de sluitsteen van de verkenning naar de mogelijke effecten.

Deze verkenning zal zich niet kunnen beperken tot een uiteenzetting van de mogelijke effecten zelf. De tien denkbeelden ontmoeten immers op ieder van de drie terreinen – werkgelegenheid, arbeidsbestel en maatschappelijke orde – een bestaand beleidsinstrumentarium en gangbare beleidsopties. De denkbeelden zullen ook hiertegen moeten afgewogen om te komen tot een zekere concretisering van een verbreding van de beleidsvorming.

#### **9.3.2 Mogelijke effecten op de werkgelegenheid**

De tien denkbeelden kunnen uit het oogpunt van werkgelegenheid en werkloosheidsbeleid worden onderscheiden op grond van:

- bijdragen tot een netto-werkgelegenheidscreatie;
- bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid
- door een betere verdeling van bestaande werkgelegenheid,



- door een vermindering van het arbeidsaanbod.

Tot de categorie denkbeelden die kunnen bijdragen tot een netto-werkgelegenheidscreatie, behoren schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur, kwaliteit van de arbeid, en consumptie en werkgelegenheid.

Vanuit het denkbeeld om de schaarsteverhoudingen beter in de lonen tot uitdrukking te doen komen, zijn enkele beleidssuggesties ontwikkeld, zoals het tot stand brengen van differentiatie in de loonvorming alsook herstructurering van de individuele belasting- en premiedruk en differentiatie in de sociale uitkeringen. De werkgelegenheidsgenererende effecten van deze beleidsveranderingen laten zich binnen het kader van het onderhavige project niet kwantificeren. Wel kan worden aangenomen dat door verbetering van het marktproces een gunstige voorwaarde wordt verwezenlijkt voor economische expansie, die mogelijke groei van de werkgelegenheid inhoudt.

Wat betreft verbetering van de kwaliteit van de arbeid is de relatie met werkgelegenheidscreatie uiteraard indirect en vooralsnog niet kwantitatief aantoonbaar. De bestaande fricties in het arbeidsbestel zijn echter van dien aard en omvang dat dit concept als gunstige voorwaarde voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid is aan te merken. Door onvoldoende kwaliteit van arbeidsplaatsen en het onvoldoende beschikbaar zijn van aangepaste arbeidsorganisaties worden de kosten van ziekte en duurzame arbeidsongeschiktheid in opwaartse richting beïnvloed. Vermindering van de daarmee verbonden lasten zal ook de loonkosten verlagen en langs die weg een positieve invloed hebben op de werkgelegenheid.

De mogelijkheden om met behulp van een consumptiebeleid de werkgelegenheid te bevorderen, zijn uitgewerkt op enkele beleidsterreinen, waarbij de invloed van de overheid op de consumptie reeds aanzienlijk is: de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer en het toerisme. Van het beleid op het gebied van het toerisme wordt in beginsel de grootste bijdrage verwacht, aangezien aan een verschuiving van buitenlandse naar binnenlandse bestedingen alleen werkgelegenheidscreatie verbonden is. Bij volkshuisvesting en verkeer en vervoer is er echter ook sprake van werkgelegenheidsvernietiging omdat het gaat om een herallocatie van binnenlandse consumptieve bestedingen. Uit modelberekeningen blijkt dat de onderzochte verschuivingen op het gebied van huisvesting en openbaar vervoer elk een blijvende werkgelegenheidstoename in de orde van grootte van 10.000 manjaren zouden kunnen opleveren, indien de aantasting van het werkelijk besteedbaar inkomen van de gezinnen niet door afwentelingsreacties wordt gecompenseerd. Voor een consumptiebeleid is een zekere verruiming van overheidscompetentie vereist, alsook een zekere inschikkelijkheid van de burgers in hun bestedingsautonomie. Vooral de bereidheid daartoe is maatschappelijk en politiek van betekenis.

Tot de categorie denkbeelden die kunnen bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid door een betere verdeling van bestaande werkgelegenheid, zijn te rekenen algemene arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en educatief verlof.

Algemene arbeidstijdverkorting is de meest voor de hand liggende maatregel om de bestaande werkgelegenheid beter te verdelen, maar de terugslag op de individuele inkomsten is zo groot dat de huidige economische situatie geen gunstige voorwaarden schept. Een gefaseerde uitvoering die in elk geval tot een tijdelijke differentiatie tussen bedrijfstakken leidt, lijkt de enige manier.

De bevordering van deeltijdarbeid zal een grotere verscheidenheid in het arbeidsaanbod mogelijk maken. Het is daarbij mogelijk dat op deze wijze vooral verborgen werkloosheid onder vrouwen manifest wordt, zonder dat de werkloosheid vermindert. De kans daarop is groot, omdat meer en meer vrouwen zo tevreden zullen zijn met hun werk of het werk zo nodig zullen hebben dat zij zich bij huwelijk niet uit de arbeidsmarkt zullen terugtrekken. Deeltijdarbeid draagt dan niet bij tot een vermindering van de werkloosheid, maar tot een betere verdeling van het werk.

Het educatief verlof schept tijdelijk opvallende arbeidsplaatsen. Plaatsvervangende op deze plaatsen is dan noodzakelijk. Het beleid zal er derhalve op gericht dienen te zijn de processen van verlofgang en plaatsvervangende syn-

chroom te doen verlopen; anders worden de mogelijkheden van vermindering van de werkloosheid niet benut. Voorts is in het oog te houden dat het gebruik maken van educatief verlof kan leiden tot een opwaardering uit het oogpunt van kennis en beroepsvaardigheid bij de deelnemers, die daardoor een verbeterde positie op de arbeidsmarkt kunnen krijgen. Dit draagt bij tot een betere plaatsbaarheid, maar of dit tot vermindering van werkloosheid leidt is de vraag, omdat er een structureel gebrek is aan functies waarin hogere kwalificaties tot hun recht kunnen komen.

Tot de categorie denkbeelden die kunnen bijdragen tot een vermindering van de werkloosheid door een vermindering van het arbeidsaanbod, zijn te rekenen het algemeen basisinkomen en het verzorgersloon (ooievaarsregeling).

Bij de uitwerking die gegeven is aan het algemeen basisinkomen (f 5000 per jaar, prijzen 1980) kon worden vastgesteld dat een veronderstelde vermindering met 250.000 manjaren tot aanzienlijke distorsies in de economie zou leiden. Dit omdat er ook een vermindering van werkgelegenheid zou optreden door vergroting van de onderbezetting in bepaalde sectoren. Indien de veronderstelde terugtrekking van het arbeidsaanbod niet zou optreden — of in mindere mate — nemen de nadelige economische repercussies af. Bij invoering van een basisinkomen zou het, bij aanzienlijke terugtrekking van arbeidsaanbod, noodzakelijk kunnen zijn een economische politiek te voeren die ook gericht is op werkgelegenheidscreatie, in de zin dat onderbezetting in de bedrijvensector wordt tegengegaan.

Met betrekking tot het verzorgersloon kunnen zich dezelfde soort ontwikkelingen voordoen, zij het op kleinere schaal. Het economisch stimuleringsbeleid zou dan ook dienovereenkomstig beperkter kunnen zijn.

Hoewel men zou kunnen menen dat bij beleid ten aanzien van het basisinkomen en het verzorgersloon sprake is van een paradoxale situatie wat betreft enerzijds terugtrekking van arbeidsaanbod en anderzijds de noodzaak van stimulering van de economie en vergroting van de werkgelegenheid, is toch te bedenken dat zulks niet ongebruikelijk hoeft te zijn, voor zover deze twee denkbeelden niet beogen mensen vrij te stellen van arbeid maar slechts ruimere keuzemogelijkheden bieden. Terugtrekking uit de arbeidsmarkt is namelijk geen doel van de desbetreffende denkbeelden, maar wel een — voor de werking van de economie relevant — gevolg. Daarvan moeten de consequenties in de economische politiek en het werkgelegenheidsbeleid gepareerd worden.

Het onderzoek naar de verschuiving van betaald naar onbetaald werk heeft zich beperkt tot de maatschappelijke dienstverlening. Dit is een beleidsmodaliteit die betrekkelijk irrelevant is voor het vraagstuk van werkgelegenheid en werkloosheid, omdat het onbetaalde werk zijn eigen functie heeft en slechts op beperkte schaal ter vervanging van betaald werk zal kunnen fungeren.

De kwantitatieve effecten van het alternatief regime zijn, in welke richting ook, gering.

Het bestand aan denkbeelden en beleidsmogelijkheden, zoals hierboven uiteengezet, moet voorts nog beoordeeld worden naar de mate van onderlinge complementariteit en strijdigheid uit het oogpunt van beleidsvoering. In het algemeen zal het zo zijn dat de maatregelen in de sfeer van netto-werkgelegenheidscreatie en die in de sfeer van verdeling van werkgelegenheid zeer wel met elkaar verenigbaar zijn en zelfs complementair kunnen worden geacht.

Zo zou deeltijdarbeid kunnen worden aangemerkt als een mechanisme dat de bestaande werkgelegenheid over meer personen zal doen verdelen en wellicht sterk ten goede zal komen aan nieuwelingen op de arbeidsmarkt (gehuwde vrouwen, schoolverlaters). In deze zin heeft deeltijdarbeid een duidelijke complementaire werking, omdat deze categorieën in reeds bestaande en nieuw te scheppen banen wellicht moeilijker een opstap voor de arbeidsmarkt zullen vinden. Voor hen lijken immers bestaande banen minder gemakkelijk toegankelijk. Afgezien van aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid is de invloedssfeer van de overheid met betrekking tot bevorderen van deeltijdarbeid niet groot. Wel zou zij in haar eigen sfeer als werkgever het voorbeeld kunnen geven.

Educatief verlof en alternatief regime zijn niet strijdig met een beleid tot creatie en verdeling van werkgelegenheid. Educatief verlof moet echter op enigerlei wijze gefinancierd worden en zal dus de premielasten verhogen en zo beslag leggen op algemene middelen van de overheid. Voor beide bestedingen bestaat onder de huidige moeilijke omstandigheden ten aanzien van de werkgelegenheid het alternatief, deze middelen rechtstreeks te gebruiken voor het scheppen van arbeidsplaatsen.

De terugslag die algemeen basisinkomen en verzorgersloon op de economische groei en werkgelegenheid in de bedrijvensector hebben, bewerkstelligt dat deze strijdig zijn met een beleid ten behoeve van volledige werkgelegenheid. Dit geldt althans op korte termijn. Wel is het denkbaar deze maatregelen in een langzaam tempo in te voeren over een periode van tien à vijftien jaar. Dan kunnen de economisch nadelige effecten zodanig gedoseerd worden dat er geen storingen van betekenis veroorzaakt worden.

Nu de effecten van de tien onderzochte denkbeelden op de werkgelegenheid zijn nagegaan, rijst de vraag hoe de drie denkbeelden met een mogelijke bijdrage tot netto-werkgelegenheidscreatie — schaarste en beloningsstructuur, kwaliteit van de arbeid en consumptie — zich verhouden tot het huidige beleid en de thans gangbare beleidsopties.

Mogelijkheden om door middel van het thans gangbare beleid de werkloosheidsproblemen op middellange termijn te verminderen, worden behandeld in de CPB-publikatie 'De Nederlandse economie in 1985'<sup>1</sup> (zie ook hoofdstuk 2, par. 2.2). Centraal in deze middellange-termijnraming staat een basisprojectie van de sociaal-economische ontwikkeling in de periode 1980—1985. In deze basisprojectie wordt de werkloosheid in 1985 op 500.000 manjaren geraamd. Naast deze basisprojectie is door het CPB een drietal beleidsscenario's ontwikkeld, waarin in verschillende combinaties de volgende beleidsmaatregelen verwerkt zijn: loonmatiging, loonkostenmatiging door vermindering van de werkgeverspremies, verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, loonmatiging in de quataire sector, matiging van de inkomensoverdrachten, matiging van de materiële overheidsconsumptie en gerichte investeringsstimulering. De drie beleidsscenario's zouden ieder voor zich de werkloosheid in 1985 ten opzichte van de basisprojectie kunnen doen dalen met 55 à 60.000 manjaren. Aanvullend beleid in de sfeer van de woningbouw en de quataire sector zou de werkloosheid nog eens met 45.000 manjaren doen verminderen. De ruimte voor dit aanvullende beleid wordt begrensd door de omvang van het financieringstekort van de overheid, waarvoor door het CPB als randvoorwaarde voor 1985 4,5% van het nationaal inkomen wordt aangehouden. Een beleid dat de te verwachten werkloosheid in 1985 van 500.000 manjaren reduceert met 100.000 manjaren doet volgens het CPB onvoldoende recht aan de scherp-te van de problematiek.

De vooruitzichten voor de ontwikkelingen na 1985 zijn evenmin rooskleurig. Ook voor de periode 1985—1990 is rekening te houden met een trendmatige groei van het arbeidsaanbod in de orde van grootte van 250.000 manjaren (vergelijk tabel 10 in par. 2.6). Bovendien zal door afname van de aardgas-opbrengsten de betalingsbalans verslechteren en zullen de overheidsinkomsten uit niet-belastingmiddelen verminderen. Een gewichtig punt bij deze werkgelegenheidsprojecties wordt gevormd door de gerichte investeringsstimulering. In de scenario's van het Centraal Planbureau geldt hiervoor een bedrag oplopend tot f 1,25 mld. in 1985 (in lopende prijzen van 1985) als gevolg waarvan in 1982 een werkloosheidsvermindering van 2000 manjaren en in 1985 van 15.000 manjaren zou optreden.

Het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie'<sup>2</sup>, gepubliceerd in 1980, heeft duidelijk gemaakt dat de te verwachten ontwikke-

<sup>1</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

<sup>2</sup> WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

ling van de bedrijvensector niet voldoet aan de eisen die men daaraan uit een oogpunt van continuïteit dient te stellen. Daartoe zou de werkgelegenheid met 1% per jaar dienen toe te nemen, hetgeen neerkomt op een netto-creatie van circa 40.000 manjaren per jaar, terwijl de daarmee corresponderende groei van de toegevoegde waarde circa 4% zou dienen te bedragen. Een dergelijke ontwikkeling vergt een programma van opwaardering van de sector van de intermediaire goederen, revitalisering van de gevoelige sectoren en uitbouw van de sector kapitaalgoederen en uitrusting. Hiertoe is een tweesporig overheidsbeleid vereist dat een combinatie vormt van specifiek gericht en generiek structuurbeleid. In het rapport is hiervoor een gericht initieel investeringsprogramma in de orde van f 4 miljard (prijzen 1980) per jaar aangegeven, dat samen met het generieke beleid zou kunnen leiden tot uitbreiding van de werkgelegenheid met 200.000 manjaren in de totale bedrijvensector in een periode van vijf jaar. In het rapport is uitvoerig ingegaan op de beleidsvoorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- de geïnitieerde projecten dienen het effectieve bereik van de Nederlandse economie op internationale markten te vergroten en niet in de plaats te komen van activiteiten die ook zonder dit beleid geëntameerd zouden zijn;
- de tot stand gekomen capaciteit dient voldoende vraag te ontmoeten;
- in het initiële investeringsprogramma van f 4 miljard — dat via het multiplier mechanisme tot een totaal additioneel investeringsvolume van f 7 miljard zal moeten leiden — moet de overheid over een periode van vijf jaar op jaarbasis een bedrag van f 2 miljard reserveren voor de financiering van het specifiek gerichte investeringsprogramma;
- de selectieve stimulering dient gekoppeld te worden aan een generiek program dat het investeringsklimaat verbetert met betrekking tot innovatie, arbeidsmarktwerking, kostenvermindering en management.

De Adviescommissie inzake het industriebeleid, die de regering naar aanleiding van het WRR-rapport heeft ingesteld, heeft een reeks van aanbevelingen gedaan ter bevordering van het herstel van de Nederlandse industrie, maar over de kwantitatieve effecten van de werkgelegenheid heeft de commissie zich niet uitgesproken.<sup>3</sup> De mate waarin de industriële herspecialisatie zal bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid is afhankelijk van de ontwikkeling van een aantal factoren, zoals internationale economische situatie, de arbeidskosten, de energiekosten, de vermogenspositie van de bedrijven en het functioneren van de arbeidsmarkt, maar ook van politieke besluitvorming.

Naast ideeën over de uitbreiding van de werkgelegenheid in de bedrijven leven ook gedachten over de uitbreiding van de quartaire sector. Op dit punt heeft de WRR gesteld, dat voor deze uitbreiding een sterk draagvlak in de bedrijvensector noodzakelijk is. In de genoemde middellange-termijnraming van het Centraal Planbureau is een projectie opgenomen van uitbreidingsmogelijkheden in het kader van aanvullend beleid. Bij voldoende draagvlak liggen hier nog verdere mogelijkheden. Inventarisaties met betrekking tot algemeen en specifiek welzijn hebben uitgewezen dat hier voorlopig nog voldoende onvervulde behoeften aanwezig zijn.<sup>4</sup> Er ligt hier overigens wel een taak voor de overheid om in deze primair consumptieve sfeer van de quartaire sector de dynamiek in de behoeftenontwikkeling nauwkeurig en kritisch te volgen en voorzieningen tijdig aan te passen. Voorts biedt de quartaire sector mogelijkheden om nieuwe diensten op te starten. Deze behoeven niet een blijvende zorg van de overheid te zijn; op den duur kunnen deze zich al dan niet op commerciële basis zelf financieren. Aldus kan — waar dit op andere wijze niet mogelijk is — de werkgelegenheid worden bevorderd zonder dat de lasten blijvend voor rekening van de overheid komen. Ten slotte — en dit wordt hier onderstreept — kunnen in de quartaire sector ook activiteiten worden aangezet die de bedrijvigheid in de overige sectoren rechtstreeks ondersteunen. Dit geldt zeker voor

<sup>3</sup> Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*; 's-Gravenhage, 1981.

<sup>4</sup> *De quartaire sector — Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

het onderwijs; hier zou een selectieve bevordering van beroepsvorming i.c. technisch onderwijs kunnen plaatsvinden, waardoor tekorten op de arbeidsmarkt worden ingelopen en de marktpositie van de betrokkenen worden verbeterd. In de huidige situatie zal een mobiliserend beleid terwille van de werkgelegenheid in de quartaire sector zich vooral moeten richten op deze aan de marktsector complementaire activiteiten.

Vooral in perioden van economische stagnatie brengt uitbreiding van de quartaire sector financieringsproblemen met zich mee. Bij de beoordeling hiervan dient rekening te worden gehouden met risico's van twee soorten. Een hoog opschreeven van het financieringstekort verhindert economische vernieuwing en tast hiermee de mogelijkheid aan op langere termijn de werkgelegenheid, waaronder die in de quartaire sector, uit te breiden. Het onder alle omstandigheden prioriteit geven aan een klein financieringstekort kan op korte termijn zulke grote spanningen oproepen dat de continuïteit in maatschappelijke en sociale zin in het gedrang komt en zo de ontwikkeling op lange termijn frustrereert. Hierbij gaat het vooral om het gevaar dat door langdurige werkloosheid van jongeren een blijvende desocialisatie ten aanzien van arbeid optreedt.

Het is in het licht van al deze onzekerheden dat hier aandacht wordt gevraagd voor andere dan de hiervoor genoemde mogelijkheden om zo een breder programma te kunnen ontwikkelen. De drie in dit rapport uitgewerkte denkbeelden met een mogelijke bijdrage tot de netto-werkgelegenheid — schaarste-verhoudingen en beloningsvoeten, kwaliteit van de arbeid en consumptie en werkgelegenheid — zijn in een dergelijk breed werkgelegenheidsprogramma zeker op hun plaats, ook al zijn de te verwachten effecten van deze denkbeelden wellicht beperkt in verhouding tot de omvang van de te verwachten werkloosheid. Echter, wanneer niet door middel van al of niet drastische maatregelen de problemen in één klap kunnen worden opgelost, zal men tevreden moeten zijn met kleine incrementele effecten.

De mogelijkheden van beleidvoering zullen ontleend dienen te worden aan zowel modaliteiten die meer tot de marktconforme oplossingen worden gerekend als aan modaliteiten die als planmatige oplossingen worden aangemerkt. Het denkbeeld met betrekking tot schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur ligt in de sfeer van marktconformiteit, terwijl het consumptiebeleid eerder als een planningsmodaliteit kan worden aangemerkt. Uit het oogpunt van coherentie beleidsvorming lijkt hierin een tegenstelling te schuilen. Beide modaliteiten kunnen echter noodzakelijk zijn. Het beleid weet zich dan geconfronteerd met uiteenlopende problemen en wellicht zeer verschillende reacties daarop. Het gaat er dan om geïnstitutionaliseerd gedrag van werknemers, consumenten en cliënten te veranderen, waarbij zowel verruiming als beperking van vrijheid aan de orde is. Deze ontwikkeling geeft tevens aan dat aan 'marktconformiteit' en 'planmatigheid' op zich zelf geen doorslaggevende argumenten ontleend kunnen worden voor de kwaliteit van deelbeleidsoplossingen.

Het moment is nog niet aangebroken om een beleid gericht op volledige werkgelegenheid los te laten. Ten eerste zijn de mogelijkheden voor het scheppen van arbeidsplaatsen niet uitgeput. Ten tweede kan slechts de tijd leren of door beleid de te stellen doeleinden kunnen worden bereikt of dat niet beheersbare omstandigheden de overhand hebben. Ten derde worden te grote continuïteitsrisico's gelopen als Nederland op dit punt een eigen koers zou varen.

In het voorafgaande is uiteengezet dat we nog niet aan het einde van de mogelijkheden van het scheppen van arbeidsplaatsen zijn. Een beleid van herindustrialisatie is hierbij noodzakelijk, omdat de hiermee gepaard gaande inkomensgenerering de mogelijkheid schept voor directe en indirecte expansie van werkgelegenheid. Voorts kan de industrie — beter dan andere sectoren — de exportpositie verbeteren met hieruit resulterende positieve gevolgen voor de betalingsbalans.

Met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid is men gewend aan maatregelen van algemene aard. Dit generieke beleid, dat gehanteerd kan worden zowel naar de vraagkant als naar de aanbodkant heeft in het verleden resultaten

geboekt en zo zijn normen gesteld voor beleidseffectiviteit. Hiermee vergeleken zijn de resultaten van het tot dusver gevoerde specifieke beleid vaak gering. Dit geldt voor de afzonderlijke maatregelen. Er zijn er echter vele. Bij een beleid dat acht slaat op onderlinge complementariteit kan het totaal effect aanzienlijk zijn.

Het is duidelijk dat met een beleid gericht op volledige werkgelegenheid risico's van haalbaarheid worden gelopen. De onzekerheden zijn immers groot; vooral die van het aantrekken van de buitenlandse handel, de verbetering van het investeringsklimaat en de financiering van het gerichte industriële investeringsprogramma wegen zwaar. Dit maakt het voor de overheid noodzakelijk een flankerend beleid te voeren waarmee de risico's kunnen worden verminderd. Daarom meent de Raad dat grote aandacht moet worden geschonken aan de mogelijkheden van arbeidstijdverkorting in de bestaande situatie. Deze zijn voor educatief verlof en deeltijdarbeid zeker aanwezig. Het direct invoeren van algemene arbeidstijdverkorting brengt grote moeilijkheden met zich, maar deze zijn niet onoverkomelijk mits men geleidelijkheid betracht en een overgangsperiode aanvaardt waarin differentiatie naar bedrijfstakken mogelijk is. Het gaat er dan vooral om te voorkomen dat bedrijfstakken met goede perspectieven, die echter opereren op een krappe deelmarkt voor arbeid, in moeilijkheden komen.

Het toekomstig beleid zal niet geheel volgens een tevoren opgesteld programma kunnen worden gerealiseerd. Het zal ook wat betreft de effectiviteit afhankelijk zijn van de dan heersende omstandigheden. Eerder in dit rapport (hoofdstuk 1) is dit aspect aan de hand van het begrip contingentie nader uiteengezet. Deze afhankelijkheid van het beleid en de beleidseffectiviteit van de omstandigheden noodzaakt tot het beschikbaar hebben van een breed assortiment aan beleidsvarianten, waaronder ook die welke institutionele veranderingen inhouden. Voorts geldt dat opties waar mogelijk open moeten worden gehouden, zodat mogelijkheden niet vroegtijdig worden afgesneden.

### 9.3.3 *Mogelijke effecten op het arbeidsbestel*

De ontvouwde denkbeelden zullen hier worden geconfronteerd met het arbeidsbestel. Vanuit dit oogpunt kunnen de denkbeelden worden gezien als nieuwe eisen die aan het bestel worden gesteld. Het zijn aspiraties die een zeker draagvlak hebben in de maatschappij en die daarom zowel op zichzelf als uit het oogpunt van beleidsvoering door de overheid moeten worden beschouwd. Vanwege de complexiteit van het arbeidsbestel en van de rol die de overheid hierin speelt, kunnen alleen globale indicaties worden gegeven. Ten einde deze beleidsindicaties enigszins te ordenen, worden de aspiraties onderscheiden met betrekking tot de kwantiteit van de werkgelegenheid, de diversiteit van arbeid en werkgelegenheid, de kwaliteit van de arbeid en de keuzemogelijkheden ten aanzien van de arbeid. Vervolgens wordt ingegaan op enkele hardnekkige ontwikkelingen in het arbeidsbestel. Dit alles gebeurt tegen de achtergrond van de in paragraaf 9.1 aangeduide vier meer losstaande deelsystemen, te weten die inzake de loonvorming, het sociale zekerheidsstelsel, het heffingsstelsel en de allocatieve functie van de arbeidsmarkt.

De aspiraties met betrekking tot de kwantiteit van de werkgelegenheid die liggen in de denkbeelden schaarsteverhoudingen en beloningsvoeten, kwaliteit van de arbeid en consumptie en werkgelegenheid, zijn uitvoerig aan de orde gesteld in paragraaf 9.3.2. Daar is ook het werkgelegenheidsbeleid behandeld. Er zijn echter ook nog andere beleidsterreinen in het geding. Zo vergt het voorgestelde consumptiebeleid additioneel beleid terzake van de prijzen van woon- en vervoersdiensten. Voorts vereist het coördinatie met het arbeidsmarktbeleid in de desbetreffende sectoren van woningbouw en vervoer. De zorgen omtrent de werkgelegenheid op middellange termijn zijn zodanig toegenomen dat deze problematiek andere aspiraties met betrekking tot arbeid overheerst. Deze zullen voorlopig eerder beoordeeld worden op hun functie voor de oplossing van werkloosheid en de bijdrage tot werkgelegenheid dan op

hun zelfstandige betekenis. Ook meer ingrijpende denkbeelden als basisinkomen en verzorgersloon worden onder deze omstandigheden in de eerste plaats bezien op hun eventuele weerslag op de werkloosheid. Algemene arbeidstijdverkorting is een direct middel om de werkloosheid te verminderen en heeft als zodanig geen ander beleidsdoel dan dit probleem op te lossen.

Aspiraties met betrekking tot de diversiteit van arbeid en werkgelegenheid liggen in deeltijdarbeid, betaald educatief verlof en het alternatief regime.

Bevordering van deeltijdarbeid kan niet los worden gezien van het emancipatiebeleid. Het stelt immers de mensen die een gelijkere verdeling van huishoudelijke en betaalde arbeid wensen, in de gelegenheid dit te verwerkelijken. Hiervoor vereisen zowel de kwaliteit van veel deeltijdarbeid als de rechtspositie van de deeltijdwerkers beleidsmatige verbetering. Uit het oogpunt van het volumebeleid van de sociale zekerheid is het van belang dat deeltijdarbeid aanleiding kan geven tot toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden. Gezien de moeilijke beheersbaarheid van deze volume-ontwikkeling bij toeneming van het aantal deeltijdbanen zou dit voorwerp van beleid moeten worden.

Educatief verlof heeft in beginsel aanzienlijke kwantitatieve consequenties voor beleid op diverse terreinen. Voor de sociale zekerheid doet zich de vraag voor van nieuwe legitimering van uitkeringen. Vanwege de extra heffing in de vorm van sociale premies dan wel belastingen zullen de collectieve bestedingen toenemen ten opzichte van de particuliere. Het arbeidsmarktbeleid dient erop gericht te zijn verlofgangers op hun arbeidsplaatsen te vervangen om nadelige economische gevolgen te voorkomen. Voorts zullen toereikende onderwijsfaciliteiten geboden dienen te worden. Uit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan het scheppen van onderwijsvoorzieningen voor lager geschoolden en het stimuleren van hun deelname. Dit punt is al in studie bij de SER-commissie Educatief Verlof.

Betaalde arbeid onder een alternatief regime betekent dat een beleid nodig is dat de vraagkant van de arbeidsmarkt aanpast terwille van de plaatsbaarheid van bijzondere categorieën. Ter rechtvaardiging van dit beleid is aan te voeren dat langdurige — zo niet permanente — werkloosheid een sterk desintegrerende werking pleegt te hebben op betrokken personen, waardoor ontsocialisering en algemene indifferentie optreedt. Dit brengt voor het functioneren van de samenleving als geheel grote risico's met zich mee. Een alternatief regime stelt ook eisen aan arbeidsbemiddeling. Deze zijn vooral organisatorisch en sociaal-pedagogisch van aard.

Aspiraties met betrekking tot de kwaliteit van arbeid moeten voor een belangrijk deel verwerkelijkt worden in de arbeidsorganisatie. De overheid staat hier vrij ver vanaf. Op een aantal punten liggen toch wel mogelijkheden, zoals bevordering van overleg terzake tussen werkgevers en werknemers, gericht stimuleringsbeleid in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet alsook het benutten van mogelijkheden bij het sectorstructuurbeleid. Voorts kan de overheid in de sfeer van sociale premieheffing een grotere gevoeligheid doen ontstaan binnen bedrijven voor de kosten van ziekteverzuim. De kwaliteit van arbeid is een gebied waar wellicht interessante resultaten kunnen worden geboekt, zonder dat aan het overheidsbeleid hoge eisen worden gesteld die op bestuurlijk-technische of institutionele bezwaren zouden stuiten.

Aspiraties met betrekking tot de keuzemogelijkheden van arbeid liggen in deeltijdarbeid, verschuiving van betaald naar onbetaald werk, het algemeen basisinkomen en het verzorgersloon. Zij liggen ook opgesloten in algemene arbeidstijdverkorting, wanneer deze gezien wordt als een programma om op lange termijn te komen tot een vijfjarige werkdag. Deze verscheidenheid heeft nogal uiteenlopende gevolgen voor de beleidsvorming.

Volledige individualisering in fiscaal opzicht en ten aanzien van sociale zekerheidsuitkeringen zal het meest tegemoet komen aan de behoeften aan ruimere keuzemogelijkheden voor partners die beiden betaald werk willen verrichten. Dit staat echter op gespannen voet met de draagkrachtgedachte.

Individualisering zou ook vooralsnog aanzienlijke ongelijkheden in mogelijke sociale uitkeringen veroorzaken tussen gezinnen met bijvoorbeeld twee partners met volledige baan en gezinnen met één kostwinner. Allereerst gaat het hier niet om uitvoerend beleid, maar om belangrijke politieke keuzen. Gezien de ingrijpende aard van eventuele veranderingen in economisch en sociaal opzicht dient hier voorzichtig te werk te worden gedaan.

Bij vervanging van betaald door onbetaald werk is er de mogelijkheid van stimulering van vrijwillige hulpverlening. Dit vergt overheidsbeleid bij de financiering van onkostenvergoedingen en het scheppen van organisatorische faciliteiten. Voorts is er het vraagstuk van de rolopvattingen van partners met betrekking tot betaald werk en huishoudelijk werk. Arbeidstijdverkorting wordt geacht een belangrijke voorwaarde te vormen voor veranderingen van de huidige situatie. Bevordering daarvan door de overheid door een algemene of een sectorgewijze arbeidstijdverkorting zal echter primair op andere gronden worden gerechtvaardigd. Een rechtstreekse interventie van de overheid ten behoeve van het emancipatoire proces van verandering van de rolopvatting tussen partners, is minder aannemelijk.

Algemene arbeidstijdverkorting in de vorm van 2,5% in vijf achtereenvolgende jaren heeft wellicht weinig gevolgen voor het gangbare beleid op de relevante deelterreinen van het arbeidsbestel. Dit behoudens de belangrijke uitzondering van toeslagen op minimuminkomens. Een consequente doorvoering van een programma van een vijfjarige werkdag/vijfentwintig-urige werkweek, waarbij een inkomensniveau zou resterende van 70% van het huidige, zou een veel ingrijpender beleid vergen waarbij ook het huidige stelsel van object- en subjectsubsidies zou moeten worden betrokken.

Het algemeen basisinkomen en het verzorgersloon beogen bij uitstek keuzen ten aanzien van arbeid te verruimen. Evenals een arbeidstijdverkorting tot vijf uur per dag zijn het transitie van een zodanige omvang dat zij slechts geleidelijk in te voeren zijn. Dan zullen de overheid en de samenleving ook in de gelegenheid zijn in te spelen op velerlei gevolgen die te voren niet in hun volle omvang te onderkennen zijn. Basisinkomen en verzorgersloon vergen beide aanzienlijke inkomensnivellering. Het lijkt daarbij waarschijnlijk dat een arbeidsbestel met een beperkt basisinkomen het voor de overheid noodzakelijk maakt een strakke loon- en inkomenspolitiek te voeren, om te voorkomen dat het basisinkomen erodeert onder invloed van de opwaartse druk op de arbeidslonen.

Bij de behandeling van basisinkomen en verzorgersloon is er al op gewezen dat de problemen van financiering kunnen worden verlicht door de overheidsfinanciering elders te verminderen. Door de vergrote bestedingsmogelijkheden van de lagere inkomensgroepen zouden de bestedingen van de overheid voor zaken als onderwijs, cultuur, sport en gezondheidszorg kunnen verminderen. De invloed van de overheid in de verzorgingsstaat zou daardoor afnemen en daarmee de mogelijkheid van gedragsbeïnvloeding van de individuele burger. Langs de omweg van basisinkomen en/of verzorgingsloon zou zo het karakter van de samenleving in sociaal en cultureel opzicht belangrijke veranderingen ondergaan.

In het voorgaande is de beleidsvoering herhaaldelijk gezien, met als achtergrond de deelsystemen die kunnen worden onderkend in het arbeidsbestel. Enkele ontwikkelingen binnen deze deelsystemen zullen nu meer expliciet aan de orde komen mede met het oog op het beleid op de middellange termijn.

De collectieve loonvorming en de jaarlijkse loononderhandelingen ondervinden sterk de invloed van de bedoelingen van de overheid tot matiging van zowel de particuliere als de collectieve bestedingen. Hiermee wordt vooral beoogd middelen vrij te maken voor investeringen in de bedrijfssector. Centrale loonmaatregelen tasten de zelfstandigheid van onderhandelende partijen ernstig aan. Maar ook als wel onderhandeld wordt, staat dit onder de hypotheek van de onzekere toekomst van de werkgelegenheid zonder dat arbeidsplaatsen als zodanig voorwerp van contractvorming zijn. Dit oneigenlijk element in loononderhandelingen draagt er niet toe bij de CAO's de functie te laten vervullen van



wegnemen van conflictstof en het legitimeren van de vastgelegde beloningsafspraken. Hier schuilt een hardnekkige bron van problemen en spanningen.

De sociale zekerheid als stelsel van uitkeringen is sterk onderhevig aan een toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden. De volume-ontwikkelingen hangen niet alleen samen met de economische situatie, maar ook met de aard van de wettelijke regelingen (werkloosheidswetten en -voorzieningen, rijks-groepsregeling en invaliditeitswetten) en van demografische ontwikkelingen. De autonomie van dit deelsysteem blijkt uit het institutionele karakter van medische criteria, bijstandsnormen en -beoordeling en uit criteria voor werkaanvaarding. Deze kunnen niet gemakkelijk veranderd en aangepast worden. Dit is veelal een voordeel maar leidt ertoe dat er te gemakkelijk afwenteling van problemen plaatsvindt naar het heffingsstelsel.

In dit heffingsstelsel staan de premie- en fiscale lasten mede ten gevolge van bovengenoemde factoren onder opwaartse druk. Dat maakt het moeilijk om extra lasten in te brengen die samenhangen met educatief verlot, om over grote transitie naar basisinkomen en verzorgersloon maar niet te spreken.

De allocatieve functie van de arbeidsmarkt lijkt onder invloed van de werkloosheid wat beter te werken. Ook beleidsmaatregelen met betrekking tot differentiatie van premie en uitkeringen zouden meer structureel kunnen bijdragen tot een soepeler functioneren van de arbeidsmarkt. Werkgelegenheidsopties, zoals consumptiebeleid ten behoeve van werkgelegenheid, zouden ook structureel kunnen bijdragen tot verbetering van de allocatieve functie van de arbeidsmarkt. Wanneer bedrijfsorganisatorische problemen overwonnen worden, geldt dit ook voor verruiming van de mogelijkheden van deeltijdarbeid.

Ten slotte nog dit. Grotere transitie als een 25-urige werkweek, basisinkomen, verzorgersloon zullen om zowel economische als sociale redenen op korte termijn niet uitvoerbaar zijn. Wel moet het mogelijk worden geacht maatregelen te vermijden die deze opties ook op de langere duur zouden belemmeren. Basisinkomen en verzorgersloon hoeven overigens niet onverenigbaar te zijn met het arbeidsbestel zoals het in optimale vorm kan functioneren. De terugslag op de economische groei, de bezettingsgraad van bedrijven en het investeringsgedrag en de huidige sociale dissensus vormen echter beletsels voor invoering binnen afzienbare tijd.

In het algemeen dient gesteld te worden dat de huidige mogelijkheden voor vernieuwing in het arbeidsbestel weliswaar beperkt zijn, maar zeker niet uitgesloten. Het is wel zo dat de actuele economische situatie bepaalde vernieuwingen belemmert, maar dit betekent niet dat deze vernieuwende denkbeelden onverenigbaar zijn met het vigerende arbeidsbestel.

#### 9.3.4 *Mogelijke effecten op de maatschappelijke orde*

De uitgewerkte denkbeelden over arbeid en arbeidsbestel zijn niet uitsluitend gericht op bevordering van de werkgelegenheid in de gebruikelijke betekenis van het woord. Het gaat bij een aantal denkbeelden ook om fundamentele veranderingen met betrekking tot de verdeling van arbeid en de maatschappelijke functie van arbeid. Hierbij is van centrale betekenis dat ook andere vormen van arbeid dan betaald werk maatschappelijke en economische waarde hebben. Onze maatschappij heeft zich gespecialiseerd op betaald werk. Vrijwel uitsluitend door middel hiervan vindt de toedeling plaats van inkomen, mogelijkheden om voor sociale zekerheid in aanmerking te komen, sociaal aanzien, kansen op sociale stijging en mogelijkheden tot sociale contacten en participatie in het maatschappelijk leven. Een aantal van de besproken vernieuwingen in het arbeidsbestel heeft betrekking op het verlangen en op de mogelijkheden om andere soorten werk in een meer gelijkwaardige positie te brengen ten opzichte van betaald werk, dan wel deze werkzaamheden op evenrediger wijze te verdelen over de bevolking in de recruteringsleeftijd. Het gaat hier om huishoudelijk werk en verzorgingswerk binnen gezinnen en om werkzaamheden in de sfeer van het vrijwillig initiatief. Van wezenlijke betekenis in deze ontwikkeling naar

een gelijkberechtiging van werksoorten is de emancipatie van de vrouw. Het is immers zo dat de ongelijkheden tussen de werksoorten zich tevens in sterke mate weerspiegelen in ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, waarbij vooral de gehuwde vrouw met verantwoordelijkheid voor kinderen in een zwakke positie verkeert.

Het spreekt welhaast vanzelf dat er tussen de denkbeelden aanzienlijke verschillen bestaan in effecten die deze zullen hebben op de maatschappelijke orde. Dit vloeit goeddeels voort uit het verschil in reikwijdte. In deze zin zijn het basisinkomen, het verzorgersloon en de algemene arbeidstijdverkorting tot vijf uur per dag het meest verstrekkend al zijn er aanzienlijke verschillen. Eerstgenoemde twee houden een recht op inkomen in, zoals wij dat tot nu toe — zeker in formele zin — niet kennen. De algemene arbeidstijdverkorting daarentegen geeft juist aan het verwerven van een eigen arbeidsinkomen door iedereen een bij uitstek centrale positie en houdt derhalve een recht op arbeid in.

Met inachtneming van dit verschil kunnen de tien denkbeelden vis à vis de maatschappelijke orde in twee globale categorieën worden onderscheiden:

- denkbeelden met een beperkte strekking;
- denkbeelden met een wijde strekking.

Eerst zal aan de denkbeelden met een beperkte strekking aandacht worden geschonken. Deze worden kort afgehandeld omdat hun invloedssfeer zich voor een belangrijk deel beperkt tot het arbeidsbestel en de werkgelegenheid.

Differentiatie van beloning op grond van schaarste beoogt de allocatieprocessen te vergemakkelijken. Dit staat nogal haaks op de huidige situatie waarbij op grond van rechtvaardigheidsargumenten voor gelijke prestaties gelijke beloning wordt gegeven. Dit aspect in de ontwikkeling naar gelijkheid is sterk geïnstitutionaliseerd. De vraag naar de legitimiteit van een verandering zal maatschappelijk zeker voelbaar worden en discussies uitlokken.

Het educatief verlot is maatschappelijk relevant omdat het een zekere herkansing inhoudt en zo de harde werking van het maatschappelijk selectieproces verzacht.

Verbetering van de kwaliteit van arbeid is door aanzienlijke inertie omgeven. Het is merkwaardig dat zelfs in een maatschappij die kiest voor arbeid en werkgelegenheid als centrale waarden, mobilisatie nodig is om dit onderwerp de juiste prioriteit te geven.

Het verschijnsel van de deeltijdarbeid kan, zoals vaker gezegd, het proces van vrouwenemancipatie versnellen, mits de deeltijdarbeid gelijk over de seksen wordt verdeeld en geen belemmering is voor promotie.

Een consumptiebeleid kan legitimeringsvragen oproepen ondanks het feit dat onze maatschappij toch vertrouwd is met aanzienlijke overheidsinterventie. Er zijn krachten werkzaam in richting van versobering, die vooral tot uiting komen bij sommige radicale minderheden. Tegelijkertijd doet zich het probleem voor dat onder invloed van externe omstandigheden een matiging van de consumptieve bestedingen plaatsvindt of wordt afgedwongen door overheidsbeleid. In deze context kan een consumptiebeleid positieve betekenis hebben, waar anders een matigingsbeleid onsuccesvol moet blijven.

De mogelijkheden tot verschuiving van betaald naar onbetaald werk zijn beperkt. Ter zelfder tijd bestaan er onmiskenbare gevoelens van onvrede met de huidige inrichting van de verzorgingsstaat. Wellicht behoeven de voorzieningen periodiek een kritische toetsing, waarbij vooral de legitimiteitsvragen onder ogen worden gezien om zo ruimte te scheppen voor nieuwe oplossingen van bestaande problemen.

Het alternatief regime kan gemakkelijk kritiek ontmoeten. In een maatschappij die overigens zeer veeleisend is ten aanzien van arbeid, kan het nauwelijks anders of er blijft een categorie over die indifferent staat tegen het bestaande systeem. Het zou juist een prestatie zijn van onze samenleving om de vraag naar arbeid in zo'n verscheidenheid aan te bieden dat ook degenen die zich het minst identificeren met het bestel nog een plaats kunnen krijgen. Dan

zal het minder nodig zijn desintegratie-verschijnselen, zoals deze zich het laatste decennium in de hele industriële wereld voordoen, met geweld te bestrijden of te veronachtzamen.

De denkbeelden met wijde strekking beogen mede een maatschappelijke ontwikkeling in de richting van herwaardering van de verscheidenheid aan werksoorten mogelijk te maken. Hiertoe lijkt een tweetal – zeer uiteenlopende – wegen ingeslagen te kunnen worden: verdeling van inkomen via de verdeling van betaalde arbeid enerzijds en verdeling van inkomen via inkomensoverdrachten anderzijds. Beide zijn van zeer fundamentele betekenis in onze maatschappij. Het is de combinatie van deze twee stelsels, die de industriële verzorgingsmaatschappij in hoge mate haar specifieke karakter geeft, alsook de voor haar typerende problemen voortbrengt. Uit het oogpunt van vernieuwing van het arbeidsbestel zijn er evenwel aanzienlijke verschillen vast te stellen tussen ontwikkelingen in de richting van herverdeling van betaald werk, zoals arbeidstijdverkorting, of ontwikkelingen in de richting van uitbreiding van inkomensoverdrachten, hetzij voor specifieke groepen zoals verzorgende ouders of in het algemeen door een basisinkomen. Dit wil echter niet zeggen dat beleidsvoering in de toekomst exclusief op één van deze mechanismen is aangewezen. Wel dienen we ons ervan bewust te zijn dat vernieuwingen in het arbeidsbestel steeds op enigerlei wijze samenhangen met deze verdeelingsmechanismen.

De weg van de herverdeling van betaalde arbeid zou getypeerd kunnen worden als de indirecte en de weg van de uitbreiding van inkomensoverdrachten als de directe methode om veranderingen te bereiken in opvattingen en gedrag ten aanzien van de diverse soorten betaalde en onbetaalde arbeid. Door arbeidstijdverkorting wordt immers wel een kortere werkweek gerealiseerd en zal ook noodzakelijkerwijze een aanpassing van de inkomens moeten plaatsvinden, maar de beoogde veranderingen in de rolverdeling tussen man en vrouw alsmede een meer gelijke deelneming aan betaald en onbetaald werk worden er niet rechtstreeks door tot stand gebracht. Deze veranderingen zullen eerder het resultaat zijn van sociale processen, dan van veranderingen in de arbeidsorganisatie. Herverdeling van het betaalde werk schept slechts een gunstige voorwaarde voor verdergaande veranderingen. Uitbreiding van de inkomensoverdrachten in de vorm van een verzorgersloon of een algemeen basisinkomen grijpt daarentegen veel directer aan bij het tot stand brengen van een andere waardering van tot nu toe onbetaalde werkzaamheden en een verruiming van keuzemogelijkheden.

Vanuit het oogpunt van vernieuwing van het arbeidsbestel zijn het basisinkomen en het verzorgersloon interessant; zij zijn niet alleen economisch ingrijpend, maar vergen ook mentaal en institutioneel aanzienlijke veranderingen. De perspectieven hiervoor hangen niet alleen samen met de economische situatie, maar ook met de verbreidheid van deze denkbeelden. Er dient grotere duidelijkheid te komen over de publieke waardering voor deze denkbeelden. Daartoe zou er meer inzicht dienen te bestaan in de voor- en nadelen die verbonden zijn met ontwikkelingen in genoemde richtingen.

Gezien de grote problemen die zeker op dit moment verbonden zijn met een sterke uitbreiding van de inkomensoverdrachten, zou het aanbeveling kunnen verdienen lichte varianten van deze denkbeelden te ontwerpen en in het beleid te beproeven. Er worden dan opties voor de toekomst open gehouden zonder het beleid uitsluitend vast te leggen in een bepaalde richting. Dit zou kunnen gebeuren door een vorm van educatief verloop in te voeren als de minst riskante variant van de hier besproken nieuwe vormen van inkomensoverdrachten. Omdat het algemeen basisinkomen een zware variant is, waarvan de repercussies in economisch en sociaal opzicht moeilijk te overzien zijn, zou deze modaliteit vooralsnog naar de toekomst dienen te worden verwezen. Vormen van een verzorgersloon zouden doorvoerbaar kunnen zijn. De financiële ruimte hiervoor zou ten dele kunnen worden gevonden in de huidige kinderbijlageregeling.

De hierboven gedane suggesties hebben de strekking om toekomstige beleidsmogelijkheden open te houden voor denkbeelden ten aanzien waarvan het thans niet mogelijk of opportuun is om ze in beleid te vertalen. Dit omdat zich

in de toekomst situaties kunnen gaan voordoen waarin deze denkbeelden aan relevantie winnen. Doorvoering op grote schaal is niet alleen afhankelijk van de plausibiliteit en de aantrekkelijkheid van de denkbeelden op zich. Zelfs een algemene bekendheid met — en affiniteit tot ideeën als een basisinkomen of een verzorgersloon zijn wellicht onvoldoende — zij het wel noodzakelijke — voorwaarden om politieke besluitvorming ter zake mogelijk te maken. Te verwachten is dat ook meer structurele ontwikkelingen de relevantie van deze denkbeelden moeten ondersteunen. Uit het oogpunt van beleidvoering is derhalve afwachten geboden tot deze signalen zich duidelijk doen gevoelen. In dit verband is te wijzen op structurele ontwikkelingen die zich in de toekomst mogelijkerwijs kunnen voordoen, welke in het voordeel zullen werken van een verzorgersloon of van een basisinkomen.

Met betrekking tot het verzorgersloon zij in dit verband gewezen op de mogelijkheid dat op de arbeidsmarkt een veel groter arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen met kinderen tot gelding zou kunnen komen. In combinatie met maatschappelijke factoren als de emancipatiebeweging en een grotere zelfbewustheid van vrouwen met betrekking tot het verwerven van een arbeidsplaats, zal dit de overheid voor specifieke werkloosheidsproblemen plaatsen. De inkomensverschillen tussen degenen die er wèl en zij die er niet in slagen een arbeidsplaats te vinden, zullen een sterke tendens veroorzaken om de verzorgingsfunctie te honoreren. Dit kan ook nodig zijn om huishoudingen met slechts één kostwinner te compenseren. Ook moet gewezen worden op mogelijke demografische ontwikkelingen waarbij een sterke teruggang van de bevolkingsgroei en wijzigingen van de samenstelling worden voorzien. Deze kunnen discussies oproepen waarin ook de condities waaronder de opvoeding plaatsvindt, worden betrokken. Niet dat zo een demografische ontwikkeling rechtstreeks als argument zou worden gehanteerd voor de invoering van een verzorgersloon, maar wel kan daardoor een situatie ontstaan, waarin de aandacht voor de verzorging van kinderen als maatschappelijk en politiek probleem toeneemt. Ten slotte zijn er sociaal-culturele en pedagogische motieven die in toenemende mate aandacht krijgen en de betekenis van de verzorgingsfunctie voor jonge kinderen in het licht stellen. Onder invloed van deze ontwikkelingen zou het verzorgersloon gemakkelijk kunnen gaan fungeren als een 'thuisblijfpremie', maar waar en in zoverre buitenshuis werken hoofdzakelijk een inkomensfunctie heeft, zal dat bezwaar minder worden gevoeld. Aangezien de genoemde structurele factoren in de toekomst zouden kunnen gaan convergeren met reeds bestaande opvattingen en beleidsconcepten, lijkt het juist om de optie van het verzorgersloon open te houden.

Met betrekking tot het algemeen basisinkomen lijkt een permanent hoge graad van werkloosheid een factor te zijn die invoering in de toekomst dichterbij zou kunnen brengen, hoewel daarin misschien eerder aanleiding zal worden gevonden om over te gaan tot arbeidstijdverkorting. Ook zou de verscheidenheid aan aanspraken op sociale zekerheid een factor kunnen gaan vormen op grond waarvan het basisinkomen een plausibele modaliteit wordt. Dit juist omdat de vereiste inkomensoverdrachten van zodanige omvang zijn dat de bestedingsmogelijkheden van de overheid op andere terreinen verminderd zullen moeten worden. Hierdoor zal een deel van de verworvenheden van de verzorgingsstaat moeten worden prijsgegeven, met als gevolg dat het aanbod van diensten op educatief, cultureel en sociaal gebied meer dan thans door de koopkrachtige vraag van het individu zal worden bepaald, in plaats van door sturing en financiering van de zijde van de overheid.

Het basisinkomen bedoelt vooral de keuzemogelijkheid om het leven uit betaalde en onbetaalde arbeid te laten bestaan en daarin naar persoonlijke voorkeur gradaties aan te brengen, te verruimen. In deze zin zou dit concept gelijkwaardig kunnen worden geacht aan arbeidstijdverkorting tot 25 uur per week zoals uitgewerkt door de Emancipatie-Kommissie. Beide immers willen een ruimere keuze tussen — en combinaties van — de diverse werksoorten mogelijk maken, ten einde deze meer in overeenstemming te brengen met persoonlijke appreciaties.

Overigens laat zich moeilijk schatten welke factoren in de maatschappelijke

en economische ontwikkeling ten voordele van de 25-uren week zullen werken, behalve dat een permanente hoge graad van werkloosheid een belangrijke factor zou kunnen vormen voor een ontwikkeling in deze richting. Het concept zelf werd hierboven reeds getypeerd als een indirecte methode om tot veranderingen van appreciatie en gedrag ten aanzien van de diverse werksoorten te komen. De korte werkweek en de dienovereenkomstige inkomensverlaging worden hierdoor wel gewaarborgd, maar de beoogde veranderingen in de rolverdeling tussen man en vrouw en in de deelneming aan betaald en onbetaald werk worden hierdoor niet rechtstreeks gerealiseerd. Dergelijke veranderingen zullen eerder het resultaat zijn van sociale processen. Bij de 25-uren week geldt wel het primaat van betaald werk in de gebruikelijke organisatorische verbanden. In deze zin verschilt dit concept van de directe methode, die door het verstrekken van een algemeen basisinkomen of een specifieke uitkering bepaald de werksoorten wil bevorderen of keuzemogelijkheden wil verruimen.

Het is de eerste keer na de Tweede Wereldoorlog dat zich in ons land een hoge en hardnekkige werkloosheid voordoet en derhalve ook de eerste keer dat de overheid voor de taak staat een mobiliserend beleid te voeren om de sociaal-economische doelstelling van volledige werkgelegenheid waar te maken. Zowel uit dit rapport als uit het rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' blijkt dat de Raad ervan overtuigd is dat de overheid zich niet aan deze taak mag onttrekken door het vroegtijdig loslaten van deze doelstelling. Dan zou eerst moeten blijken dat de beleidsmogelijkheden zijn uitgeput. Dit is niet het geval, zolang de mogelijkheden die voortvloeien uit een positieve benadering van het marktgebeuren zowel als het planmatig handelen, nog onvoldoende zijn verkend. Juist de overheid kan hier — om in navolging van Schumpeter te spreken — de schepper van nieuwe combinaties zijn.

Het is echter ook duidelijk dat er grote onzekerheden bestaan en dat herstel van volledige werkgelegenheid voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de overheid ligt. Deze moet daarom in haar beleid alert zijn voor signalen waaruit kan blijken dat men aan de grenzen van de mogelijkheden tot het scheppen van arbeidsplaatsen is gekomen. Uitgaande van de huidige verzorgingsmaatschappij zijn dan in grote lijnen twee maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk. Enerzijds een ontwikkeling waarbij het belang van betaald werk voorop blijft staan, het recht hierop zich verder verbreidt en de bestaande werkgelegenheid meer en meer wordt verdeeld. Anderzijds een ontwikkeling waarbij inkomstenvererving door overdracht in de secundaire sfeer meer gelijkwaardig wordt aan inkomstenvererving in de primaire sfeer en waarbij de nauwe band die er nu nog bestaat tussen plicht tot werk, recht op werk en beloning van werk ook in sociale zin wordt doorbroken.

Het belang dat in het algemeen, ook buiten Nederland, wordt gehecht aan volledige werkgelegenheid en daarmee aan herstel van de economische bedrijvigheid, maakt een maatschappelijke ontwikkeling in de eerste richting waarschijnlijker dan in de tweede. De aandacht voor de oplossing van acute problemen kan er zo toe leiden dat het spectrum van mogelijkheden voor de toekomst onomkeerbaar wordt versmald. De Raad acht dit ongewenst en het is vooral hierom dat in deze studie ook uitvoerig aandacht is geschonken aan de ruimte voor een beleid gericht op vergroting van de keuzevrijheid van het individu ten aanzien van werk en inkomstenvererving. Deze ruimte is weliswaar beperkt gebleken, maar ontbreken doet zij niet. Wil men deze ruimte gebruiken om zo de toekomst open te houden voor fundamentele veranderingen in het arbeidsbestel en in de maatschappelijke orde, dan vergt dit een mobilisatie van krachten. Hier ligt een vraag van maatschappelijke en politieke appreciatie.

#### **9.4 Samenvatting**

In het arbeidsbestel tekent zich een verscheidenheid aan problemen af, zoals een hardnekkige en groeiende werkloosheid, een onvoldoende functioneren van de arbeidsmarkt, een groeiend aantal niet-actieven in verhouding tot de recrute-

ringsbevolking en een stijgende belasting- en premiedruk. Voorts worden aspiraties naar voren gebracht die aan het arbeidsbestel hogere eisen stellen dan voorheen het geval is geweest. Zo worden er hogere gesteld aan de intrinsieke kwaliteit van de arbeidsplaats en wordt in toenemende mate belang gehecht aan een meer gelijke positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en in samenhang daarmee een meer gelijke verdeling van de huishoudelijke arbeid. Met het oog op deze problemen en de zich ontwikkelende aspiraties zijn denkbeelden naar voren gekomen die beogen het arbeidsbestel te veranderen. In dit rapport is een tiental denkbeelden met betrekking tot vernieuwingen in het arbeidsbestel onderzocht op de concrete mogelijkheden voor beleid. Een overweging bij de keuze van de denkbeelden is geweest dat een zeker maatschappelijk draagvlak aanwezig kan worden geacht. Verder zijn de onderzochte denkbeelden van een zodanige draagwijdte dat zij van betekenis zijn voor verschillende sectoren en facetten van het overheidsbeleid. Met elkaar omvatten de onderzochte denkbeelden een breed spectrum van ideeën, zowel naar de mate van ingrijpendheid als wat betreft mogelijke verschillen in politieke appreciatie. De tien denkbeelden zijn:

- algemene arbeidstijdverkorting;
- deeltijdarbeid;
- betaald educatief verlof;
- gedifferentieerde loonvorming, herstructurering van belasting- en premiedruk, beloning van inconveniënten;
- kwaliteit van de arbeid: verbetering van inhoud en omstandigheden en een premiedifferentiatie;
- onbetaalde arbeid;
- verzorgersloon of ooievaarsregeling;
- alternatief regime in arbeidsorganisatie voor minder aangepasten;
- algemeen basisinkomen;
- consumptiebeïnvloeding door herallocatie van bestedingen in de sfeer van huisvesting, verkeer en vervoer en toerisme.

Een samenvatting van de conclusies ten aanzien van deze mogelijke vernieuwingen is te vinden in paragraaf 9.2. Met uitzondering van twee denkbeelden — verzorgersloon en algemeen basisinkomen — kan op korte termijn een begin worden gemaakt met de realisering van deze denkbeelden. Dit betekent niet dat volledige verwerkelijking ook op korte termijn mogelijk zou zijn. Dit vergt tijd.

Gezien de ernst van de huidige maatschappelijke problemen op het punt van de werkgelegenheid is afzonderlijk de vraag aan de orde gesteld, wat de bijdrage van de denkbeelden aan het werkgelegenheidsbeleid zou kunnen zijn.

Een directe bijdrage aan het werkgelegenheidsbeleid biedt het denkbeeld om het consumptiepatroon te beïnvloeden ter wille van de werkgelegenheid. De mogelijkheden van een dergelijk beleid zijn in dit rapport verkend, zonder de grenzen hiervan volledig af te tasten. Bij uitbreiding van de omvang en de aard van het instrumentarium zouden enkele tienduizenden manjaren werkgelegenheid verwezenlijkt kunnen worden. Om dit te bereiken is verruiming van overheidscompetentie vereist, alsook inschikkelijkheid van de burgers in hun bestedingsautonomie. Het is vooral de vraag of de bereidheid hiertoe bestaat, die maatschappelijk en politiek van betekenis is.

Vanuit het denkbeeld de schaarsteverhoudingen beter in de lonen tot uitdrukking te doen komen, zijn enkele beleidssuggesties ontwikkeld, zoals het bevorderen van differentiatie in de loonvorming tussen bedrijfstakken en regio's door het toestaan van zekere verschillen, het beter belonen van inconveniënten, het herstructureren van de individuele belasting- en premiedruk en het aanbrengen van differentiatie in de sociale uitkeringen. De werkgelegenheids-genererende effecten van dergelijke beleidsmaatregelen laten zich moeilijk kwantificeren, maar men mag aannemen dat door verbetering van het marktproces een gunstige voorwaarde wordt verwezenlijkt voor economische expansie, die mogelijk groei van de werkgelegenheid inhoudt.

Er zijn nog twee beleidsconcepten voor de toekomstige werkgelegenheid van belang: de verbetering van de kwaliteit van de arbeid en het invoeren van

alternatieve regimes ten behoeve van minder aangepasten op de arbeidsmarkt. Gezien bestaande fricties in het arbeidsbestel, zijn deze twee denkbeelden aan te merken als mogelijkheden om gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid te scheppen, bijvoorbeeld door de matiging van de sociale lasten die er het resultaat van zou kunnen zijn. De kwantitatieve betekenis van het eerste denkbeeld is aanzienlijk groter dan van het tweede.

De in dit rapport besproken vernieuwingen kunnen dus positieve effecten sorteren voor de werkgelegenheid. Men dient zich echter bewust te zijn van het kwalitatief nieuwe en ook grensverleggende karakter van de geboden mogelijkheden van beleidsvoering. Bestaande instituties zullen veranderingen moeten ondergaan, verworven rechten worden aangetast en de invloedssferen van de overheid vis à vis het bedrijfsleven of tegenover de burgers worden verlegd.

In het rapport wordt betoogd dat het voorbarig is thans te concluderen, dat een bevredigende groei van de werkgelegenheid onbereikbaar moet worden geacht. De grenzen van een krachtig generiek en specifiek beleid tot herindustrialisatie, zoals voorgesteld in het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' zijn nog onvoldoende verkend. Bij voldoende draagvlak liggen er voorts mogelijkheden in de quartaire sector, waarbij in de huidige situatie het beleid zich vooral zal moeten richten op de aan de marktsector complementaire activiteiten.

Een beleid dat zich alleen op groei van de werkgelegenheid oriënteert houdt wel risico's van haalbaarheid in. Het is daarom nodig tegelijkertijd een flankerend beleid te voeren, waarin aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheden van arbeidstijdverkorting in de bestaande situatie. Moeilijk te vervullen voorwaarden zijn: geen toename van de loonsom en handhaving van de bedrijfstijd. Het direct invoeren van algemene arbeidstijdverkorting brengt grote moeilijkheden met zich, maar deze zijn niet onoverkomelijk mits men geleidelijkheid betracht en een overgangperiode aanvaardt waarin differentiatie naar bedrijfstakken mogelijk is. Voor educatief verlof en deeltijdarbeid zijn zeker mogelijkheden aanwezig.

De ontvouwde denkbeelden zijn ook geconfronteerd met het huidige arbeidsbestel. De denkbeelden zijn dan te zien als uitloei van aspiraties die dit bestel onder druk zetten: naast aspiraties op het punt van de kwantitatieve werkgelegenheid ook aspiraties met betrekking tot de diversiteit van arbeid en werkgelegenheid, de kwaliteit van de arbeid en de keuzemogelijkheden ten aanzien van arbeid. Voor een deel komen deze aspiraties voort uit de behoefte, de verschillende soorten werkzaamheden op gelijker wijze te verdelen tussen mannen en vrouwen. De conclusie is hier, dat de huidige mogelijkheden voor vernieuwingen in het arbeidsbestel weliswaar beperkt zijn, maar zeker niet uitgesloten. Grotere overgangen zoals algemene arbeidstijdverkorting tot een 25-urige werkweek, basisinkomen en verzorgersloon zijn om zowel economische als sociale redenen op korte termijn niet uitvoerbaar. Wel moet het mogelijk worden geacht maatregelen te vermijden die verwerkelijking van deze opties ook op de langere duur zouden belemmeren.

Ten slotte zijn de denkbeelden ook geconfronteerd met de maatschappelijke orde. Uitgaande van de huidige verzorgingsmaatschappij zijn er in de toekomst twee maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk. Enerzijds een ontwikkeling waarbij het belang van betaald werk voorop blijft staan, het recht hierop zich verder verbreidt en de bestaande werkgelegenheid meer en meer wordt verdeeld. Anderzijds een ontwikkeling, waarbij inkomstenverwerving door overdracht in de secundaire sfeer meer gelijkwaardig wordt aan inkomstenverwerving in de primaire sfeer en de naar veler gevoelen nauwe band tussen plicht tot werk, recht op werk en loon naar werk wordt doorbroken. Een ontwikkeling in de eerste richting is waarschijnlijker dan de tweede. Wil men het anders dan vergt dat een mobilisatie van krachten. Hier ligt een belangrijke vraag van maatschappelijke en politieke appreciatie.

## BIJLAGE 9.1. Samenstelling projectgroep

De interne projectgroep die dit rapport heeft voorbereid was als volgt samengesteld:

### *Leden van de Raad*

Drs. H.A. van Stiphout, Voorzitter van de projectgroep  
Prof.dr. N.H. Douben  
Prof.dr. J. Volger

### *Medewerkers van het Bureau van de Raad*

Drs. A.A. van Duijn, Secretaris van de projectgroep  
R.J. de Bruijn  
Dr. W. van Drimmelen  
Drs. R.M.A. Jansweijer  
E.W. van Luijk  
Ir. J.C. van Ours

## BIJLAGE 9.2. Voorstudies

Ten behoeve van het rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* hebben externe deskundigen een aantal studies verricht in opdracht van de WRR. De in onderstaand overzicht met \* gemerkte studies zullen integraal worden gepubliceerd in de serie 'Voorstudies en achtergronden'. Van de met \*\* gemerkte studies zal in deze serie een samenvatting verschijnen. De andere studies zijn opvraagbaar bij of via het bureau van de Raad.

- P.H. Admiraal, *Consumptie: kruispunt van disciplines*. \*
- H.J. van Daal (Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek), *Zorg in eigen beheer*.
- N.H. Douben, *Arbeidsongeschiktheid, arbeidsmarkt en beloningsvoeten*.
- N.H. Douben, *Sociale zekerheid als omgevingskader*.
- W. Driehuis, *Sectorstructuurmodel SECMON-A*.
- (Nationale Woningraad), *Woonconsumptie in de tachtiger jaren*. \*
- A. Heertje, *Technische ontwikkeling: algemene gezichtspunten*.
- J.A.M. Heijke (Stichting Het Nederlands Economisch Instituut), *Het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt en de loonstructuur*. \*
- F.J. Hoogendoorn, *Effecten van technologische ontwikkeling op de werkgelegenheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin* (een tweetal case-studies).
- G. Hupkes (Adviesgroep voor verkeer en vervoer), *Werkgelegenheid en personenvervoer: een maximumscenario*. \*
- Ikon, *Organisatie van de enquête motivatie en satisfactie betaald en onbetaald werk*.
- C.A. de Kam, P.A. de Graaf (Centrum voor onderzoek van de economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Leiden), *Een basisinkomen voor iedereen; enkele budgettaire en verdelingseffecten*.



- L.J.Th. van der Kamp, *Onderwijs als omgevingskader; ontwikkelingen binnen het onderwijs en de invloed op het arbeidsbestel.*
- W.H.C. Kerkhoff, K. Hoekendijk en C. Willemse (Universiteit van Amsterdam, Psychologisch Laboratorium), *De kwaliteit van arbeid, verhoudingen en criteria.* \*\*
- C. Molenaar (Instituut voor Economisch Onderzoek Rotterdam), *Arbeidsmarkt en beloningsstructuur, verdiende lonen en regelingslonen van handarbeiders in de nijverheid.* \*
- NV v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek, *Verdeling van Arbeid.*
- J.C. van Ours, *Ontwikkelingen in het consumptiepatroon.* \*
- J.C. van Ours, *Schaarsteverhoudingen en beloningsontwikkelingen, empirische vormgeving.* \*
- A. Peper, *Machtsverhoudingen in en institutionele structuur van de Nederlandse arbeidsverhoudingen.*
- G.J. van der Pijl, B. Fruytier (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek/Economisch Instituut Tilburg), *In- en uitschakeling van arbeid.*
- L.U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren; produktie-organisatie en arbeidsorganisatie op de tweesprong.* \*\* (Volledige uitgave: Kluwer, Deventer, 1981.)
- F. Sturmans, M. van Dongen en G. Zielhuis, *Opsporing van gezondheidsbedreigingen in het werk en de werkomgeving.* \*\*
- C.J. de Wolff, *Werk en gezondheid.* \*\*

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. 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 economie 1950-1990 Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst 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. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Preadviezen 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 Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

\* Uitverkocht

- 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)
- 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. 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 (1981)
- V23. D.B.P. Kallen, K.B. Koster, P.N. Karstanje, L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma: Educatie en Welzijn (1981)