
**Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid**

Over sociale ongelijkheid

**Een beleidsgerichte
probleemverkenning**

**Rapporten aan de Regering
Nr. 16-1977**

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET
REGERINGSBELEID

RETOUR VOOR:

31 JUNI 1991	

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

*Aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken*

's-Gravenhage, 30 november 1977

ONDERWERP:

Rapport 'Over sociale ongelijkheid, een beleidsgerichte probleemverkenning.'

De Raad heeft een beleidsgerichte studie naar de stand van zaken ten aanzien van de ongelijkheidsproblematiek in de Nederlandse samenleving verricht.

Hierbij doen wij U een rapport toekomen, waarin de resultaten van deze studie zijn weergegeven.

De Raad is van oordeel dat recente ontwikkelingen erop duiden dat de spanning rond de sociale ongelijkheid toeneemt en dat verwachte toekomstige ontwikkelingen tot een verdere toeneming van die spanning zullen leiden. Daarom zijn de aanbevelingen die uit deze studie voortvloeien erop gericht de wetenschappelijke basis voor een samenhangend verdelingsbeleid te versterken en een aanzet te geven tot een doorbreking van de starheid van de huidige sociale stratificatie.

Wij mogen U verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

*De Wnd Voorzitter,
Ir. W. F. Schut*

*De Secretaris,
Dr. P. R. Baehr*

INHOUD	blz.	blz.
SAMENVATTING	7	
1. Inleiding en probleemstelling	23	
2. De maatschappelijke achtergrond	33	
2.1. Algemene karakteristiek van de verzorgingsstaat	33	
2.2. Historisch perspectief	34	
2.3. De verzorgingsstaat en het verdelingsproces	37	
3. Verdelingsprocessen en -resultaten	41	
3.1. Inleiding	41	
3.2. Onderwijs	42	
3.2.1. Inleiding	42	
3.2.2. Subjectieve ongelijkheid	44	
3.2.3. Objectieve ongelijkheid	48	
3.2.4. Oorzaken en gevolgen	53	
3.2.5. Toekomstige ontwikkelingen	57	
3.3. Arbeidskenmerken	58	
3.3.1. Inleiding	58	
3.3.2. Subjectieve ongelijkheid	59	
3.3.3. Objectieve ongelijkheid	65	
3.3.4. Oorzaken en gevolgen	66	
3.3.5. Toekomstige ontwikkelingen	71	
3.4. Inkomen	76	
3.4.1. Inleiding	76	
3.4.2. Subjectieve ongelijkheid	77	
3.4.3. Objectieve ongelijkheid	79	
3.4.4. Oorzaken en gevolgen	85	
3.4.5. Toekomstige ontwikkelingen	89	
3.5. Vermogen	90	
3.5.1. Inleiding	90	
3.5.2. Subjectieve ongelijkheid	91	
3.5.3. Objectieve ongelijkheid	91	
3.5.4. Oorzaken en gevolgen	93	
3.5.5. Toekomstige ontwikkelingen	95	
3.6. Macht	95	
3.6.1. Keuze van een invalshoek	95	
3.6.2. De rechtspositie van de individu in diverse rollen	97	
3.6.3. De klantenrol	99	
3.6.4. De rol van verplicht lid	101	
3.6.5. De rol van burger	105	
3.6.6. De rol van vrijwillig lid	106	
3.6.7. Oorzaken en gevolgen		107
3.6.8. Toekomstige ontwikkelingen		109
3.7. Integratie		110
3.7.1. Inleiding		110
3.7.2. Institutionele structuur en verdeling		111
3.7.3. De samenhang tussen verdelingsresultaten		114
3.8. Besluit		124
4. De rol van de overheid		129
4.1. Inleiding		129
4.2. Overheidsbeleid en maatschappelijke dynamiek		129
4.3. Denkbeelden ten aanzien van de onderscheiden verdelingen		129
4.3.1. Inleiding		129
4.3.2. Onderwijs		130
4.3.3. Arbeidskenmerken		131
4.3.4. Inkomen		133
4.3.5. Vermogen		136
4.3.6. Macht		138
4.3.7. Conclusie		
4.4. Denkbeelden ten aanzien van de sociale stratificatie		141
4.4.1. Inleiding		141
4.4.2. De centrale plaats van de arbeid		142
4.4.3. Een tekort aan arbeidsplaatsen		153
5. Aanbevelingen		157
5.1. Inleiding		157
5.2. Aanbevelingen met betrekking tot de arbeid		158
5.2.1. Arbeidsplaats en organisatie		158
5.2.2. Communicatie en organisatie		163
5.3. Aanbevelingen met betrekking tot het wederkerende onderwijs en het funderende onderwijs		165
5.4. Aanbevelingen met betrekking tot onderzoek naar de sociale stratificatie		168
5.5. Aanbevelingen met betrekking tot onderzoek naar de machtsverdeling tussen personen		169
5.6. Aanbevelingen met betrekking tot het inkomen		169
5.7. Aanbevelingen met betrekking tot arbeidsvervangende sociale rollen		170
5.8. Recapitulatie van de aanbevelingen		171
Noten		175
Summary		182

SAMENVATTING

Probleemstelling

Een menselijke samenleving zonder verdelingsvraagstukken is nauwelijks denkbaar. Wel nemen die vraagstukken steeds verschillende vormen aan. Verdelingsvraagstukken zijn nooit zo op te lossen dat iedereen in een samenleving tevreden is. Ook al zou op een moment iedereen een bestaande verdeling rechtvaardig vinden, dan zou de maatschappelijke dynamiek er toch toe leiden dat de rechtvaardigheid van die verdeling mettertijd weer ter discussie wordt gesteld. Ook over de vraag of en zo ja in hoeverre de ongelijkheid van een verdeling bijdraagt aan het functioneren van de samenleving wordt zeer verschillend gedacht.

De overheid is te allen tijde bij verdelingsprocessen betrokken geweest. In het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog hebben verdelingsvraagstukken de overheid beziggehouden. De grootste nadruk kregen deze in de Regeeringsverklaring van 1973, waar zij een centrale plaats in het regeringsbeleid kregen toegewezen.

De Raad heeft gemeend de bestudering van verdelingsvraagstukken ter hand te moeten nemen, omdat de ontwikkelingen ter zake de samenleving op langere termijn kunnen beïnvloeden. Bovendien kan bestudering ervan bijdragen tot een wetenschappelijk gefundeerd kader voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid. Ten slotte kan de studie aanleiding geven tot voorstellen voor nader onderzoek van relevante aspecten van de verdelingsproblematiek.

Op grond van zowel fundamentele als meer pragmatische overwegingen werd gekozen voor een studie naar de verdeling van de elementen kennis, materieel en immaterieel inkomen uit arbeid, bezit en macht. Daarbij bleek het nodig kennis voornamelijk op te vatten als formeel, schools onderwijs, bezit te beperken tot vermogen en macht te definiëren als het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen. Het materieel inkomen uit arbeid is het primaire of bruto-inkomen; het immateriële inkomen bestaat uit de overige kenmerken van de arbeid als de kwaliteit van de arbeid, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden.

De elementen waarvan de verdeling wordt beschouwd zijn begerenswaardige zaken, deels om zichzelfwille, deels omdat zij een middel vormen ter verwerving van andere zaken. Hoewel hiermee het bestuderen van verdelingsprocessen en -resultaten reeds voldoende gemotiveerd zou zijn, reikt het belang ervan verder. De verdeling van kennis, inkomen, bezit en macht brengt een bepaalde structuur in de samenleving. De positie die personen in de onderscheiden verdelingen innemen is bepalend voor hun positie ten opzichte van elkaar, voor de sociale rangorde. Als het over sociale ongelijkheid gaat, wordt niet zozeer de ongelijkheid van de verdelingen van kennis, inkomen, bezit en macht bedoeld als wel het feit dat mensen verschillende plaatsen in de sociale rangorde bezetten. Daaruit vloeit een sociale afstand tussen mensen voort. De resultante van de ordening van mensen op grond van de plaats die zij in de onderscheiden verdelingen innemen is de sociale stratificatie. Daarbij gaat het om een gelaagdheid op grond van verdelingen van elementen die beschouwd worden als belangrijke kenmerken van personen.

Welke kenmerken belangrijk worden gevonden en welk gewicht elk van de kenmerken krijgt hangt samen met het stelsel van waarden dat in de samenleving opgeld doet. In het vigerende waardenstelsel spelen de elementen kennis, materieel en immaterieel inkomen, bezit en macht een centrale rol.

De verdelingen van de relevante kenmerken blijken samenhang te vertonen. Hoe groter de samenhang is, des te markanter is de statusbepaling en des te moeilijker overwinbaar is de aldus geschapen afstand tussen personen. Een hechte sociale stratificatie leidt tot beperkingen van contact tussen de diverse lagen in de stratificatie. De stratificatie draagt zijn eigen rechtvaardiging in zich en veranderingen die de onderlinge verhoudingen aantasten worden niet algemeen legitiem gevonden.

Een stratificatie draagt echter niet alleen zijn eigen rechtvaardiging in zich, maar ook zijn eigen ontkenning. Zolang de waarden waarop de ordening van personen ten opzichte van elkaar steunt niet worden bestreden, werkt de stratificatie integrerend op een samenleving en wordt de continuïteit van ontwikkelingen in die samenleving ermee gediend. Toch zijn er spanningen in de stratificatie ingebouwd. De ongelijkheid impliceert gedragsbeperkingen die met name bij de uitverdelingsoogpunt 'zwakken' als knellend kunnen worden ervaren. Deze ervaring kan uiteindelijk overgaan in een veroordeling van de stratificatie als onrechtvaardig.

De Raad is van oordeel dat deze spanning in de sociale stratificatie in de afgelopen vijftien jaar groter geworden is. De ontwikkelingen die daaraan hebben bijgedragen zijn nog niet uitgewerkt en verwacht mag worden dat nieuwe ontwikkelingen die spanning nog zullen vergroten.

De Raad is dan ook van mening dat niet alleen inzicht in de verdelingen van de afzonderlijk genoemde elementen, maar met name ook inzicht in de resulterende sociale stratificatie van groot maatschappelijk belang is.

In het voorgaande ligt zowel de motivering als probleemstelling van deze studie. De laatste kan worden samengevat in de volgende vragen: Welke ongelijkheid bestaat er ten aanzien van de verdelingen van kennis, materieel en immaterieel inkomen uit arbeid, bezit en macht? Hoe groot is de samenhang tussen deze verdelingen? Bestaan er oorzakelijke verbanden en van welke aard zijn die? En welke is de actuele en potentiële rol van het overheidsbeleid in de verdelingsprocessen?

Ongelijkheid

Ongelijkheid wordt daarbij zowel in subjectieve als in objectieve zin opgevat. De term subjectieve ongelijkheid verwijst naar de waarneming door een individu van de mate waarin hij een verdeling ongelijk vindt. Subjectieve ongelijkheid signaleert dus ongelijkheid. De subjectieve ongelijkheid kan soms ook een steun zijn voor het overheidsoptreden, daarvoor een legitimering bieden. Het gaat dus zowel om een signalerende als een legitimerende functie.

De term objectieve ongelijkheid verwijst naar het oordeel dat resulteert als een verdeling wordt getoetst aan één of meer duidelijk omschreven criteria. Er is naar gestreefd criteria te kiezen die aansluiten bij de subjectieve ongelijkheid maar het was niet steeds mogelijk dat te realiseren. De beschrijving van de objectieve ongelijkheid van een verdeling moet niettemin worden begrepen als een poging de subjectieve ongelijkheid zichtbaar te maken. De signalerende en legitimerende functie van de subjectieve ongelijkheid voor overheidsoptreden wordt in de objectieve ongelijkheid 'hard' gemaakt maar

ook gerelativeerd: aan de hand van de ontwikkeling van de objectieve ongelijkheid wordt de subjectieve ongelijkheid en de ontwikkeling daarvan in een bepaald perspectief geplaatst.

Beperkingen

Tussen het stellen van de geformuleerde vragen en de beantwoording ervan ligt een aanzienlijke kloof. Mede een aanleiding voor het entameren van deze studie was de indruk dat een wetenschappelijke basis voor een samenhangend verdelingsbeleid ontbrak. Die indruk bleek al spoedig juist. De benodigde informatie bleek slechts fragmentarisch voorhanden, was veelal van oude datum en onderling slecht vergelijkbaar. Bovendien bleek het niet mogelijk het hele maatschappelijke krachtenveld dat in de verdelingsprocessen een rol speelt in kaart te brengen. Tén slotte kon niet worden aangegeven waar de grenzen liggen van de mogelijkheden om die processen te beheersen.

Niettemin is wel een beeld van de verdelingsprocessen in hun onderlinge samenhang ontstaan. Dat beeld heeft echter een hypothetisch karakter gekregen en beweegt zich op een hoog niveau van abstractie. De conclusies en aanbevelingen op basis van dat beeld hebben hoofdzakelijk betrekking op nader wetenschappelijk onderzoek en op mogelijke experimenten. De lacunes in de beschikbare kennis in combinatie met de ver reikende consequenties van (potentieel) beleid voor de inrichting van de samenleving maken de Raad terughoudend in het doen van concrete aanbevelingen voor beleidsmaatregelen. Enkele suggesties omtrent de verdeling van de aandacht van het beleid over de relevante elementen kunnen echter als zodanig worden begrepen.

De afzonderlijke verdelingen

Kennis

De verdeling naar opleiding weerspiegelt een grote ongelijkheid naar sociaal milieu en daarin is gedurende de afgelopen dertig jaar maar weinig veranderd. De ongelijkheid in de verdeling van kennis is zeker niet kleiner dan de ongelijkheid in de verdeling die ontstaat op basis van het in de jeugd gevolgde schoolse onderwijs. De gevolgde opleiding is in belangrijke mate bepalend voor het inkomen dat wordt genoten. Evenzeer worden erdoor bepaald het al dan niet aanwezig zijn van aantrekkelijke kenmerken van de uitgeoefende functie en het al dan niet voorkomen van bezwarende werkomstandigheden. Niettemin is de behoefte aan verdere scholingsmogelijkheden niet erg groot. Voor zover aanwezig is zij niet zeer dringend en zij heeft nagenoeg uitsluitend te maken met de beroepsuitoefening.

Immaterieel inkomen uit arbeid

De verdeling van de kenmerken van de beroepsarbeid wordt als zeer ongelijk ervaren. Ongelijker bijvoorbeeld dan de verdeling van de inkomens. Men acht de veranderbaarheid van die verdeling kleiner dan met de feitelijke mogelijkheden overeenkomt. Het belang dat men hecht aan de kwaliteit van de arbeid neemt toe, maar de problemen die men individueel ervaart, worden nog onvoldoende verwoord door groepen en organisaties.

Materieel inkomen uit arbeid

Met betrekking tot de inkomensverdeling is gebleken dat de verschillen in inkomens uit arbeid te groot worden geacht. Men is vrij algemeen van oordeel dat factoren als opleiding, leeftijd en dergelijke bij de vaststelling van functie-inkomens een geringere rol zouden moeten spelen en factoren als inspanning, slechte arbeidsomstandigheden en dergelijke een grotere. Bij een ordening van inkomens van met name genoemde functies komt men niettemin tot de traditionele rangorde. De daling van de inkomensongelijkheid die in de afgelopen dertig jaar plaatsvond heeft de inkomens uit arbeid nagenoeg onberoerd gelaten.

Bezit

Wat de verdeling van bezit aangaat werd de vermogensverdeling beschouwd, waarmee op grond van de daarin gehanteerde definitie van vermogen de bezitsverdeling goed kan worden benaderd. Maar omdat de vermogensstatistiek alleen grote, personele vermogens bevat komt de totale vermogensverdeling aldus toch slechts voor een bescheiden deel in beeld. Omtrent de wijze waarop de vermogensongelijkheid wordt ervaren, bestaat geen recente informatie. De feitelijke vermogensongelijkheid voor zover die op basis van het beschikbare empirische materiaal kan worden bepaald is in de afgelopen dertig jaar nauwelijks veranderd.

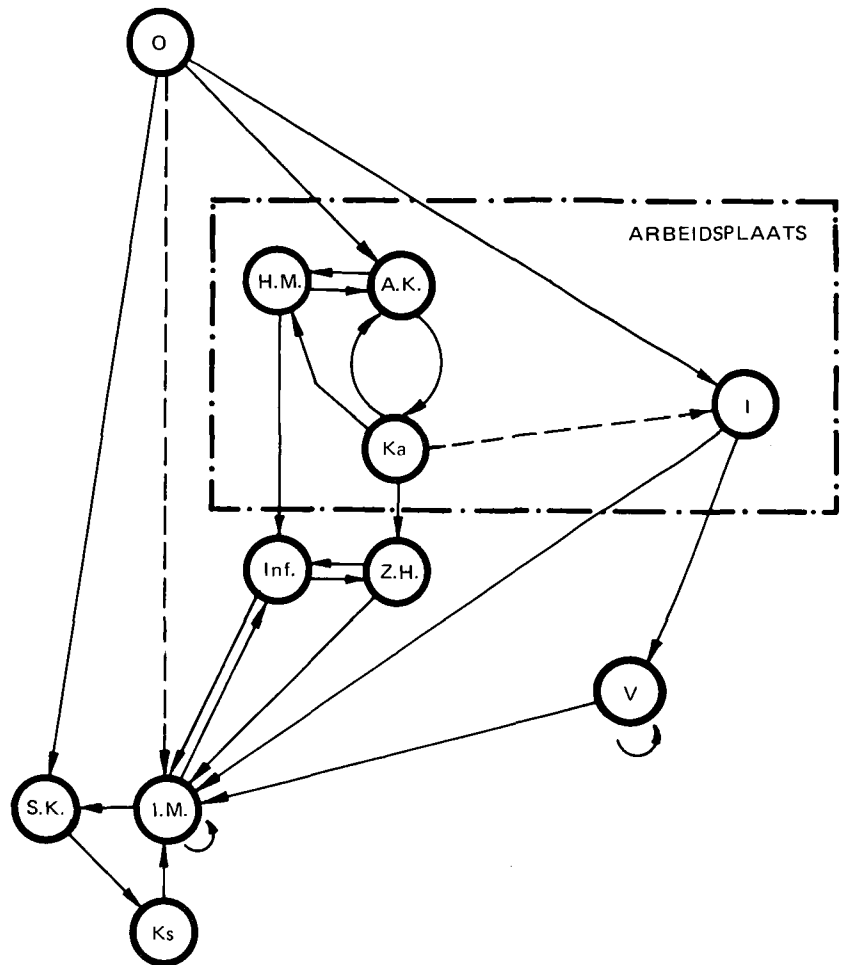
Macht

De verdeling van macht, opgevat als het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen, vertoont een grote ongelijkheid. Opvallend daarbij is dat er een groep is die niet is geïnteresseerd in pogingen tot vergroting van dat vermogen, maar die slechts prijs stelt op daadwerkelijke hulp, waardoor de last van het initiatief van hen afgenomen wordt. Tegen de achtergrond daarvan is het begrijpelijk dat recente ontwikkelingen ten aanzien van participatie en rechtsbescherming wel enige verschuivingen in de machtsverdeling hebben veroorzaakt maar geen grote verkleining van de machtsongelijkheid hebben teweeggebracht.

De samenhang van de verdelingen

De arbeidsplaats

Bij de verdelingsprocessen ten aanzien van opleiding, materieel en immaterieel inkomen uit arbeid, vermogen en macht in hun samenhang speelt de arbeidsplaats een centrale rol. Oorzakelijke relaties die via de arbeidsplaats tot gelding komen blijken steeds van groter gewicht dan de relaties die buiten de arbeidsplaats om worden geëffectueerd. Daarom wordt hier bij de beschrijving van de totale oorzakelijke samenhang allereerst de arbeidsplaats beschouwd. In het bijgaande schema stellen de cirkels de elementen (onderwijs enz.) voor, de pijlen de causale verbanden. De gestippelde pijlen geven aan dat een relatie eerst tot stand komt na overschrijding van een drempelwaarde van de onafhankelijke variabele. De opleiding (O) neemt een zeer belangrijke plaats in, want deze is sterk bepalend voor de kwaliteit van de arbeid (AK) en het niveau in de arbeidsorganisatie waarop men terecht komt bij intree in het arbeidsleven (HM), alsmede voor het inkomen uit arbeid (I). Drie



- O = opleiding
- HM = macht op grond van bevoegdheden in de arbeidsorganisatie
- AK = arbeidskenmerken, d.w.z. de mate waarin de arbeidsplaats eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen, alsmede de vrijheid die daartoe geboden wordt
- I = inkomen uit arbeid
- Ka = ervaringskennis opgedaan in arbeid
- Inf = het zich kunnen verschaffen en kunnen verwerken van situatie-specifieke kennis
- ZH = een houding van zelfstandigheid, variërend van een geneigdheid om zich te voegen in een van buitenaf opgelegd gedragspatroon tot een geneigdheid om zich te laten leiden door eigen oordeel en gedragsstandaarden
- IM = individuele macht, d.w.z. het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen
- SK = de mate waarin een maatschappelijke situatie eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen
- Ks = ervaringskennis opgedaan in maatschappelijke situaties
- V = vermogensbezit

wegen voeren van O naar I, een directe en twee indirecte; één via de wisselwerking AK–Ka (ervaringskennis die men opdoet in de arbeid, de 'leerspiraal'), en een andere via de 'carrière-spiraal' AK–Ka–HM. De pijl Ka–I is gestippeld om aan te geven dat deze relatie pas ontstaat als Ka een drempelwaarde heeft bereikt.

Op welke soort arbeidsplaats (AK) men terecht komt bij intree in het beroepsleven, is vrijwel geheel afhankelijk van het opleidingsniveau. Niet alleen de aanvangsfunctie maar ook de eindfuncties die men met een bepaalde opleiding kan bereiken zijn in een groot aantal bedrijfstakken vastgelegd.

De arbeidsorganisatie kent een pyramidale machtsstructuur. In principe berust alle macht bij de top. Macht op lagere niveaus wordt verkregen door delegatie naar beneden. Daardoor is het mogelijk de arbeid zo te splitsen dat functies boven in de organisatie een hoge kwaliteit hebben en functies onderin een lage kwaliteit, maar eventueel wel veel onaangenaamheden. De machtsverschillen maken het bovendien mogelijk onaangename aspecten af te wentelen op lagere echelons en daarmee de verschillen verder door te trekken dan op grond van de kenniscriteria redelijk is.

Naarmate de arbeidssituatie meer appelleert aan het vermogen tot denken, afwegen en kiezen is zij meer een leersituatie. Dit buitenschoolse leren is niet een soort leren dat leidt tot een verhoging van het abstractieniveau waarop men heeft leren denken, maar houdt verband met het leren operationeel maken van de categorieën waarin de schoolse kennis is uitgedrukt.

Twee kringlopen sluiten aan op dit ervaringsleren. De eerste leidt tot vakmanschap of voortgezette specialisatie, de tweede voert naar hogere niveaus in de arbeidsorganisatie (HM), waar de arbeidsplaats weer nieuwe ruimte tot ervaringsleren biedt, enz. Het laatste circuit impliceert leiding geven en wordt in geld hoger gewaardeerd dan goed vakmanschap. Vanuit arbeidsplaatsen die weinig of geen gelegenheid tot ervaringsleren bieden, kan men de carrièrespiraal niet binnenkomen. Vanuit de macht en de contacten door een hoge positie in de arbeidshiërarchie heeft men toegang tot uiteenlopende informatie-kanalen (Inf). De informatie kan dienstig zijn zowel in als buiten het arbeidsleven.

Het aanvangsinkomen is gekoppeld aan het opleidingsniveau, omdat de opleiding indicatief geacht wordt voor de vereiste bekwaamheid op de arbeidsplaats. Dit is op verscheidene wijzen geformaliseerd. De regeling van het inkomen is bovendien doorgetrokken naar latere stadia in de loopbaan door de constructie van loon- en salarisschalen. Hiermee kan de betekenis van ervaring in het inkomen tot uitdrukking worden gebracht. De grote spreiding in de hogere salarisschalen hangt samen met de daar groter geachte betekenis van het ervaringsleren. Zo is de inkomensvorming vrijwel onttrokken aan de marktwerking. Alleen in een klein aantal topfuncties is het inkomen volledig door de markt bepaald.

De concurrentie is concurrentie om functies waarvan het inkomen vastligt. Daarbij is doorbreking van het plafond dat door opleidingseisen wordt bepaald, uiterst moeilijk. Aan de concurrentie tussen personen met naar niveau gelijke, maar inhoudelijk verschillende beroepsopleidingen zijn eveneens nauwe grenzen gesteld.

Specialisatie en niveaudifferentiatie in het onderwijs maakten dat het onderwijs een uiterst belangrijke functie kreeg in de recrutering, selectie en allocatie voor de arbeidsmarkt. Door de keuze van een bepaalde beroepsopleiding en een richting daarbinnen werd men in toenemende mate voorbestemd voor een bepaald type aanvangsfunctie. De arbeidsmarkt werd daarmee vernauwd tot een deelmarkt die men beter kon overzien.

Het ontstaan van interne arbeidsmarkten in grote bedrijven is eigenlijk een logisch vervolg op deze ontwikkeling. De betekenis van het ervaringsleren, de moeilijkheid om capaciteiten van outsiders te beoordelen, de uitgaven van bedrijven voor onderwijs, en anderzijds de behoeften aan zekerheid bij de werknemers, hun honkvastheid en de onoverzichtelijkheid van de arbeidsmarkt zijn factoren die hiertoe bijdragen. In de toelevering van het onderwijs aan de arbeidsmarkt ontbreekt een effectieve terugkoppeling. Die is zelfs principieel onmogelijk door de autonomie van het onderwijs, de gelijkheidskansenideologie en de vrije studie- en beroepskeuze.

Een gunstig gekenmerkte arbeidspositie gaat vaak samen met een hoog inkomen, een ongunstig gekenmerkte met een laag inkomen. Er is echter geen oorzakelijke samenhang tussen arbeidskenmerken en inkomen (behalve in enkele functies hoog in de organisatie). De samenhang wordt bepaald door de factor opleiding.

Het verband wordt veroorzaakt door de hechte institutionalisering van de machtsverhoudingen in de arbeidsorganisatie en door de institutionalisering van opleiding als criterium voor zowel allocatie als beloning.

Rondom de arbeidsplaats

Bij de relaties die deels buiten de arbeidsplaats om gaan zijn twee relaties tussen opleiding (O) en individuele macht (IM), opgevat als het vermogen de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen door individueel optreden. Er is een directe relatie, en een indirecte met als interveniërende variabelen arbeidskenmerken (AK), ervaringsleren door arbeid (Ka) en een houding van zelfstandigheid (ZH). Langs deze in directe weg wordt het meest bijgedragen tot IM, als tenminste de arbeidsplaats leermogelijkheden biedt. De directe relatie is gelegd in de vorm van een gestippelde pijl om aan te duiden dat deze pas tot stand komt bij een bepaalde drempelwaarde van O. Bovendien is er een kringloop IM-Inf-ZH-IM. De toevoer tot deze kringloop vanuit O via AK en Ka is veel belangrijker dan via de weg O-IM.

De schoolse opleiding (O) legt een basis voor verder leren door middel van onderwijs of ervaring, maar geeft op zichzelf onvoldoende vermogen om zijn belangen tot gelding te brengen tegenover de macht van organisaties (IM). Dit geldt niet voor de hoogste opleidingsniveaus waar het intellectueel abstraherend vermogen blijkbaar zodanig ontwikkeld is, dat men voor nieuwe situaties geplaatst zelfstandig 'al doende' leert.

Van overwegend belang voor de macht van het individu is de leersituatie die de dagelijkse arbeid biedt. De opleiding bepaalt de arbeidspositie en daarmee de ruimte die iemand krijgt om zijn kennis te verruimen op grond van ervaring. Deze ruimte neemt naar beneden in de arbeidsorganisatie sterk af. Sterker nog, niet alleen is de arbeidssituatie daar geen leersituatie, maar zij kweekt een houding van conformerende berusting die het leren zelfs belemmert. Ook de mogelijkheid om zich informatie (Inf) te verschaffen en die te verwerken wordt hierdoor bepaald. De zelfstandigheid zal primair tot uiting komen in het op zoek gaan, het zich actief inzetten om informatie te krijgen.

Er is nog een andere relatie tussen opleiding en macht namelijk via het ervaringsleren (Ks) in maatschappelijke situaties. Ook deze relatie is minder sterk dan die via de arbeid. Het ervaringsleren kan het meest intensief en continu gebeuren op de arbeidsplaats. Het is onwaarschijnlijk dat incidentele leersituaties (politieke participatie, contact met instanties) ooit een effect kunnen sorteren, dat dat van de arbeidssituatie ook maar in de verte benadert.

Voorts zijn er relaties tussen inkomen uit arbeid (I), particulier vermogen (V) en individuele macht (IM). De relatie tussen de hoogte van het inkomen en (de mogelijkheid tot) de vorming van vermogen is evident. De relatie gaat echter nog wat verder dan op het eerste gezicht lijkt, omdat er bovendien sprake is van een verband tussen de hoogte van het verwachte inkomen en de mogelijkheden tot vorming van vermogen. Dit is van belang omdat het leeftijdsinkomensprofiel bij hogere opleidingsniveaus en dus hogere inkomens veel geprononceerder is en de mogelijkheden tot vermogensvorming in de tijd cumulatief zijn. Het eigen-woningbezit is hiervan het treffendste voorbeeld. Alles cumuleert hier dus. Een hoog inkomen op jeugdige leeftijd

biedt: het hoge inkomen zelf, een gunstig inkomensprofiel en een vroege start van de vermogensvorming.

Met betrekking tot de invloed van het vermogen op het inkomen is het geen probleem dat wie spaart daarvan de vruchten plukt, of die besparingen nu gedwongen dan wel vrijwillig zijn. Een deel van de sociale zekerheid kan ook op deze wijze worden begrepen aangezien de wijze waarop de besparing tot stand komt voor de perceptie niet van betekenis is. Die invloed van het vermogen op het inkomen wordt dan niet als problematisch ondervonden. Problemen worden eerst ervaren als de vererving van vermogen of vermogenswinsten in de beschouwing worden betrokken. De vererving van vermogen heeft in belangrijke mate aan betekenis ingeboet doordat de vermogensvorming voor een groot deel gedepersonaliseerd is. De ongelijkheid van de startposities van generatiegenoten, die niettemin door vererving ontstaan, wordt niet door grote groepen als problematisch of onrechtvaardig ondergaan.

Eveneens van betekenis is de omvang en met name de verdeling van vermogenswinsten. Hoewel een deel ervan ongetwijfeld in de consumptieve sfeer terecht komt, worden vermogenswinsten niet als inkomen opgevat (en blijven dus onbelast). De vermogenswinsten voegen dus nog een dimensie toe aan de invloed van het inkomen op de vermogensvorming en de ongelijke verdeling die in dat opzicht al kon worden gesignaleerd. De invloed van het vermogen op het inkomen heeft daarmee vergeleken slechts een zeer ondergeschikte betekenis.

Inkomen en vermogen leveren een bijdrage tot individuele macht. Deze maken het immers gemakkelijker om hulp te mobiliseren in de vorm van documentatie, alsmede van advocaten, belastingconsulenten en dergelijke dienstverleners. Maar men mag de invloed niet overschatten. Er zijn in toenemende mate mogelijkheden kosteloos of tegen kostprijs informatie en hulp te krijgen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat er vele relaties tussen opleiding (O) en macht (IM) bestaan. Anders dan het stereotype wil, is de bijdrage van inkomen (I) aan macht beperkt te achten. Uit het schema blijkt dat deze indruk kon ontstaan, omdat een hoog inkomen en grote individuele macht beide verbonden zijn met een hoge arbeidspositie, maar het directe verband tussen inkomen en individuele macht is van minder belang. Het geringe belang van de directe relatie tussen opleiding en macht impliceert, dat een verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking maar weinig zal veranderen aan de verdeling van individuele macht.

Het belang van de relatie O-SK-Ks-IM weegt niet op tegen het belang van de relatie O-AK-Ka-IM. De herverdeling van IM zou het meest gediend worden door een gelijkmatiger verdeling van de desbetreffende arbeidskenmerken, waardoor veel meer arbeidssituaties tevens leersituaties zouden worden. De relaties binnen de arbeidsplaats worden van buitenaf slechts beïnvloed door opleiding.

Er is een grote mate van oorzakelijke samenhang tussen de elementen, zodat wij mogen spreken van een geconsolideerde stratificatie. Deze samenhang is bovendien vast verankerd in organisatiestructuren, normen en regels, is met andere woorden sterk geïnstitutionaliseerd. Personen die niet in het arbeidsbestel zijn opgenomen, krijgen weliswaar inkomen uit andere bron, maar kunnen ernstig belemmerd worden in de ontwikkeling en instandhouding van individuele macht (werkloze jongeren, vrouwen, gehandicapten, bejaarden), die dan immers niet gevoed wordt door de uitoefening van een beroep. Dit staat dus los van het vervreemdend effect dat de werkloosheid heeft.

Het model is geldig onder de condities van de laatste 30 jaar. De belangrijkste hiervan zijn de economische groei en de werkgelegenheid. De economische groei maakte het mogelijk dat de hele (beroeps) bevolking deelde in de welvaartsstijging, waardoor de nadruk minder viel op verschillen. Weinig of althans weinig voelbare werkgelegenheidsproblemen maakten dat aan de betekenis van de arbeid als structurerend element van de samenleving niet werd getornd. De werkloosheid bleef grotendeels verborgen door voorzieningen als de W.A.O. en door het feit dat groepen met geringe kansen (vrouwen) zich niet in groten getale op de arbeidsmarkt ophielden. Hoewel de manifeste werkloosheid groter is geworden, is deze toestand nog niet wezenlijk veranderd.

Als er een structurele werkloosheid van aanzienlijke omvang in het verschiet ligt, kan dit grote consequenties hebben voor het hier gegeven model.

Conclusies

Er bestaat een grote, sterk geïnstitutionaliseerde samenhang tussen de onderscheiden verdelingen. De resultante, de sociale stratificatie, vertoont kleine maar niettemin geprononceerde statusverschillen, waarbij opeenvolgende lagen in de stratificatie aan elkaar refereren.

De huidige sociale stratificatie is ontstaan met het tot ontwikkeling komen van het huidige produktiestelsel. Met de verdere ontwikkeling van dat stelsel is tegelijkertijd een culturele eenheid ontstaan, waarin de gelijkheid meer benadrukt wordt dan de ongelijkheid. De legitimiteit van de bestaande sociale stratificatie wordt hierdoor verzwakt.

De spanning die daardoor wordt opgeroepen leidt niet tot een grote verandering van de sociale stratificatie, omdat die gekenmerkt wordt door een grote starheid. In het voorgaande is duidelijk geworden dat het in de initiële onderwijsfase bereikte opleidingsniveau in belangrijke mate bepalend is voor de positie in de sociale stratificatie. Het is daarom opvallend dat er zo weinig beweging zit in de deelneming aan het initiële onderwijs naar sociaal milieu. Hetzelfde geldt voor het betrekkelijk geringe gebruik dat gemaakt wordt van scholingsmogelijkheden na afloop van de initiële onderwijsfase. Ondanks de 'sleutelmacht' van het onderwijs heeft de onderwijsdeelneming tot nu toe geen bijdrage geleverd aan de doorbreking van de sociale stratificatie.

De arbeidsplaats is in het voorgaande naar voren gekomen als het centrale punt in de diverse verdelingsprocessen. Toch biedt de arbeidsplaats voor het merendeel van de werkenden weinig of geen mogelijkheden in de eenmaal verworven positie in de stratificatie verandering te bewerkstelligen. Degenen in wier positie in dit opzicht beweging zit bevinden zich reeds in de hogere lagen van de sociale stratificatie. Daarom kan ook aan de arbeidsplaats geen stratificatiedoorbrekende betekenis worden toegekend.

De verdeling van macht, opgevat als het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen vertoont een grote ongelijkheid. Gegeven de samenhang met het opleidingsniveau en de samenhang daarvan met het beschikken over een leersituatie op de arbeidsplaats moet het – vooral gezien de grote betekenis van een dergelijke leersituatie in dit verband – uiterst onwaarschijnlijk worden geacht dat er vanuit het proces van machtsverdeling aanzetten worden gegeven tot de doorbreking van bestaande sociale stratificatie.

Gegeven de beschreven verbanden tussen de onderscheiden elementen en hun verdelingen is het duidelijk dat de gesignaleerde starheid ook de ver-

delingen van het inkomen uit arbeid en het vermogen kenmerkt. Ook van de verdelingsprocessen ten aanzien van die elementen geldt dat een doorbreking van de sociale stratificatie daar maar moeilijk aanzetten zal kunnen vinden.

De starheid in de verdeling van alle onderscheiden elementen en hun samenhang is groot te noemen. Opvallend is dat ontwikkelingen die aan de samenhang van de verdelingen afbreuk zouden hebben kunnen doen, toch niet tot dat resultaat hebben geleid. Voor zover het juist is om in dit kader te spreken van een markt is het wel duidelijk dat ook de zogenaamde marktconforme tendensen maar moeilijk tot gelding kunnen worden gebracht. De verdelingsprocessen zijn sterk geïnstitutionaliseerd en wat daarin aan veranderingen plaatsvindt moet in een institutioneel kader gebeuren of vandaar uit ten minste worden ondersteund.

Dit soort veranderingen heeft in het verleden dan ook regelmatig op een dergelijke wijze zijn beslag gekregen. In een niet serieus betwiste gelijkheid in behoeften en een grote ongelijkheid in beschikbare middelen heeft de overheid in toenemende mate redenen gevonden tot een herverdeling van de beschikbare middelen te komen.

Niettemin werd de conceptie van de verzorgingsstaat ter discussie gesteld. Daarbij werd twijfel geuit aan de welvaartsoriëntatie ervan en de vraag gesteld of bepaalde menselijke waarden er niet eerder door worden geschaad dan gediend. Grotere aandacht wordt gevraagd voor het milieu, de inrichting van de ruimte. Sommigen menen dat aan de economische expansie bewust een halt moet worden toegeeroepen ter wille van de leefbaarheid. Dit impliceert een grotere nadruk op de toekomst van de samenleving en een accentverschuiving in de afweging tussen de thans te genieten welvaart en de toekomstige mogelijkheden tot behoeftenbevrediging. Dit zou zich binnen de collectieve sector uiten in een groter gewicht voor de publieke goederen (milieuhygiëne, landinrichting). Vooral bij een niet meer groeiende economie, maar ook in geval van matige groei betekent dit dat een beroep op collectieve middelen ter vervulling van individuele behoeften steeds meer aan grenzen zal worden gebonden.

De spanning rond de sociale stratificatie en het antwoord daarop van de overheid hebben zich tot nu toe sterk geconcentreerd rond het inkomen. Het inkomen is in de beschreven samenhang gevolg, geen oorzaak. Het is zeer wel denkbaar dat in de beschreven relaties aanknopingspunten liggen die een oplossing naderbij brengen.

In de beschouwingen rond de subjectieve ongelijkheid zijn een aantal inzichten naar voren gebracht, die op het eerste gezicht moeilijk te rijmen zijn met de toenemende spanning rond de sociale stratificatie.

- De manifeste behoefte aan scholingsmogelijkheden na de initiële onderwijsfase is niet erg groot en voor zover aanwezig niet zeer dringend.
- De ongelijkheid in de verdeling van de werkintrinsieke arbeidskenmerken wordt groter geacht dan de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Men vindt de werkintrinsieke kenmerken belangrijk. Niettemin krijgt deze verdeling maar weinig aandacht.
- Het oordeel dat men geeft over de objectieve criteria, die een rol kunnen spelen bij de inkomensverdeling, wijkt sterk af van het oordeel dat op grond van meer subjectieve belevingsfactoren en waarden tot stand komt.
- Er is een groep mensen bij wie geen behoefte bestaat aan een ontwikkeling van het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen.

Het is onmogelijk met behulp van het huidige kennisbestand deze verschijnselen op ondubbelzinnige wijze te duiden. Niettemin lijken op basis van de beschreven samenhangen twee feiten als verklaringsgrond te moeten worden genoemd. Voor velen biedt het werk geen leersituatie en dit geldt uiteraard voor degenen die geen arbeidsplaats bezetten. Omdat de leermogelijkheden van andere maatschappelijke situaties dan het werk veelal weinig duurzaam zijn, gaat alleen van een leersituatie op de arbeidsplaats een appel uit tot kennisverwerving, gepaard aan ervaringsleren. Een dergelijk proces heeft niet slechts voor de beroepsuitoefening maar ook voor het optreden in andere maatschappelijke situaties betekenis. Waar een dergelijke duurzame leersituatie ontbreekt is ook de behoefte aan kennisverwerving en ervaringsleren afwezig.

De intellectueel-cognitieve oriëntatie van de samenleving ligt diep in de mensen verankerd. De inrichting van de arbeidsorganisatie als een hiërarchie waarin 'meerderen' deskundiger worden geacht dan 'minderen' maakt dat de met de mate van deskundigheid samenhangende arbeidskenmerken in hun verdeling niet ter discussie worden gesteld. Als een afgeleide hiervan blijft ook de verdeling van de andere kenmerken onbesproken, omdat het niet mogelijk is duidelijke scheidslijnen tussen beide soorten kenmerken te leggen.

Bovendien maakt die diepe verankering dat 'kennis' van overheersend belang is bij de beoordeling van inkomensverschillen. De intellectueel-cognitieve oriëntatie van de samenleving heeft een centrale rol in het thans vigerende waardenstelsel. Op veranderingen in dat waardenstelsel wordt hier niet geanticipeerd. Daarom ligt de genoemde oriëntatie ook aan de beschouwingen ten aanzien van het beleid ten grondslag.

Het beleid

De ongelijkheid zoals die door de individu wordt ervaren heeft voor het overheidsbeleid een signalerende en legitimerende functie. Maar het overheidsbeleid heeft ook een zelfstandige betekenis bij de keuze van de inrichting van een toekomstige samenleving. Denkbeelden en beleidsvoornemens die ter zake van de verdelingsprocessen recentelijk zijn geuit in regeringsnota's en wetsontwerpen worden daarom globaal getoetst aan de beschreven samenhang.

Ondanks die globaliteit is de Raad van oordeel dat aldus verkregen inzichten een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke discussie rond de sociale ongelijkheid en de effectiviteit van het beleid dat terzake wordt gevoerd kunnen vergroten.

De denkbeelden op beleidsniveau over de onderscheiden verdelingen sluiten ten dele aan bij wat op het niveau van het individu wordt ervaren. De aansluiting is het grootst voor de inkomensverdeling. Het beleid lijkt aan de verkleining van de bestaande onderwijs-ongelijkheid een groter gewicht toe te kennen dan overeenkomt met hetgeen door het individu wordt verwoord. Dit verschil kan wellicht voor een deel voortvloeien uit het feit dat onderzoek onvoldoende in staat is de bestaande behoeften te traceren. Met betrekking tot de verdeling van de arbeidskenmerken brengt het beleid in vergelijking met de ervaring van de ongelijkheid door het individu daarentegen te weinig uitgewerkte denkbeelden naar voren. Een drastisch tekortschietend instrumentarium om dergelijke denkbeelden te verwezenlijken is daaraan waarschijnlijk niet vreemd. Hetzelfde geldt voor de verdeling van de macht opgevat als het vermogen als individu de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen. Ten aanzien van de vermogensverdeling valt het op

dat deze zowel op het niveau van het individu als op beleidsniveau een blinde vlek is.

Voor wat het resultaat van de realisering van de geschetste beleidsdenkbeelden betreft werd nagenoeg onveranderlijk de conclusie bereikt dat een zekere mate van verkleining van de bestaande ongelijkheid kan worden verwacht. Dit neemt nu eens de vorm aan van een verbetering in de zwakke posities in de verdeling (onderwijs), dan weer van een kleinere afstand tussen de uiteinden van de schaal en tussen de tussenliggende posities (inkomen), dan weer was het resultaat zo gering dat van een duidelijke tendens niet kan worden gesproken (arbeidskenmerken, macht) of gold hetzelfde op grond van onduidelijkheid rond de uitwerking (vermogen). In geen van de gevallen was er aanleiding te concluderen tot een vergroting van de mobiliteit, die tot resultaat zou hebben dat de starheid van de sociale stratificatie belangrijk minder voelbaar wordt. Evenmin zal de hoge mate van correlatie tussen de onderscheiden verdelingen worden doorbroken. Het resultaat van de huidige denkbeelden over verdeling en verdelingsbeleid zal daarom een verkleining van de sociale afstand tussen mensen impliceren, maar met behoud van de huidige rangorde, die – zo zou men nog kunnen overwegen – door de verdere uitbouw van de institutionele structuur, die in de realisering van de huidige denkbeelden ligt besloten, eerder wordt versterkt dan doorbroken,

Potentieel beleid

Op grond van deze conclusies heeft de Raad onderzocht op welke wijze een doorbreking van de starheid van de sociale stratificatie kan worden bereikt, indien daaraan behoefte bestaat. Daaraan heeft ten grondslag gelegen het uitgangspunt van fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen zoals dat in de Interimnota Inkomensbeleid verwoord is.

Gegeven de beschreven samenhangen zal in een dergelijk beleid prioriteit moeten worden gegeven aan een herverdeling van de kenmerken van de beroepsarbeid. Daarbij zal de wijze waarop de beroepsarbeid georganiseerd is niet buiten de beschouwing kunnen blijven, omdat anders de mogelijkheden betrekkelijk klein zijn en omdat juist daarin meer mogelijkheden liggen dan veelal gedacht wordt.

Voor een verdere analyse en ontwikkeling van organisatiestructuren is het onderscheid tussen organieke structuur en personele structuur essentieel. De organieke structuur is de groepering van functionele bijdragen in het productieproces tot organen en de onderlinge samenhang van die organen. De personele structuur is de personele bezetting van posities binnen de organisaties. Het gaat daarbij om de bevelsformatie, om wie heeft welke bevoegdheden. Onderzoek zal moeten aantonen in hoeverre bepaalde organieke structuren te combineren zijn met bepaalde personele structuren en in hoeverre bepaalde combinaties betere resultaten geven dan andere.

Een leersituatie ontbreekt thans op veel arbeidsplaatsen. Een herverdeling van arbeidskenmerken kan daarin verandering brengen. Optimale omstandigheden voor het creëren van een adequate leersituatie op de arbeidsplaats worden naar het oordeel van de Raad het best benaderd indien in het onderwijsstelsel ruimte wordt geschapen voor wederkerend onderwijs.

Het wederkerend onderwijs wordt hier beschouwd als een volwaardig alternatief voor de traditionele onderwijsconceptie die wel wordt aangeduid met de term 'jeugdonderwijs'. Het biedt een geheel ander onderwijssysteem en poogt met name een doorbreking te bewerkstelligen van de vaste cyclus onderwijs – werk – vrije tijd – pensionering.

In het algemeen zijn de voornaamste motieven voor wederkerend onderwijs de onvrede met de resultaten van het bestaande onderwijssysteem en onvoldoende vertrouwen, dat dit zijn taken in de toekomst bevredigend zal kunnen vervullen.

Het wederkerend onderwijs pretendeert daartegenover te kunnen zetten een bevordering van zowel intra- als interberoepsmobiliteit, een bevordering van een flexibele relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt en integratie van schools en ervaringsleren.

In één belangrijk opzicht komen de traditionele en alternatieve onderwijsconcepten overeen. Voor beide geldt dat er een initiële onderwijsfase is met funderend onderwijs. Het is verplicht onderwijs en het einde van deze fase markeert de bovengrens van de leerplicht, het geeft de minimum voorbereiding op het maatschappelijk leven.

Na afsluiting van de funderende fase mag worden verwacht dat een minimaal startniveau is bereikt om maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen. Alle jongeren krijgen op dit moment waarop zij niet meer leerplichtig zijn een 'onderwijskapitaal' of 'leerrecht', dat zij kunnen opnemen naar gelang zij dit nodig vinden of wensen. In principe kan dit aansluiten op de funderende fase, maar ook is denkbaar dat eerst een verplichte periode van maatschappelijke ervaring wordt ingelast. Eigenlijk ligt het in de rede dat na de funderende fase een periode volgt waarin ervaringskennis wordt opgedaan in de arbeid. Wezenlijk van de conceptie wederkerend onderwijs is, dat er niet alleen een lijn loopt van onderwijs naar arbeid, maar dat regelmatig vanuit de arbeidssituatie en ook vanuit de maatschappelijke situatie terugkoppeling naar het onderwijs plaatsvindt. De betekenis van ervaringskennis wordt geaccentueerd door een verplichte uittreding uit het onderwijs na afsluiting van de funderende fase.

Een ontwikkeling zoals hierboven geschetst bergt het gevaar in zich dat de initiële fase vooral algemeen vormend onderricht geeft en de wederkerende fase in hoofdzaak beroepsonderwijs. Een dergelijke stereotypering zou stellig een verschraving van het onderwijs inhouden.

Wel is het zo dat als het niet mogelijk is de organisatie van de arbeid zo op te zetten dat er van de arbeidsplaats een appel tot leren uitgaat, de kans dat het wederkerend onderwijs in zijn opzet zal slagen zeer klein moet worden geacht. Invoering van wederkerend onderwijs zal ver gaande consequenties hebben voor de beloningssystemen en carriërepatronen. Met name de betekenis van opleiding en ervaring als beloningscriteria zal veranderen. Onderwijs en arbeidsmarkt zullen beter op elkaar aansluiten dan thans het geval is. En ook zal het onderwijs dan beter in staat zijn bij te dragen aan de sociale weerbaarheid van mensen.

Samenvattend kan worden gesteld dat op de beschreven wijze de verdeling van de startposities bij het betreden van de arbeidsmarkt zeer gelijk wordt. Daarna gaat zich een differentiatie voltrekken. Het is niet geheel duidelijk hoe dat gaat plaatsvinden omdat de rol van het onderwijs en van de ervaring ten opzichte van elkaar niet vaststaat. Hoe dan ook, de mate van correlatie tussen de diverse verdelingen zal afnemen en de mobiliteit toenemen. De centrale betekenis van de beroepsarbeid voor de sociale stratificatie roept een vraag op waaraan tot nu toe werd voorbijgegaan.

Zullen er op langer zicht voldoende arbeidsplaatsen zijn? Deze vraag wordt hier niet beantwoord. De Raad heeft zijn verwachtingen hieromtrent kenbaar gemaakt in het rapport 'Maken wij er werk van?' Daaruit kan worden

afgeleid dat de Raad van oordeel is dat alles in het werk moet worden gesteld om ieder die kan werken van een passende werkkring te voorzien. Het is echter denkbaar dat een daarop gericht beleid niet volledig in zijn opzet slaagt.

Geen baan hebben betekent het ontberen van een sociale rol die van het allergrootste belang is voor het gevoel van erkend en geaccepteerd zijn temidden van de medemensen. Als de samenleving er niet in slaagt rollen te creëren die gelijkwaardig zijn aan de beroepsrol, ontstaat een ongelijkheid waarvan de maatschappelijke gevolgen niet te overzien zijn. Dergelijke rollen kunnen niet beleidsmatig gecreëerd worden. Zij ontstaan in een langademijs proces van ombuiging van waarden, gedrag en mentaliteit. Het beleid kan echter wel tot dit proces bijdragen, zelfs zonder daarmee in eerste instantie onomkeerbare ontwikkelingen in het leven te roepen. Deze conditie is nodig zolang niet duidelijk is in welke richting de maatschappij en met name de werkgelegenheid zich ontwikkelt.

Het gaat bij deze rollen om twee zaken:

- bezigheid die leer- en ontplooiingsmogelijkheden biedt;
- de betekenis die de maatschappij hieraan hecht en die zich weerspiegelt in de status van de personen die deze bezigheid verrichten.

Alleen het eerste leent zich voor beleidsbeïnvloeding. De overheid kan bijdragen tot het openen van mogelijkheden tot activiteiten met leermogelijkheid die echter niet de kenmerken van een beroep hebben.

Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies die gedragen worden door de eerder beschreven samenhang, kunnen richtinggevend zijn voor een lange-termijnbeleid met betrekking tot de sociale stratificatie, dat aansluit op reeds bestaande tendensen in en buiten het overheidsbeleid.

De ontworpen samenhang van verdelingen is bij herhaling hypothetisch genoemd. Dat houdt niet in dat elke empirische steun ontbreekt, maar dat verschillende relaties met groter stelligheid zijn geponeerd dan de mate van hun wetenschappelijke toetsing strikt genomen toelaat. Dat geeft de Raad echter geen aanleiding om volledige toetsing voor te stellen. Integendeel, de Raad is van oordeel dat onderzoek selectief en gericht dient te worden geëntameerd.

Het moet duidelijk zijn welke rol de onderzoeksresultaten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering kunnen spelen. Onderzoek zal zich in elke fase van de beleidsvoering moeten richten op de beantwoording van de voor die fase relevante vragen en dient in zijn opzet daarop te worden toegesneden.

Deze overwegingen hebben de Raad tot leidraad gediend bij het doen van aanbevelingen voor beleid en onderzoek. Geheel los van de vraag of de spanningen die de sociale stratificatie thans kenmerken problematisch moeten worden geacht acht de Raad op grond van de bestaande situatie en de verwachte ontwikkelingen daarin een beleid gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken noodzakelijk.

Eveneens afgezien van eventuele problemen rond de sociale stratificatie is de Raad van oordeel dat, op grond van problemen waartoe het huidige onderwijsstelsel aanleiding geeft en de problemen die in dat verband nog kunnen worden verwacht, de invoering van een stelsel van wederkerend onderwijs kan worden bepleit.

Een beleid gericht op de introductie van een stelsel van wederkerend onderwijs kan een beleid gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken in belangrijke mate ondersteunen. Deze combinatie vormt naar het oordeel van de Raad ook de kern van een beleid dat gericht zou zijn op het tot stand brengen van wijzigingen in de sociale stratificatie. Onderzoek naar de mate waarin de sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren kan een functie hebben in de politieke wilsvorming. Gezien de moeilijkheidsgraad van dit onderzoek en de daarmee samenhangende onzekerheid omtrent de betekenis van de uitkomsten ervan wordt aanbevolen enkele voorstudies te laten verrichten.

Rond de verdeling van de individuele macht, opgevat als het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen, ligt een complex van relaties die in verschillende mate wetenschappelijk onderbouwd zijn. Hun belang voor het beleid, met name het onderwijsbeleid, verschilt ook sterk. Macht is een uitermate weerbarstig onderzoekobject, maar recente ontwikkelingen ten aanzien van rechtsbescherming en participatiemogelijkheden kunnen wellicht een handvat bieden om knelpunten ter zake op het spoor te komen.

De uitvoering van de bestaande beleidsvoornemens ten aanzien van de inkomensverdeling past in het kader van een stratificatiebeleid, zoals dat werd geschetst. Niettemin bestaan daarbij enige vragen die beantwoord moeten worden. De eerste is die naar de verhouding tussen objectieve variabelen als opleiding, leeftijd en dergelijke en subjectieve belevingsfactoren in hun betekenis voor de functie-inkomens en de beleving van verschillen. Een andere vraag betreft de rol die de ervaring speelt bij de ontwikkeling van het inkomen gedurende de loopbaan. Nader onderzoek wordt aanbevolen.

Een stratificatiebeleid moet tekort schieten als de werkloosheid een duurzaam verschijnsel van aanzienlijke omvang zou zijn. Ook vanuit deze invalshoek wil de Raad het belang van een brede en intensieve benadering van de problemen rond de werkgelegenheid benadrukken. Niettemin is de Raad van oordeel dat het aanbeveling verdient op het eventuele ontstaan van een groot en duurzaam tekort aan arbeidsplaatsen te anticiperen met een studie naar de mogelijkheden voor de structurele vormgeving aan alternatieve bezigheid die in bepaalde opzichten gelijkwaardig is aan beroepsarbeid.

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

001 Een menselijke samenleving zonder verdelingsvraagstukken is nauwelijks denkbaar. Wel nemen die problemen steeds verschillende vormen aan. Soms hebben sommigen van het ene goed veel en van het andere goed weinig. Dikwijls ook komt het voor dat steeds dezelfde mensen van diverse goederen veel hebben, 'de maatschappelijk bevoorrechten' of juist weinig, 'de maatschappelijk gedepriveerde groepen'.

Verdelingsvraagstukken zijn ook nooit zo op te lossen dat iedereen in een samenleving geheel tevreden is. Ook al zou op een moment iedereen een bestaande verdeling rechtvaardig vinden, dan zou de maatschappelijke dynamiek er toch toe leiden dat de rechtvaardigheid van die verdeling mettertijd weer ter discussie gesteld wordt. Ook over de functionaliteit (zie 003) van een verdeling kan zeer verschillend gedacht worden. Bij wijze van voorbeeld noemen wij de uiteenlopende opvattingen over de mate waarin inkomensverschillen een prikkel vormen tot het leveren van prestaties.

De overheid is te allen tijde bij verdelingsprocessen betrokken geweest, maar waarschijnlijk nooit zo ver gaand als in deze eeuw. In het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog hebben verdelingsvraagstukken de overheid beziggehouden, maar de grootste nadruk kregen deze in de Regeringsverklaring van 1973, waar 'spreiding van kennis, inkomen, bezit en macht' een centrale plaats in het regeringsbeleid kreeg toegewezen.

De Raad heeft gemeend de bestudering van verdelingsvraagstukken ter hand te moeten nemen, omdat ontwikkelingen ter zake de samenleving op langere termijn kunnen beïnvloeden. Bovendien kan bestudering ervan bijdragen tot een wetenschappelijk gefundeerd kader voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid. Ten slotte kan de studie aanleiding geven tot voorstellen inzake nader onderzoek van relevante aspecten van de verdelingsproblematiek.

In dit hoofdstuk wordt de studie omljnd en de probleemstelling uitgewerkt.

002 De eerste vraag betreft de zaken waarvan de verdeling in de studie betrokken moet worden. Er zou een lange lijst op te stellen zijn van zaken die (ongelijk) zijn verdeeld. Als echter de rechtvaardigheid of de functionaliteit daarvan niet aan twijfel onderhevig is, en – voor zover te bezien – in de toekomst ook niet zal zijn, zijn ze niet van belang voor deze studie. Eén keuzecriterium is hiermee gegeven. Een verdere beperking kan worden aangebracht door slechts die zaken te beschouwen, waarvan de verdeling mede bepalend geacht mag worden voor andere verdelingen.

Voorts moet in aanmerking genomen worden of de overheid bij de verdeling een rol speelt of kan spelen. Deze overwegingen hebben tot resultaat gehad, dat in de studie wordt betrokken de verdeling van de elementen kennis, materieel en immaterieel inkomen uit arbeid, bezit en macht.

Om voornamelijk praktische redenen die in hoofdstuk 3 nader uiteengezet worden, bleek het noodzakelijk kennis te verengen tot onderwijs, materieel inkomen tot primair of bruto-inkomen, bezit tot particulier vermogen en macht tot het vermogen van het individu zijn belangen bij diverse verdelingsprocessen tot gelding te brengen.

Het begrip verdeling kan zowel betrekking hebben op het verdelingspro-

ces als op de uitkomst daarvan, een toestand van gelijke of ongelijke verdeling. In het algemeen zal uit de samenhang blijken of verdeling als resultaat dan wel als proces moet worden opgevat; als dat niet het geval is, wordt de betekenis vermeld.

003 Een volgende vraag betreft de verdelingsmaatstaven. Wat de één ondergaat als een grote mate van ongelijkheid, wordt door de ander als een gering verschil gezien. Vaak wordt daarbij verwezen naar de waarde rechtvaardigheid, maar ook wordt wel gewezen op maatschappelijke gevolgen. In het laatste geval oordeelt men over de functionaliteit van een verdeling.

De term subjectieve ongelijkheid is in dit rapport gebruikt voor de perceptie door een individu van de mate waarin hij een verdeling gelijk of ongelijk vindt (1). Deze waarneming kan gepaard gaan met het al dan niet rechtvaardig of functioneel vinden van die verdeling. Subjectieve ongelijkheid kan derhalve ongelijkheid signaleren en soms een steun zijn voor overheidsop treden. Wij spreken van een signalerende en legitimerende functie.

De term objectieve ongelijkheid wordt hier gebruikt voor het oordeel dat resulteert als een verdeling wordt getoetst aan één of meer duidelijk omschreven criteria. Bij de keuze van die criteria of maatstaven is er naar gestreefd zo goed mogelijk aansluiting te krijgen bij de subjectieve ongelijkheid. Een dergelijke aansluiting blijkt niet steeds te realiseren. Duidelijk omschreven criteria maken veelal gebruik van numerieke waarden. Ten aanzien van verscheidene elementen – denken wij aan kennis en macht – is het nauwelijks zinvol een benadering aan de hand van numerieke waarden na te streven. Waar dat het geval is en een beschouwing op basis van rangorde of 'meer' en 'minder' de voorkeur verdient zullen wij zeer algemene maatstaven hanteren, zoals:

- *concentratie* tegenover *diversiteit*. In geval van concentratie is veel van een element geconcentreerd bij weinig personen, terwijl de grote meerderheid er weinig van heeft. Bij diversiteit bestaat een gelijkmatigere – maar niet gelijke – verspreiding over velen; zo'n verdeling heeft vele gradaties.
- *de afstand tussen de uiteinden van een schaal*. Los van de vraag hoe groot de concentratie dan wel de diversiteit is verschaft ook het verschil tussen 'hoogste' en 'laagste' of 'meeste' en 'minste' informatie voor de beoordeling van een verdeling of van veranderingen daarin.

De beschrijving van de objectieve ongelijkheid van een verdeling moet worden begrepen als een poging de subjectieve ongelijkheid zichtbaar te maken. De subjectieve ongelijkheid heeft weliswaar een signalerende en onder omstandigheden legitimerende functie voor overheidsop treden, maar verschaft de overheid geen 'harde', feitelijke basis waarop haar beleid kan worden vastgesteld. De aansluiting van de beschrijving van de objectieve ongelijkheid op die van de subjectieve ongelijkheid is in de tijd gezien een betrekkelijke zaak. Als de ongelijkheid in objectieve zin verandert, kunnen ook de aspiraties en verwachtingen veranderen en daarmee de subjectieve ongelijkheid.

Aan de geldigheid van de gebruikte maatstaven kan dus in de loop van de tijd afbreuk worden gedaan. Zolang er echter geen aanwijzingen zijn om de geldigheid in twijfel te trekken, kunnen ontwikkelingen in de subjectieve ongelijkheid geplaatst worden in het licht van de ontwikkeling in de objectieve ongelijkheid.

004 De elementen waarvan de verdeling zal worden beschouwd zijn begerenswaardige zaken, deels om zichzelfswille, deels om dat zij een middel vormen ter verwerving van andere zaken. Bijvoorbeeld:

- opleiding kan een middel zijn om een hoger inkomen en meer macht te verkrijgen, maar ook een doel in zichzelf;
 - een hoog inkomen geeft meer mogelijkheden tot vermogensvorming dan een laag;
 - macht kan een middel zijn tot handhaving of uitbreiding van inkomen en vermogen;
 - onderwijs, inkomen, vermogen en macht kunnen prestige geven en in ieder geval vergroten zij de zekerheid over de continuïteit van de behoeftenbevrediging;
 - inkomen en vermogen bepalen het niveau waarop deze behoeftenbevrediging kan plaatshebben.
- Hoewel hiermee het bestuderen van verdelingsprocessen en -resultaten reeds voldoende gemotiveerd zou zijn, reikt het belang ervan verder.

005 De verdeling van opleiding, inkomen, vermogen en macht brengt ook een bepaalde structuur in de samenleving. De plaats die personen in de onderscheiden verdelingen innemen is bepalend voor hun positie ten opzichte van elkaar, voor de sociale rangorde.

Als we het hebben over sociale ongelijkheid, doelen we minder op de ongelijke verdeling van onderwijs, inkomen, vermogen en macht als zodanig dan op het feit dat mensen verschillende plaatsen in deze rangorde bezetten.

De resultante van de ordening van mensen op grond van de plaats die zij in de onderscheiden verdelingen innemen, wordt hier de sociale stratificatie genoemd.

Wanneer veel mensen ongeveer dezelfde plaats innemen in de sociale rangorde vormen zij tezamen een maatschappelijke laag.

Uit verdelingsoogpunt kunnen in een samenleving diverse lagen bestaan. Het gaat bij sociale stratificatie dus om een gelaagdheid op grond van verdelingen van elementen die beschouwd worden als belangrijke kenmerken van personen (2). Welke kenmerken als belangrijk worden aangemerkt en welk gewicht elk van de kenmerken krijgt hangt samen met het stelsel van waarden dat in de samenleving opgeld doet.

Er zijn ook andere betekenisvolle verschillen tussen de mensen dan de genoemde, bijvoorbeeld, sexe, leeftijd, ras. Op grond van deze verschillen worden mensen eveneens sociaal geplaatst, maar die ordening wordt niet beschouwd als een onderdeel van de sociale stratificatie.

Tussen de onderscheiden posities of lagen bestaan:

- verschillen in belangen;
- verschillen in prestige of statusverschillen;
- culturele verschillen;
- sociale afstand.

De verdelingen van de belangrijke kenmerken blijken samenhang te vertonen. Hoe groter de samenhang is, des te markanter is de statusbepaling en des te moeilijker overwinbaar is de aldus geschapen afstand tussen personen.

006 De sociale structuur kan verschillende vormen aannemen.

Wij beschouwen het geval van grote samenhang tussen de verdelingsresultaten, concentratie in de verdelingen van de elementen, gepaard aan een grote maximale schaalafstand.

De lagen liggen ver uiteen, men zou kunnen spreken van een kloof of breuk in de sociale structuur. Mensen uit verschillende lagen hebben weinig contact met elkaar, staan in cultureel opzicht ver uiteen en refereren niet aan elkaar.

Gaat een grote samenhang tussen verdelingsresultaten gepaard met diversiteit, dan zullen mensen uit opeenvolgende lagen wel contact met elkaar hebben en zich met elkaar vergelijken. Als daarbij sprake is van een ver uiteen liggen van de uitersten – een grote maximale schaalafstand – dan zal de bovenste laag als ideaal fungeren voor de direct daaronder liggende laag, enz. Naarmate de maximale schaalafstand kleiner is zullen waarden, houdingen en gedragingen van de bovenlaag gemakkelijker naar beneden doorsijpelen (3).

De bovenlaag zal dit bevorderen voor zover het in het eigen of algemeen belang wordt geacht (4).

007 Een hechte sociale structuur kan dus leiden tot beperkingen van contact tussen de lagen en tot culturele verschillen die de betekenis hebben van een horizonvernauwing, tot uitdrukking komend in een onvermogen om eigen waarden, houdingen en gedragingen te relativiseren. Talrijke sociale en sociaal-historische onderzoekingen doen daar kond van. Een dergelijke sociale structuur kan functioneel zijn in een statische samenleving. In een samenleving die voortdurend in verandering is, behoeft een hechte sociale structuur niet disfunctioneel te zijn als de verstarrende werking ervan gecompenseerd wordt door positieverandering of mobiliteit van personen binnen de rangorde. Immers, ook een snelle positieverandering van personen maakt dat al hun contacten en belangen niet vastliggen en hun blikveld ruim is. In een dynamische samenleving waarin mobiliteit ontbreekt, zal een hechte stratificatie de maatschappelijke veranderingen belemmeren. Veranderingen zullen immers veelal belangen frustreren, die positiegebonden zijn.

De stratificatie draagt echter zijn eigen rechtvaardiging in zich en veranderingen die de onderlinge verhoudingen aantasten worden niet algemeen legitiem gevonden.

008 Een stratificatie draagt niet alleen zijn eigen rechtvaardiging, maar ook zijn eigen ontkenning in zich. De ordening van personen ten opzichte van elkaar steunt op algemeen geldende of althans overheersende waarden. Zolang deze waarden aanvaard worden, of althans niet bestreden, werkt dit integrerend op een samenleving en wordt de continuïteit van ontwikkelingen in die samenleving ermee gediend.

Niettemin zijn spanningen en potentiële conflicten in de stratificatie ingebouwd. De ongelijkheid impliceert immers gedragsbeperkingen die met name bij de uitverdelingsoogpunt 'zwakken' als knellend kunnen worden ervaren. Deze ervaring kan uiteindelijk overgaan in een veroordeling van de stratificatie als onrechtvaardig.

009 Moet in dit licht de sociale stratificatie zoals die thans in onze samenleving bestaat als problematisch worden gezien? Is de problematiek thans manifester dan bijvoorbeeld enkele tientallen jaren geleden? En zo ja, is er dan aanleiding voor overheidsbeleid ter zake of juist niet? Op deze vragen zullen wij in dit hoofdstuk slechts ingaan voor zover in hun beantwoording een reden te meer wordt gevonden voor de bestudering van verdelingsprocessen. Later (in 3.8.) zullen wij deze vragen weer oppakken en er specifiek op ingaan naar aanleiding van de conclusies die wij zullen trekken over de aard van de bestaande stratificatie.

010 Beschouwen we de periode vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog dan lijdt het geen twijfel dat vanaf ongeveer het begin van de jaren zestig en met een versnelling aan het eind van de jaren zestig de ongelijk-

heid steeds sterker beklemtoond wordt. In de jaren zeventig lijkt dit gepaard te gaan met verschansingen in het bolwerk van de eigen belangen en met conflicten waarvoor echter altijd weer een compromis gevonden wordt.

Het zou te ver voeren om hier een uitvoerige analyse te geven van de ontwikkelingen die de problematiek rond de sociale stratificatie hebben aangescherpt en van ontwikkelingen die het vraagstuk in de toekomst nog dringender zullen maken. Daarom wordt volstaan met enige korte aanduidingen.

011 Er zijn culturele verschillen tussen de sociale lagen van de bevolking, er zijn ook culturele verschillen uit anderen hoofde (bijvoorbeeld op grond van godsdienst).

Ondanks cultuurverschillen is er echter ook een gemeenschappelijke cultuur ontstaan waar vrijwel allen aan deelhebben. Het verkeer, de massamedia, het stijgend onderwijsniveau, de bevolkingsgroei en de verstedelijking van het platteland, de groeiende welvaart en later de secularisering hebben een culturele eenheid gebracht, die zich niet uitsluitend, maar wel voor een belangrijk deel manifesteert in waarden, normen en gedrag rond de consumptie, in de levensstijl.

Iedereen – ongeacht zijn positie in de stratificatie – wordt onderworpen aan dezelfde prikkels en bij iedereen worden tot op grote hoogte dezelfde behoeften gewekt (5). Wij behoeven in dit verband slechts te wijzen op de reclame die ons dagelijks bereikt.

De rechtmatigheid van deze behoeften – of men nu hoog of laag in de stratificatie zit – wordt niet serieus betwist, maar daar niet allen over gelijke middelen beschikken om die behoeften te verwezenlijken, ontstaat in principe een knelpunt.

Meer in het algemeen gezegd wordt de aanvaarding van statusverschillen moeilijker naarmate er een grotere gelijkheid in levensstijl ontstaat.

012 Uit onderzoek is bekend dat de mate waarin de sociale stratificatie als zodanig wordt waargenomen en ervaren verschilt naar gelang de plaats die men in de stratificatie inneemt. Mensen onder in de stratificatie ervaren subtiele verschillen rond hun eigen positie met grote nauwkeurigheid, maar maken nauwelijks een onderscheid tussen posities in de hogere regionen. Voor mensen boven in de stratificatie geldt iets dergelijks, maar dan in omgekeerde zin. De middengroepen hebben de fijnste voelhorens en zijn zich behalve van verschillen in de onmiddellijke nabijheid van de eigen positie ook zeer wel bewust van verschillen ten aanzien van hogere en lagere posities (6). Nu zijn de middengroepen in de laatste decennia in omvang toegenomen, zowel absoluut als relatief. Wij mogen dus aannemen dat steeds meer mensen beter in staat zijn de onderscheidingen in de sociale stratificatie te onderkennen. Op zich zelf behoeft dit niet tot spanningen te leiden, maar de scherpte van potentiële spanningen wordt erdoor vergroot.

013 De secularisering heeft niet alleen culturele verschillen verminderd, maar heeft ook de aandacht van grote groepen sterker gericht op de inrichting van het aards bestaan en hen gevoeliger en minder aanvaardend gemaakt ten opzichte van positiegebonden verschillen.

014 Men is minder geneigd bestaande toestanden als onveranderlijk te accepteren. Zij die zich niet in staat voelen zelf veranderingen tot stand te brengen eisen van de overheid, dat die haar macht in veranderende zin aanwendt. De overheid raakt daardoor steeds meer betrokken bij het verdelingsvraagstuk.

015 Deze ontwikkelingen zijn nog niet ten einde. Zij zetten zich voort en hun effect op de beleving van de ongelijkheid wordt in de toekomst wellicht nog gecompliceerd door afnemende economische expansiemogelijkheden.

Daar komt bij dat de positie van de overheid in de toekomst verder zal veranderen van die van een boven de partijen staande arbiter naar die van een tussen de partijen staande bemiddelaar, die in overleg met de partijen tracht tot oplossingen voor conflicten te komen (7). Dit zal bemoeilijkt worden als in de spanning rond de sociale stratificatie een permanente basis voor het uiteenlopen van standpunten en belangen aanwezig is.

016 De geschetste ontwikkelingen duiden er naar het oordeel van de Raad op, dat de in de sociale stratificatie ingebouwde spanning is toegenomen. Positiegebonden beperkingen van het gedrag worden minder aanvaard. Een verdere toeneming van deze spanning ligt in de rede als niet geheel andere (dominante) waardenstelsels ingang vinden. Het lijkt niet realistisch op het mogelijke ontstaan daarvan vooruit te lopen. Op grond van het voorgaande is de Raad dan ook van mening dat niet alleen inzicht in de afzonderlijke verdelingen van onderwijs, inkomen, vermogen en macht, maar met name ook inzicht in de resulterende stratificatie van groot maatschappelijk belang is.

Voor het beleid is daarbij van betekenis of er sprake is van oorzakelijkheid in de samenhangen tussen de onderscheiden verdelingen.

Is de oorzakelijke samenhang groot, dan zal een verandering die in de sociale stratificatie gewenst wordt bij de oorzaken moeten aangrijpen.

Behalve de mate van causaliteit is er nog de mate van onzekerheid omtrent het resultaat van een strategie, die gericht is op verandering.

Het is zeer wel denkbaar dat een causale relatie tot onbedoelde resultaten leidt, als een doelbewuste verandering bij de oorzaak wordt aangebracht. Het resultaat van zo'n verandering wordt des te onzekerder, als er zich in de samenleving niet of moeilijk te beïnvloeden ontwikkelingen voordoen, die de verhoudingen in de samenleving ingrijpend kunnen beïnvloeden.

In een periode van grote onzekerheid over de autonome ontwikkelingen zal men voorzichtig zijn met acties die mogelijk een negatieve invloed op de verhoudingen in de samenleving uitoefenen. Door een gebrekkige kennis over het effect van ingrepen komt daarbij nog enige huiver, ook als men het effect als redelijk gunstig taxeert, maar er niet volstrekt zeker van is dat het effect ook zal optreden. Dan gaat ook een oordeel over de omkeerbaarheid van acties en de snelheid waarmee een actie teruggedraaid kan worden, een rol spelen. De huidige periode wordt naar het oordeel van de Raad door veel van de bovenstaande karakteristieken gekenmerkt. Enerzijds staan wij voor problemen die nieuwe, creatieve oplossingen vragen, anderzijds zijn wij in het onzekere over wat de autonome ontwikkelingen toelaten aan wijzigingen van het maatschappelijke systeem.

017 In de voorgaande beschouwingen (004, 007, 008, 014, 015, 016) ligt zowel de motivering als de probleemstelling van de studie.

De laatste kan worden samengevat in de volgende vragen: Welke subjectieve en objectieve ongelijkheid bestaat er ten aanzien van de verdelingen van onderwijs, primair inkomen, vermogen, macht en het immaterieel inkomen uit arbeid? Hoe groot is de samenhang tussen deze verdelingen? Bestaan er oorzakelijke verbanden en van welke aard zijn die? Welke kunnen de gevolgen zijn van de resulterende sociale stratificatie voor het aanpassingsvermogen van de samenleving? En welke is de actuele en potentiële rol van het overheidsbeleid in de relevante verdelingsprocessen?

Tussen het stellen van deze vragen en de beantwoording ervan ligt een aanzienlijke kloof. Mede een aanleiding voor het entameren van deze studie was de indruk, dat een wetenschappelijke basis voor een samenhangend verdelingsbeleid ontbrak. Deze indruk bleek al spoedig juist.

Informatie omtrent de subjectieve en objectieve ongelijkheid bleek slechts fragmentarisch voorhanden, was veelal van oude datum en onderling slecht vergelijkbaar. Daardoor was het ook moeilijk een indruk te krijgen van de samenhang tussen de onderscheiden verdelingen, laat staan dat een grote duidelijkheid zou kunnen ontstaan omtrent de oorzakelijke relaties in de verdelingsprocessen.

Niettemin is bij degenen die zich in deze problematiek hebben verdiept wel een beeld ontstaan dat zij in hoofdstuk 3 zullen schetsen. Door de genoemde barrières, die zij gaandeweg ontmoetten, heeft dat beeld echter een hypothetisch karakter gekregen en beweegt het zich op een hoger niveau van abstractie dan oorspronkelijk de bedoeling was.

018 Bovendien bleek het niet mogelijk – ook niet op dat hoge abstractieniveau – het hele maatschappelijke krachtenveld dat in de verdelingsprocessen een rol speelt in kaart te brengen. De verdelingsprocessen die zich voltrekken op het niveau van de individu hebben hun pendant op het niveau van de organisaties. Deze zullen slechts incidenteel en fragmentarisch aan de orde komen.

De politieke wilsvorming en de effectuering daarvan, die eveneens op dit niveau tot stand komen, zijn evenmin systematisch geanalyseerd. Deze tussenschakels tussen de individu en de verdelingsprocessen in hun uitwerking op de individu blijven dus nagenoeg buiten beeld. Hetzelfde geldt voor de schakels tussen de individu en de (pogingen tot) beheersing van de processen.

Voorts is ook geen poging gedaan de grenzen van de mogelijkheden tot beheersing van die processen aan te geven. Door het hoge abstractieniveau van de beschouwingen worden die, vaak door concrete details bepaalde, grenzen moeilijk te traceren. In het vóórkomen van afwijkende waardenpatronen kunnen grenzen liggen voor een bepaald verdelingsbeleid. Zulke grenzen kunnen ook gesteld worden door de aard van het verdelingsbeleid in andere landen. Die grenzen worden hier niet verkend.

Een analyse op basis van een overheersend waardenpatroon kan onmogelijk recht doen aan de gevolgen door verdeling die in een afwijkend waardenpatroon besloten liggen. Aanvankelijk is wel geprobeerd verschillende waardenpatronen tot uitgangspunt te nemen. Er werden twee maatschappij-modellen ontworpen: één op basis van een consequente uitwerking van de 'gelijke kansen' – ideologie, een andere op basis van 'gelijkwaardigheid' en 'ontplooiing'. De bedoeling was met behulp hiervan vast te stellen welk beleid op langere termijn een bijdrage tot een ontwikkeling in de ene dan wel in de andere richting zou geven en onder welke voorwaarden. De exercitie is om verschillende redenen niet voltooid.

Het bleek moeilijk het 'gelijkwaardigheidsmodel' in een zelfde gedetailleerdheid uit te werken als het 'gelijke-kansenmodel'.

De verwezenlijking van het gelijkwaardigheidsmodel leek verderaf in de tijd te liggen dan van het gelijke-kansenmodel. Er was geen eenstemmigheid over de inhoud van de modellen. Bovendien vergde de uitwerking meer tijd dan aanvankelijk was voorzien. Hieruit dient niet te worden geconcludeerd dat de methode niet bruikbaar is. Reeds de onvolledige toepassing heeft zijn nut gehad bij de gedachtenvorming over het voorliggende rapport.

019 Deze beperkingen hebben gevolgen voor de mogelijkheden die het beeld dat in hoofdstuk 3 en met name in paragraaf 3.7. wordt opgebouwd biedt. Wat daar geschetst wordt zou men een model kunnen noemen. Het model kan op verscheidene wijzen worden toegepast. Maar met name de beperkingen die voortvloeien uit het ontbreken van de organisaties, het zogenaamde meso-niveau, daarin maken dat de betekenis van bijvoorbeeld scenario-achtige toepassingen ernstig beperkt wordt.

Door te kiezen voor een aanpak waarbij de toepassing, de beleidsbeschouwing, dezelfde wegen volgt als bij de analyse werden bewandeld, meent de Raad op een verantwoorde wijze van de aangedragen inzichten gebruik te maken.

De conclusies en aanbevelingen als resultaat van die beschouwingen hebben hoofdzakelijk betrekking op nader wetenschappelijk onderzoek en op mogelijke experimenten. De lacunes in de beschikbare kennis in combinatie met de ver reikende consequenties van (potentieel) beleid voor de inrichting van de samenleving maken dat de Raad zich terughoudend opstelt ten aanzien van concrete aanbevelingen voor beleidsmaatregelen, ook al kunnen enkele suggesties omtrent de verdeling van de aandacht van het beleid over de relevante elementen als zodanig worden begrepen.

020 Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd.

De rol die de overheid speelt in verdelingsprocessen is geen toevallige of willekeurige. Deze is gebonden aan opvattingen over de taak van de overheid en over sociale rechtvaardigheid. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk het verdelingsprobleem in verband gebracht met maatschappelijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 volgt een overzicht van de subjectieve en objectieve ongelijkheid in de verdeling van onderwijs, immateriële kosten en opbrengsten van de arbeid, inkomen, vermogen en macht. Voor zover mogelijk wordt daarbij een overzicht gegeven van de oorzaken en de in dit kader relevante gevolgen. Ook de toekomstige ontwikkelingen voor zover relevant worden aangeduid. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een hypothetisch model van oorzakelijke relaties tussen de onderscheiden verdelingsprocessen en besluit met een evaluatie daarvan tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 2 beschreven maatschappelijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 wordt, aan de hand van dit model, verdelingsbeleid van de overheid geëvalueerd, waarbij niet alleen aandacht wordt gegeven aan bekend geworden beleidsvoornemens, maar ook aan denkbeelden omtrent mogelijk beleid.

Hoofdstuk 5 bevat voorstellen voor beleidsvoorbereiding en voorstellen voor onderzoek en experiment, die voortvloeien uit de in hoofdstuk 3 en 4 geconstateerde leemten in onze kennis, gerangschikt naar de prioriteit die er uit het gepresenteerde beleidsgezichtspunt aan toe komt.

021 In het kader van de samenstelling van dit rapport zijn de navolgende voorstudies verricht:

W. A. W. van Walstijn e.a., Kansen op onderwijs, een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs, een uitgave in de reeks Voorstudies en Achtergronden van de W.R.R., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975 (KO).

G. R. Mustert, Van dubbeltjes en kwartjes, een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling, een uitgave in de reeks Voorstudies en Achtergronden van de W.R.R., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976 (DK).

J. van Wezel e.a., De verdeling en de waardering van arbeid, een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel, een uitgave in de reeks Voorstudies en Achtergronden van de W.R.R., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976 (VW).

J. In 't Veld e.a., Arbeidsplaats en organisatie, een literatuuronderzoek, Afdeling Werktuigbouwkunde, Technische Hogeschool Delft, 1976 (AO).

G. R. M. Scholten, Verdeling en zeggenschap, medezeggenschapsmogelijkheden in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam, 1976 (VZ) (ongepubliceerd).

T. Huppel, Inkomensverdeling en institutionele structuur, een interdisciplinaire analyse van de inkomensongelijkheid op lange termijn, Stenfert Kroese, Leiden, 1977, (II).

G. R. M. Scholten, Beroepen gebonden, een studie over autonomie van beroepen op de arbeidsmarkt, Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam, 1977 (BG) (ongepubliceerd).

G. J. van der Pijl, Carrière-patronen bij de rijksoverheid, Economisch Instituut Tilburg, 1977 (CR) (ongepubliceerd).

De afkortingen tussen haakjes worden in het rapport gebruikt bij de verwijzing naar de desbetreffende voorstudies. Voorts komen één- à tweecijferige verwijzingen naar de noten voor en driecijferige, die verwijzen naar de nummers in de marge. De verwerking van nieuw materiaal in dit rapport werd op 1 september 1977 afgesloten.

2 DE MAATSCHAPPELIJKE ACHTERGROND

2.1 Algemene karakteristiek van de verzorgingsstaat

022 De huidige samenleving kan vanuit verdelingsoogpunt worden gekarakteriseerd met de naam verzorgingsstaat. De ontwikkeling van de samenleving in N.W.-Europa na de Tweede Wereldoorlog vertoont zo diep ingrijpende eigen trekken, dat een dergelijke specifieke benaming gerechtvaardigd is. De verzorgingsstaat herkent men aan de overheidszorg voor het welzijn van de burgers in het politieke kader van een parlementaire democratie en in een economie die berust op ondernemingsgewijze productie (1).

Volgens verscheidene schrijvers wordt de verzorgingsstaat schoorvoetend ondersteund door enerzijds de 'sociaal-liberalen' en anderzijds door de 'sociaal-democraten'. Geen van beide stromingen beschikt echter over een overtuigende zelfrechtvaardiging (2).

023 Wat is het doel van de verzorgingsstaat? Wat is het welzijn waarom het gaat? Vast staat dat het te maken heeft met de voortbrenging en verdeling van middelen die het welzijn bevorderen, maar welke middelen dragen daar het meest aan bij? Wanneer wordt het welzijn verzekerd geacht? Waar houdt de verantwoordelijkheid van de overheid in deze op? Deze vragen worden als zij gesteld worden uiteenlopend en weinig duidelijk beantwoord. Eigenlijk bestaat er geen uitgewerkte conceptie. Omdat welzijn iets is dat ervaren wordt op het niveau van het individu, gaan de wensen en doeleinden van de individuele burgers in hun privé-bestaan een steeds grotere rol spelen in het beleid op nationaal niveau. Deze doeleinden worden dan geacht het welzijnsstreven van de burgers te weerspiegelen. Bij gebrek aan een duidelijke op ruime schaal aanvaarde visie op wat de overheidstaak in deze moet zijn en op wat een rechtvaardige verdeling is, is elk beroep op de overheid in principe legitiem. Of er gevolg aan gegeven wordt, is uitsluitend afhankelijk van de politieke krachtverhoudingen en de mogelijkheid tot rechtvaardiging ad hoc.

024 Hoewel de verzorgingsstaat in zijn consequenties een realiteit is, stelt Van Heek, dat de verzorgingsstaat niet sociaal verankerd is. Er is geen algemene aanvaarding van en geen vertrouwen in het sociale beleid van de overheid (3).

Schuyt werkt die uitspraak specifieker uit. Volgens hem is er een spanning tussen het gestelde rechtskarakter van de verzorging en de ervaring van het gunstkarakter van de praktijk van die verzorging. Dit zou een emotionele verankering bij de bevolking tegenwerken (4).

Andere schrijvers noemen als problemen die ingebakken zitten in de verzorgingsstaat een te hoog verwachtingsniveau en groepsegoïsme bij de burgers, en de vraag of de zich steeds uitbreidende overheidstaak verenigbaar blijft met enerzijds het parlementair-democratisch stelsel en anderzijds de markteconomie (5). Ook deze problemen vloeien voort uit het ontbreken van een algemeen aanvaarde ideologische onderbouwing.

025 Daar komt bij dat doeleinden op nationaal niveau voor het individu veel aan zeggingskracht hebben verloren. Zij fungeren thans meer als randvoor-

waarden om de verwezenlijking van doeleinden op het individuele niveau mogelijk te maken. Dat geldt met name voor de economische potentie, zoals die naar buiten tot uitdrukking komt in een evenwichtige betalingsbalans en naar binnen in een redelijk niveau van productie per hoofd van de bevolking. Omdat de doeleinden op het individuele, het microniveau het primaat hebben gekregen en strijdig kunnen zijn met de strevingen op het nationale, macroniveau, kunnen de macrodoelen niet meer absoluut worden geformuleerd. Zij worden bepaald in relatie tot de bijdrage die ervan uitgaat tot verwezenlijking van de microdoeleinden. Dat over de prioriteiten ter zake consensus bestaat, zou echter te veel gezegd zijn.

026 Behalve een spanning tussen het micro- en het macroniveau zijn er ook spanningen op een daartussen gelegen niveau, het mesoniveau, dat vooral vorm gekregen heeft in organisaties.

Er zijn spanningsvelden ontstaan tussen individuen en organisaties. Tal van organisaties hebben tot doel de microbelangen te dienen, maar deze dienstbaarheid vormt tevens een legitimering voor handelen, dat in de organisaties als zodanig een motivering vindt. Ook tussen organisaties, met name als die zich voor tegengestelde belangen inzetten, bestaan spanningen die aanzienlijke maatschappelijke consequenties kunnen hebben als het om grote of vitale belangen dienende organisaties gaat. De waarschijnlijkheid dat dergelijke consequenties realiteit worden, wordt groter naarmate de overheid minder kans ziet boven de partijen te blijven staan en meer partij tussen de partijen wordt.

027 Voor een beter begrip van de verzorgingsstaat en zijn problemen moet het ontstaan ervan worden beschouwd. Een historische analyse zou te ver van het doel van dit rapport voeren. Er wordt daarom volstaan met een vluchtige kenschets van de wijze waarop politieke stromingen reageerden op de maatschappelijke ontwikkelingen. Daaruit moge blijken dat opvattingen geleidelijk zover naar elkaar toegroeiden dat compromissen mogelijk werden, maar dat hiermee ook de grens van de eensgezindheid bereikt was.

2.2 Historisch perspectief

028 Pas betrekkelijk laat in de negentiende eeuw kwam in Nederland de industrialisatie volgens de principes van de liberale economie op gang. Misschien is dit mede een reden waarom het liberale denken in ons land nooit tot in al zijn consequenties is beleden. De positieve mensvisie dat ieder de ontplooiing van zijn capaciteiten ook zou nastreven als de optimale vrijheid daartoe geboden werd, bracht aanvankelijk met zich mee dat de staat slechts de taak werd toegekend om de belemmeringen voor die vrijheid weg te nemen. Men ontkende een taak van de staat ten opzichte van de resultaten van die individuele vrijheid. Al spoedig manifesteerde zich in de tweede helft van de negentiende eeuw een minderheid die zich uitsprak tegen staatsonthouding, en die de liberale beginselen ook op de arbeiders toegepast wilde zien. In deze liberale kring werd ook onderkend, dat de arbeiders in confrontatie met de werkgevers de zwakste partij vormden; men erkende de rechtmatigheid van het verdedigen van arbeidersbelangen en juichte op die grond de vorming en erkenning van vakverenigingen toe. Deze liberale minderheid erkende daarmee, dat de natuurlijke harmonie van de maatschappij een waan was, dat veeleer strijdige belangen bij de verschillende klassen heersten.

029 In het socialisme zien we een parallelle ontwikkeling naar gematigdheid. Aanvankelijk is het steeds een strijdpunt geweest of de gewenste (en verwachte) maatschappijverandering door revolutie of door geleidelijke verbetering binnen het bestaande bestel tot stand moest worden gebracht. Hoewel de SDAP de strijd om de parlementaire macht primair langs wettige wegen voerde, bleef het streven gericht op overneming van de macht; revolutionair geweld werd niet principieel afgewezen. Het algemeen kiesrecht was volgens het beginselprogramma ondergeschikt aan de klassenstrijd. Pas na het verkrijgen van het algemeen kiesrecht in 1919 werd definitief gekozen voor het tot stand brengen van maatschappijverandering langs democratische weg, waarmee men feitelijk een liberaal beginsel overnam. Parallel daarmee accepteerde men de staat als instrument tot maatschappijverandering.

030 Zowel de liberaal geïnspireerde als de socialistische arbeidersbeweging ging uit van een belangentegenstelling tussen arbeiders en ondernemers en accepteerde het conflict tussen beide klassen. De als reactie daarop opkomende confessionele arbeidersbeweging benadrukte de verzoening tussen beide vanuit de christelijk-zedelijke opvattingen. Maar ook in confessionele kring werd langzamerhand duidelijk dat de bepleite samenwerking niet leidde tot een verbetering van de situatie van de arbeiders en ontstond grotere aandacht voor sociale wetgeving. In de jaren negentig werd in toenemende mate door de opkomende protestantse en katholieke arbeidersbeweging druk uitgeoefend om sociale wetgeving tot stand te brengen. Onder invloed van de algemene sociale strijd aan het einde van de vorige eeuw en de eerste decennia van deze eeuw, als ook van de christelijke arbeidersbeweging, ontwikkelde zich langzamerhand ook een confessioneel antwoord op de kernvragen: de legitimiteit van economische en politieke machtsvorming door arbeiders en van overheidsingrijpen ten behoeve van de zwakkeren. Door deze aanpassing van het christelijk denken aan een veranderde situatie werd ondanks de hevige sociale strijd het convergentieproces dat – zoals we zagen – plaatsvond bij zowel liberalen als sociaal-democraten, versterkt. Hierdoor ontstond een basis voor politieke compromissen.

Ondanks de verschillen tussen de verschillende confessionele groeperingen stond bij alle de samenwerking tussen maatschappelijke groepen op de voorgrond. Men keerde zich tegen op egoïsme gebaseerde belangen als maatschappelijk organisatie-principe. Macht diende volgens het principe van de organische maatschappij te worden verdeeld. Tegen materiële ongelijkheid keerde men zich niet. Men wilde daarentegen in het geweer komen als de sociale vrede in gevaar kwam. Evenals de liberalen handhaafde men het recht op eigendom. Ook concurrentie wees men niet af: deze moest wel zodanig worden gekanaliseerd dat een menswaardig bestaan voor allen mogelijk zou zijn. Staatsingrijpen ten behoeve van de sociaal zwakken werd (tijdelijk) toegestaan zolang de maatschappelijke groepen zelf nog niet in staat waren verbeteringen te bewerkstelligen.

031 Ook binnen het liberalisme deed zich een verdere ontwikkeling voor, belichaamd in de Vrijzinnig Democratische Bond (1901, afsplitsing van de Liberale Unie). Deze ging uit van het door Treub aldus geformuleerde liberale beginsel der gelijkheid: 'Gelijkmaking der ontwikkelingsvoorwaarden zijner leden op economisch zowel als op geestelijk gebied is voor ons beginsel en eindpunt van de taak der moderne staat'. Vanuit dit beginsel bepleitte men wettelijke bescherming tegen machtsmisbruik (beperking der contractvrijheid). Uitgebreide sociale wetgeving achtte men nodig om de maatschappelijke oorzaken weg te nemen, die tussen de leden van het volk ongelijkheid

scheppen of versterken ten aanzien van hun ontwikkelingsvoorwaarden. Dit betekende een erkenning van collectivisme als gelijkberechtigd beginsel naast individualisme. Het liberale beginsel van concurrentie als reguleerder van prijzen en arbeidsvoorwaarden bleef men trouw.

032 Het socialisme nam steeds verder afstand van de wetenschappelijke fundering van het marxisme, zoals bleek uit de groeiende parlementaire oriëntatie en het loslaten van de Verelendungstheorie.

Zag Marx het socialisme niet zozeer als een eis van gerechtigheid, maar als het resultaat van een noodzakelijke historische ontwikkeling, de sociaal-democratie maakte zich meer en meer van deze grondslag los en ontwikkelde zich tot een ethisch-gefundeerd socialisme, waarin het socialisme werd opgevat als een streven naar gerechtigheid voor allen. Hiermee verbreedde het socialisme zich van een emancipatiebeweging van het proletariaat tot een volkspartij, waarvan ook anderen deel konden gaan uitmaken. Met deze ontwikkeling ging men ook afstand nemen van de atheïstisch-humanistische grondslag. Het werd hoe langer hoe meer een zuiver politieke beweging die de positieve betekenis van de godsdienst voor het socialisme wil erkennen zonder dat zij zichzelf op een bepaalde levensbeschouwing vastlegt. Deze transformatie leidde nog voor de Tweede Wereldoorlog tot het eerste confessioneel-socialistische kabinet.

In de jaren dertig werd parallel met genoemde ontwikkelingen ook de eis tot socialisatie steeds gematigder. Van een dogma werd het tot een zaak van doelmatigheid, die van geval tot geval beoordeeld diende te worden.

033 De periode na de Tweede Wereldoorlog wordt gekenmerkt door een verdere convergentie van de denkbeelden. In feite is de naoorlogse ontwikkeling van de verzorgingsstaat een compromis tussen de vooroorlogse sociale innovaties, terwijl de hoofdlijnen van het compromis ook reeds voor de oorlog zijn bevochten.

Sociaal-democratische beginselen als sociale gerechtigheid, bescherming van de zwakkeren, bestaanszekerheid voor allen zijn gemeengoed geworden en hebben geleid tot de geweldige na-oorlogse uitbouw van de sociale zekerheid en voorzieningen. Ook is de legitimiteit van overheidsinvloed op het bedrijfsleven en de nationale economie algemeen aanvaard. In de feitelijke vormgeving is echter de positie van de overheid zorgvuldig afgebakend ten opzichte van het bedrijfsleven: zie bijv. de P.B.O. en de taken van het bedrijfsleven bij de sociale zekerheid. Voor zover de overheid directe bevoegdheden heeft, hebben deze veelal betrekking op minima: bijv. ten aanzien van de bedrijfsveiligheid, de ondernemings- en bedrijfspensioenfondsen, de minimumlonen. Wel heeft de overheid meer bevoegdheden dan haar in sommige van de confessionele plannen toekwamen. Aan de medezeggenschap in de ondernemingen ligt vooral de confessionele gedachte van het samenwerkingsverband (verzoening van tegenstrijdige belangen) ten grondslag. Ook in het beginsel van gelijke kansen kunnen de socialisten en de liberalen elkaar vinden, wat vooral tot uitdrukking komt in democratisering van het onderwijs, die door beiden voor de maatschappelijke ontplooiing van wezenlijk belang wordt geacht. Ondanks het feit dat de socialisten een hogere prioriteit dan de liberalen toekennen aan de bevordering van de materiële en immateriële belangen van de sociaal zwakkeren in de samenleving en de staat daarbij een actiever rol toedenken, was de door de beiden gedurende een aantal jaren gewenste samenleving niet erg uiteenlopend.

Men had beiden een welvarende, open meritocratische samenleving voor ogen. Dat wil zeggen: beiden wilden vooral een welvarende samenleving,

waarbij de verdeling van de welvaart primair volgens individuele prestaties zou plaatsvinden, en niet volgens stand en dergelijke.

034 Het resultaat van de beschreven confrontatie van waardenstelsels, de verzorgingsstaat, heeft het karakter van een compromis. De bestaande onvrede hangt daarmee samen. Van liberale kant, waar de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid centraal staan, kan de klacht vernomen worden van te grote, de individuele vrijheid en het persoonlijk initiatief in de weg staande staatsmacht, te zeer beknotte ondernemersvrijheid, vervlakking van de individuele verantwoordelijkheid, tot uiting komend in het misbruik van de sociale voorzieningen. Van socialistische zijde betreft de kritiek het falen van de verzorgingsstaat in het bereiken van een grotere gelijkheid en het feit dat de verzorgingsstaat blijft functioneren in een maatschappij met ondernemingsgewijze productie, waarin individualistische, liberale waarden domineren.

Maar er is meer aan de hand dan polarisatie naar vroegere stellingen: de nieuwe tegenstellingen zijn eveneens gevoed door ervaringen met welvaart en meritocratie enerzijds en sombere economische vooruitzichten op de lange termijn anderzijds. Er is in het laatste decennium toenemend verzet tegen zowel de welvaartsoriëntatie als de meritocratie en daarop gebaseerde sociale ongelijkheid te beluisteren. Bovendien meent men dat de welvaartsoriëntatie en de individuele competitie belangrijke menselijke waarden eerder hebben geschaad dan gediend. De sociale stratificatie, met zijn oorzaken en gevolgen, wordt daarmee zelf (opnieuw) ter discussie gesteld.

2.3 De verzorgingsstaat en het verdelingsproces

035 Het beroep dat in toenemende mate op de overheid wordt gedaan, wordt meestal verwoord door organisaties. Organisaties formuleren de behoeften en eisen van hun achterban. Via belastingheffing en sociale zekerheid wordt de verdeling van het primaire inkomen getransformeerd tot de secundaire inkomensverdeling en via materiële overheidsactiviteiten tot de tertiaire inkomensverdeling. Het beroep van de organisaties op de overheid heeft veelal betrekking op de secundaire en tertiaire inkomensverdeling.

Het transformatieproces wordt ten principale beheerst door het parlement, maar organisaties spelen daarin een steeds grotere rol. Met name de mate waarin sommige organisaties hun invloed kunnen doen gelden en het in de knel raken van de belangen van hen die niet of niet effectief georganiseerd zijn, maakt dat dit transformatieproces als problematisch kan worden gekenschetst. Dit vraagstuk neemt in betekenis toe naarmate de collectieve sector belangrijker wordt, naarmate de structuur van het besluitvormingsproces ondoorzichtiger wordt en naarmate de verdelingsaspecten in dat proces een groter gewicht krijgen. Er is kortom alle aanleiding dat proces vanuit de machtsoptiek grondig te analyseren. De grote veranderingen die zich in de structuur van dat proces voltrekken en de veelvormige gedaante van de overheid daarin, maken een dergelijke analyse met een zekere actualiteitswaarde door het ontbreken van voldoende empirisch materiaal onmogelijk. Vandaar dat met een uiterst globale schets wordt volstaan.

036 Een vergelijking van de besteding in de private en collectieve sector kan nuttig zijn omdat het bij beide gaat om sociaal-economische keuzes, die in laatste instantie terugverwijzen naar de noodzaak tot afweging van behoeften en de waarden die daarmee gemoeid zijn. In beide gevallen moet

ook de thans te genieten welvaart van de huidige generatie worden afgewogen tegen de toekomstige behoeftenbevrediging van de volgende generatie.

In de private sector resulteert dit afwegingsproces in de keuze van bepaalde hoeveelheden goederen en diensten, bij gegeven inkomen en gegeven prijzen. Het kenmerkende is dat de beslissingen genomen worden in termen van hoeveelheden; de bestedingseenheid oefent geen invloed uit op de prijs maar kiest hoeveelheden. De invloed die hiervan uitgaat op de productie wordt geacht via de markt tot stand te komen. Ook de voortbrenging van goederen en diensten in de collectieve sector wordt tot de maatschappelijke voortbrenging gerekend en wel met behulp van een rekentruc die geen recht doet aan de betekenis, die deze goederen en diensten voor het maatschappelijke leven hebben, en die bovendien alle collectief gefinancierde goederen op één hoop veegt zonder dat daarbinnen een differentiatie in waardering hard wordt gemaakt.

De opbrengst van de collectieve sector is namelijk per definitie gelijk aan de kosten ervan. Daardoor kan de afweging tussen privaat en collectief en binnen de collectieve sector tussen de onderdelen daarvan niet anders plaatsvinden dan in een waardeoordeel. Vanwege zijn ver strekkende betekenis voor de individuele bestedingseenheid is het uiterst belangrijk dat dit waardeoordeel op adequate wijze tot stand komt en tot uiting wordt gebracht. Wij zagen echter al dat de verzorgingsstaat niet berust op een algemeen aanvaarde ideologie. Daarmee ontbreekt ook een leidraad voor de vaststelling van prioriteiten in de verdeling tussen private en collectieve goederen, binnen de collectieve goederen tussen publieke goederen, individuele goederen – die door overheidsinterventie gratis of beneden kostprijs worden aangeboden – en goederen in de sfeer van sociale zekerheid, alsmede in de verdeling binnen elk van die sectoren. Die verdeling komt niettemin tot stand. Het resultaat ervan is een beschikbaarheid voor iedereen die daartoe op een of andere wijze gekwalificeerd is. Publieke goederen als algemeen bestuur, defensie, dijken, wegen, preventieve gezondheidszorg, staan ten dienste van het algemeen zonder onderscheid des persoons.

De kring van gekwalificeerden is kleiner bij individuele goederen en diensten als onderwijs, curatieve gezondheidszorg, culturele voorzieningen, openbaar personenvervoer. Die kring is in principe groot bij voorzieningen als de bijstand en de sociale verzekeringen, maar er is een nadere kwalificatie nodig voor het effectueren van de rechten in deze.

De betekenis van de publieke goederen als aandeel van het nationale inkomen is reeds lange tijd ongewijzigd (6). De toeneming van de omvang van de collectieve sector betreft de individuele goederen en de sociale zekerheid en daarmee die onderdelen van de collectieve sector die voorwerp van verdeling zijn.

037 In het afwegingsproces ten aanzien van de collectieve sector, zoals dat in het voorgaande werd geschetst, speelt het parlement een cruciale rol. Het parlement beslist of een bepaald goed of een bepaalde dienst al dan niet via de collectieve sector zal worden voortgebracht en op welke wijze de daartoe benodigde middelen zullen worden verschaft. Dat beslissingsproces is tamelijk ondoorzichtig geworden. Op welke wijze maatschappelijke behoeften worden geïdentificeerd, hoe daaruit overheidstaken worden geselecteerd, hoe de afweging van kosten en opbrengsten plaatsvindt, dit alles onttrekt zich meer en meer aan het oog. Door het ontbreken van een algemeen aanvaarde ideologie van de verzorgingsstaat is het evenmin mogelijk het eindresultaat aan een aantal criteria te toetsen. Duidelijk is dat belangengroepen in dat proces een rol spelen, maar welke die rol is en hoe groot die rol is, is niet bekend.

038 Behalve de toeneming van de ondoorzichtigheid heeft het proces nog verdere veranderingen ondergaan. Zo is de hele maatschappelijke context waarin het geplaatst is en waarvan het de weerslag vormt, ingrijpend gewijzigd. Met name de verhouding van de allocatieaspecten en de rechtvaardigheidsaspecten van dit afwegingsproces zijn ingrijpend gewijzigd. In de jaren vijftig speelden de allocatieaspecten een overheersende rol bij het proces van de inkomensverdeling. De zorg voor de stabiliteit van het economische systeem prevaleerde boven overwegingen van rechtvaardigheid. Het schrikbeeld van de jaren dertig stond iedereen nog levensgroot voor de geest. Ook de wijze waarop de economische groei werd verdeeld werd door dezelfde overwegingen ingegeven. Experimenten daarmee durfde men niet aan uit angst de stabiliteit van de economie te verstoren. Welnu, in dat opzicht is er wel het een en ander veranderd. Naarmate de economische groei doorzette, werd men wat stoutmoediger en het is wellicht niet te gechargeerd om te stellen dat de rechtvaardigheidsaspecten thans het primaat hebben boven de allocatieaspecten. Daarbij wordt rechtvaardigheid steeds meer geïnterpreteerd als 'verminderen van ongelijkheid'. Problemen met betrekking tot de verhouding tussen allocatie en rechtvaardigheid zijn er te over. Nu de economische groei wat geluwd is, komen de feilen van de wijze waarop aan het rechtvaardigheidsaspect gestalte werd gegeven, duidelijk aan het licht.

Enerzijds is het de vraag of het gevoerde beleid de ongelijkheid heeft verminderd. Een recente studie van het SCPB waarin overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs worden toegerekend aan inkomensgroepen, geeft aanleiding tot twijfel (7).

Anderzijds zijn wij in economisch opzicht verder gegaan dan enig ander land, gegeven het draagvlak van onze economie.

039 In het hele proces van selectie, afweging en toedeling heeft de individuele burger geen ander aandeel dan het stemmen op een partij of het lid zijn van een organisatie. De burger is cliënt geworden, van organisaties of van de verzorgingsstaat (6), een rol waarin alleen plaats is voor de eigen belangen.

Het optreden van organisaties leidt ertoe dat deze wensen niet onverkort worden doorgegeven aan de overheid. Meer en meer burgers conformeren zich niet meer hieraan en wenden zich dan regelrecht of door middel van nieuwe organisaties tot de overheid. Hierdoor wordt de behoefte duidelijker geprofileerd, maar het vereenvoudigt het proces van selectie en afweging niet.

040 Hoewel de onderhavige studie niet pretendeert de problemen van de verzorgingsstaat op te lossen, is het nuttig om het verdelingsvraagstuk tegen deze achtergrond te plaatsen. Het uiteenlopen der denkbeelden over oude en nieuwe problemen, de articulering van belangentegenstellingen en het toenemend georganiseerd optreden van burgers vereenvoudigen de beleidvoering allerminst. Het perspectief van minder economische groei en werkgelegenheid verscherpt de bestaande tegenstellingen. Uitzicht op beleidvoering in het kader van een 'harmoniemodel', zoals in de jaren vijftig, is er (voorlopig) niet. Een 'conflictmodel' staat besluitvorming niet in de weg, maar bergt de kans in zich dat slechts ad-hoc beleid tot stand komt. De huidige problemen vragen echter om een meer fundamentele aanpak. Deze vereist echter een besef van wederzijdse afhankelijkheid en een verruiming van blikveld, waardoor men zich niet louter op eigen directe belangen blijft blind staren. Daarom is aandacht geboden voor de sociale structuur, zoals die in de sociale ongelijkheid tot uitdrukking komt.

3 VERDELINGSPROCESSEN EN -RESULTATEN

3.1 Inleiding

041 Voor zover mogelijk biedt dit hoofdstuk een overzicht van de verdeling van kennis, inkomen, immateriële arbeidsopbrengsten, vermogen en macht, van de oorzaken van die verdelingen, de in dit kader relevante gevolgen ervan, de toekomstige ontwikkelingen ter zake en de oorzakelijke relaties die tussen de onderscheiden verdelingsprocessen bestaan.

042 Het is echter noodzakelijk gebleken een aantal beperkingen in acht te nemen, die in de desbetreffende paragrafen worden verantwoord. Zo wordt 'kennis' hoofdzakelijk beperkt tot formeel, initieel onderwijs, 'inkomen' tot individueel inkomen uit beroepsarbeid en 'macht' tot het vermogen van het individu zijn belangen in de diverse verdelingsprocessen tot gelding te brengen.

043 De ongelijkheidsmaatstaven die in 003 werden genoemd, zijn – in algemene termen vervat – geschikt voor het verkrijgen van een algemeen inzicht in de sociale structuur. Hun toepassing maakt een voorafgaande, nauwkeurige afbakening van de onderscheiden verdelingen gewenst. Dit is ook een noodzakelijke voorbereiding voor het onderkennen van een eventuele oorzakelijke samenhang. De mogelijkheid daarvoor is evenwel sterk afhankelijk van de beschikbare gegevens, zowel naar inhoud als hoeveelheid als vergelijkbaarheid. Voor wat de inhoud ervan betreft geldt dat men bij voorbeeld inkomen en macht op tal van manieren kan meten, evenals de immateriële opbrengsten van arbeid. Wat opleiding betreft bestaat er meer eenvormigheid, omdat men meestal een officiële niveau-indeling van het onderwijs tot uitgangspunt neemt. Ook de hoeveelheid beschikbare gegevens is per element verschillend. Opleidingsgegevens zijn er van de hele bevolking op basis van de volkstellingen evenals bepaalde inkomensgegevens op basis van gegevens voor de loon- en inkomstenbelasting. Gegevens over de verdeling van immateriële opbrengsten en van macht zijn voorhanden op basis van steekproeven, ten dele representatieve. Gegevens over de vermogensverdeling zijn slechts voor de personele vermogensverdeling voorhanden.

Gezien het voorgaande behoeft het geen verwondering te wekken dat de vergelijkbaarheid van het materiaal slechts incidenteel en fragmentarisch is.

044 Ten aanzien van de groepen waartussen ongelijkheid kan worden vastgesteld, liggen in de voorhanden databestanden nog andere beperkingen, met name die van uiteenlopende groepsafbakening. Dit doet zich uiteraard niet voor bij de indeling naar sexe, maar al wel bij uiteenlopende leeftijdsgroeperingen en vooral bij de zeer diverse indelingen naar beroepsgroepen en 'sociale milieus'.

045 Ten slotte wordt de vergelijkbaarheid bemoeilijkt doordat ongelijkheden nu eens louter aangegeven worden in termen van 'meer' en 'minder', dan weer als frequentieverdelingen, en soms in de vorm van numerieke kenmerken van een verdeling.

046 Het bovenstaande geldt zowel de subjectieve als de objectieve ongelijkheid. Bij subjectieve ongelijkheid komt daar nog bij dat de subjectiviteit verschillende vormen kan aannemen. Men kan een bepaalde verdeling in zijn totaliteit beoordelen. Men kan ook de verdeling beoordelen in het licht van de eigen plaats daarin. Voor zover aanwezig zullen beide benaderingswijzen gebruikt worden, omdat zij waarschijnlijk een verschillende betekenis hebben voor het menselijk gedrag.

047 Voor elk der elementen wordt de objectieve en de subjectieve ongelijkheid gegeven, waarbij ook op de oorzaken wordt ingegaan, zodat het totaalbeeld logisch kan worden opgebouwd uit de afzonderlijke verdelingen.

Al het bovenstaande bemoeilijkt echter in aanzienlijke mate het ontwerpen van een totaalbeeld van de oorzakelijke samenhang tussen de verdelingen van de onderscheiden elementen. Dit beeld zal dan ook noodgedwongen door een hoge mate van abstractie worden gekenmerkt.

048 Dit hoofdstuk is op iteratieve wijze tot stand gekomen. De verzameling van het voorhanden materiaal heeft eerst plaatsgevonden, veelal in de vorm van voorstudies (021). Aan de hand van dit materiaal is een eerste poging tot integratie gedaan. Op basis van de integratie werd de selectie van het materiaal voor de eraan voorafgaande paragrafen gestuurd, enzovoorts. Deze werkwijze werd gevolgd om te voorkomen dat in de paragrafen over de afzonderlijke verdelingen veel informatie zou worden aangedragen, die in het vervolg niet meer aan de orde komt. Dit kan echter niet geheel worden vermeden omdat ook de leesbaarheid van de afzonderlijke paragrafen de aandacht verdient, maar de selectie die werd toegepast moet op deze wijze worden begrepen.

3.2 Onderwijs

3.2.1 Inleiding

049 Eerder werd reeds gesteld dat in deze studie een beperking geldt tot de verdeling van het initiële onderwijs. De reden daarvan is dat alleen daarover voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dit lijkt verwonderlijk gezien de grote stroom van publikaties over de verdeling van kennis. Een oorzaak daarvan is dat een expliciete doelstelling ontbreekt bij het beleid ter spreiding van kennis. Daardoor is het niet mogelijk indicatoren op te stellen voor het begrip kennis, althans voor de kennis die gespreid zou kunnen dan wel moeten worden. Omdat de indicatoren ontbreken, kan niet worden vastgesteld in hoeverre de kennisverdeling overeenkomt met de wensen, die in dit opzicht leven.

050 Ondanks de beperking tot het formele onderwijs, wordt niettemin nagegaan of wat buiten beschouwing wordt gelaten, te weten informeel onderwijs en ervaringskennis, tot ver gaande andere conclusies over de kennisverdeling aanleiding zou kunnen geven. Zoals zal blijken is dat niet het geval. Die slotsom wordt bereikt op basis van de volgende gegevens.

051 Het Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling heeft vastgesteld 'dat de mate van deelname aan een of andere vorm van educatief werk na het beëindigen van de normale onderwijsperiode waarschijnlijk toch groter is dan algemeen wordt verondersteld' (1). Lington heeft een raming gemaakt

voor 1971 en komt tot 1,2 miljoen deelnemers; dat is 13% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder (2).

052 Belangrijker wellicht dan het geraamde aantal is dat Lington, evenals het hierboven genoemde onderzoek, bevestigd ziet dat wie al relatief veel opleiding genoten heeft tijdens de initiële scholingsfase, daarna in het informele scholingsstelsel de kans krijgt en benut om zijn opleiding verder uit te breiden. Een soortgelijk beeld werd verkregen voor de Open Universiteit in Engeland, Telecolleg in de Duitse Bondsrepubliek en voor Teleac (3).

053 Op grond van deze informatie kan men vermoeden dat de educatieve voorzieningen na afsluiting van de initiële onderwijsfase, het zgn. informeel onderwijs, de in de initiële fase ontstane ongelijkheden qua kennis niet verminderen, maar waarschijnlijk vergroten.

054 In zijn commentaar op de Contourennota heeft de Raad erop gewezen dat het georganiseerde leren op school of in cursusverband niet de enige weg is via welke de mens zich kan ontwikkelen en kennis kan verwerven (4). In onze cultuur zijn er talrijke mogelijkheden om buitenschools te leren. Het verrichten van arbeid, het uitoefenen van een beroep of het vervullen van een functie is waarschijnlijk de belangrijkste mogelijkheid. De vraag dringt zich op of dit 'al doende leren', de 'ervaringskennis', van invloed is op de spreiding van kennis.

055 De beantwoording van die vraag wordt gebaseerd op een studie van Hyman (5). Ander onderzoek in dit verband werd niet aangetroffen. Hyman geeft een antwoord op de vraag of de in het initiële onderwijs¹ ontstane kennisverschillen op latere leeftijd verminderen. Dit blijkt niet het geval te zijn: 'Many and varied measurements on thousands of adults, drawn from a long series of national samples and thus representing the students taught in all the nation's schools and colleges over a long period, lead us to conclude that education produces large, pervasive, and enduring effects on knowledge and receptivity to knowledge' (6). Bij alle afgenomen tests vindt Hyman dat 'every step upward over the whole range of education is accompanied by an increment in knowledge' (7). Tevens is er geen enkele aanwijzing dat deze relatie tot ongeveer de leeftijd van 60 jaar in kracht afneemt. Eerst daarna is er soms de suggestie van een afzwakking, maar niettemin stelt Hyman dat 'any waning of the effect of education in old age that may occur never goes so far as to reverse or even equalize the superiority in knowledge of the better-educated groups' (8).

056 Gegeven deze invloed van het buitenschoolse leren werd nagegaan in hoeverre er een samenhang is tussen de vastgestelde verschillen en de genoten opleiding. Controle van belangrijke factoren als geslacht, leeftijd, religie, milieu van herkomst en sociale klasse blijkt de samenhang tussen kennis en genoten opleiding nauwelijks aan te tasten. De samenhang geldt weliswaar niet voor elk individu afzonderlijk, maar de groepsverschillen blijven groot en significant: '...there is considerable evidence that education, although significantly effective no matter what the opportunities and life style available functions differentially depending on the circumstances. The effects of education are frequently enhanced among those whose circumstances are advantaged and attenuated among those in less-advantaged positions' (9).

¹ In deze studie is steeds gemeten op drie niveaus: elementary school, highschool graduates en college graduates.

Zoals de beter geschoolden meer geneigd zijn gebruik te maken van educatieve voorzieningen voor volwassenen, zo blijken zij ook meer geneigd 'to exploit the communications opportunities in their society that will keep them informed about significant social, political, personal and academic matters of concern to them' (10).

057 Ten slotte zij vermeld dat de Hyman-studie tot de conclusie voert dat veranderingen in scholen en verschillen tussen scholen de correlatie tussen de genoten opleiding en het kennisniveau niet lijken te beïnvloeden. Deze bevinding is een ondersteuning van de 'Coleman-doctrine', dat 'variations in the resources of schools' weinig van invloed zijn op 'cognitive accomplishments' van leerlingen. Hyman zegt dat zijn bevindingen nog verrassender zijn dan die van Coleman, omdat hij in zijn onderzoek met een grotere variatie te maken had (11).

058 In de eerste plaats kan dus worden vastgesteld dat de initiële onderwijsfase van doorslaggevend belang is bij het vermogen en de geneigdheid van (groepen van) mensen om zich kennis te verwerven. Een tweede conclusie is dat de verschillen en de ongelijkheid tussen (groepen van) mensen qua kennis met het ouder worden gehandhaafd blijven en mogelijk zelfs groter worden. Er zijn geen aanwijzingen die duiden op een afname van de ongelijkheid in kennis zoals die zich manifesteert aan het einde van de initiële onderwijsfase.

3.2.2 Subjectieve ongelijkheid

059 Hoewel het door het ontbreken van indicatoren voor de te spreiden kennis onmogelijk is een relatie te leggen tussen de verlangens die ten aanzien van de verdeling van kennis worden geuit en de feitelijke stand van zaken, wordt niettemin een globale indruk gegeven van hoe de kennisverdeling gewaardeerd en beleefd wordt.

Op basis van het beschikbare materiaal is het echter niet mogelijk een indruk te krijgen van het oordeel dat gehuldigd wordt over de verdeling van kennis als zodanig, maar slechts over de eigen positie daarin. Het oordeel over de ongelijkheid in de kennisverdeling blijft dus impliciet en door het ontbreken van kennisindicatoren valt daarover weinig met zekerheid te zeggen.

060 Gegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1976 laten zien dat de tevredenheid met de eigen onderwijsmogelijkheden in 1975 min of meer gelijk gebleven is ten opzichte van 1971.

Bijna 85% van de geënquêteerden is niet ontevreden, wat hoog te noemen is, maar dat is bij globale vragen als deze dikwijls het geval. Bovendien is het zo dat een derde daarvan matig tevreden is. Dat ruim 90% van de ondervraagden van mening is dat iedereen zo veel onderwijs moet kunnen volgen als men wil getuigt ervan dat onderwijs algemeen wordt opgevat als een goed, dat voor iedereen naar behoefte beschikbaar is (12).

061 In een ander verband is door de Nederlandse Stichting voor Statistiek nagegaan in hoeverre de genoten opleiding bijdraagt aan de tevredenheid van mensen (13).

Bij ouderen draagt de genoten opleiding minder bij tot tevredenheid dan bij jongeren. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Wel ligt bij de vrouwen de bijdrage steeds lager dan bij de mannen. De vraag is nu hoe de samenhang van die bijdrage met de leeftijd moet worden uitgelegd. Is hier

sprake van een leeftijdeffect: wordt de bijdrage kleiner naarmate men ouder wordt, of is er sprake van een generatie-effect: is de bijdrage voor de oudere generatie geringer dan voor de jongere? Het materiaal maakt het niet mogelijk hieromtrent uitsluitel te geven.

Ook bestaat er een samenhang met de welstandsklasse van de onder-
vraagden. Zowel bij mannen als bij vrouwen draagt het genoten onderwijs
meer bij tot de tevredenheid naarmate zij meer welstand genieten. Ook hier lig-
gen de bijdragen over de gehele linie bij de vrouwen lager dan bij de man-
nen.

062 Het oordeel over de eigen positie in de onderwijsverdeling kan ook via
een andere weg worden benaderd. Het is mogelijk na te gaan of er bij men-
sen verlangens bestaan om aanvullend onderwijs te volgen en welke be-
weegredenen aan deze verlangens ten grondslag liggen. Daarbij zal steeds
weer blijken dat bij de mensen die een verdere vorming wensen de beroeps-
opleiding de grootste belangstelling geniet.

063 In het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 worden gegevens gepresenteerd
waaruit blijkt dat 33% van de ondervraagde mannen en 24% van de onder-
vraagde vrouwen eventueel nog een algemeen vormende en/of beroeps-
opleiding zouden willen volgen. Daarbij is sprake van een samenhang met
het beroep. Middelbare en lagere employés vertonen de grootste studie-
geneigdheid, agrariërs de minste.

Ook met de leeftijd is er een grote samenhang. In de leeftijdsgroep 18-24
jaar wil 47% nog een opleiding volgen, in de groep 25-34 jaar 40%, in de
groep 35-44 jaar 26% en in de groep 45-54 jaar 14%. Boven 54 jaar is de stu-
diegeneigdheid zeer klein (14).

064 Voor leermotivaties en -interessen van volwassenen bestaat er in ons
land in tegenstelling tot de Verenigde Staten, Engeland en Duitsland nauwe-
lijks een onderzoekstraditie.

Een literatuuroverzicht treft men aan in de eerder genoemde studie van de
NCVO. Daaraan werd het volgende ontleend.

065 Uit een grootscheeps opgezet onderzoek in de V.S. blijkt dat de meeste
cursussen gevolgd worden in de beroepssector; terwijl ook de verwachtingen
van de participanten voornamelijk in de beroepssfeer liggen of met al-
gemene informatie te maken hebben. De nadruk op beroepsgerichte scho-
ling is groter bij jongeren en bij lagere sociaal-economische categorieën
(15).

066 Ook uit het onderzoek naar de leerinteressen komt het belang van de
beroepsmotivatie naar voren. Het gaat dan niet om de vraag 'waarom wil
men leren', maar om de vraag 'wat wil men leren'. Het onderzoek dat met
name in Engeland en de V.S. naar aanleiding van de laatste vraag is verricht,
laat zien dat de nadruk in de belangstelling eerder ligt op het praktische dan
op het academische, meer op het toepasselijke dan op het theoretische en
meer op vaardigheden dan op kennis en informatie. Onderwerpen die direct
bruikbaar zijn bij de verrichting van de taken van alledag interesseren vol-
wassenen sterk.

067 In Nederlands onderzoek is eveneens gewezen op het belang van mo-
tieven die met het beroep te maken hebben. Geurts en Tesser concluderen
dat werkende jongeren weliswaar de sfeer van het vormingswerk prettiger
vinden dan van de opleidingen in het kader van het leerlingwezen, maar de

(vak)opleidingen van het leerlingwezen ervaren zij als nuttiger en waardevoller (16). Van Loenen stelt vast dat bij deelname aan het schriftelijk onderwijs de 'kans op een betere baan' en 'promotie maken' veruit de belangrijkste motieven zijn (17). Hoksbergen toont aan dat het avondlyceum voornamelijk een brugfunctie vervult uit carrière-overwegingen (18).

068 Ten slotte wordt nog aandacht besteed aan het reeds meermalen genoemde onderzoek naar 'leermotivaties en leeroriëntaties van volwassen Nederlanders'. Hoewel de onderzoekers zelf te kennen geven dat het onderzoek niet geheel geslaagd is, dat op enkele onderdelen de steekproeven onvoldoende representatief zijn, is het toch een belangrijk onderzoek geweest dat voor de grote lijnen zeker betrouwbare uitspraken bevat.

Ten aanzien van de leeroriëntaties worden negen principes onderscheiden die betekenis of richting geven aan het leergedrag. De negen oriëntaties werden als volgt ingedeeld:

- a. intrinsieke leeroriëntaties: leren is doel in zich zelf
 1. leren om iets te leren
 2. individuele bezinning
- b. extrinsieke leeroriëntaties: leren is middel tot een volgtijdelijk doel
 3. vooruitgang in beroep
 4. maatschappelijke statusverhoging
 5. sociale erkenning als individu
 6. sociale verantwoordelijkheid
 7. politieke betrokkenheid
- c. conditionele leeroriëntaties: leren is middel tot een doel dat het leren vergezelt
 8. sociaal contact
 9. ontspanning.

De ondervraagden waren mannen en vrouwen van 21 jaar en ouder.

De ondervraagden namen deel aan cursussen en dergelijke in verenigingsverband, op internaten en bij het schriftelijke onderwijs, of zij namen niet deel en worden dan aangeduid als 'Nederlandse bevolking'.

In de volgende tabel wordt het relatieve belang van de leeroriëntaties gegeven (5 puntsschaal, 1 = laag, 5 = hoog). Opvallend is dat de oriëntatie 'sociaal leren', dit is een conditionele oriëntatie waardoor men hoopt met mensen in contact te komen, het belangrijkste wordt gevonden, terwijl de oriëntatie 'politieke betrokkenheid' uitgezonderd bij internaatswerk als minst belangrijk naar voren komt.

Tabel 1. Relatieve scores van een negental leeroriëntaties

	Verenigingen	Internaten	Schriftelijk onderwijs	Ned. bevolking
(1)	Soc. leren (3.50)	Soc. leren (3.84)	Soc. leren (3.38)	Soc. leren (3.04)
(2)	Leren om het leren (3.19)	Soc. verantw. (3.09)	Vooruitgang in beroep (3.35)	Ontspanning (2.89)
(3)	Ontspanning (3.06)	Leren om het leren (3.00)	Leren om het leren (3.31)	Leren om het leren (2.85)
(4)	Soc. verantw. (2.78)	Ontspanning (2.87)	Ontspanning (3.20)	Vooruitgang in beroep (2.83)
(5)	Vooruitgang in beroep (2.70)	Vooruitgang in beroep (2.78)	Soc. verantw. (2.85)	Soc. verantw. (2.63)
(6)	Ind. Bezinning (2.64)	Ind. Bezinning (2.65)	Ind. Bezinning (2.71)	Pers. Erkenning (2.59)
(7)	Pers. Erkenning (2.36)	Pers. Erkenning (2.27)	Pers. Erkenning (2.55)	Ind. Bezinning (2.50)
(8)	Streven naar status (2.06)	Politieke betrokkenheid (2.39)	Streven naar status (2.29)	Streven naar status (2.11)
(9)	Politieke betrokkenheid (1.94)	Streven naar status (2.02)	Politieke betrokkenheid (1.96)	Politieke betrokkenheid (1.78)

Bron: Leer-motivaties en leer-oriëntaties van volwassen Nederlanders, NCVO, Amersfoort, 1973, p. 61.

De oriëntatie 'voortgang in beroep' heeft waarschijnlijk meer betekenis dan de ondervraagden willen toegeven. Men is geneigd dit af te leiden uit de cursusonderwerpen waaraan ondervraagden zeggen te hebben deelgenomen. Hieruit blijkt dat onderwijs ten behoeve van training voor beroep of functie bij alle groepen ondervraagden bovenaan staat. Er is waarschijnlijk enig onderscheid tussen de (ideële) motieven waarom men gaat leren en de (reële) motieven voor wat men wil leren.

Dit geldt niet alleen voor degenen die daadwerkelijk aan volwassenenonderwijs deelnemen, maar ook voor de niet-deelnemers die in het onderzoek werden betrokken. Bij de leermotivaties scoren de conditionele principes hoog en de extrinsieke principes laag, zij het dat binnen de extrinsieke principes de voortgang in beroep hoog genoteerd staat. Bij de leeroriëntatie daarentegen scoren de cursusonderwerpen die met de voortgang in het beroep te maken hebben veel hoger dan met de leermotivaties overeenkomt en de onderwerpen die met de conditionele principes geassocieerd kunnen worden laag.

Mogelijk is dat de voortgang in het beroep meer betekenis heeft dan de ondervraagden willen toegeven. Een andere mogelijkheid is dat de conditionele principes meer als randvoorwaarden fungeren dan als motivaties. Men is slechts bereid aan volwassenenonderwijs deel te nemen indien dit tot sociale contacten leidt. Voor zover men deelneemt gebeurt dit vooral met het oog op de beroepsuitoefening.

069 Onderzoeken als hierboven zijn natuurlijk betrekkelijk en moeten naar plaats en tijd worden geïnterpreteerd. Opvattingen kunnen veranderen al naar gelang de omstandigheden zich wijzigen, bijvoorbeeld de arbeidssitu-

atie of arbeidsmarktsituatie. Met deze restrictie kan het voorgaande aldus worden samengevat:

- de tevredenheid met de eigen opleiding beweegt zich voornamelijk op het niveau van (matig) tevreden;
- die tevredenheid zowel als de behoefte aan verdere scholing is bij jongeren groter dan bij ouderen;
- die behoefte voor zover aanwezig wordt niet zeer dringend geacht;
- verdere scholing houdt vooral verband met het beroep of de functie van de deelnemers.

070 Het voorgaande impliceert dat de onderwijsmogelijkheden die men heeft (gehad) in het algemeen niet als problematisch worden ervaren en dat voor zover er behoefte is aan additionele onderwijsmogelijkheden die behoefte niet zeer dringend is en niet wordt ingegeven door een streven naar een hoger opleidingsniveau maar naar een overbrugging van de kloof tussen de gevolgde opleiding en de eisen van het leven van alledag, vooral het beroepsleven.

3.2.3 Objectieve ongelijkheid

071 Zoals reeds gesteld werd is het niet mogelijk een beeld te schetsen van de kennisverdeling, maar is een beperking nodig tot de onderwijsverdeling. Wel werd vastgesteld dat de ongelijkheid die daarin kan worden vastgesteld in de kennisverdeling zeker niet kleiner zal zijn. Voorts werd reeds vastgesteld dat het niet mogelijk is de beschrijving van de stand van zaken te doen aansluiten bij de wensen die in dat opzicht leven. De selectie en ordening van het beschikbare materiaal zal dan ook door andere, meer intuïtieve overwegingen worden ingegeven. Voor een meer volledige weergave van het beschikbare materiaal wordt verwezen naar elders (KO 30-51). Ten slotte zij gezegd dat adequaat empirisch materiaal voor de beschrijving van de ongelijkheid van de onderwijsverdeling van oude datum is (KO 49). Wel is inmiddels bekend geworden dat een nieuw generatieonderzoek naar de sociale samenstelling van het voortgezet onderwijs in voorbereiding is. Dat is verheugend maar het neemt niet weg dat hier van verouderde gegevens en van gegevens die niet zonder meer van toepassing zijn op de landelijke situatie gebruik moet worden gemaakt.

072 Een beeld van de onderwijsverdeling van de Nederlandse bevolking kan worden ontleend aan de voorlopige resultaten van de 14e Algemene Volkstelling 1971 van het C.B.S.

Tabel 2. Onderwijsverdeling naar geslacht en leeftijd in procenten

	leeftijdsklasse									
	0-14	15-19	20-24	25-34	35-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-..
mannen										
volledig dagonderwijs:	99,4	59,1	15,4	3,6	1,0	0,8	0,6	0,6	0,6	1,5
geen volledig dagonderwijs (meer) volgend:										
alleen l.o.	0,4	8,3	13,7	21,1	33,3	39,3	44,5	52,3	56,9	70,3
l.o. en beroepsonderwijs	0,1	19,5	30,9	29,6	26,6	24,7	22,1	19,6	16,8	12,0
1 à 2 jaar a.v.o.		6,5	14,4	15,2	10,2	7,9	8,6	7,3	5,9	3,4
diploma uitgebr. lager a.v.o.		5,6	19,2	20,5	18,0	15,8	14,1	11,5	10,8	6,4
diploma middelbaar a.v.o.		1,3	6,6	10,2	11,2	11,7	10,4	9,1	8,7	6,6
vrouwen										
volledig dagonderwijs:	99,2	44,8	6,2	1,1	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	1,3
geen volledig dagonderwijs (meer) volgend:										
alleen l.o.	0,5	9,3	14,0	23,5	43,4	54,8	58,3	66,8	70,9	79,9
l.o. en beroepsonderwijs	0,2	19,9	27,5	26,8	21,0	17,9	14,7	11,7	9,6	6,8
1 à 2 jaar a.v.o.	0,1	12,6	20,8	19,3	11,3	8,5	8,3	6,3	5,5	3,1
diploma uitgebr. lager a.v.o.		11,6	25,0	22,7	18,2	15,9	13,8	10,8	9,8	5,7
diploma middelbaar a.v.o.		2,0	6,7	6,8	5,6	5,4	4,6	4,2	4,2	3,4

Bron: C.B.S., Volkstelling 1971, voorlopige gegevens.

Voor elke leeftijdsklasse geldt dat het onderwijsniveau voor mannen hoger is dan voor vrouwen. Voor beide geslachten geldt dat het onderwijsniveau hoger is naarmate de leeftijd lager is. Voor vrouwen is dit verband tussen leeftijd en opleidingsniveau sterker dan voor mannen. De vrouwen halen hun achterstand op de mannen in.

073 Deze feiten en ontwikkelingen komen ook naar voren bij een beschouwing van de uitstroom uit het volledig dagonderwijs voor een aantal jaren.

Tabel 3. Uitstroom uit het volledig dagonderwijs naar geslacht en niveau van het laatst genoten onderwijs, in procenten.

	1961		1965		1971		1974	
	m	v	m	v	m	v	m	v
1ste niveau	15	10	10	8	5	5	5	4
2de niveau, lagere trap zonder diploma	35	42	28	34	15	17	15	16
met diploma	30	33	35	32	39	36	32	29
2de niveau, hogere trap zonder diploma	3	2	5	5	8	8	11	10
met diploma	7	8	9	15	14	25	15	30
3de niveau zonder diploma	3	2	4	2	5	3	7	3
met diploma	7	3	9	4	15	6	15	8

Toelichting: Indeling van de onderwijsniveaus.

1ste niveau	lager onderwijs
2de niveau, lagere trap	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs t/m leerjaar 3
2de niveau, hogere trap	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs lager beroepsonderwijs voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs, leerjaar 4 en hoger middelbaar beroepsonderwijs
3de niveau	hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

Bron: C.B.S., Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij: onderwijsmatrix 1973.

Het aandeel van de laagste niveaus is sterk teruggelopen en het aandeel van de hogere niveaus is sterk toegenomen. Dit geldt voor elk van beide geslachten, maar er zijn ook verschillen. Op het tweede niveau, lagere trap verlaten meer vrouwen het volledig dagonderwijs zonder diploma, terwijl op het tweede niveau, hogere trap en het derde niveau meer mannen ongediplomeerd dit onderwijs verlaten. Voor beide trappen op het tweede niveau geldt overigens dat die aantallen voor de beide geslachten tot elkaar naderen. Mannen hebben op het derde niveau een voorsprong op vrouwen, maar op het tweede niveau, hogere trap een achterstand.

074 Een derde invalshoek om de gesignaleerde tendentie aanschouwelijk te maken maakt gebruik van de deelnemingspercentages van een leeftijdsgroep aan het onderwijs.

Tabel 4. De onderwijsdeelneming van jongens en meisjes van 14-18 jaar in procenten

	1964/'65	1971/'72	1973/'74
Jongens			
volledig dagonderwijs	55	71	75
partieel onderwijs	18	14	12
geen onderwijs	27	15	13
Meisjes			
volledig dagonderwijs	42	58	64
partieel onderwijs	7	7	9
geen onderwijs	51	35	27

Bron: C.B.S., De Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1973/'74.

Opvallend is dat van de beschouwde leeftijdsklasse tweemaal zoveel meisjes als jongens geen onderwijs meer volgen. Aan de ontwikkeling van de cijfers voor het volledig dagonderwijs heeft in de beschouwde periode ook de leerplichtverlenging bijgedragen. Ook uit deze cijfers blijkt dat de vrouwen hun onderwijsachterstand zeer geleidelijk inlopen. Ten slotte blijkt dat de partiële leerplicht in betekenis afneemt ten gunste van het volledig dagonderwijs. Ook voor de meisjes is de betekenis van de partiële leerplicht aan het afnemen, hoewel dat niet uit de hier gepresenteerde cijfers blijkt (KO 40).

075 Het ongelijkheidsaspect van de onderwijsverdeling wordt veelal in verband gebracht met het sociale milieu. Het sociale milieu of de sociaal-economische status is in de literatuur één van de belangrijkste criteria, die genoemd worden voor de beschrijving van de onderwijsverdeling. Velen

zijn van mening dat het sociaal milieu in het bijzonder oorzaak is voor de bestaande verschillen in deelneming aan het onderwijs. Het laatste landelijke generatieonderzoek met gegevens over deelneming naar sociaal milieu dateert echter uit 1965 en sindsdien zijn slechts partiële gegevens overgelegd (078).

076 In de periode 1942–1965 is er voor wat het voortgezet onderwijs betreft nauwelijks sprake van een ontwikkeling naar een evenrediger deelneming naar sociaal milieu.

Tabel 5. Toegelatenen tot het v.h.m.o. naar sociaal milieu in procenten

	1942			1949			1960		
	j.	m.	tot.	j.	m.	tot.	j.	m.	tot.
Hoger milieu	25	36	30	26	36	31	25	31	28
Middelbaar milieu	52	47	50	53	50	51	52	53	53
Lager milieu	23	17	20	21	14	18	23	16	19

Bron: Democratisering van het onderwijs, Tweede Kamer, zitting 1968–1969 nr. 10 176.

Tabel 6. Toegelatenen tot het v.h.m.o. in procenten van de 12-jarige naar sociaal milieu

	1942		1949		1960	
	j.	m.	j.	m.	j.	m.
Hoger milieu	44,7	36,0	49,8	44,6	66,9	63,4
Middelbaar milieu	13,7	6,7	15,4	9,0	24,8	18,6
Lager milieu	4,3	1,8	4,5	2,9	6,8	3,6
Totaal	10,3	5,6	11,4	7,3	16,8	12,8

Bron: zie tabel 5.

In de beschouwde periode kwam de deelneming uit de middelbare milieus aan diverse vormen van v.h.m.o. nog het meest overeen met het aandeel van de milieus in de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Voor wat de hogere milieus betreft is er sprake van oververtegenwoordiging en met betrekking tot de lagere milieus van ondervertegenwoordiging. Het sociaal milieu is voor de meisjes van grotere betekenis dan voor de jongens.

077 Vervolgens bekijken wij een momentopname en wel de schoolbestemming van leerlingen die in 1965 het lager onderwijs verlieten.

Tabel 7. Schoolbestemming na de lagere school naar sociaal milieu in 1965, in procenten

	geen dag- onderwijs		VGLO		LBO		ULO		VHMO	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
ongeschoolde arbeiders	6,2	7,9	5,1	4,5	64,3	64,0	19,4	23,6	5,1	—
geschoolde arbeiders	5,8	4,9	7,3	8,0	46,0	52,1	31,4	29,4	9,5	5,5
lagere employés	2,1	2,5	6,8	7,6	32,1	31,0	35,8	40,1	23,2	18,8
kleine zelfstandigen	2,2	0,9	6,2	6,2	42,1	38,4	27,7	40,9	22,0	14,2
middelbare employés	1,1	1,1	3,2	4,3	24,5	18,5	33,0	44,6	30,1	31,5
hogere beroepen	—	—	11,2	9,3	14,4	7,0	21,6	36,0	52,6	47,7

Bron: C.B.S., Schoolkeuze en schoolloopbaan bij het voortgezet onderwijs 1964/'65.

Ook in 1965 oefende het sociale milieu invloed uit op de schoolkeuze en wel in deze zin dat in sterkere mate u.lo. of v.h.m.o. gekozen werd naarmate de leerlingen uit de hogere milieus afkomstig waren, en meer l.b.o. werd gekozen naarmate de leerlingen uit de lagere milieus kwamen. Het keuzepatroon van kinderen van kleine zelfstandigen geleek in sterke mate op dat van de kinderen van lagere employés. Ook voor andere onderwijscategorieën dan het v.h.m.o. blijkt er sprake te zijn van verschillen tussen de geslachten en ook deze verschillen hangen met het sociale milieu samen.

078 Voor wat de situatie na 1965 betreft zijn er uitsluitend enige partiële resultaten. Uit het onderzoek 'Van jaar tot jaar' (1974) van het Instituut voor Toegepaste Sociologie (19) bleek dat van de jongeren die voor hun zestiende verjaardag gingen werken 34% van de jongens en 46% van de meisjes afkomstig waren uit het milieu van de ongeschoolde arbeiders, terwijl 4% van de jongens en 7% van de meisjes afkomstig waren uit het milieu van de hogere beroepen.

De sociografische dienst van de gemeente Breda heeft een generatie-onderzoek verricht naar leerlingen die in 1968 (het eerste 'Mammoetjaar') het lager onderwijs verlieten (20). Het Instituut voor Toegepaste Sociologie heeft in een ander onderzoek de verdeling van leerlingen uit de hoogste klassen van m.a.v.o., h.a.v.o. en v.w.o. in september 1973 nagegaan (21). Beide onderzoeken geven aan dat er ook in de periode na 1965 nog geen aanwijzingen zijn dat het algemene beeld met betrekking tot de deelneming naar sociaal milieu gewijzigd is.

079 Ten slotte kan nog worden gewezen op een ontwikkeling die een wijziging in de onderwijsdeelneming naar sociaal milieu impliceert en betrekking heeft op eerstejaarsstudenten bij het w.o.

Tabel 8. Eerstejaarsstudenten naar milieu in procenten

	1961		1964		1967		1970	
	M	V	M	V	M	V	M	V
Hoger milieu	38	60	35	54	35	52	35	48
Middelbaar milieu	50	36	52	41	51	40	51	44
Lager milieu	12	4	13	5	14	8	15	8

Van de mannelijke eerstejaarsstudenten is steeds de helft afkomstig uit het middelbaar milieu. De proportie die afkomstig is uit het hoger milieu neemt af ten gunste van het lager milieu. Voor de vrouwen geldt dat in het middelbaar milieu de situatie gaat naderen tot die bij de mannen en dat de proportionele stijging van het lager milieu wel groot is, maar dat niettemin de ondervertegenwoordiging nog tweemaal zo groot is als bij de mannen.

080 Een analyse van de oorzaken van de groei van de aantallen eerstejaarsstudenten (22) leidt voor de periode 1955-1963 tot de conclusie dat 25% van de groei wordt verklaard door demografische ontwikkelingen, 65% door toeneming van de deelname aan het v.h.m.o. en 10% door vergrote doorstroming van het v.h.m.o. naar het w.o. In de periode 1964-1971 ligt dit anders. De demografische component verklaart 20% van de groei, de toenemende deelname aan het v.h.m.o. nog slechts 40% en de overgang van het v.h.m.o. naar w.o. verklaart in die periode 40%. Het is dus vooral de vergrote doorstroming die in de recruitering van eerstejaarsstudenten het gesignaleerde effect heeft gesorteerd. Dit is echter geen ontwikkeling waarvan uitstralingseffecten naar de onderwijsvormen van het voortgezet onderwijs

kunnen worden verwacht. Het algemene beeld van de onderwijsdeelneming naar sociaal milieu dat een grote ongelijkheid weerspiegelt, wordt door de laatst gesignaleerde ontwikkeling nauwelijks aangetast.

3.2.4 Oorzaken en gevolgen

081 Ter verklaring van de gesignaleerde ongelijkheid in de onderwijsverdeling worden in de literatuur zeer veel kenmerken, gebonden aan persoon, milieu en onderwijs, genoemd, die de verdeling van het onderwijs zouden kunnen beïnvloeden. Veel van deze kenmerken raken aan de taboesfeer en zijn min of meer omstreden. Zelden of nooit is exact – vaak zelfs niet bij benadering – aan te geven in welke mate kenmerken de verdeling beïnvloeden. Evenmin is bekend in hoeverre en op welke wijze er sprake is van een onderlinge wisselwerking van kenmerken. Door het omstreden karakter van veel kenmerken doen onderzoekresultaten vaak veel stof opwaaien, waarna er weer geruime tijd nodig is om een helder inzicht te krijgen in de betekenis van de gehanteerde argumenten. Gewezen zij in dit verband op de 'nature-nurture'-controverse, de studie van Jencks c.s. (23) en het onderzoek naar het effect van leiderschapsvormen en onderwijsstijlen op leerprestaties (24).

082 Bovendien kan de betekenis van dat onderzoek eerst worden begrepen tegen de achtergrond van de ontwikkeling die de samenleving als geheel heeft doorgemaakt en waarvan de ontwikkeling van het onderwijs de neerslag vormt. Met name de industrialisering heeft het onderwijs ver gaand beïnvloed. Nieuwe vormen van arbeid die de overgang naar de industriestaat met zich bracht vereisten meer en andersoortige vorming. Waarvoorheen afkomst of persoonlijke referentie de gebruikelijke introductie was voor het bekleden van posities in de maatschappij, daar ging men er geleidelijk toe over genoten opleiding als 'bewijs van bekwaamheid' op te vatten. Aldus geraakte het onderwijs in de ban van de toelevering van 'manpower'. Het onderwijs zette zich in toenemende mate in voor de toerusting met vaardigheden die bij de uitoefening van vak of beroep nodig zijn. Dit gold uiteraard voor het beroepsonderwijs, maar tot op zekere hoogte ook voor het algemeen vormend onderwijs. De beroependifferentiatie kreeg gevolgen voor het onderwijs. Daar vond een conformering aan de beroependifferentiatie plaats.

083 Eerst toen de door de industrialisering op gang gekomen individuele mobiliteit van belang was geworden begon men kennisverschillen en verschillen in mogelijkheden tot kennisverwerving als problematisch te ervaren. In het onderzoek naar de oorzaken van die verschillen eisten aanvankelijk (erfelijke) verschillen in intelligentie veel aandacht van de onderzoekers voor zich op. Later verschoof de belangstelling naar determinanten van begaafdheidsontwikkeling in het milieu van het kind, naar determinanten van schoolsucces die het gemotiveerd zijn betreffen en naar de organisatie en structurering van het onderwijs.

Daarbij zijn nieuwe inzichten naar voren gebracht:

- de ontwikkeling van de begaafdheid vindt tot op zekere hoogte reeds plaats voordat het kind schoolgaat en verschilt sterk naar sociaal milieu. Het geschil over erfelijke aanleg en omgeving als belangrijkste verklaring voor gemeten intelligentieverschillen duurt voort, maar zeker is wel dat beide belangrijk zijn;
- de mate waarin het kind geïnspireerd wordt en gemotiveerd is tot het volgen van onderwijs verschilt sterk naar sociaal milieu. Er is sprake van een 'milieubreuk' tussen het schoolmilieu en het milieu van de lagere sociaal-economische klassen;

- de wijze waarop de school georganiseerd is en selecteert, bevoordeelt de kinderen uit middelbare en hogere milieus;
- de mogelijkheden van de school om een herstel van opgelopen achterstanden te bieden zijn beperkt. De milieuv variabelen zijn belangrijker dan de onderzochte schoolvariabelen;
- er zijn aanwijzingen dat de invloed van het onderwijs afhankelijk is van de wisselwerking tussen het schoolsysteem en de omgeving ervan. De invloed van het onderwijs is het grootst op die gebieden waar het min of meer het alleenrecht heeft (KO 15).

084 Meer recent nog groeit het besef dat de ongelijkheid in het onderwijs niet los gezien kan worden van de meer omvattende ongelijkheid in de samenleving. Het onderwijs blijft verbonden met de omringende maatschappelijke werkelijkheid: de school is uitdrukkingsvorm van de maatschappij. En in de samenleving is sprake van een ongelijkheid naar bezit, arbeid, zeggenschap, inkomen, woonomgeving, cultuur, participatie.

Er zijn nog nauwelijks resultaten beschikbaar van onderzoek naar de sociaal-culturele oriëntatie van het onderwijs in het algemeen en naar de sociaal-culturele determinanten van de keuze van leerstof en leerdoelen in het bijzonder. Dit nieuwe brandpunt in het aandachtsveld zal met name de belangstelling vergroten voor de betekenis die maatschappelijke verhoudingen en normen kunnen hebben voor het onderwijs. De centrale vraag daarbij zal zijn, hoe bepaalde sociale trekken van een samenleving hun ingang in het onderwijs hebben gevonden, hetzij inhoudelijk in het leerplan, hetzij organisatorisch in de structuur, hetzij methodisch in de overdrachtstechnieken. Onderzoek naar de sociaal-culturele oriëntatie zou zichtbaar moeten maken wat in de literatuur wel het 'verborgen leerplan' wordt genoemd. Want naast het expliciet omschreven leerplan leren kinderen nog heel andere dingen: zij leren ook iets omtrent verantwoordelijkheid, gezag, gehoorzaamheid en opstandigheid, jeugd en volwassenheid, orde en wanorde, wedijver en coöperatie, beloning en straf, formele en informele groepsvorming, rituelen en ceremonies, arbeid en vrije tijd, de waardering van kennis tegenover handvaardigheid, het mannelijke tegenover het vrouwelijke.

Van belang is nu te weten in hoeverre leerlingen niet alleen beoordeeld en geselecteerd worden naar beoogde leereffecten van het omschreven leerplan, maar of dit (latent) ook gebeurt naar de leereffecten van het verborgen leerplan. Gedegen onderzoek hiernaar is nauwelijks verricht. Bekend geworden is een onderzoekje naar de rol van man en vrouw in lees- en leerboekjes in het lager onderwijs. De beeldvorming daaromtrent bleek nogal traditioneel te zijn (25).

085 Hiermee is de problematiek aangesneden van het verband tussen de verdeling van onderwijs en de verdeling van maatschappelijke kansen. Daarbij dient met name te worden gedacht aan de relaties tussen onderwijs en arbeid en tussen onderwijs en inkomen.

Deze twee relaties zijn in het verleden in onderzoek wel met elkaar geïdentificeerd met als motivering dat arbeid verreweg de voornaamste bron van inkomsten is. Onderwijs wordt in die benadering uitsluitend opgevat als een investering (in 'human capital') met het oog op inkomen in de toekomst; arbeid wordt daarin uitsluitend beschouwd als een bron van materiële opbrengsten.

Een andere visie op het onderwijs – in de Contourennota als nooit tevoren benadrukt – gaat uit van de betekenis van onderwijs voor de individuele ontplooiing. In die visie is onderwijs 'meer dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt. Het is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschap-

pelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan beroepsuitoefening alleen' (26). Ook ten aanzien van arbeid geldt dat de betekenis ervan verder reikt dan een middel ter verwerving van inkomen.

Zo de gedachtengang van de human capital benadering in het verleden al een grote realiteitswaarde gehad heeft, voor de huidige situatie hier te lande mag worden aangenomen dat de geldigheid ervan miniem is. Een sterke institutionalisering van de vaststelling van de inkomens van functies en een arbeidsmarktsituatie die gekenmerkt wordt door een overschot van hoog opgeleiden maken dat de uitgangspunten ervan niet langer houdbaar zijn en dat de twee relaties 'onderwijs-arbeid' en 'onderwijs-inkomen' afzonderlijk moeten worden beschouwd. Voor wat de relatie 'onderwijs-arbeid' betreft zal dat gebeuren onder 'arbeid'. Hier wordt de relatie 'onderwijs-inkomen' besproken.

086 Voor wat de institutionalisering van de vaststelling van de hoogte van de functie-inkomens betreft is het trefwoord 'functieclassificatie'. In de functieclassificatie speelt de vereiste opleiding een grote rol. De discussie rond het verschijnsel functieclassificatie heeft tot de slotsom geleid dat de met behulp van dat instrument vastgelegde ordening er één van geobjectiveerde subjectiviteit is (VZ 21). De vraag blijft open waardoor die subjectiviteit wordt ingegeven en wat dus de uiteindelijke motivering voor de bestaande verschillen in functie-inkomens is. Naar welke criteria ordent men uiteindelijk de functies in het arbeidsbestel om tot gemotiveerde verschillen in aan de functies gekoppeld inkomen te geraken?

087 Onderzoek naar het antwoord op deze vraag is nog weinig verricht. Dat is ook wel begrijpelijk, want dergelijk onderzoek stuit op grote moeilijkheden. Mensen overzien hun eigen functie en een aantal functies in hun directe omgeving, in het gunstigste geval nog enige functies op een hogere en op een lagere positie in de hiërarchie. Naarmate de functies verder verwijderd zijn van de eigen positie is men minder in staat zich van de functies en de vereisten ervan een adequaat beeld te vormen. Daarom is het praktisch onmogelijk een volledig antwoord op de gestelde vraag te krijgen aan de hand van beperkte onderzoekingen. De eisen waaraan dergelijke onderzoekingen zouden moeten voldoen om er zeker van te zijn dat de resultaten ervan met elkaar in verband gebracht kunnen worden zijn zo stringent dat het niet verwonderlijk is dat dergelijke onderzoeken tot heden niet verricht zijn.

088 Om die reden wordt hier gebruik gemaakt van slechts één onderzoek waarvan het door ons gebruikte resultaat een min of meer toevallig bijproduct is. Dit onderzoek komt echter wel een eindweegs tegemoet aan de problemen die boven werden aangeduid. Het gaat hier om een onderzoek onder onderwijzend personeel van hoog tot laag. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen door Malotiaux en Partners B.V. Organisatie-adviseurs te Bilthoven.

Van het hier relevante deel van het onderzoek werd verslag gedaan in een paper voor The 4th EFPS/EAPM International Conference on Work, Performance and Pay (Den Haag, sept. 1977) (27).

089 Het onderwijsveld heeft het grote voordeel dat men zich van hoog tot laag een gemotiveerd oordeel kan vormen over elkaars functies. De onderzochten in dat onderzoek werden daartoe ook uitgenodigd en wel op een tweetal manieren. In de eerste plaats werden zij gevraagd de eigen functie in te schalen naar een twaalfstal dimensies.

Vervolgens werden zij gevraagd de andere functies in te schalen naar dezelfde dimensies. De onderscheiden dimensies hadden alle te maken met

deeltaken of aspecten die aan elke onderwijsfunctie kunnen worden onderscheiden. Indien wordt afgezien van de functies bij het buitengewoon onderwijs ontstond een volstrekt consistent beeld in die zin, dat een oordeel omtrent de eigen functie steeds werd gedeeld door beoefenaren van andere functies. Er was sprake van een zeer hoge correlatie tussen de inschaling van de onderwijsfuncties op elk van de twaalf onderscheiden dimensies. Alleen voor de functies bij het buitengewoon onderwijs ontstonden hier en daar afwijkende posities.

090 Gegeven dit resultaat is de vraag aan de orde waardoor dat consistente beeld wordt opgeroepen. Welke criteria worden gehanteerd? Deze vraag kan niet rechtstreeks worden beantwoord, omdat de achterliggende waarden en normen goeddeels impliciet blijven en het oordeel in belangrijke mate intuïtief tot stand komt. Wel bleek het mogelijk op indirecte wijze tot een antwoord te komen en wel door de twaalf onderscheiden dimensies op een bepaalde wijze te rangschikken. Gegeven de consistente inschaling op de twaalf dimensies van de onderwijsfuncties moet worden aangenomen dat er een volgorde van belangrijkheid van de twaalf dimensies bestaat die maakt dat beide invalshoeken tot een samenhangend beeld leiden. Dat bleek inderdaad het geval wanneer de dimensies werden geordend naar de mate van complexiteit (28), dat wil zeggen naar de mate waarin voor de uitvoering van de desbetreffende deeltaken een beroep moest worden gedaan op abstraherend denkvermogen, op intellectuele vermogens die (moeten) worden ingezet bij het structureren van vage noties met een wijde strekking. Overdreven voorgesteld om de zaak te verduidelijken: de hoogleraar staat bovenaan de rangorde omdat hij zelf de inhoud van wat hij onderwijst bedenkt, de kleuterleidster staat onderaan de rangorde omdat zij alles tot en met de wijze waarop zij zaken overdraagt krijgt aangereikt en slechts hoeft te doen.

De conclusie waartoe dit alles leidt, is dan dat zaken als fysieke inspanningen, orde houden e.d. betrekkelijk weinig gewicht in de schaal leggen en dat het al fond slechts gaat om de mate waarin een functie eisen stelt aan het abstraherend denkvermogen. Dat aan dit criterium een groot gewicht toekomt in onze sterk rationeel cognitief georiënteerde samenleving is niet zo verwonderlijk. Dat dit gewicht zo groot is dat van een andere grootte-orde dan bij andere criteria kan worden gesproken is toch wel verrassend.

091 Op grond van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de relatie tussen onderwijs en inkomen verloopt via de functie, dat het inkomen dat aan een functie verbonden is, primair wordt vastgesteld op grond van het voor een adequate vervulling van de functie benodigd geacht abstraherend denkvermogen en dat het genoten opleidingsniveau daarvoor in eerste aanleg indicatief wordt geacht. Dit geldt dan vooral voor (de schaal van) de aanvangssalarissen die worden genoten onmiddellijk na het verlaten van het initiële onderwijs en bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

Deze veralgemening op basis van dit ene onderzoek geeft aan de voorgestelde verklaring van de relatie tussen onderwijs en inkomen een sterk hypothetisch karakter. Onderzoek dat aan deze verklaringmogelijkheid afbreuk doet is echter evenmin voorhanden als additioneel ondersteunend materiaal.

092 Op de oorzaken van de ongelijkheid in de onderwijsverdeling is in het voorgaande nauwelijks ingegaan. Onderzoek verwijst naar verschillen in aangeboren eigenschappen, naar verschillen in sociaal milieu en naar kenmerken van het onderwijs. Voor het onderzoek in het algemeen geldt dat er zelden sprake is van een verklaring, maar slechts van het constateren van sa-

menhangen. De gedachten omtrent de oorzaken richten zich thans niet meer uitsluitend op kenmerken van de persoon, van het milieu, van het onderwijs, maar in het bijzonder op de interactie tussen diverse kenmerken. Van bijzonder belang lijkt voorts te gaan worden de kennissociologische benadering van het onderwijs. Van deze benadering mag worden verwacht dat zij de focus aan de onderzoeksinspanningen zal gaan verleggen van onderzoek naar structurele kenmerken van het onderwijssysteem naar onderzoek naar inhoudelijke kenmerken van het onderwijs. Speciale aandacht zal hierbij naar alle waarschijnlijkheid besteed worden aan de sociaal-culturele determinanten van de keuze van de leerstof en de leerdoelen. Nagegaan moet worden hoe het schoolstelsel is ingebed in de sociaal-maatschappelijke context. Onderzoek op basis van deze ideeën dient te worden bevorderd (398).

093 Gevolgen van de ongelijkheid in de onderwijsverdeling kunnen met name worden genoemd in relatie tot de beroepsarbeid en het op basis daarvan genoten inkomen. Toch dient ervoor te worden gewaakt arbeid en inkomen in relatie tot onderwijs met elkaar te identificeren. Het inkomen blijkt gekoppeld aan functies en bij de functievereisten speelt het onderwijs een dominante rol. De arbeid komt in beeld doordat het onderwijs mensen kwalificeert voor bepaalde functies en daarmee voor een dienovereenkomstig inkomen. Of een ieder inderdaad in een dergelijke 'passende' functie aan de slag kan is echter een geheel andere kwestie. In de volgende paragraaf wordt hierop teruggekomen.

3.2.5 Toekomstige ontwikkelingen

094 In deze subparagraaf worden de toekomstige ontwikkelingen, die de onderwijsverdeling zullen beïnvloeden beschouwd. Deze ontwikkelingen zijn niet autonoom in die zin dat er een krachtenveld is dat die ontwikkelingen mogelijk maakt en in stand houdt. In dat krachtenveld is met name het beleid ten aanzien van het onderwijs een factor van belang. Uitgangspunt daarbij is dat de Contourennota in zijn uitgangspunten en intentie het beleid blijft bepalen, maar dat de concrete vormgeving en verdere uitwerking ervan nog open is. Tegen deze achtergrond dient het navolgende te worden begrepen.

095 Er is een ontwikkeling gaande in de richting van *éducation permanente* (durende vorming), die onder meer zal leiden tot een uitbreiding van niet aan school gebonden, informele onderwijsvormen. Hieraan lijkt men de voorkeur te geven boven een verdere verlenging van de initiële onderwijsfase. Deze ontwikkeling zal niet zonder meer een meer gelijke verdeling van kennis tot resultaat hebben. De bevindingen (056) zijn weinig bemoedigend en nopen te waarschuwen voor een groot vertrouwen op het beginsel van 'permanente educatie' als middel tot het bewerkstelligen van een grotere gelijkheid in de verdeling van kennis. Ook na de initiële onderwijsfase is een gericht beleid op 'gelijke kansen' geboden. De strategie van wederkerend onderwijs biedt hiertoe mogelijkheden (zie 4.4.2).

096 Er is een ontwikkeling gaande naar een uitbreiding van de deelneming aan het formele onderwijs. Het opleidingsniveau stijgt voortdurend. Verwacht moet worden dat dit niet even krachtig zal blijven voortgaan zodat te zijner tijd de mogelijkheden om naar opleidingsniveau ten opzichte van de ouders te stijgen geringer zullen worden. Dit betekent dat de huidige generatieverschillen in opleidingsniveau eerst nog zullen toenemen, maar vervolgens zullen gaan afnemen.

097 Er is een ontwikkeling gaande in de richting van een verkleining van de verschillen in opleidingsniveau naar geslacht. Vrouwen halen hun onderwijsachterstand, zij het vooral in de hoge opleidingsniveaus, langzaam in.

098 Er is een ontwikkeling gaande waarbij, anders dan in het verleden, een spanning tussen wat de individuele leerling behoeft en de inrichting van het onderwijssysteem toelaat niet langer wordt verlicht door scholaire differentiatie maar door differentiatie binnen schooltypen, niet alleen naar richting maar ook naar niveau. Hierdoor kan de feitelijke geleding in het systeem belangrijk toenemen. Voor de toekomst dient dan ook rekening gehouden te worden met een verminderde herkenbaarheid van schooltypen. Diploma's verliezen hun omnivalente waarde. De betekenis van diploma's bij de selectie op de arbeidsmarkt zal afnemen. De vraag wordt dan welke criteria dan de rol van het onderwijs voor een deel zullen overnemen (393).

099 Toenemende mogelijkheden tot differentiatie binnen afzonderlijke schooltypen gaan vergezeld van schaalvergroting. Deze is dikwijls zelf een bron van toenemende bureaucrativering. De gevolgen zowel van het een als van het ander zijn nog niet duidelijk, maar er bestaan vermoedens dat niet alle leerlingen in gelijke mate bestand zijn tegen de bureaucratische grote school. Er kunnen in schaalvergroting en bureaucrativering nieuwe oorzaken voor ongelijkheden liggen.

100 De huidige generatie volgt langer onderwijs dan enige voorgaande. Zij leeft in een welvarende samenleving, waarin onderwijs een collectief goed is en de bereidheid aanwezig is de daarvoor benodigde middelen te fourneren. Voorts is het beleid er thans op gericht nog in het milieu en het onderwijs aanwezige factoren die ongelijkheid veroorzaken te bestrijden. Dit biedt een perspectief dat gunstig is voor de komende generatie.

Het is daarom niet ondenkbaar dat op de langere termijn het ongelijkheidsprobleem dat door omgevings- en onderwijsfactoren veroorzaakt wordt relatief aan betekenis zal moeten inboeten. Dit zal dan wel inhouden dat de relatieve betekenis van het ongelijkheidsprobleem dat veroorzaakt wordt door erfelijke factoren relatief zal toenemen.

3.3 Arbeidskenmerken

3.3.1 Inleiding

101 De opbrengst van beroepsarbeid ligt niet alleen in het inkomen dat deze verschaft, maar ook in de maatschappelijke erkenning en waardering, die hij meebrengt, de bevrediging die ligt in ontplooiing van capaciteiten en in de mogelijkheid tot zinvolle tijdsbesteding.

Als kenmerken die nauw met deze opbrengsten verbonden zijn, worden beschouwd:

- de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden, vooral ten aanzien van vuil, lawaai en dergelijke, machinegebondenheid;
- de kwaliteit van de arbeid, ook wel genoemd werkintrinsieke aspecten zoals autonomie, afwisseling, mate waarin het werk een beroep doet op bekwaamheden en interesses, 'time span of discretion', ontplooiingsmogelijkheden;
- zogenoemde werkextrinsieke aspecten, zoals beloning, secundaire arbeidsvoorwaarden, opleidings- en promotiemogelijkheden, duurzaamheid van de arbeidsplaats. De geldelijke beloning neemt een belangrijke plaats in

bij de werkextrinsieke aspecten; deze wordt niet in deze paragraaf maar in 3.4 in extenso behandeld.

Het gaat om die kenmerken waarin uiteenlopende beroepen en/of arbeidsplaatsen vergelijkbaar zijn. In het kader van sociale ongelijkheid is het belang van deze kenmerken nu en voor de toekomst onbetwistbaar. Daarnaast zouden echter ook nog andere kenmerken belangrijk kunnen worden (bijvoorbeeld de wekelijkse arbeidsduur).

Het woord arbeidsplaats is reeds gevallen en zal nog regelmatig terugkomen. Hieronder wordt verstaan een takenpakket dat een bijdrage levert in een maatschappelijk proces en verricht wordt door één persoon als weektaak tegen geldelijke vergoeding.

102 In het navolgende zal het eerder gemaakte onderscheid tussen subjectieve en objectieve ongelijkheid worden gehanteerd. Ten aanzien van de verdeling van de arbeidskenmerken is dat onderscheid niet zonder problemen.

De informatie die over die verdeling beschikbaar is wordt veelal ontleend aan ondervraging van werkenden en niet aan een beschrijving van arbeidsplaatsen. Omdat het oordeel over bijvoorbeeld de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden in de loop van de tijd verschuift, dat oordeel niet voor ieder gelijklopend is en dat oordeel niet onafhankelijk van het oordeel over de werkintrinsieke kenmerken tot stand komt (1), bevat de informatie over de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden tal van subjectieve elementen en zal dan ook als informatie over de subjectieve ongelijkheid worden opgevat. De consequentie hiervan is dat moet worden geconstateerd dat informatie over de objectieve ongelijkheid nagenoeg ontbreekt.

3.3.2 *Subjectieve ongelijkheid*

103 De waardering van bepaalde kenmerken van de arbeid krijgt eerst reliëf tegen de achtergrond van de opvatting over arbeid als zodanig. Welnu, arbeid wordt nog steeds ervaren als recht en als plicht. Er zijn aanwijzingen dat niet aan ieder in gelijke mate het recht op en de plicht tot arbeid toegekend wordt.

Omdat van bepaalde groepen in mindere mate verwacht en geëist wordt dat zij arbeiden, voelen degenen die tot die groepen behoren zich minder verplicht in alle omstandigheden te werken. Daarbij bestaat een samenhang met de leeftijd in die zin dat de gerichtheid op de arbeid groter is voor 20- tot 50-jarigen dan voor jongeren en ouderen. Er is ook een zekere samenhang met de gevolgde opleiding en wel zo dat die gerichtheid groter is waar na het lager onderwijs nog een opleiding gevolgd werd. Ook is die gerichtheid groter waar een groter gewicht aan werkintrinsieke kenmerken wordt gehecht (VW 7).

104 Er is in Nederland vrij wat onderzoek verricht naar de beleving van de waardering van arbeidskenmerken. Dit onderzoek betreft echter voornamelijk arbeid in de industriële productie en daarbinnen veelal uitvoerende productiewerk. Het deel van de beroepsbevolking dat in de industrie werkt, neemt echter af en bedraagt thans niet meer dan ca. 27%. Om iets te zeggen over de subjectieve ongelijkheid moet daarom een beroep worden gedaan op een beperkt aantal onderzoekingen van ruimere opzet.

De gegevens hieruit zijn ten dele van tamelijk globale aard, geven geen uitsluitend over alle kenmerken afzonderlijk en nog minder over hun onder-

linge rangschikking. Er zijn echter wel een aantal relevante conclusies uit te trekken.

105 Arbeid waar de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden veel te wensen overlaat (bijvoorbeeld vuil, lawaai, lopende band) wordt vrij algemeen afgewezen. Dergelijke inconveniënten behoeven geen beletsel te zijn als er belangrijke intrinsieke beloningen tegenover staan, maar bij de arbeid waar het hier om gaat – opgemerkt werd dat de onderzoeken meestal de uitvoerende produktie-arbeid betreffen – is dat niet het geval, terwijl het doorgaans evenmin hoog betaalde arbeid is.

In het algemeen kan men zeggen, dat als eenmaal een bepaald drempelniveau is overschreden in de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de extrinsieke aspecten, dan de intrinsieke aspecten – dus de kwaliteit van de arbeid als zodanig – belangrijker worden gevonden dan extrinsieke aspecten (AO 39, VW 41). Als de materiële kant in orde is, kan men het zich permitteren om materiële aspecten te laten gelden.

De eisen die aan de inhoud van het werk gesteld worden, tellen minder zwaar bij het aangaan van een dienstverband. Dan zijn loon en werkomstandigheden van meer gewicht. De werknemer kan zijn voorkeur voor de inhoud van het werk pas goed vergelijken met de feitelijke kwaliteit van de arbeid als hij eenmaal een dienstverband heeft aangegaan (VW 30).

Dat men intrinsieke aspecten de voorrang geeft, betekent ook niet dat men zich om de extrinsieke opbrengsten niet meer bekommert. Zodra deze bedreigd worden, kan een extrinsieke oriëntatie weer heel wel prioriteit krijgen. Bovenstaande sluit ook niet uit, dat men nog louter extrinsiek georiënteerd is in een arbeidssituatie met sterk routinematig, weinig uitdagend werk (waar men dus geen ervaring heeft met intrinsiek bevredigend werk). Naarmate men echter meer intrinsiek bevredigend werk heeft, hecht men daaraan ook meer belang (VW 36). Een verschuiving in de aard van de werkzaamheden in de zin van intrinsieke verbetering brengt ook een verschuiving in werkoriëntatie en motivatie mee. In een onderzoek bij (ex-)werklozen bleek, dat hoewel zij de geldelijke beloning ook belangrijk vonden, de inhoud van het werk nog belangrijker werd geacht. Werkextrinsieke en werkintrinsieke aspecten zijn twee dimensies. Beide zijn belangrijk voor zowel de tevredenheid als de ontevredenheid van de werknemer. Werkintrinsieke aspecten wegen echter zwaarder dan werkextrinsieke.

Er zijn duidelijke aanwijzingen, dat ziekteverzuim, verloop en geringe werkmotivatie mede hun oorzaak vinden in een onbevredigende werksituatie ten aanzien van zowel inconveniënten als arbeidskwaliteit (VW 30).

106 Wat de waardering van het eigen werk betreft, zijn er gegevens die aantonen dat er relaties zijn met sexe, leeftijd, opleidingsniveau en beroepsniveau en naar bedrijfstak. Zo wordt in één van de voorstudies geconcludeerd:

‘Er is weinig verschil in (beleefde) ontplooiingsgelegenheid in het werk tussen mannen en vrouwen. Lager opgeleiden en arbeiders waarderen de ontplooiingsgelegenheid duidelijk negatiever dan hoger opgeleiden en employés. Zij spreken zich ook negatiever uit over andere intrinsieke werkaspecten, zoals de mate van autonomie in het werk. De verschillen in intrinsieke werkaspecten worden als meer ongelijk beleefd dan de verschillen in extrinsieke aspecten, zoals het loon.

Gegevens uit een onderzoek bij (ex-) werklozen wijzen in dezelfde richting. Dit hoofdstuk overziende kunnen wij stellen dat de arbeidsmarkt inderdaad te beschouwen is als een verdelingsmechanisme voor inkomen, carrièremogelijkheden en andere extrinsieke beloningen en de mate waarin men

met inconveniënten te maken heeft. Het onderscheid tussen lager en hoger opgeleiden blijkt van groot belang. Ook het onderscheid tussen arbeiders en employés blijkt in verband met de verdelingsproblematiek nog een actueel onderscheid te zijn.' (VW 70).

107 Om deze conclusie te onderbouwen en tevens een verfijnder inzicht te geven in de stand van zaken worden hieronder de resultaten van enkele onderzoeken in uitvoeriger vorm weergegeven. Van Wezel e.a. hebben gegevens uit een onderzoek onder werklozen en ex-werklozen, aan wie gevraagd werd in hoeverre de baan vóór de werkloosheid bepaalde kenmerken had, nader geanalyseerd (VW 65-68). Voor bedrijfstakken, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau zijn hieruit concentratie-indices¹ berekend van deze banen. Deze gegevens kunnen alleen maar een indicatie bieden voor de verdeling van de genoemde kenmerken over de thans werkzamen. De werksituatie van werknemers die vanuit een bepaalde sector werkloos worden, behoeft immers geen volledige afspiegeling te zijn van de werksituatie van de werknemers die in die sector nog werkzaam zijn. De onderzochte kenmerken zijn door middel van nadere analyse tot drie hoofdgroepen teruggebracht:

werkintrinsieke aspecten	— werk waarin men zich kan ontplooiën, interessant werk, werk waarin men zelf beslissingen kan nemen, verantwoordelijk werk;
werkextrinsieke aspecten	— gunstige arbeidsvoorwaarden, hoog loon of inkomen, gunstige werkomstandigheden, gunstige aanvangstijden, regelmatige werktijden;
inconveniënten	— lopende band, ploegendienst, stank of lawaai, vuil werk.

¹ Een concentratie-index is een maatstaf voor de verdeling van kenmerken over subgroepen, zoals de verschillende bedrijfstakken, de geslachten, leeftijds- en opleidingsgroepen. Men verkrijgt deze indices door de percentages voor de verschillende subgroepen te delen door het percentage van het totaal dat het betreffende kenmerk vertoont en vervolgens te vermenigvuldigen met 100.

Tabel 9. Concentratie-indices van banen met weinig intrinsieke en weinig extrinsieke aspecten en van banen met veel inconveniënten, naar bedrijfstak (totaal = 100)

	banen met weinig ¹ intrinsieke aspecten	banen met weinig ¹ extrinsieke aspecten	banen met veel ¹ inconveniënten
landbouw en visserij	91	96	132
delfstofwinning, ambacht en industrie, openbare nutsbe- drijven	117	108	164
bouwnijverheid en installatie- bedrijven	104	65	86
handel, horeca en reparatie- bedrijven	78	117	50
transport, opslag en communi- catiebedrijven	94	133	136
banken, verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening	81	102	55
overige diensten	91	115	55
totaal	100	100	100

¹ Weinig en veel zijn relatieve begrippen. De verdeling van factorscores is de grondslag voor deze benaming. Een lage index in kolom 1 respectievelijk 2 betekent, dat de banen gunstig zijn wat betreft intrinsieke respectievelijk extrinsieke aspecten. Een hoge index in kolom 1 respectievelijk 2 betekent, dat de banen ongunstig zijn wat betreft intrinsieke respectievelijk extrinsieke aspecten. Een lage index in kolom 3 wijst op het feit, dat de banen relatief weinig inconveniënten hebben; een hoge index in kolom 3 wijst op het tegendeel. Een lage index wijst dus in alle drie kolommen op een gunstige situatie en een hoge index op een ongunstige situatie.

108 Tabel 9 geeft de verdeling naar bedrijfstak. Banen met weinig intrinsieke voordelen worden vooral in industrie en ambacht aangetroffen. Handel, horeca en zakelijke dienstverlening daarentegen komen in dit opzicht gunstig naar voren. Banen met weinig extrinsieke voordelen komen vooral voor in transportbedrijven en dergelijke. In mindere mate geldt dit ook voor de handel, de horeca en voor de overige diensten. In de bouwnijverheid daarentegen zijn de extrinsieke aspecten zeer gunstig.

Sectoren waarin banen met veel inconveniënten voorkomen zijn vooral: industrie en ambacht, transportbedrijven en dergelijke en de landbouw. In de zakelijke en overige dienstverlening, in de handel en horeca komen naar het eigen oordeel van de werknemers weinig banen met inconveniënten voor.

Tabel 10. Concentratie-indices van banen met weinig intrinsieke en weinig extrinsieke aspecten en van banen met veel inconveniënten, naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en beroepsniveau (totaal = 100)

	banen met weinig ¹ intrinsieke aspecten	banen met weinig ¹ extrinsieke aspecten	banen met veel ¹ inconveniënten
mannen	100	98	109
vrouwen	106	110	73
jonger dan 20 jaar	152	112	159
20-24 jaar	128	121	141
25-39 jaar	91	94	77
40-49 jaar	80	98	105
50 jaar en ouder	81	75	82
basisniveau van opleiding	119	79	136
lager niveau	106	102	109
uitgebreid lager niveau	102	106	86
middelbaar niveau	83	108	86
semi-hoger en hoger niveau	81	110	59
1. beroepsniveau laag	126	81	255
2.	139	104	159
3.	120	104	114
4.	93	102	86
5.	83	92	105
6.	50	98	27
7. beroepsniveau hoog	54	79	0
totaal	100	100	100

¹ Zie voetnoot tabel 9.

109 Uit tabel 10 blijkt dat banen met weinig intrinsieke voordelen met name ongelijk verdeeld zijn over groepen onderscheiden naar beroepsniveau en leeftijd. Er is ook een tendens dat deze banen meer voorkomen bij lager opgeleiden dan bij hoger opgeleiden.

Geslacht blijkt geen verdelingscriterium te zijn. Dit ondanks de grote objectieve verschillen die er met name in extrinsieke opbrengsten tussen de geslachten bestaan (152). Men kan dit toeschrijven aan verschillen in verwachting en aspiraties.

Wat beroepsniveau en opleiding betreft komen de resultaten overeen met wat in ander onderzoek ook voor werkzamen werd geconstateerd. Daar bestond eveneens weinig verschil tussen mannen en vrouwen.

Banen met veel inconveniënten worden veel meer bezet door werknemers met een laag beroepsniveau dan door werknemers met een hoog beroepsniveau.

Ofschoon niet zo sterk als beroepsniveau blijkt ook opleidingsniveau duidelijk te discrimineren: lager opgeleiden hebben meer banen met inconveniënten gehad dan hoger opgeleiden. Verder is er een tendens dat mannen meer op banen met inconveniënten zijn aangewezen dan vrouwen. Ten slotte hebben de leeftijdsgroepen beneden 25 jaar in sterke mate te maken met banen met inconveniënten.

Het is opvallend dat banen met weinig extrinsieke voordelen vrij gelijk verdeeld zijn over groepen werknemers of althans dat de verdeling van dergelijke banen als vrij gelijk beleefd wordt. Het meest discrimineert nog leeftijd: jongeren vinden dat de baan minder extrinsieke voordelen heeft dan ouderen. Jongeren tot 24 jaar blijken over de hele linie weinig voordelen en veel nadelen aan hun banen te onderkennen. Ook op beroepsniveau 2 cumuleren de onaantrekkelijke aspecten. De groep 50 jaar en ouder daarentegen geeft over de hele linie blijk van een positief oordeel. Men is geneigd een samenhang te zoeken met de opleidingsverdeling (072). Ook zou men verband kunnen leggen met het grote aantal afvloeiingen naar de W.A.O. in deze leef-

tijdsgroep; degenen die hun beroep blijven vervullen, beoordelen hun banen positief.

110 Recent is een onderzoek verricht bij een representatieve steekproef uit de werkende bevolking van 16 jaar en ouder (2). Uit dit onderzoek werd een aantal items geselecteerd die aansluiten bij de kenmerken uit het voorgaande onderzoek of daarvan een specificatie geven. De conclusies zijn ook van gelijke strekking.

Voor wat de werkintrinsieke aspecten betreft worden beschouwd: 'interessant werk', 'werk waarvan men de resultaten ziet', 'verantwoordelijk werk' en 'veel vrijheid om te beslissen hoe het werk te doen'.

De grootste relatieve verschillen in voorkomen van deze aspecten bestaan tussen de beroepsniveaus. Blijkbaar correspondeert de indeling in zeven beroepsniveaus naar het objectieve criterium van 'ingewikkeldheid' volgens de beroepenclassificatie van het Rijksarbidsbureau met de subjectieve ervaring van het werk als 'interessant', 'verantwoordelijk', e.d.

Ook opleidingsniveau discrimineert duidelijk ten aanzien van werkintrinsieke aspecten, al zijn de verschillen tussen opleidingsniveaus kleiner dan tussen beroepsniveaus. Zij zijn echter weer groter dan de verschillen tussen leeftijdsgroepen, die gering zijn. Alleen de groep beneden 21 jaar kent zichzelf aanzienlijk minder vaak veel vrijheid toe om te beslissen hoe het werk gedaan moet worden.

Ten aanzien van alle genoemde arbeidsintrinsieke aspecten geldt dat relatief meer mannen dan vrouwen die in hun werk aanwezig achten, al zijn de verschillen niet erg groot. Dit laatste ondanks het feit dat de vrouwen nauwelijks voorkomen op de twee hoogste beroepsniveaus. Verschillen in verwachtingen en aspiraties mag men hier doorslaggevend achten.

Mannen die in ambachts-, industrie-, transportberoepen en verwante functies werken, achten minder vaak de mogelijkheid tot het ontwikkelen van eigen bekwaamheden aanwezig en vinden ook minder vaak dat zij interessant werk hebben. Daarentegen vinden mannen in administratieve en dienstverlenende functies het minst vaak dat zij werk hebben waarvan zij de resultaten zien, terwijl zowel mannen in ambacht, industrie, enz. als in de dienstverlening het minst vaak gunstig oordelen over hun vrijheid om te beslissen hoe het werk te doen. Maar dat is dan altijd nog veel vaker dan de vrouwen die in ambacht, industrie e.d. werken: autonomie komt onder hen nauwelijks voor. Ook scoort deze beroepsgroep het laagst op mogelijkheden om eigen bekwaamheden te ontwikkelen en op interessant werk. De commerciële dienstverlening scoort bij de vrouwen het laagst op werk waarvan men resultaten ziet en verantwoordelijk werk, terwijl hier ook velen ontevreden zijn met hun mate van autonomie.

Ten aanzien van de werkextrinsieke kenmerken blijken de verschillen in het algemeen minder groot en de verbanden minder rechtlijnig dan bij de intrinsieke kenmerken. Tussen mannen en vrouwen is er over het geheel gezien weinig verschil. Gespecificeerd gezien zijn de antwoordpatronen bij de vrouwen veel grilliger dan bij de mannen. Voor de verdeling van het kenmerk 'goede promotiekansen' geldt dat er wel een groot verschil is tussen mannen en vrouwen, vooral in de hoogste beroeps- en opleidingscategorieën, in de lagere leeftijdsklassen en in de commerciële en dienstverlenende functies. Voorts is er een plausibel verband met de leeftijd en ook is er een relatie met het opleidingsniveau, waarbij de promotiekansen op een bepaald niveau van algemeen vormend onderwijs steeds hoger zijn dan op het dienovereenkomstige niveau van het beroepsonderwijs (met uitzondering van het lagere niveau).

Ook zijn de promotiekansen groter naarmate het beroepsniveau hoger is. Deze relatie komt ook tot uitdrukking in grotere kansen voor beleidvoerende en hogere leidinggevende functies ten opzichte van ambachts-, industrie- en transportberoepen. Van de arbeidsomstandigheden worden beschouwd: 'werk aan de lopende band', 'werk in ploegendienst', 'werk met stank', 'vuil werk', 'werk met lawaai'.

Banen met deze inconveniënten worden veel meer bezet door werknemers met een laag beroepsniveau. Ook het opleidingsniveau discrimineert duidelijk. Verder zijn mannen vaker aangewezen op banen met stank, vuil en lawaai dan vrouwen. Het verband met leeftijd is gering.

Werk aan de lopende band komt zowel bij mannen als bij vrouwen vooral voor op de laagste twee beroepsniveaus; bij mannen op het laagste opleidingsniveau en in de categorie beneden 21 jaar; bij vrouwen op de laagste twee opleidingsniveaus en in de categorie tot 30 jaar.

Hoewel stank, vuil en lawaai minder genoemd worden naarmate beroepsniveau en opleiding stijgen, blijft lawaai ook op de hoogste niveaus een niet te verwaarlozen inconveniënt. Stank, vuil en lawaai worden veel genoemd voor ambacht, industrie, landbouw en ook wel de dienstverlening; lawaai ook in de administratieve functies. Ploegendienst komt bij vrouwen relatief veel voor in dienstverlenende functies en bij mannen in de industrie. Lopende bandwerk is sterk geconcentreerd in de industrie, 5% van de daar werkende mannen en maar liefst 39% van de vrouwen maakt er melding van.

3.3.3 Objectieve ongelijkheid

111 Om een beeld te krijgen van de objectieve ongelijkheid zou men de beroepsbevolking moeten indelen naar:

- hun arbeidsomstandigheden, zoals die geïndiceerd worden door de mate van vuil, lawaai, enz.
- de mate waarin eerdergenoemde werkintrinsieke aspecten op de arbeidsplaats voorkomen;
- de mate waarin de verschillende werkextrinsieke aspecten de arbeidsplaats kenmerken.

Vervolgens zouden deze verdelingen gerelateerd moeten worden aan de wijze waarop de werker omstandigheden, intrinsieke en extrinsieke aspecten beleeft, aan de subjectieve ongelijkheid. De gegevens laten niet toe zo'n compleet beeld van de verdeling van arbeidskenmerken samen te stellen.

Over de objectieve ongelijkheid bestaan echter geen kwantitatieve gegevens. Hoogstens kan men enkele schattingen maken over het voorkomen van arbeid met weinig werkintrinsieke opbrengsten. In produktielijnen en in functionele organisaties treft men werk aan dat op genoemde kwaliteitsaspecten zeer laag scoort. In een produktielijn levert elke werker of elk middel aan ieder produkt op een relatief vaste plaats zonder onderbreking zijn eigen specifieke bijdrage.

Het produkt is daarbij zonder onderbreking in bewerking. Het meest sprekende voorbeeld van arbeid in een produktielijn is arbeid aan een lopende band. Naar schatting is niet meer dan 3% van de beroepsbevolking werkzaam aan dergelijke lijnen. De meest voorkomende organisatievorm is namelijk niet de produktielijn maar de functionele organisatie. Hierbij brengt men gelijksoortige bewerkingen bij elkaar in één afdeling (boorderij, draaiërij, plaatwerkerij). Niet alleen de industriële arbeid maar ook de kantoorarbeid is op deze wijze georganiseerd. In een functionele opbouw treft men evenals in de produktielijn kortcyclische, ver 'uitgeholde' arbeidsplaatsen aan. Naar voorzichtige schatting gaat het hier om 10 à 20% van de beroepsbevolking (AO 73).

112 Het ontbreken van gegevens over de objectieve ongelijkheid in de verdeling van de arbeidskenmerken is voor het doel van deze studie niet funest. De subjectieve ongelijkheid weerspiegelt tot op zekere hoogte de objectieve ongelijkheid, al moet men rekening houden met waarderingsverschillen die ontstaan doordat verschillende groepen (vrouwen, ouderen) hun werk beoordelen vanuit verschillende referentiekaders. De hiervoor vermelde onderzoeksresultaten geven een globaal, maar niettemin duidelijk beeld van de verdeling van de arbeidskenmerken.

De cumulatie van het ontbreken van inconveniënten, de aanwezigheid van intrinsieke kenmerken en gunstige extrinsieke kenmerken op de hoogste beroepsniveaus springt in het oog. Het omgekeerde geldt voor de laagste beroepsniveaus, met dien verstande dat de aanwezigheid van inconveniënten verband houdt met de aard van het bedrijf of de instelling waar men werkt.

Dat de relaties naar beroepsniveau duidelijker zijn dan naar opleidingsniveau en leeftijd wordt verklaard door de wijze waarop de selectie voor de functies op de hogere beroepsniveaus plaatsvindt.

Dit komt in 3.3.4 ter sprake.

3.3.4 Oorzaken en gevolgen

113 De primaire oorzaken van de ongelijke verdeling van arbeidskenmerken liggen in de historische machts- en produktieverhoudingen. Fabrieksmatige voortbrenging met een ver doorgevoerde arbeidsdeling worden vanaf de 18e eeuw meer en meer bepalend voor het produktieproces. De zelfstandige ambachtsman wordt arbeider. De ondernemer heeft als kapitaalverschaffer macht over aard en hoeveelheid van de produktie, de arbeider treedt bij hem 'in dienst', wat de hiërarchische verhoudingen goed weer geeft. Kenmerkend voor de produktiviteitsontwikkeling is minder de invoering van machines dan wel dat in de 19e eeuw een ont koppeling tot stand komt tussen voorbereidende en uitvoerende arbeid (AO 31).

Binnen de uitvoering wordt de produktiviteit verhoogd door steeds verdergaande splitsing in deeltaken. De opleidingstijd (kosten) van de ongeschoolde, ongeletterde handarbeider kan daardoor zeer kort zijn. De zekerheid dat het produktieproces zonder onderbreking kan plaatsvinden wordt vergroot, omdat de arbeiders en de machines gemakkelijk vervangbaar zijn. Er ontstaat vervolgens een aantal niveaus van beroepsuitoefening in de uitvoerende maar meer nog in de voorbereidende arbeid die verschillen in intellectuele eisen en daarmee in intrinsieke arbeidsopbrengsten. Deze rangorde gaat gepaard met verschillen in macht. Deels is het macht die de ondernemer in een groeiend bedrijf moet delegeren aan leidinggevend personeel; deels is het macht die de werker ontleent aan de specifieke bekwaamheden die hem schaars maken op de arbeidsmarkt.

Het in overvloed voorhanden zijn van ongeschoolde arbeidskrachten maakt dat de extrinsieke opbrengsten van hun arbeid gering zijn en dat inconveniënten geaccepteerd worden. Ongunstige arbeidsomstandigheden, slechte primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden leiden tot het ontstaan van de vakbeweging en tot het optreden van de overheid ter bescherming van de zwakste groepen. Later heeft ook het personeelsbeleid corrigerend gewerkt ten aanzien van werkextrinsieke aspecten en arbeidsomstandigheden. Nog recenter werden werknemers rechten toegekend op inspraak, die het in principe mogelijk maken dat zij ook langs deze weg invloed uitoefenen op de verdeling van arbeidskenmerken.

114 Met een zekere vertraging is parallel aan de bovengenoemde ontwikkeling een ontwikkeling in het onderwijs opgetreden, waardoor het onder-

wijssysteem steeds belangrijkere functies voor het arbeidsbestel ging vervullen.

Het beroepsonderwijs is in de 19e en 20e eeuw ontstaan, grotendeels als bovenbouw op de verschillende typen en niveaus van algemeen vormend onderwijs. Met de voortschrijdende arbeidsdeling en het ontstaan van nieuwe beroepen werd de scholing in de praktijk steeds meer vervangen door formele, schoolse opleidingen. Dit was deels een kwestie van efficiëntie, maar vond toch voornamelijk zijn oorzaak in de meer en meer theoretische kennis en uniforme kundigheid verlangende arbeidsprocessen. Daarnaast kreeg het onderwijs door horizontale en verticale differentiatie belangrijke toewijzingsfuncties. Het onderwijs brengt al een verdeling van arbeidskrachten tot stand naar aard en niveau van het werk. Van deze ontwikkeling is de Mammoetwet eigenlijk het sluitstuk geweest: de toegenomen verticale geleiding van het arbeidsbestel weerspiegelt zich in een grotere verticale differentiatie van het onderwijs, nl. in vier trappen van voortgezet onderwijs; er komen overal duidelijke aansluitingen tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs. Voor hen die een laag niveau van algemeen vormend onderwijs hebben, blijven beroepsopleidingen op hoger niveau gesloten. Ter vergroting van de doorstromingsmogelijkheden is daarom de 'zweite Bildungsweg' ontsloten – een stelsel van verticaal aansluitende vakopleidingen – die echter in de praktijk zeer moeilijk begaanbaar blijkt.

115 In meer directe zin zijn verdelingsresultaten de uitkomst van ruilprocessen. De collectieve onderhandelingen, resulterend in de collectieve arbeidsovereenkomst is één van de belangrijkste vormen waarin het ruilproces gestalte krijgt. Nu blijken echter de arbeidskwaliteit en ten dele ook de arbeidsomstandigheden buiten het ruilproces te vallen; zij worden niet geregeld bij C.A.O.

Twee onderling samenhangende oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen. De eerste is de van oudsher sterke centralisatie in het vakbondswerk: vele C.A.O.'s worden door landelijke vakbondsbesturen afgesloten voor hele bedrijfstakken tegelijk. En hoewel er sinds ongeveer 1967 een constante uitbreiding is te zien van onderwerpen die bij C.A.O. worden geregeld (zoals vakbondstientje, oudere werknemers, uitgangspunten voor het sociaal beleid, eindejaars-uitkeringen, veiligheid), bevatten Nederlandse C.A.O.'s vergeleken met andere landen weinig over het werktempo, getalsverhoudingen tussen leerlingen en volwassenen, opleidingseisen en andere bepalingen die sterk afhankelijk zijn van aard, omvang en produktietechniek van het afzonderlijke bedrijf (3). Ook de kwaliteit van de arbeid en ten dele ook de arbeidsomstandigheden zijn alleen per bedrijf te regelen en zullen dus niet opgenomen worden in overeenkomsten die voor een groot aantal bedrijven uniform worden gesloten.

Een andere oorzaak ligt waarschijnlijk in de relatief lage prioriteit die de doelstelling 'verbetering van de arbeidskwaliteit' tot nu toe in de vakbeweging had. Dit zal mede veroorzaakt zijn door de al enige jaren alles overheersende aandacht voor de werkgelegenheid.

Voor de vakvereniging is het 'recht op arbeid' recht op arbeid waarin men zich kan ontplooien. Hiertoe kan men komen door de arbeid te 'humaniseren' en door de werknemers grotere medezeggenschap te geven over de eigen concrete werksituatie en over het beleid van de onderneming. Bij het begrip 'humanisering' lag voor de vakbeweging in het verleden het accent meer bij het opheffen of spreiden van werk met inconvenïenten, dan bij de intrinsieke aspecten van het werk. Weinig concrete uitspraken werden gedaan over de vraag in hoeverre het werk zelf, de inhoud dus, aantrekkelijker ge-

maakt zou moeten worden. De vakbeweging weerspiegelde daarmee maar zeer gedeeltelijk wat er leeft bij de werknemers (VW 91: AO 56).

116 Als de vakbeweging de arbeidskwaliteit in zijn beleid gaat betrekken, zal dat om interne decentralisatie vragen. In het bedrijvenwerk is hiermee een start gemaakt. De effectiviteit van het bedrijvenwerk ten aanzien van de belangenbehartiging van werknemers blijkt echter nog gering te zijn (4). Enerzijds is dit verklaarbaar uit het feit dat het bedrijvenwerk door de werkgevers niet erkend wordt en de bedrijfsledengroep dus niet met hen kan onderhandelen. Anderzijds is het ook de vraag of het bedrijvenwerk de achterban er voldoende bij betreft (afgezien van speciale acties). Van Vliet constateert, dat door het bedrijvenwerk de afstand tussen de bezoldigden en kaderleden van de vakbond wordt verminderd, maar dat er een nieuwe kloof dreigt te ontstaan tussen kaderleden en gewone leden. Ook wordt opgemerkt dat het bedrijvenwerk binnen de vakvereniging nog niet heeft geleid tot een herverdeling van bevoegdheden, maar dat bovendien de voorwaarden ontbreken waaronder de kaderleden en leden die bevoegdheden zouden kunnen gebruiken. Die voorwaarden zouden vooral liggen in het vlak van de kaderscholing, de informatievoorziening en communicatie (5).

117 In een sollicitatieprocedure kunnen moeilijk meetbare zaken als de intrinsieke kenmerken van een functie niet op dezelfde wijze worden betrokken als de werkextrinsieke kenmerken en de arbeidsomstandigheden. Hoewel men zich op enigerlei wijze toch wel een beeld tracht te vormen van de intrinsieke kenmerken van een functie (VW 30), blijkt toch eerst na aanvaarding van een functie of een intrinsieke gerichtheid op het werk aan de orde is.

Is dat niet het geval, dan blijkt de gerichtheid op het werk veelal meer instrumenteel te worden en kan de teleurstelling tot uitdrukking komen in demotivatie, ziekteverzuim en dergelijke.

Thans doen zich twee ontwikkelingen voor, die tot een vergroting van die problematiek aanleiding kunnen geven. In de eerste plaats neemt met het opleidingsniveau en het peil van de welvaart de betekenis van de werkintrinsieke elementen toe. In de tweede plaats speelt de concurrentie op de arbeidsmarkt zich minder af tussen werkgever en werknemer, en meer tussen werknemers onderling, die concurreren om de beschikbare functies. Dit leidt ertoe dat in geval van teleurstelling in een functie op grond van de intrinsieke kenmerken ervan, men minder gauw geneigd is naar een andere functie om te zien en liever kiest voor de zekerheid van de extrinsieke aspecten van de huidige functie ondanks een tekort aan werkintrinsieke mogelijkheden. Voor hen die geen kans hebben op zinrijk werk is de extrinsieke oriëntatie de enig realistische.

118 De verdeling van die arbeidskenmerken, die verankerd ligt in organisatie en technologie van de produktie (intrinsieke aspecten en arbeidsomstandigheden), blijft dus grotendeels buiten de ruilprocessen zoals die zich voltrekken in de collectieve onderhandelingen. Noch ondernemingsraden, noch bedrijvenwerk doen hier verder iets aan toe of af. Hoe staan de werknemers hier zelf tegenover? Geven zij te kennen hierin verandering te wensen? De onderzoeken ten aanzien van de wensen tot participatie zijn onderling moeilijk vergelijkbaar en voor een deel van tamelijk oude datum.

Deze laten daarom slechts beperkte conclusies toe:

– werknemers reageren in hun participatiewensen sterk op de eigen werksituatie, op wat zij direct ervaren (beloning, arbeidsomstandigheden, ook wel kwaliteit van de arbeid);

– werknemers lijken meer geporteerd te zijn voor het 'gehoord worden' dan voor het 'meebeslissen', hoewel dit wel afhankelijk is van de zaak in kwestie;

– in een aantal onderzoeken geven werknemers de voorkeur aan werkoverleg, waar zij zelf hun problemen kunnen inbrengen (VZ 25).

Concluderend kunnen we zeggen, dat de wensen die er bestaan ten aanzien van die arbeidsaspecten die buiten het ruilproces blijven en die als ongelijk verdeeld worden ervaren, niet gebundeld worden, waardoor een adequate maatschappelijke respons moeilijk tot stand kan komen.

Werknemers reageren wel individueel met ziekteverzuim, verloop en verminderde arbeidsmotivatie, al is het onduidelijk in welke mate een onbevredigende werksituatie dergelijke reacties oproept.

119 Reeds bleek dat de verdeling van arbeidskenmerken per beroepsgroep verschilt. Administratieve functies scoren op bijna alle genoemde arbeidskenmerken gelijk of beter – en voor vrouwen zelfs veel beter – dan industrie-arbeid en dergelijke. Hoewel het organisatiepatroon van de kantoorarbeid in principe hetzelfde is als dat van de industrie (hiërarchische structuur, ver gaande arbeidsdeling) is de arbeidssituatie van oudsher gunstiger dan in de industrie.

Aan hun geletterdheid ontleenden de employés een hogere status en betere arbeidsvoorwaarden, terwijl de aard van hun werk minder inconvenïenten met zich bracht. De arbeidsdeling werd hier ook minder stringent toegepast. Niettemin geldt voor vele administratieve employés dat zij 'werknemers zonder beroep' zijn (6). Zij hebben een functie in een organisatie, een geheel van taken dat voor een belangrijk deel weinig gespecialiseerde kennis en ervaring vereist. Bovendien is een groot deel van de kennis en ervaring die de employé in de functie verwerft, buiten het bedrijf waar hij werkt tamelijk nutteloos. Dit maakt de employé nogal afhankelijk van het bedrijf. Daarmee is zijn positie zeer verschillend van functionarissen als bedrijfsartsen, maatschappelijk werkers, economen, juristen e.d., wier vaardigheden aanzienlijk minder zijn gebonden aan het bedrijf waar zij werken.

Overigens geldt het bovenstaande ook voor de administratieve employés minder naarmate zij een hogere positie innemen in het bedrijf en ook het leiding geven een deel van hun taak wordt. In het onderzoek onder lagere en middelbare administratieve employés vond Berting dan ook, dat de stijgingsaspiraties groot waren en dat dit samenhang met een geringe intrinsieke arbeidsvoldoening (in vergelijking met wat hierover bekend was van de Nederlandse bevolking).

De beroepen die men boven het eigen beroep zou prefereren boden alle meer onafhankelijkheid, gelegenheid tot creativiteit, vrijheid en afwisseling. Autonomie en vrijheid zouden voor de kantoorbediende op het laagste niveau vaak geringer zijn dan voor de handarbeider, met name door de ongepecialiseerde aard van zijn werkzaamheden. De mogelijkheid tot een zekere vrijheid van handelen, die door de respondenten benadrukt werd, bleek vooral gelegen in taken die meebrengen dat men zich moet verplaatsen (bijvoorbeeld het ophalen van stukken buiten de afdeling). De tevredenheid met de functie bleek vooral samen te hangen met promotiekansen, salaris, de waardering die men in het bedrijf voor de functie heeft, en de inhoud van het werk (7).

Sinds het onderzoek van Berting (1963) is onder invloed van behoefte aan produktiviteitsverhoging en onder invloed van de automatisering ook de kantoorarbeid steeds verder 'doorgeorganiseerd', waarmee een verder verlies aan werkintrinsieke opbrengsten optreedt.

120 De arbeidsdeling en ook de hiërarchisering zijn het minst ver doorgezet in de quartaire sector, ook wel genoemd de 'zachte' sector (niet-commerciële dienstverlening), waar het 'produkt' vaak niet nauw omschreven is, evenmin als de produktmethoden. Arbeidsplaatsen worden daar gekenmerkt door een grote mate van autonomie en afwisseling, een grote 'time span of discretion'. Bezien we de gegevens over dienstverlenende functies uit het onderzoek 'Kwaliteit van Arbeid 1977' (110) dan stemmen die niet geheel overeen met deze kenschetsing van de quartaire sector. De dienstverlenende functies vertonen daar veel overeenkomst met de administratieve functies, met een paar uitzonderingen. Zowel gunstige werktijden als goede promotiekansen komen hier minder voor.

Veel vrijheid om te beslissen hoe het werk te doen, komt bij de mannen aanzienlijk minder en bij de vrouwen aanzienlijk meer voor dan in de administratieve functies. Mogelijk speelt de spreiding van mannen en vrouwen over beroepsniveaus in beide soorten functies hierin een rol. De niet-commerciële dienstverlening bestaat ook uit bedrijven die zeer uiteenlopen qua organisatiestructuur. In een ziekenhuis bijvoorbeeld is de positie en taakafbakening van de arts in hoge mate bepalend voor de organisatie. Deze kenmerkt zich door een sterke hiërarchisering, het ontbreken van een middenkader, en een onderbenutting van de bij lager geplaatsten (verpleegkundigen) aanwezige deskundigheid (8).

In takken van maatschappelijke hulpverlening lijken soms op uitvoerend niveau te grote autonomie en te ruime taken te bestaan (bijvoorbeeld in het opbouwwerk).

De overheid als voornaamste financier van de quartaire sector oefent steeds meer aandrang uit op produktiviteitsverhoging en kostenverlaging.

Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat men daarbij de methoden uit de secundaire sector overneemt, zonder zich de nadelen hiervan voldoende te realiseren. Men denke aan de schaalvergroting in onderwijs, maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg, de scheiding van voorbereiding en uitvoering, het standaardiseren van procedures, het vergroten van het aantal niveaus in de hiërarchie). Nu zal, gezien de aard van het produkt, de rationalisering nooit zover kunnen gaan als in de fabriek, maar, gezien de aard van de werker, zullen ook al veel eerder dan in de fabriek weerstanden optreden (AO 108).

121 De in het voorgaande gesignaleerde verschillen tussen mannen en vrouwen ten aanzien van de verdeling van arbeidskenmerken, vragen om een nadere verklaring. Gezien de uitvoerige aandacht die gedurende de laatste jaren aan dit onderwerp is gewijd, ook van de kant van de Raad, wordt er hier slechts zeer kort bij stilgestaan. De thans veelal als traditioneel gekenschetste rolverdeling tussen man en vrouw plaatste de vrouw in principe buiten het arbeidsbestel. Door uiteenlopende oorzaken is dit in feite nooit volledig verwerkelijkt, maar wel is de positie van de vrouw in het arbeidsbestel in alle opzichten marginaal gebleven. Vrouwen zijn geconcentreerd in bepaalde sectoren, bedrijfstakken en beroepen. Zij worden geweerd uit de lucratieve, aantrekkelijke en perspectiefrijke banen. Anderzijds strookt het ook niet met de opvattingen over de rol van de vrouw om haar zwaar, vuil of gevaarlijk werk te laten doen.

Hoewel de opvattingen zich wat aan het wijzigen zijn, ligt de rolverdeling nog zo vast in gewoonten, normen en formele regels, dat er feitelijk nog weinig verandert. Trouwens, ook de mentaliteitsverandering is nog maar betrekkelijk: de vrouwen, althans de gehuwde vrouwen, vormen een van de groepen waaraan niet alleen de plicht, maar ook het recht op arbeid maar beperkt wordt toegekend (VW 12). Vrouwen hebben zich aan de situatie ge-

conformeerd door betrekkelijk snel tevreden te zijn met de arbeid die hun wordt gelaten. Hieruit werd de gelijke beoordeling door mannen en vrouwen van de intrinsieke aspecten van hun werk verklaard (9).

122 De sterke externe differentiatie die het onderwijs met name in zijn beroepsvoorbereidende functie kenmerkt, de toenemende concurrentie tussen werknemers onderling om de beschikbare functies en de toegenomen selectiviteit van de kant van de werkgevers hebben een segmentatieproces op de arbeidsmarkt op gang gebracht dat nog steeds voortgaat.

De theorievorming rond dit verschijnsel heeft zich vooralsnog gericht op een tweedeling. De dualistische arbeidsmarkttheorie brengt de sociale ongelijkheid in verband met het ontstaan van twee gescheiden deelmarkten op de arbeidsmarkt: een primaire arbeidsmarkt voor interessante functies met hoog loon, goede werkomstandigheden, promotiekansen, stabiliteit, ruime taakhoud en redelijke status; een secundaire arbeidsmarkt met onaantrekkelijke functies, laag loon, slechte werkomstandigheden, weinig promotiekansen, instabiliteit, geringe taakhoud en lage status.

Iemand die zich eenmaal op de secundaire arbeidsmarkt bevindt, zal weinig kans hebben om tot de primaire door te dringen. De secundaire arbeidsmarkt wordt vooral bevolkt door vrouwen, gehandicapten, mensen met weinig opleiding, ouderen. Het zijn altijd groepen met minder concurrentiekracht en minder deelnemingskansen (10). Over de omvang en het ontstaan van deze zo zeer gescheiden deelmarkten is in Nederland nog weinig bekend. Het is mogelijk dat ten onzent in tegenstelling tot Amerika het bestaan van een secundaire arbeidsmarkt versluierd wordt door de aanwezigheid van opvangmogelijkheden als de W.A.O. Zeker is daarop van invloed het bestaan van een zogenaamde interne arbeidsmarkt. In grote kapitaalintensieve bedrijven waar men werknemers nodig heeft met specifieke bekwaamheden, is men geneigd deze personeelscategorieën te begunstigen: zij krijgen zekerheid, opleidings- en promotiemogelijkheden en de beste banen. Voor deze categorieën is men dus maar beperkt aangewezen op de externe arbeidsmarkt, buiten het bedrijf. Hoewel er een samenhang is tussen economische en technologische factoren enerzijds en de mate waarin een bedrijf op de primaire dan wel de secundaire arbeidsmarkt opereert anderzijds, is over deze samenhang nog nauwelijks iets bekend.

123 Resumerend zijn er vier soorten factoren die de kans bepalen dat een werknemer terecht komt op een arbeidsplaats met inconveniënten en/of weinig intrinsieke opbrengsten: de wijze waarop de arbeidsdeling en het hiërarchisch principe gestalte krijgen, de aard van het produkt, de positie van het bedrijf op de arbeidsmarkt zoals bepaald door economische en technologische factoren, en eigenschappen van de werknemer waaronder opleidingsniveau en sexe belangrijk zijn.

Tot continuering van deze situatie draagt bij, dat arbeidskenmerken nauwelijks betrokken worden in de ruilprocessen tussen werkgevers en werknemers, terwijl zij evenmin onderwerp zijn van de nog prille medezeggenschap.

3.3.5 Toekomstige ontwikkelingen

124 Geluiden uit zeer verschillende kampen lijken er op te wijzen dat men algemeen overtuigd is van de noodzaak van het wegnemen van inconveniënten.

Inconveniënten zullen echter niet overal weg te nemen zijn en ook niet altijd gecompenseerd worden door intrinsieke arbeidsopbrengsten. Dat bui-

tenlandse arbeiders genoeg nemen met werk dat door anderen afgewezen wordt, is tijdelijk. Naarmate deze arbeiders langer hier zijn, nemen zij de arbeidsoriëntatie van hun Nederlandse collega's over en zoeken andersoortig werk.

Er kunnen voor inconveniënten compensaties nodig zijn (in loon of anderszins) die zoveel consequenties hebben, dat het probleem niet op korte termijn een eenvoudige oplossing vindt.

125 Werkintrinsieke aspecten zullen in de toekomst steeds belangrijker worden. Daarmee wordt niet gezegd, dat werkextrinsieke aspecten niet belangrijk zijn, maar wel dat de eerste niet met de laatste zijn af te kopen. De indicaties voor deze stelling worden ontleend aan onderzoek (VW 41, AO 88, (11)), aan symptomen als verloop en ziekteverzuim, maar ook aan een interpretatie van allocatie-verschijnselen.

De plicht tot arbeid die voorheen van absolute aard was, is nu al geclausuleerd en wel met betrekking tot bepaalde inconveniënten. Sommige zeer zware of vuile arbeid wordt wel als 'mensonwaardig' bestempeld. Recht op en plicht tot arbeid worden echter (nog) niet expliciet in verband gebracht met de satisfacties die de arbeid als zodanig oplevert. Kieskeurigheid ten aanzien van intrinsieke arbeidssatisfacties kan alleen worden geëffectueerd onder bepaalde omstandigheden, namelijk bij een krappe arbeidsmarkt, of door hen voor wie recht op en plicht tot arbeid minder sterk gelden. Deze groep vertoont ook een lagere participatiegraad en een minder actief zoekgedrag bij werkloosheid dan de groep voor wie recht en plicht in hoge mate gelden (12). Overigens is dit niet alleen te wijten aan kieskeurigheid, maar ook aan minder mogelijkheden om werk te vinden. Ook de gevoeligheid die er is voor het gebruik van het begrip 'passende arbeid' en vooral de weerstand tegen verruiming van dit begrip wijzen op de waarde die gehecht wordt aan de intrinsieke betekenis van de arbeid voor de persoon (13).

126 De ontwikkeling van de werkgelegenheid zal weinig afdoen aan of bijdragen tot de behoefte aan meer arbeidssatisfactie, tenzij een langdurige, omvangrijke werkloosheid gepaard zou gaan met een veel sterkere welvaartsdaling voor werklozen dan thans het geval is, dus als de werkloosheidsuitkeringen aanzienlijk verder onder het niveau van de lonen zouden komen te liggen. In dat geval zouden de intrinsieke aspecten van de arbeid naar de achtergrond verdrongen worden. Een vergroting van de kloof tussen de hoogte van de lonen en van de sociale uitkeringen zou echter dusdanige sociale repercussies hebben, dat men die onder handhaving van een democratische maatschappij-orde niet kan verwachten.

127 De voortgezette stijging van het gemiddeld opleidingsniveau zal bijdragen tot een toeneming van de behoefte aan arbeid die voor wat de intrinsieke arbeidskenmerken betreft hoog scoort. Met het opleidingsniveau worden verwachtingen en aspiraties gecreëerd bij het arbeidsaanbod, waaraan de vraagkant slechts ten dele beantwoordt. Meer en meer wordt de allocatiefunctie van het onderwijs, geperfectioneerd in de Mammoetwet, doorkruist door de eveneens in het stelsel vastgelegde toekenning van 'gelijke kansen' op onderwijs.

Dit heeft geleid tot het ontstaan van tekorten aan arbeidskrachten in ongeschoolde beroepen, en ook in tal van geschoolde handarbeidersberoepen (zoals metaalbewerkers, timmerlieden, metselaars, slaggers). Daarentegen is er een stormloop ontstaan op de 'zachte sector', vaak gemotiveerd met 'met mensen willen werken' of sociale beweging, maar wellicht toch ook sterk

geïnspireerd door andere intrinsieke aspecten zoals de grotere autonomie (VW 46).

128 Een andere factor is de veranderende samenstelling van de bevolking. Absoluut en relatief zal de middelbare leeftijdsgroep in de toekomst sterk groeien, waardoor promotiekansen voor jongeren geblokkeerd worden. Deze hebben dan dus minder uitzicht op 'beter werk' bij het vorderen van hun arbeidsleven. Hun aspiratieniveau zal zich op den duur wel aanpassen aan hun feitelijke minderheidspositie, maar dat zal hun behoefte om het werk dat zij hebben aantrekkelijker te maken, slechts versterken.

129 De behoefte aan verbetering van de arbeidskwaliteit zal toenemen. Welk uitzicht is er op de verwezenlijking van die verbetering? In de Nota inzake de Selectieve Groei staan een aantal uitspraken die de indruk geven dat dit in belangrijke mate een autonoom proces zal zijn.

Nadat onderwijsniveau en arbeidsniveau vergeleken zijn, wordt geconstateerd dat de groei van de dienstensector een positieve invloed heeft op het niveau van de vraag naar arbeid. Voorts wordt ten aanzien van de industrie gesteld dat de bestedingen geleidelijk in de richting gaan van producten die een hoog niveau van arbeid vereisen. Men meent dat die tendens zich zal continueren. Deze verschuivingen tussen sectoren kunnen slechts een geringe verschuiving van het niveau van de arbeid teweegbrengen. Veel belangrijker worden in de nota de ontwikkelingen binnen de sectoren geacht. Per sector zou een ontwikkeling gaande zijn die een stijgend niveau van de vraag naar arbeid meebrengt. De in de loop der tijd stijgende kapitaalintensiteit (de hoeveelheid benodigd kapitaal per werkende) en de invoering van voortdurend meer geavanceerde produktietechnieken zouden een stijging van de vraag naar arbeid van (semi-) hoger en middelbaar niveau meebrengen, terwijl de vraag naar lagere en ongeschoolde arbeid teruggeloopt (14).

130 Het is echter allerm minst duidelijk of een stijgende kapitaalintensiteit en technische ontwikkelingen een hoger opleidingsniveau vereisen. Nederlands onderzoek hierover ontbreekt, maar de conclusies van buitenlandse auteurs zijn allerm minst eensluidend en de mening wordt zelfs gehoord, dat de kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod door technische veranderingen eerder groter dan geringer wordt.

De Raad onthoudt zich van onderschrijving van deze conclusie, maar een vraagteken bij de boven geciteerde passage uit de Nota inzake de Selectieve Groei (15) lijkt op zijn plaats te zijn.

131 Wat de groei van de dienstensector aangaat, in de niet-commerciële dienstverlening wisselen limiteringen en uitbreiding elkaar af met daling en stijging van de conjunctuur. Tot nu toe heeft de uitbreiding verre overwogen. De eerste stappen op weg naar een rationalisering van deze sector zijn echter gezet en deze zal zeker voortgang vinden. De groei zal daardoor in ieder geval minder snel gaan. Maar als deze rationalisering uitgevoerd wordt op een wijze zoals in 120 werd geschetst, dan zal het probleem van een tekort aan arbeidssatisfactie hier pregnanter gaan optreden dan tot nu toe in de industrie is gebeurd. Immers, de eis van een relatief hoog opleidingsniveau zal worden gehandhaafd als het aanbod aanwezig is, maar de aard van de werkzaamheden zal daar niet meer op aansluiten.

Ook als deze sector gebruikt zou worden om bij een dierend tekort aan werkgelegenheid welbewust werk te creëren, zou dat aan bovenstaande tendentie niets veranderen.

132 Het is mogelijk, dat de industrie geleidelijk omschakelt op producten die een hoog niveau van arbeid vergen. Voorlopig is de wens de vader van deze gedachte. De overgangsfase, waarin oude niet rendabele bedrijfstakken langzaam worden omgevormd en nieuwe initiatieven, wellicht met vallen en opstaan, van de grond moeten komen, is te schatten op 20 à 30 jaar. Een voortgaande profilering van 'primaire' en 'secundaire' deelmarkten van de arbeidsmarkt lijkt in een dergelijke overgangsfase, waarin bedrijven te kampen hebben met grote onzekerheden, niet uitgesloten. Ook nu reeds wordt een toeloop van arbeidskrachten naar groeiende bedrijfstakken geconstateerd. De bedrijfstakken die stagneren, moeten gebruik maken van minder gewilde werkkrachten, de groepen met minder concurrentiekracht en minder deelnemingskansen. Deze bedrijfstakken hebben vaak te kampen met een tekort aan geschoolde krachten (16). Deze differentiatie in het arbeidsaanbod zou zich voortzetten en versterkt worden. De kans is groot dat ook vele goed opgeleide arbeidskrachten dan tot het 'secundair' aanbod gaan behoren. Dank zij de algemene stijging van het opleidingsniveau kunnen immers de 'nieuwe' bedrijven die een hoog niveau van arbeid vergen, zeer selectief zijn bij hun personeelskeuze.

133 Al met al lijken de economische en technologische ontwikkelingen die de Nota Selectieve Groei noemt, op zichzelf geenszins voldoende om een andere verdeling van arbeidskenmerken te laten ontstaan. Welbewuste veranderingen in de organisatiestructuur zullen daarvoor nodig zijn.

In de industriële sector zijn er zeker redenen voor de werkgever om daartoe over te gaan. Behalve de reeds genoemde problemen van verloop, verzuim, personeelsgebrek en produktiviteitsvermindering, is er de behoefte aan flexibiliteit van de produktie. De ver gaande opsplitsing van de arbeid kwam voort uit de behoefte van de ondernemer om de produktie zeker te stellen en de produktiekosten laag te houden. De huidige snelle technische ontwikkeling, waardoor economisch gezien zowel produkt als produktiemiddelen spoedig verouderen, vergroot de noodzaak om de produktie-organisatie flexibel te houden. De extreme arbeidsdeling bevordert echter de flexibiliteit in genen dele.

134 Niettemin wordt er nog slechts schoorvoetend geëxperimenteerd met vormen van taakstructurering. De geringe interesse wordt duidelijk geïllustreerd door het gebruik dat er wordt gemaakt van de in het kader van het werkgelegenheidsbeleid fungerende subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering. Op experimentele basis heeft de overheid gelden uitgetrokken voor 'humanisering van de arbeid'. Van de circa 1000 aanvragen die tot oktober 1976 werden ingediend, waren er nog geen 2% voor immateriële verbeteringen (arbeidskwaliteit). Zij betroffen bijna alle verbeteringen in de arbeidsomstandigheden.

135 Voor een evaluatie van de experimenten met een herziene taakverdeling zij verwezen naar elders (AO 67).

Hier wordt slechts geresumeerd welke belemmeringen en weerstanden er blijkens dit rapport bestaan tegen wijzigingen in de organisatiestructuur:

- het wetenschappelijk georiënteerde management-denken dat zich bezighoudt met de problematiek van de arbeidskwaliteit heeft nog niet geleid tot een duidelijke alternatieve conceptie voor een totale organisatiestructuur;
- aan de bovenkant van de hiërarchie bestaat angst voor machts- en statusverlies;

- bij de laagste leidinggevende laag bestaat weerstand tegen een onvermijdelijke verandering van de leidinggevende taak en angst voor een mogelijk overbodig worden;
- bij de leiding bestaat angst voor produktiviteitsverlies of meer in het algemeen angst voor onzekerheid omtrent de produktiviteit;
- aan de onderkant van de hiërarchie bestaat angst voor verantwoordelijkheid;
- de bevoegdheid van de leiding om de taakverdeling vast te stellen is nog nimmer serieus aangevochten. Ook al zijn er wensen geuit voor inspraak op dit gebied, de bestaande gezagsverhoudingen worden niet in twijfel getrokken;
- een praktische belemmering is ook, dat met name bij het invoeren van groepstaken soms machines verplaatst moeten worden, terwijl de produktie niettemin moet doorgaan (AO 80).

136 Van groot belang is daarom de vraag hoe en met hoeveel kracht de vakbeweging de arbeidskwaliteit zal bevorderen.

Hoewel de bedrijfsleiding beschikt over de bevoegdheden om een herverdeling van arbeidskwaliteit aan te vatten en hoewel de bedrijfsleiding ook meer en meer genoopt zal worden tot een omschakeling door problemen van produktiviteit, verzuim, verloop en tekort aan arbeidskrachten, moet men de belemmeringen en weerstanden niet gering achten. Het proces schept voor de managers zoveel onzekerheden, dat zij het lang zullen uitstellen en aarzelend zullen aanpakken.

137 Zij zullen bovendien te kampen hebben met de tegenstand van de groep hoger personeel die bezig is zich als een georganiseerde machtsgroep te constitueren.

Tussen 1970 en 1975 sprong de organisatiegraad van het hoger personeel van 10 naar ca. 40%. Een gerede verklaring ligt in wat men pleegt te noemen het laten vallen van het harmoniemodel in de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers.

De angst van het hoger personeel om gemangeld te worden in botsingen tussen deze groepen dreef het tot een bundeling van krachten die zich wel zal voortzetten.

138 Herverdeling van arbeidskenmerken vraagt van de vakbeweging versterking van de belangenbehartiging aan de basis en decentralisatie van het beleid. Een 'democratiseringsideologie' is in de vakbeweging aanwezig, maar uit zich daadwerkelijk nog niet sterk. Pragmatische beleidsbehoeften kunnen zowel tot verzwakking als versterking van de ideologie leiden. Als de conjunctuur slecht is en er weinig te verdelen valt, zullen centrale regelingen wellicht geprefereerd worden. In een gunstiger situatie zal men eerder zijn toevlucht nemen tot acties aan de basis om eisen af te dwingen die op centraal niveau niet haalbaar zijn. Dit zal leiden tot grotere verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen bedrijfstakken en bedrijven.

139 Het is niet uitgesloten dat de ondernemingsraad evolueert tot een orgaan dat op den duur initiatieven kan nemen tot herverdeling van arbeidskenmerken, mits het daartoe stimulansen ontvangt. Dit veronderstelt vaste, directe of indirecte contacten met de achterban. Deze zouden uit werkoverleg en/of bedrijvenwerk moeten komen als deze vaste voet in de arbeidsorganisatie gevonden zouden hebben, wat nog in geen dele het geval is (zie hiervoor 3.6.3.). Bovendien is de verhouding tussen ondernemingsraad en vakbeweging i.c. bedrijvenwerk onduidelijk en niet spanningsvrij.

140 Ten slotte is het de vraag of degenen die de minste intrinsieke en extrinsieke opbrengsten uit hun werk krijgen, wel evenredig vertegenwoordigd zijn in vakvereniging en ondernemingsraad. Wat we weten is dat de vakbonden een flinke greep hebben op de ondernemingsraad: in drie kwart van de ondernemingsraden is ten minste twee derde van alle gekozen leden georganiseerd in vakbonden en waar twee derde van het personeel georganiseerd is, is ook ten minste twee derde van de gekozen leden georganiseerd; in 64% van de ondernemingsraden zijn georganiseerde personeelsleden oververtegenwoordigd (17). Maar vrouwen bijvoorbeeld zijn in veel mindere mate lid van vakorganisaties dan mannen.

Met name in de industrie is de organisatiegraad van vrouwen slechts een fractie van die van mannen. Tussen 1960 en 1973 is dit ook niet noemenswaard veranderd. De vakbeweging heeft de grote toeloop van vrouwen naar de arbeidsmarkt juist kunnen bijhouden. Wat voor de vrouwen geldt, is waarschijnlijk ook van toepassing voor andere groepen die qua arbeidskenmerken onderbedeeld zijn.

141 Resumerend, de roep om verbetering van de kwaliteit van de arbeid zal toenemen, mede ten gevolge van demografische ontwikkelingen, voortgaande rationalisering en economisch-technologische ontwikkelingen die de reeds bestaande discrepantie tussen de selectiviteit van de werkgever en de selectiviteit van de werknemer nog vergroten.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid per se lijkt hierop van weinig invloed te zullen zijn. Wel lijkt een tekort aan werkgelegenheid gekoppeld aan een aanmerkelijk groter welvaartsverschil tussen werkenden en niet-werkenden dan thans deze ontwikkeling te kunnen belemmeren. De kwaliteit van de arbeid kan worden verbeterd door een uitbreiding van hoogwaardige produktie en veranderingen in de organisatiestructuur van bedrijven. De eerste verandering zal op zich zelf maar een beperkte uitwerking hebben; veranderingen in de organisatie en daarmee veranderingen in de takenpakketten zijn in ieder geval nodig. Deze veranderingen betreffen alle niveaus en niet alleen het laagste uitvoerende niveau. De partijen die direct tot de verwezenlijking kunnen bijdragen stellen zich uiterst afwachtend op. De organen die in principe stimulerend zouden kunnen werken, ontberen status, informatie en steun. Het meest treft de afwezigheid van schakels in de communicatie en het ontbreken van algemeen geaccepteerde patronen van overleg en onderhandeling op het niveau van het bedrijf. Processen zijn niet geheel afhankelijk, maar ook niet geheel onafhankelijk van de structuren waarbinnen zij verlopen. Zo ook het proces van verdeling van arbeidskenmerken. In dit geval zal het er in het bijzonder om gaan of de groepen die in dit opzicht verandering wensen, zich zullen kunnen manifesteren door middel van de toekomstige structuren. Daarover valt weinig met enige mate van zekerheid te voorspellen.

3.4 Inkomen

3.4.1 Inleiding

142 Aangezien het hier primair gaat om de relaties tussen de verdelingen van kennis, inkomen, bezit, macht en kenmerken van de arbeidssituatie, richt de aandacht zich voor wat het inkomen betreft voornamelijk op het primair inkomen. Dit is de beloning voor de bijdrage aan de produktie en komt tot uitdrukking in het loon of salaris, de ontvangen rente of winst. Dat wil zeggen dat het hier vooral gaat om de verdeling van de inkomensbronnen,

omdat namelijk daar de beslissende invloed van de samenhangen wordt uitgeoefend. De inkomensverdeling die ontstaat ten gevolge van de herverdelende werking van de belastingheffing, sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, is de secundaire verdeling. Laatstgenoemde verdeling wordt slechts in de beschouwing betrokken voor zover met name het stelsel van de sociale zekerheid voor de genoemde relaties van belang is.

143 Het beschikbare cijfermateriaal sluit niet bij de genoemde inkomensbegrippen aan, maar is hoofdzakelijk gebaseerd op de belastingwetgeving en de daarin gehanteerde begrippen. De inkomensstatistieken van het C.B.S. zijn gebaseerd op het totaalinkomen, zijnde het fiscale onzuivere inkomen. Daarnaast stelt het C.B.S. sinds 1954 een inkomensverdeling samen op basis van het inkomen dat voor iemand typerend is in zijn sociale functie, het zogenaamde kerninkomen. Waar het gaat om de relatie tussen inkomen en enig ander element uit de genoemde reeks vormt het kerninkomen vaak een betere benadering voor het ter zake relevante inkomen dan het totaalinkomen. Het door het C.B.S. sinds 1959 ook gehanteerde besteedbaar inkomen (zijnde het totaalinkomen verminderd met belastingen en een aantal sociale verzekeringspremies) zal derhalve niet worden gebruikt (1).

Omdat de verdeling van werken en niet-werken in deze studie buiten beschouwing blijft en als een gegeven wordt opgevat blijft de cumulatie van inkomen die ontstaat doordat meer dan één lid van een bestedingseenheid, veelal een gezin, produktieve diensten verricht die met een inkomen worden gehonoreerd, buiten beeld. Dit betekent dat het gezinsinkomen niet in de beschouwing wordt betrokken.

3.4.2 Subjectieve ongelijkheid

144 In de loop van 1976 werd mede op instigatie van de Raad door de Vakgroep Planning en Beleid van het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht, een onderzoek gedaan naar de rechtvaardigheidscriteria die men ten aanzien van de inkomensongelijkheid hanteert (2). Dit onderzoek werd in 1975 voorafgegaan door een vooronderzoek (3). Het bekende gegeven dat het beeld dat men van de inkomensverdeling, en dus van de inkomensongelijkheid heeft zeer onvolkomen is (DK 27), werd door dit onderzoek bevestigd. Zo rekent van een groep van 44 leraren, die in overgrote meerderheid in de klasse van de hoogste 10% van de inkomens thuishoren, zich slechts 2% tot deze groep en denkt een kleine 20% daarvan dat hun inkomen tot de laagste 65% behoort (4).

Dit gegeven betekent dat het oordeel dat men over de inkomensverdeling huldigt en de wensen die men ten aanzien daarvan heeft, nogal eens strijdig blijken te zijn met de consequenties die men daarvan voor het eigen inkomen verwacht. Daarvoor moet men bij de interpretatie van de resultaten van genoemde alsmede van andere onderzoekingen die in deze richting wijzen, met enige omzichtigheid te werk gaan.

145 Gevraagd naar het oordeel over de huidige inkomensverdeling geeft 18% van de ondervraagden te kennen die rechtvaardig dan wel zeer rechtvaardig te vinden, 24% acht de huidige inkomensverdeling noch rechtvaardig noch onrechtvaardig, terwijl 58% de huidige verdeling onrechtvaardig dan wel zeer onrechtvaardig vindt (5). Gevraagd naar de motivering van dat oordeel ontstaat een uiterst ongedifferentieerd beeld. Wel kan men aangeven welke groepen teveel dan wel te weinig verdienen. Zo vindt men grosso modo dat de beoefenaren van vrije beroepen, hoge employés en ambtenaren, alsmede directeuren van N.V.'s té veel verdienen, terwijl men dit voor

kleine zelfstandigen, ongeschoolde arbeiders en lagere employés en ambtenaren te weinig acht. Van middelbare werknemers en geschoolde arbeiders vindt men in het algemeen dat deze voldoende verdienen (6).

Toch moet ook dit beeld weer wat worden genuanceerd, want in een situatie waarin geen ruimte is voor een inkomensstijging voor iedereen, wil men de lagere inkomens er wel op vooruit laten gaan ten koste van de hogere inkomens, maar wenst men er in het algemeen zelf niet op achteruit te gaan (7).

146 Het is langs indirecte weg wel mogelijk een wat duidelijker beeld te krijgen van de oorzaken van de onvrede met de huidige inkomensverdeling. Zo werd gevraagd naar het oordeel over de belangrijkheid die een vijftiental factoren naar het oordeel van de ondervraagden zouden moeten hebben voor de vaststelling van het inkomen. Men is in hoofdzaak van oordeel dat leeftijd, opleiding, ervaring en aangeboren talent minder een rol zouden moeten spelen bij de vaststelling van de hoogte van het inkomen dan thans en dat beslissingsverantwoordelijkheid, duur van de werkweek, noodzakelijke studie-inspanningen naast het werk, onregelmatige werktijden, onzekerheid in de continuïteit van het inkomen en betoonde ijver een grotere rol zouden moeten spelen (8). Het meest opvallend is overigens – en dat doet aan het voorgaande weer afbreuk – dat naar het oordeel van de ondervraagden vrijwel alle onderscheiden criteria een grote rol zouden moeten spelen. Alleen 'leeftijd' scoort laag, in vergelijking met de overige veertien factoren (9).

Indien de consequenties van het voorgaande worden geoperationaliseerd in enige hypothetische situaties dan blijken de ondervraagden bij de beoordeling van die situaties niet te reageren overeenkomstig hun eerder gegeven voorkeuren, maar in plaats daarvan voor een uiterst traditionele ordening van functie-inkomens te opteren (10). Dit resultaat, dat tamelijk verreikende consequenties heeft, hoeft ons niet al te zeer te verbazen omdat reeds eerder (090) werd vastgesteld dat een oordeel over een functie en het daarbij behorende inkomen voornamelijk intuïtief tot stand komt. Ook het onderzoek waarop wij ons hier baseren, komt tot de conclusie dat de belangrijkste verklarende factoren geen objectieve variabelen als leeftijd, opleiding, duur van de werkweek en dergelijke zijn, maar subjectieve belevingsfactoren en waarden (11).

147 Uit de antwoorden op de vraag naar het oordeel over het eigen inkomen blijkt de tevredenheid met het eigen inkomen groot te zijn. Wel is het zo dat naarmate het inkomen hoger is, het ook hoger gewaardeerd wordt en dat personen die voor de groep waartoe ze behoren een laag inkomen hebben, daarvoor ook een lage waardering hebben. De groep waartoe personen zich rekenen en waarbinnen ze hun inkomen vergelijken, lijkt van grote invloed te zijn op de waardering van hun inkomen. In het licht van de bereikte levensstandaard is de meerderheid van de mensen (ca. 80%) zeer tevreden met zijn inkomen en waardeert het in termen van uitstekend of goed (12).

Deze resultaten worden door andere onderzoeken bevestigd. Zo wordt in het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 enige summier informatie gegeven omtrent de beoordeling door de Nederlander van zijn inkomenspositie. Hieruit blijkt eveneens dat de tevredenheid met het inkomen groot is, alsmede afhankelijk van de hoogte ervan (13).

Door de Nederlandse Stichting voor Statistiek is in 1974 een onderzoek gepubliceerd met betrekking tot de tevredenheid met het inkomen. Bijna 70% van de ondervraagden achtten het inkomen juist of ruim voldoende, de resterende 30% vond het net of veel te weinig. Ook hier werd een zekere sa-

menhang geconstateerd met het niveau waarop de betrokkene zich bevindt (14).

148 Vermelding verdient ook een onderzoek dat werd gehouden door de Stichting Maatschappij en Onderneming in 1974 (15). Hieruit blijkt naast een grote mate van tevredenheid met het inkomen een behoefte aan inkomenszekerheid. Een overgrote meerderheid vindt dat iedereen (ook degene die niet kan werken) een redelijk gegarandeerd inkomen dient te krijgen. Voorts was men in grote meerderheid van oordeel dat inkomens- en welvaartsstijging belangrijk zijn voor een verdere inkomenszekerheid. Omdat op dat moment twee derde van de ondervraagden van oordeel was dat de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van welvaartsverbetering en inkomenszekerheid problematisch zullen zijn, geeft dit een duidelijk beeld van de gevoelde prioriteiten in deze (16).

149 Ten slotte zij gewezen op een onderzoek van de Nederlandse Stichting voor Psychotechniek (17). Dit onderzoek, dat gericht was op de persoonlijke meningen over eigen en andermans salaris, geeft van de meeste vermelde resultaten een bevestiging en van geen enkel een ontkenning. Het totaalbeeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is hetzelfde als in het voorgaande werd geschetst.

3.4.3 Objectieve ongelijkheid

150 In de loop van de tijd zijn tal van maatstaven voorgesteld om het ongelijkheidsaspect van een inkomensverdeling tot uitdrukking te brengen. Voor een bespreking van de meest gebruikelijke van deze ongelijkheidsmaatstaven verwijzen wij naar elders (DK 31). Daar werd op grond van technische overwegingen gekozen voor de coëfficiënt van Theil. Ook op grond van meer fundamentele overwegingen verdient die maatstaf onder de meest gebruikelijke de voorkeur. Gegeven de wijze waarop het merendeel van de Nederlandse bevolking blijkens het onderzoek van de rechtvaardigheidscriteria ten aanzien van de inkomensongelijkheid tegen die ongelijkheid aankijkt, brengt de coëfficiënt van Theil die ongelijkheid het best tot uitdrukking (17). Waar in het kader van de objectieve ongelijkheid sprake zal zijn van inkomensongelijkheid wordt daarom steeds bedoeld de inkomensongelijkheid zoals die gemeten wordt met behulp van de coëfficiënt van Theil.

151 Tussen 1950 en 1972 is de inkomensongelijkheid van alle inkomens in Nederland met ten minste een zesde afgenomen. De voornaamste oorzaken hiervan waren de afnemende betekenis van het inkomen uit vermogen, de toeneming van het inkomen ingevolge uitkeringen uit hoofde van de sociale zekerheid, inzonderheid de A.O.W., en de uniformering van het arbeidsinkomen onder invloed van de ingevoerde functieclassificatie. De daling van de ongelijkheid heeft geleidelijk plaatsgevonden en zich over de hele inkomensverdeling uitgestrekt. Niet alleen zijn de uiteinden van de inkomenschaal dichter bij elkaar komen te liggen, ook de verschillen in de tussenliggende posities zijn geleidelijk kleiner geworden (DK 41). Het winst- en kapitaalinkomen is tussen 1950 en 1972 in procenten van het nationale inkomen gedaald van 42,5 tot 30. De uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid namen toe van 6 tot 22%. De bijdrage die hiervan op de afnemende van de inkomensongelijkheid is uitgegaan wordt duidelijk, als we ons realiseren dat in de inkomensverdeling twee derde van het winst- en kapitaalinkomen in het hoogste, tiende deciel gesitueerd is en dat meer dan de helft van de sociale

uitkeringen toevalt aan inkomenstrekkingen in het derde, vierde en vijfde deciel, dat wil zeggen rond het minimumloon (II 65).

De invloed van de functieclassificatie op de ongelijkheid van de verdeling van inkomens uit arbeid is niet binnen een bedrijf of bedrijfstak tot uiting gekomen, maar heeft betrekking op een vermindering van de ongelijkheid tussen bedrijfstakken. Binnen bijna alle bedrijfstakken is de ongelijkheid groter geworden, maar de bedrijfstakken zijn sterk naar elkaar toegegroeid voor wat het gemiddelde inkomen betreft. De invloed van dit laatste is groter geweest dan de invloed van het eerste (DK 46).

152 Aldus is een situatie ontstaan waarin de inkomensverdelingen van mannen en vrouwen (voor zover zelf belastingplichtig) elkaar zo weinig overlappen dat geslacht zo niet rechtstreeks dan toch indirect een factor moet worden geacht die voor het inkomensniveau van belang is. Voorts wordt die situatie gekenmerkt door inkomensverdelingen naar bedrijfstakken, die elkaar in belangrijke mate overlappen onder invloed van de institutionele vormgeving van de loonvorming. Verder is er sprake van inkomensverdelingen naar leeftijdsklassen, die mede ten gevolge van ontwikkelingen ten aanzien van het opleidingsniveau een situatie voor de jongere leeftijdsklassen weerspiegelen, die gunstiger is dan ooit tevoren.

153 Ten slotte zijn er de inkomensverdelingen van beroepsgroepen. Deze verdelingen zullen wat nader worden beschouwd, omdat zij het meest instructief zijn voor de relaties van inkomen met de andere elementen, die hier aan de orde zijn. Dat wij ons daarbij moeten baseren op cijfers met betrekking tot het jaar 1967 om een beeld van de huidige situatie te schetsen valt te betreuren, maar anderzijds is het zo dat de aard van het grondmateriaal voor de inkomensstatistiek het onvermijdelijk maakt dat deze ca. vier jaar na dato gereedkomen (DK 97). In het gunstigste geval zouden daarom thans cijfers over het jaar 1972 ter beschikking staan.

Voor dat jaar is echter geen uitsplitsing naar beroepsgroepen beschikbaar. Het lijkt weinig gewaagd te veronderstellen dat tussen 1967 en 1972 de numerieke waarden van de parameters van de inkomensverdelingen van de beroepsgroepen wel enige verschuivingen te zien zouden hebben gegeven, maar dat de verhoudingen niet fundamenteel anders zouden zijn gebleken.

154 In tabel 11 wordt voor elke onderscheiden beroepsgroep aangegeven hoe het gemiddelde inkomen van de groep zich verhoudt tot het totale gemiddelde inkomen en hoe de verhouding ligt bij de inkomensongelijkheid. Daarbij is het gemiddelde inkomen van elke beroepsgroep gerelateerd aan het gemiddelde inkomen van alle inkomenstrekkingen te zamen en de ongelijkheid binnen elke groep gerelateerd aan de inkomensongelijkheid bij het totaal van alle inkomenstrekkingen. Daarbij zijn ook de categorieën 'gepensioneerden' en 'zonder beroep' in de beschouwing betrokken om het beeld volledig te maken.

Het beroep vertoont een grote samenhang met de hoogte van het inkomen. In categorieën als zelfstandigen, vrije beroepen, employés en arbeiders blijkt de ongelijkheid binnen de restgroep steeds groter dan binnen de andere groepen.

Bij de groepen naar bedrijfstakken ingedeelde zelfstandigen geldt, met uitzondering van de vervoerbedrijven, een positief verband tussen de hoogte van het gemiddelde inkomen en de grootte van ongelijkheid. Het is mede daarom zeer opmerkelijk dat die relatie niet geldt ten aanzien van de zelfstandig werkzame vrije beroepsbeoefenaren. Gegeven de hoogte van

het gemiddelde inkomen is de ongelijkheid bij de accountants enz. erg klein. In tabel 12 is voor de daar onderscheiden beroepsgroepen met uitzondering van de ingenieurs de verhouding gemiddeld inkomen verder uitgesplitst.

Tabel 11. Inkomensniveau en -ongelijkheid naar beroepsgroepen in 1967

Beroepsgroepen	Verhouding gemiddeld inkomen	Verhouding inkomens- ongelijkheid	Aantal x 1000
Zelfstandigen in de nijverheid	2,24	1,07	103
Zelfstandigen in de landbouw	1,30	0,66	208
Zelfstandigen in de handel	2,00	0,95	150
Zelfstandigen in de vervoerbedrijven	1,76	1,08	23
Zelfstandigen in de horecabedrijven	1,84	0,87	23
Overige zelfstandigen	1,86	1,42	42
Accountants, advocaten, architecten, artsen, ingenieurs, notarissen, tand- artsen, veeartsen	6,91	0,63	20
Overige vrije beroepen	2,46	1,30	6
Directeuren van N.V.'s	4,98	0,99	45
Onderwijzend personeel l.o.	1,35	0,45	98
Onderwijzend personeel m.o.	2,21	0,37	27
Onderwijzend personeel h.o.	4,78	0,62	3
Burgerlijk personeel van de overheid	1,36	0,52	233
Administratief personeel	0,90	0,69	481
Handelsreizigers, vertegenwoordigers, verzekeringsagenten, enz.	1,39	0,34	86
Winkelpersoneel	0,40	0,87	182
Politie en militairen	0,87	0,86	127
Vrije beroepen in dienstbetrekking	2,26	0,65	40
Overige employés	1,16	0,93	429
Arbeiders in de landbouw	0,55	0,64	108
Arbeiders in de industrie	0,78	0,34	1450
Overige arbeiders	0,69	0,82	692
Gepensioneerden	0,73	0,72	997
Zonder beroep	0,67	1,72	41
Totaal	1,00	1,00	5613

Bron: C.B.S., Inkomensverdeling 1967 en vermogensverdeling 1968, 's-Gravenhage, 1972.

Tabel 12. De verhouding gemiddeld inkomen voor enige groepen vrije beroepsbeoefenaren in 1967

Accountants	4,54
Advocaten	5,34
Architecten	4,98
Artsen	8,32
Notarissen	8,21
Tandartsen	6,59
Veeartsen	5,39
Totaal (incl. ingenieurs)	6,91

Deze cijfers geven een tamelijk grote spreiding rond het gewogen gemiddelde van 6.91 te zien. Dit maakt de geringe ongelijkheid, die de totale groep kenmerkt, des te opmerkelijker.

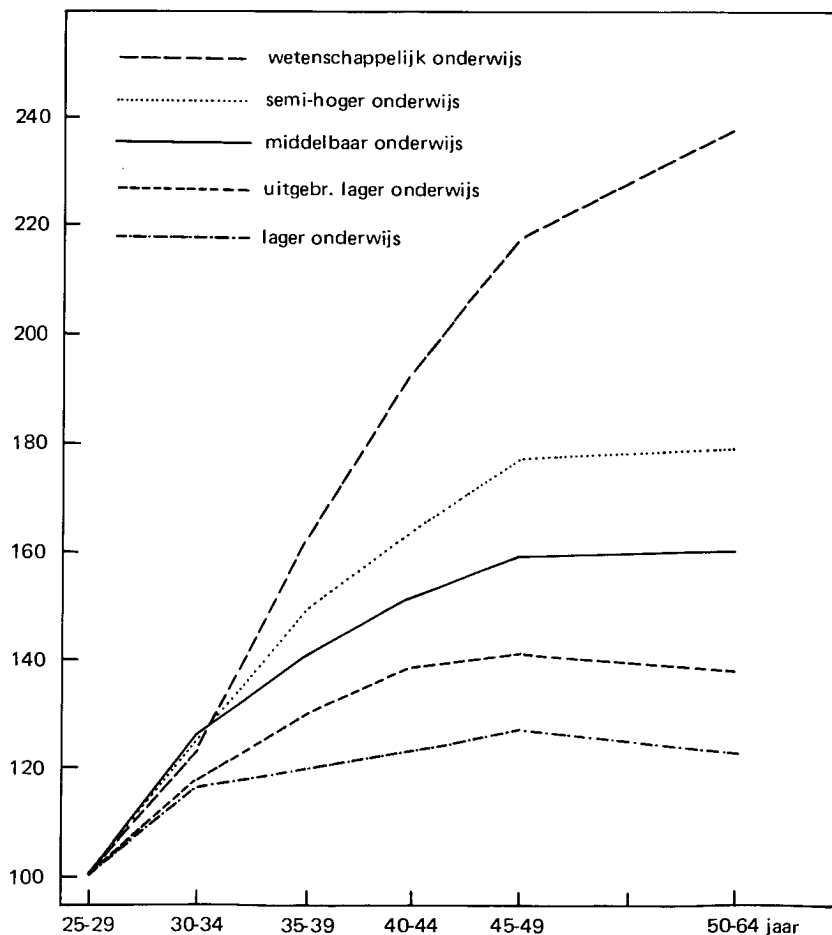
Voorts is voor wat de ongelijkheid betreft de geringe waarde daarvan bij het onderwijzend personeel M.O. opmerkenswaard, alsook de hoge waarde bij de groep zonder beroep. Ten aanzien van deze laatste groep dient te worden bedacht dat hierbij naast duidelijke categorieën ook vermogensbezitters voorkomen, die wel degelijk een beroep uitoefenen, maar voor wie het inkomen uit vermogen groter is dan het inkomen uit arbeid. Van het geringe aan-

tal mensen waarom het hier gaat is een grote bijdrage aan de ongelijkheid binnen de groep afkomstig.

Het gemiddelde inkomen levert opmerkelijke waarden op bij het winkelpersoneel en de arbeiders in de landbouw. Bij het winkelpersoneel is sprake van veel jeugdigen en voorts van veel deeltijdarbeid. Dit laatste vormt ook de verklaring van de relatief grote ongelijkheid in 1967. Bij de arbeiders in de landbouw doet zich iets dergelijks voor onder de benaming seizoenarbeid.

Rekening houdend met de geconstateerde opmerkelijke waarden blijkt een relatie tussen gemiddeld inkomen en ongelijkheid bij in loondienst werkzame personen veel minder duidelijk dan bij de naar bedrijfscategorieën ingedeelde zelfstandigen. Toch blijkt de ongelijkheid bij groepen van in loondienst werkzame personen, rekening houdend met het niveau van het gemiddelde inkomen, wat kleiner dan bij de onderscheiden groepen zelfstandigen. Dit hangt ongetwijfeld samen met de grote mate van institutionalisering, die de inkomensverdeling van in loondienst werkzamen kenmerkt. Dit geldt temeer daar een belangrijk deel van de ongelijkheid van de in loondienst werkzamen samenhangt met de leeftijd. Die ongelijkheid is geïnstitutionaliseerd en hangt niet als bij de zelfstandigen samen met onzekerheid omtrent de hoogte van het inkomen. Uit de loonstructuuronderzoeken van het C.B.S. kan het verband tussen de leeftijd en de inkomenshoogte van diverse functieniveaus worden afgeleid, dat voor in loondienst werkzamen geldt. In figuren 1 en 2 zijn enige van die relaties weergegeven.

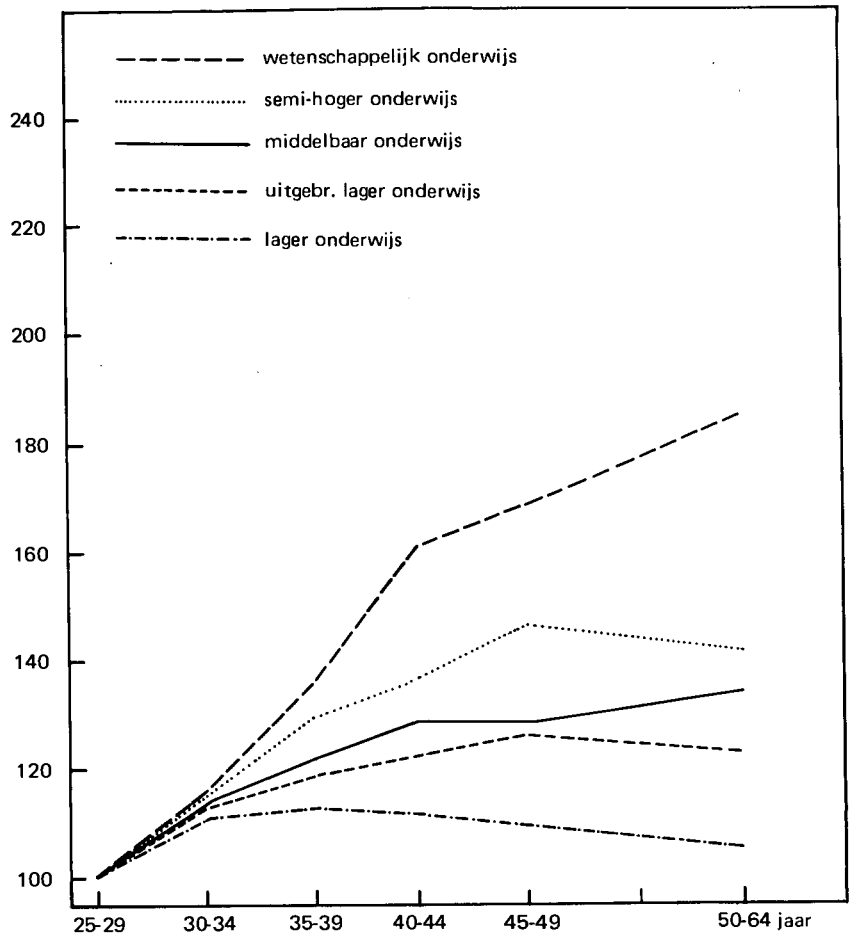
Fig. 1
Verdiende bruto jaarsalarissen (medianen) van mannelijke employés naar leeftijdsgroep en opleidingsniveau, 1972.
Nijverheid, bank- en verzekeringswezen.
(index, salaris leeftijdsgroep 25-29 jaar=100)



Bron: C.B.S., Loonstructuuronderzoek 1972.

Fig. 2

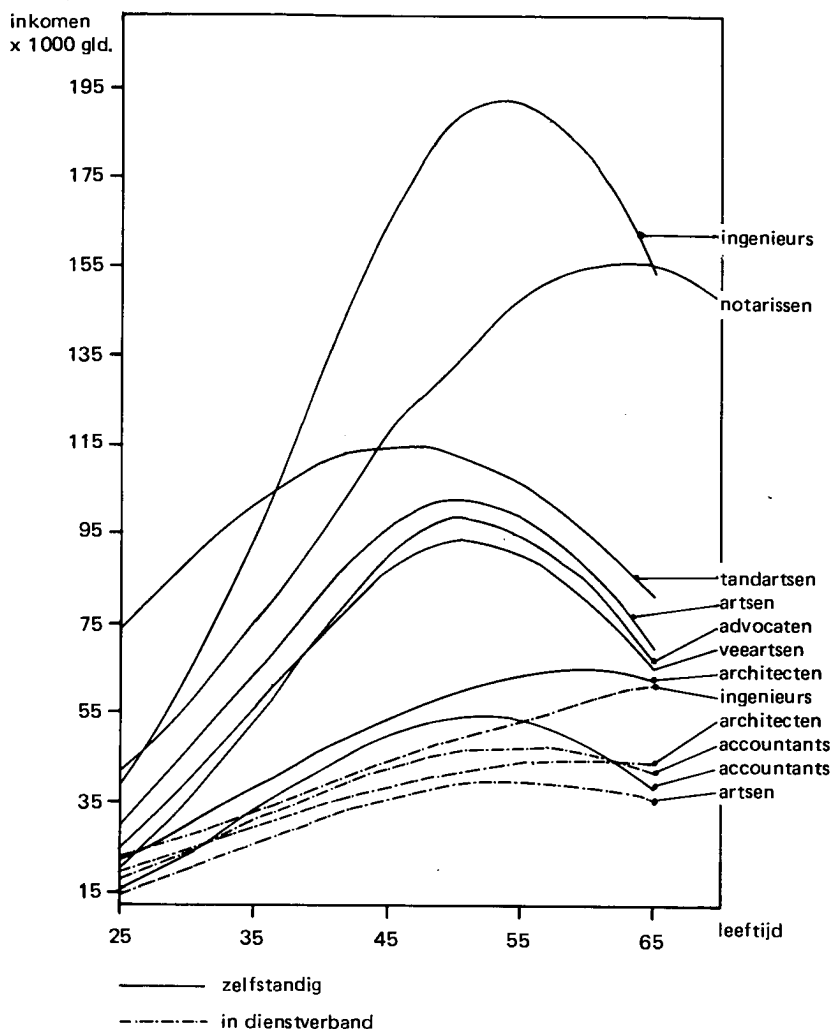
Verdiende bruto jaarsalarissen (medianen) van mannelijke ambtenaren naar leeftijdsgroep en opleidingsniveau, 1972.
Burgerlijke rijksoverheid.
(index, salaris leeftijdsgroep 25-29 jaar=100)



Bron: C.B.S., Loonstructuuronderzoek 1972.

155 Ter vergelijking geeft figuur 3 enige leeftijd-inkomensprofielen voor beoefenaars van vrije beroepen weer (19). Het verloop is bij deze groepen zeer groot en dat maakt de geringe ongelijkheid binnen de groep van accountants, enz. nog opmerkelijker.

— fig. 3 —
 Enige leeftijd-inkomensprofielen voor beoefenaars van vrije beroepen in 1972.



Tot slot wordt het beeld voor deze groep nog eens samengevat. Een hoog gemiddeld inkomen gaat samen met een naar verhouding geringe ongelijkheid. Een uitsplitsing van de groep laat zien dat de gemiddelde inkomens van de afzonderlijke vrije beroepen nogal wat spreiding vertonen. Bovendien worden de beroepen gekenmerkt door leeftijdinkomens-profielen, die aangeven dat een groot deel van de ongelijkheid aan de leeftijd gerelateerd is. Dit betekent dat er nauwelijks sprake kan zijn van een ongelijkheid, die voortvloeit uit onzekerheid ten aanzien van de inkomenshoogte, zoals dat bij de zelfstandigen het geval is. Dit roept de vraag op of er ook bij de vrije beroepen sprake is van een institutionalisering van de vaststelling van de inkomenshoogte (165).

156 Het beeld dat in het voorgaande geschetst werd aan de hand van cijfermateriaal betreffende het totaalinkomen zou voor een deel kunnen worden gedupliceerd op basis van het kerninkomen. Dit begrip is voor ons doel eigenlijk meer adequaat dan het totaalinkomen, omdat het kerninkomen een inkomenstrekker typeert in zijn sociale functie. Nieuwe informatie levert die exercitie niet op omdat de aard en de richting van de relevante ontwikkelingen voor het kerninkomen dezelfde zijn geweest als voor het totaalinkomen.

Daarom blijft de presentatie van dat materiaal achterwege en wordt daarvoor naar elders verwezen (20).

3.4.4 Oorzaken en gevolgen

157 De inkomensverdeling is gedurende de afgelopen twee eeuwen bij voortdurend voorwerp van studie geweest. Opmerkelijk daarbij is dat het vraagstuk van de inkomensverdeling gedurende lange tijd als een bij uitstek economisch vraagstuk werd beschouwd. Dit heeft nogal wat consequenties gehad voor de aard en de inhoud van de theorieën, die ter verklaring van de inkomensverdeling werden voorgesteld. De theorieën leggen sterk de nadruk op de factoren, die tot het onderzoeksterrein van de economische wetenschap worden gerekend, wat betekent dat de verklaring zich veelal richt op de beloning van de produktiefactoren zoals bijvoorbeeld arbeid en kapitaal. Bovendien zijn de theorieën meestal partieel in die zin dat zij zich richten of op het aanbod van of op de vraag naar produktiefactoren, met name daar waar binnen een produktiefactor, zeg arbeid, diverse kwaliteiten worden onderscheiden. Ten slotte blijkt ook de invalshoek, die men bij het opstellen van een theorie kiest, in belangrijke mate bepalend voor de resultaten, waartoe de theorie leidt, en de keuze van de invalshoeken vertoont een grote verscheidenheid.

158 Zo beschouwt de micro-economische benadering het inkomen als de resultante van de confrontatie van vraag en aanbod op de markt voor produktiefactoren. De prijs voor produktieve diensten wordt aldus geacht op 'objectieve' wijze tot stand te komen. Deze benadering veronderstelt een grote mate van flexibiliteit, ook in neerwaartse richting, van de onderscheiden beloningsvoeten, opdat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Binnen deze benadering concentreert de 'human capital'-benadering zich op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Verscheidene kwaliteiten arbeid worden onderscheiden, die verschillen naar opleidingsniveau. Een kwaliteitsverbetering wordt eenzijdig beschouwd als een investering van opleidingskosten en tijd (gederfd inkomen) in de verwachting van een hoger inkomen later. Inkomensverschillen worden aldus gerelateerd aan verschillen in de gevolgde opleiding.

De 'education planning'-benadering concentreert zich op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Men kiest voor een relatie tussen de inzet aan produktiefactoren en de daaruit voortvloeiende produktie bij een bepaalde stand van de techniek en leidt daaruit een vraag af naar verschillende kwaliteiten arbeid, die weer naar opleidingsniveau verschillen. Inkomensverschillen worden dan verklaard uit de discrepanties tussen het feitelijk aanbod en de berekende vraag. Een synthese van beide benaderingen kan onder meer worden aangetroffen in de theorie, die Tinbergen heeft voorgesteld. Daarmee wordt een lognormale verdeling van het inkomen gegenereerd, waarmee de feitelijke inkomensverdeling een grote gelijkenis vertoont. Ook hier vormen opleidingsverschillen de voornaamste verklaring van inkomensverschillen.

159 De vooronderstelling van flexibele beloningsvoeten, waarvan de micro-economische benadering zich bedient, maakt het onmogelijk fundamentele onevenwichtigheden als werkloosheid en kapitaaloverschot te verklaren. In deze lacune werd voorzien door de macro-economische benadering, die het economisch stelsel opvat als een evenwichtzoekend systeem. Verstoringen van buiten het systeem kunnen tijdelijk leiden tot onderbenutting van de produktiefactoren. Deze benadering maakt het mogelijk te verklaren

waarom aanbieders van arbeid of kapitaal tijdelijk van een inkomen verstoken kunnen blijven.

De arbeidseconomie ('labor economics') richt zich, gegeven de vraag naar en het aanbod van arbeid, op de verklaring van inkomensverschillen in termen van verschillen in functies, verschillen in produktiviteitsontwikkeling tussen bedrijfstakken en dergelijke.

160 Overziet men het totaal van de economische theorieën, die ter verklaring van de inkomensverdeling zijn voorgesteld (DK 50), dan kan worden vastgesteld dat de keuze van de invalshoek veelal werd ingegeven door ontwikkelingen, die ten tijde van de opstelling ervan wellicht actueel waren, maar hun geldingskracht inmiddels verloren hebben. Voorts is het zo dat de gekozen uitgangspunten van verschillende theorieën met elkaar in strijd zijn, zodat het niet mogelijk is tot een integratie van partiële theorieën te komen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat het toenemend belang van niet-economische factoren in het proces van de inkomensverdeling de theorieën aan betekenis doet verliezen.

161 Tot die niet-economische factoren behoren: de wetgeving, die bedoelt apert onaanvaardbare situaties te voorkomen; de coalitievorming, die de inkomensverdeling in belangrijke mate beïnvloedt; de institutionalisering van de loonvorming en van de vaststelling van tal van loonverschillen, waardoor een zekere starheid in de inkomensverdeling geïntroduceerd is; het stelsel van de sociale zekerheid, dat van grote invloed geweest is en nog is; en ook de belastingwetgeving, waarvan thans algemeen wordt erkend dat die inkomensverdeling vóór aftrek van belastingen niet onberoerd laat. De economische theorieën, die ter verklaring van de inkomensverdeling werden voorgesteld, zien geen kans aan deze factoren op adequate wijze recht te doen.

De belangstelling van andere vakgebieden voor de inkomensverdeling is betrekkelijk recent en het hoeft daarom geen verwondering te wekken dat de bijdragen van die kant tot de verklaring van de inkomensverdeling tot op heden weinig spectaculair zijn.

162 Voor zover dergelijk onderzoek aanwezig is is het vooral beschrijvend van aard. Als zodanig laat het zien dat de invloed van instituties groot is, maar doordat men zich op deelgebieden richt wordt deze algemene uitspraak verbijzonderd naar deelgebieden en naar soorten instituties. Drie van dergelijke onderzoeken werden in het kader van deze studie uitgevoerd. De voornaamste resultaten ervan worden kort samengevat.

163 De Vakgroep Sociologische Economie van de faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Groningen heeft vastgesteld dat er internationaal gezien een opmerkelijke samenhang bestaat tussen de verschuiving van winst- en kapitaalinkomen naar sociale uitkeringen en het tempo van de ontwikkeling van wetenschap en techniek zoals die in de economische groei tot uitdrukking komt. Het bestaan van deze samenhang duidt er al op dat die verschuiving in de afgelopen 25 jaar aanzienlijk is geweest.

Bovendien is het zo dat ons land internationaal gezien uit de pas loopt, in die zin dat die verschuiving hier groter was dan in het kader van die samenhang kon worden verwacht. Omdat het winst- en kapitaalinkomen voor een belangrijk deel bij de hogere inkomens geconcentreerd is en de sociale uitkeringen bij de lagere inkomens, heeft deze ontwikkeling in een aanzienlijke inkomensnivellering geresulteerd. De nivellering heeft echter nauwelijks betrekking gehad op het inkomen uit arbeid indien dat wordt beschouwd ex-

clusief de premies voor de sociale zekerheid (II). Voor zover er van nivelleringsprake is geweest heeft die plaatsgevonden op grond van een introductie van nieuwe instituties in het verdelingsproces en een uitbouw van reeds bestaande instituties.

164 Het Economisch Instituut Tilburg heeft nagegaan of de ontwikkeling van de inkomens bij de overheid als werkgever strak gereguleerd is. Dit onderzoek werd ingegeven door de indruk dat de carrièrepatronen van werknemers bij bedrijven en overheid in hoge mate vastgelegd zijn en dat functieverandering daaraan nauwelijks afbreuk doet. In het kader van deze studie werd daartoe gekozen voor de overheid als werkgever. Op grond van het weinige beschikbare empirische materiaal kon niettemin worden vastgesteld dat er van een uitermate strakke opbouw van salarislijnen sprake is.

Bovendien kon worden vastgesteld dat de hypothese dat ambtenaren, die in hogere salarisschalen worden aangesteld, na een aantal jaren een grotere spreiding over de salarisschalen vertonen dan degenen, die in lagere schalen worden aangesteld, in het beschikbare empirische materiaal geen steun vindt (CR).

165 De Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek (SISWO) te Amsterdam heeft de stand van zaken met betrekking tot de institutionalisering van de inkomensvorming beschreven voor een zestal z.g. vrije beroepen (BG). Kenmerkend voor dergelijke beroepen is dat degenen die ze uitoefenen daarbij een zeer hoge mate van autonomie hebben.

Beroepsbeoefenaren zijn onder omstandigheden in staat geweest om door verenigd optreden de uitoefening van het beroep geheel in eigen beheer te krijgen. Er wordt aan het beroep een domein toegekend waarbinnen het geheel autonoom kan worden uitgeoefend. De relatie tussen producent en afnemer wordt door de beroepsbeoefenaar bepaald, zowel wat de prijs als de inhoud van het aangeboden goed (een dienst) betreft. De markt wordt beheerst door middel van een regulering van de opleiding en de toelating tot het beroep en door de handhaving van een gedragscode. De controle op de beroepsbeoefenaren heeft men in eigen hand door middel van tuchtrechtspraak. Een beroep kan alleen op deze wijze als 'professie' geïnstitutionaliseerd worden als daarvoor voldoende maatschappelijke steun aanwezig is.

Andere groepen beroepsbeoefenaren lukt het niet – en zij proberen het vaak ook niet – een domein te creëren waarbinnen zij autonoom zijn. De reden kan zijn dat hun beroep al geheel is geïncorporeerd in een arbeidsorganisatie en zij dus over de uitoefening geen zeggenschap hebben. Waar de beroepsinhoud grotendeels door anderen wordt bepaald en men ingeklemd zit tussen een veelheid van beroepsbeoefenaren in een productieproces heeft een claim op autonomie in een eigen domein weinig kansen. Deze beroepsbeoefenaren organiseren zich in vakverenigingen die zich toeleggen op de verdeling van beloningen.

Bij de bestudering van het zestal vrije beroepen (21) bleken er veranderingen gaande te zijn die de functie van de beroepsvereniging niet ongemoeid laten. Meer en meer worden dit soort beroepen niet meer zelfstandig maar in dienstverband uitgeoefend. Het beroep wordt daarmee ondergeschikt gemaakt aan het doel van de arbeidsorganisatie waarin het is opgenomen en verschilt in beginsel niet meer van andere in die organisatie uitgeoefende beroepen. Daarnaast wordt de autonomie, voor zover die nog aanzienlijk is, steeds meer aan kritiek onderworpen. Deze veranderingen in de publieke opinie maken het de overheid mogelijk hier en daar regelend op te

treden. De overheid kan de autonomie in de beroepsuitoefening dan wel de autonomie in de vaststelling van de beloning aantasten.

De belangen van de leden van de beroepsverenigingen gaan uiteenlopen nu steeds meer van hen het beroep niet langer zelfstandig maar in dienstverband uitoefenen. Niet steeds weet de vereniging daar adequaat op te reageren, wat zijn daadkracht vermindert.

De hier getekende processen zullen zich voortzetten. De ruimte voor zelfstandige vaststelling van het beroepsdomein door deze beroepsbeoefenaren vermindert voortdurend. Onderhandelingen zullen zich meer concentreren op de beloningen. De beroepsverenigingen zullen ofwel uit het proces van belangenbehartiging verdwijnen ofwel zich als vakbond gaan opstellen. De onderhandelingen die veelal het karakter hadden van vertrouwelijk overleg met de tegenspeler zullen zich meer in de openbaarheid gaan afspelen.

166 De conclusie die aan het onderzoek van het SISWO kan worden ontleend is dat waar grote groepen mensen een zeer groot belang hechten aan de diensten van een bepaalde groep vrije-beroepsbeoefenaren (bijvoorbeeld artsen) de positie van die groep sterk is, maar dat door autonome maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeleid die positie steeds meer aan kracht inboet en dat de organisatie van die groepen niet is toegesneden op een effectieve bestrijding van die ontwikkelingen of de gevolgen ervan.

Verwacht mag daarom worden dat aan de uitzonderingspositie van deze groepen in het institutionele kader van de inkomensvorming en -verdeling een einde zal komen.

167 Behalve beschrijvend onderzoek met betrekking tot de institutionele structuur is er ook nogal wat beschrijvend onderzoek geweest dat zich richtte op de samenhangen van de inkomensverdeling en de verdeling van kenmerken als leeftijd, geslacht, onderwijs, sociaal milieu en dergelijke. Die onderzoeken (DK 63) hebben slechts betrekkelijk weinig betekende samenhangen vastgesteld. Vaak was de samenhang veel kleiner dan op grond van a priori overwegingen werd verwacht. Dat heeft tot nogal wat methodologische discussies rond die onderzoekingen aanleiding gegeven. Daarom is het plezierig dat er nu een – weliswaar buitenlands – onderzoek verricht is, waarin aan de methodologische bezwaren in verregaande mate is tegemoet gekomen en dat niettemin tot gelijklopende conclusies komt (22).

Al te zeer hoeft dit resultaat echter niet te verbazen want reeds eerder werd vastgesteld dat objectieve variabelen bij de vaststelling van functie-inkomens een veel minder belangrijke rol spelen dan subjectieve belevingsfactoren en waarden.

168 Deze studie van Taubman biedt bovendien steun aan enige hypothesen die zich laten formuleren op grond van het reeds aangehaalde onderzoek van Malotaux c.s. (23). In 091 werd gesteld dat (de schaal van) het aanvangssalaris van een functie wordt vastgesteld op grond van de complexiteit van die functie, dat die complexiteit bij de selectie van kandidaten voor die functie vooral wordt uitgedrukt in termen van abstraherend denkvermogen en dat de genoten opleiding daarvoor in eerste aanleg als criterium wordt gehanteerd. Dit laat de vraag nog open, waardoor de ontwikkeling van het inkomen dat in de loop van de jaren wordt genoten wordt bepaald. Het werk van Malotaux suggereert twee bronnen voor differentiatie in aanvankelijk gelijke inkomens. In de eerste plaats de gemiddelde kwaliteit van de functieervulling. Het gaat niet zozeer om de uitschieters naar boven of naar beneden, in de loop van de tijd, maar om het kwaliteitsniveau dat in doorsnee wordt bereikt.

Voorts zou ook de wijze waarop een functionaris zijn taak inricht van betekenis zijn. Het gaat daarbij dan met name om het verkrijgen van een gelijkmatige 'belasting met complexiteit' in de loop van de tijd. Wie kans ziet aan zijn functie zo vorm te geven dat de ingewikkeldheid van de taken van dag tot dag dezelfde is, scoort hoger dan wie regelmatig een situatie laat ontstaan waarin het aantal variabelen en relaties daartussen, die bij beslissingen een rol spelen, nodeloos groot wordt. De inrichting van de functie, aldus opgevat, staat niet los van de kwaliteit van de functievervulling, maar kan daarvan wel worden onderscheiden.

Beide elementen zouden de voornaamste determinanten van de inkomensontwikkeling van een individu zijn.

Het materiaal waarop Taubman zich baseert laat zien dat de differentiatie in aanvankelijk gelijke inkomens zich eerst na 5 tot 7 jaar gaat voltrekken en met behulp van een controle over een groot aantal relevante variabelen worden resultaten verkregen die de geformuleerde hypothesen bevestigen. Het enige bezwaar dat tegen deze redenering kan worden ingebracht betreft de definiëring van de opleiding. Taubman heeft tot nu toe de opleiding afgemeten aan het aantal met goed gevolg doorlopen schooljaren en het niveau van de opleiding nog niet expliciet in de beschouwing betrokken.

169 Bovendien moet bij de hypothesen nog een drietal kanttekeningen worden gemaakt. De eerste betreft de verschijningsvorm van de inkomensontwikkeling. Het is niet nodig dat die ontwikkeling zich binnen dezelfde functie voltrekt. De genoemde factoren zijn ook belangrijke criteria bij promotie naar hoger bezoldigde functies.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de hypothesen als zodanig geen uitsluitel geven over het grote verschil in leeftjtdinkomens-profielen naar opleidingsniveau. In hoeverre dit verschil voortvloeit uit de in de hypothesen vermelde bronnen en in hoeverre de hiërarchische opbouw van de arbeidsorganisatie hiervoor de verklaring vormt is hiermee niet aangegeven.

De derde kanttekening betreft de verhouding tussen de genoemde hypothesen en de in het onderzoek van het Economisch Instituut Tilburg gesignaleerde strakke opbouw van salarislijnen (164). Bestaat er een spanning tussen die strakke opbouw, die op een hoge mate van institutionele bepaaldheid van de inkomensontwikkeling wijst, en de rol van de genoemde bronnen voor differentiatie in aanvankelijk gelijke inkomens? Nader onderzoek zal hier uitkomst moeten bieden.

3.4.5 Toekomstige ontwikkelingen

170 De daling van de inkomensongelijkheid zoals die in de afgelopen 25 jaar heeft plaatsgevonden hield vooral verband met de op- en uitbouw van het stelsel van de sociale zekerheid. De nivellerende invloed daarvan is nagenoeg uitgewerkt (DK 93). Een eventuele verdere daling van de inkomensongelijkheid zal binnen het inkomen uit arbeid moeten plaatsvinden.

171 Het welslagen van een beleid dat gericht is op een nivellering van arbeidsinkomens is in hoge mate afhankelijk van het antwoord op de vraag of het mogelijk zal blijken dat beleid tot alle inkomens uit te strekken. Op grond van autonome maatschappelijke ontwikkelingen rond de beroepsgroepen, die daar thans niet onder vallen, lijken de vooruitzichten in dit opzicht niet ongunstig.

172 De daling van de inkomensongelijkheid die daardoor mogelijk wordt zal de vorm aannemen van een afnemings van het aantal hoge inkomens zonder dat dit zal leiden tot een systematische verhoging van de lagere inkomens. Het instrumentarium om de ruimte die daardoor ontstaat ten behoeve van de lage inkomens aan te wenden ontbreekt thans.

3.5 Vermogen

3.5.1 Inleiding

173 Reeds eerder (002) werd aangegeven dat 'bezit' in deze studie wordt verengd tot 'vermogen'. Dit is noodzakelijk om aansluiting te kunnen vinden bij het beschikbare empirische materiaal. Omdat de daarin gehanteerde definitie van vermogen vrij ruim is lijkt deze beperking een redelijke benadering te bieden. De definitie die in beginsel wordt aangehouden is ontleend aan de Wet op de Vermogensbelasting.

Vermogen is dan de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden. Daarbij worden onder bezittingen en schulden verstaan de zaken resp. verplichtingen waaraan in het economisch verkeer waarde kan worden toegekend.

174 Problemen ontstaan in dit opzicht eerst doordat voor de vermogensbelasting een aantal componenten van het privévermogen zijn vrijgesteld en er daarenboven sprake is van een belastingvrije voet, waardoor een groot aantal kleine vermogens niet in het empirisch materiaal zijn opgenomen. Volgens een schatting uit 1967 liggen de bedragen die wel en die niet in het empirisch materiaal voorkomen in dezelfde orde van grootte (1).

175 Door uit te gaan van de genoemde definitie richt de aandacht zich op de personele vermogensverdeling. Daarnaast zijn er collectieve vermogens. Geruime tijd al is er een ontwikkeling gaande waarbij een toenemend deel van de vermogensvorming in enigerlei vorm op collectieve wijze plaatsvindt en derhalve niet in de personele vermogens tot uitdrukking komt. De particuliere vermogens van f 50 000 en meer in 1971 worden op een vijfde geschat van de omvang van de kapitaalgoederenvoorraad van bedrijven in dat jaar (2). Rekening houdend met het deel van de vermogens, dat buiten de statistieken blijft, betekent dit toch dat een belangrijk deel van het nationale vermogen niet onder de Wet op de Vermogensbelasting valt en dus niet in het empirisch materiaal over de vermogensverdeling tot uitdrukking kan komen.

176 Het is wel zo dat het nog maar de vraag is in hoeverre de vermogens van de overheid, van verenigingen, stichtingen, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen uit een oogpunt van verdeling relevant zijn. Voor de vermogens van de pensioenfondsen is dat zeker het geval omdat de pensioenrechten van bijv. ambtenaren dezelfde functie vervullen als het vermogen van bijv. zelfstandigen. Voor de vermogens van de verzekeringsmaatschappijen ligt de beantwoording van de vraag al moeilijker, omdat daarbij een onderscheid van de aard van de verzekering en daaraan te ontleenen rechten op zijn plaats lijkt. Hetzelfde geldt voor de vermogens van verenigingen en stichtingen.

Hoe het ook zij, het beschikbare empirische materiaal heeft uitsluitend op de personele vermogensverdeling betrekking en daartoe worden de beschouwingen hier dan ook beperkt.

3.5.2 *Subjectieve ongelijkheid*

177 Wat de perceptie van de vermogensverdeling betreft ontbreekt nage-
noeg iedere informatie. Onderzoeken zoals in het voorgaande werden ge-
noemd in verband met de subjectieve ongelijkheid ontbreken met betrek-
king tot de ongelijkheid van de vermogensverdeling.

Op zich is dit niet zo verwonderlijk wanneer men bedenkt dat de vermo-
gensverdeling in de politieke discussies momenteel weinig aandacht krijgt.
Dit gebrek aan belangstelling doet zich ook voor bij de wetenschapsbeoefe-
naars, zulks hier te lande in tegenstelling tot de belangstelling voor de onge-
lijkheid van inkomensverdeling.

In de jaren vijftig was deze belangstelling er wel.

Ten einde de ongelijkheid te reduceren richtten de politieke denkbeelden
zich toen vooral op bezitsvorming (3).

In het begin van de jaren zestig raakte deze kwestie steeds meer op de ach-
tergrond.

178 Recent echter valt er weer een zekere belangstelling op dit terrein
waar te nemen.

Het wetsontwerp inzake de vermogensaanwasdeling (juli 1976) werd wel-
iswaar primair geïntroduceerd in het kader van het te voeren inkomensbe-
leid, maar ook de vermogensherverdeling wordt als één van de doelstellin-
gen genoemd.

179 De gesignaleerde leemte in de belangstelling voor de vermogens-
verdeling betekent echter niet dat aan elementen die onderdeel van het
vermogen uitmaken geen aandacht besteed zou zijn. Zo was bijv. het woning-
bezit lange tijd (en is het nog steeds) een belangrijk politiek discussiepunt
en zijn omtrent de beleving van de woning (en woonsituatie) een aantal
onderzoekingen gedaan.

Dergelijke onderzoekingen zijn echter uit het oogpunt van de vermogens-
ongelijkheid te fragmentarisch om daaraan conclusies over de beleving
van de vermogensongelijkheid te ontlenuen.

3.5.3 *Objectieve ongelijkheid*

180 Traditioneel wordt de vermogensverdeling naar analogie van de inko-
mensverdeling opgevat als de frequentieverdeling van vermogensbezitters
over een aantal onderscheiden omvangsklassen voor het vermogen. Deze
vermogensverdeling wordt aangegeven met het begrip 'personele vermo-
gensverdeling'.

De personele vermogensverdeling echter geeft een onvolledig beeld van
de thans bestaande vermogensverhoudingen. In het verleden was deze
weergave aanzienlijk beter doordat iedere vorm van vermogen vrijwel
steeds aan de bezitters ervan kon worden toegerekend. In de loop van de tijd
echter is deze mogelijkheid steeds meer verloren gegaan doordat er omvang-
rijke collectieve vermogens ontstonden. Er heeft als het ware een deperso-
nalisatie van de eigendoms- en vermogensverhoudingen plaatsgevonden.
Over de omvang van deze onpersoonlijke, collectieve vermogens is nage-
noeg geen informatie beschikbaar, zodat hier, om toch een zeker inzicht in
de objectieve ongelijkheid te krijgen, wordt volstaan met de personele ver-
mogensverdeling.

181 In tabel 13 is voor de jaren, waarover in de na-oorlogse periode gege-
vens van de personele vermogensverdeling beschikbaar zijn, de ongelijk-

heid in deze verdeling door middel van de coëfficiënt van Theil weergegeven.

Om de ontwikkeling in de ongelijkheid van de vermogensverdeling in de opeenvolgende jaren te kunnen beoordelen zijn de vermogens gecorrigeerd voor de waardedaling van het geld door alle vermogens uit te drukken in prijzen van hetzelfde jaar (1952). Bovendien is het beschikbare cijfermateriaal getransformeerd naar voor alle jaren zelfde grootteklassen, aangezien onder invloed van de inflatie in het beschikbare cijfermateriaal de klasse-indeling in de loop van de tijd verandert en de waarde van de ongelijkheidsmaatstaf door die veranderingen wordt beïnvloed (4).

Ten slotte is het zo dat ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de verdelingen in de loop van de tijd voor sommige jaren de frequenties in de laagste omvangsklassen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Dit hangt samen met de ontwikkeling van de belastingvrije voet in de loop van de tijd en de differentiatie die daarin heeft plaatsgevonden. Dit impliceert dat uitsluitend vermogens van f 40 000,- en groter in guldens van 1952 worden beschouwd. In guldens van 1977 betekent dit dat het gaat om vermogens van ca. f 130 000,- en groter.

Tabel 13. De vermogensongelijkheid volgens de coëfficiënt van Theil

1947	0,537	1959	0,575	1968	0,547
1951	0,536	1960	0,624	1969	0,559
1953	0,539	1961	0,675	1970	0,544
1954	0,547	1963	0,640	1971	0,534
1955	0,612	1964	0,594	1973	0,527
1956	0,641	1965	0,613		
1958	9,548	1967	0,536		

Bij de interpretatie van deze cijfers dient te worden bedacht dat vermogen – anders dan inkomen – een voorraadgrootte is waarvan op een peildatum de omvang wordt vastgesteld. Dit betekent dat tal van ontwikkelingen zich eerst na verloop van tijd zichtbaar doen gelden. Omdat in het algemeen geldt dat vermogens naarmate zij groter zijn voor een groter deel in aandelen zijn belegd, is er sprake van een parallel tussen de vermogensongelijkheid en de algemene indices voor de beurswaarde van aandelen. Deze parallel verklaart een belangrijk deel van de fluctuaties die de cijfers uit tabel 13 vertonen.

Een breuk vertoont de cijferreeks in 1958 in verband met de toen doorgevoerde herkapitalisatie. Aan de daling met 15% van 1956 op 1958 mag niet de betekenis van een zo grote nivellering in de vermogensverdeling worden toegekend. De invoering van de wet op de vermogensbelasting 1964 heeft de waarde van de ongelijkheid waarschijnlijk ook niet onberoerd gelaten. De gedifferentieerde waarderingsgrondslagen, die nog dateerden uit 1892, werden toen door een algemene waarderingsgrondslag vervangen. Het is onduidelijk op welke wijze dit de waarde van de ongelijkheid heeft beïnvloed.

Tegen deze achtergrond kan worden vastgesteld dat er tot het begin van de jaren zestig sprake is geweest van een denivellering, dat het beeld van de jaren zestig geen duidelijke tendens vertoont en dat er in de jaren zeventig van een zekere nivellering sprake is. Zonder nader onderzoek kan echter niet worden vastgesteld of de verklaring van deze ontwikkeling geheel gegeven is met de ontwikkeling van de aandelenkoersen of dat er nog additionele factoren in het geding zijn geweest.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de ontwikkeling van de vermogensongelijkheid na de Tweede Wereldoorlog weinig spectaculair is geweest en geen duidelijke trend te zien heeft gegeven.

3.5.4 Oorzaken en gevolgen

182 In par. 3.5.3 is reeds opgemerkt – in verband met het onvolledige karakter van de personele vermogensverdeling – dat zich in de laatste 25 jaar een belangrijke depersonalisatie in de eigendoms- en vermogensverhoudingen heeft voorgedaan. In het verleden was het verband tussen vermogen en eigendom zeer sterk. Toen was de nationale kapitaalgoederenvoorraad opgebouwd uit deeltjes die elk afzonderlijk aan iemand toebehoorden, die het eigendom waren van natuurlijke personen.

Dit is reeds lang niet meer het geval. Er hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die hebben geleid tot het ontstaan van omvangrijke collectieve vermogens, waardoor het aandeel van de persoonlijke vermogens in het totale vermogen is afgenomen.

183 De belangrijkste van deze ontwikkelingen zijn als volgt samen te vatten:

- de toenemende betekenis van de overheid in onze samenleving gaat gepaard met een zowel absoluut als relatief toenemende omvang van het vermogen van de staat. De staatseigendom is een vorm van eigendom, die niet tot een particulier eigenaar kan worden herleid;
- de door particuliere personen al dan niet bij de wet geregelde vorming van vermogens via pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen is gericht op het garanderen van toekomstige inkomens. Deze vermogens kunnen door particulieren niet worden verhandeld, waardoor een nieuwe, lossere vorm van eigendom ontstaat. De beleggingen van pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen – overigens veelal in de sfeer van de overheid – kunnen niet tot de particuliere bezitters ervan worden herleid. Het gaat hier om een collectief eigendom van een bepaalde groep. De vermogensvorming via pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen heeft een hoge vlucht genomen. Zo beliepen in 1974 de besparingen via levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen ruim f 11 mld., hetgeen bijna 10% bedroeg van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen;
- bij met aandelenkapitaal gefinancierde ondernemingen laten verschillen tussen het eigen vermogen en de beurswaarde van het aandelenkapitaal – al dan niet positief – zich evenmin onderbrengen bij het private vermogen in particuliere eigendom. Ook hier is sprake van een subjectloze vorm van eigendom, die meer betekenis kreeg naarmate de naamloze, rechtspersoonlijkheid genietende vennootschap frequenter ging voorkomen;
- de vrije waarde van een verpacht object kan niet geheel op naam van de eigenaar worden geboekt en dat gebeurt in rechte bij verkoop dan ook niet. Het rechtens erkende vruchtgebruik houdt in dat in het gepachte goed voor de pachter een stuk vermogensobject ontstaat, dat een inkomen oplevert. Naarmate de grond schaarser wordt, neemt de betekenis van deze onpersoonlijke vermogenstitels toe;
- een soortgelijke constructie is denkbaar ten aanzien van de verhuurde woning. In het economische verkeer verschilt de waarde van een verhuurde woning van die van een vrije woning. Voor de rechtens erkende huurder is in feite een vermogenstitel ontstaan, die in een recht op woongenot tot uitdrukking komt.

Naarmate het aandeel van de huur in het besteedbaar inkomen toeneemt, wordt de betekenis van deze vermogenstitels groter en naarmate het eigenhuizen-bezit relatief toeneemt weer kleiner.

184 Genoemde ontwikkelingen geven aan dat het om omvangrijke vermogens gaat, die onpersoonlijk worden gevormd en niet in de personele vermogensverdeling tot uiting komen. Hoe groot het aandeel ervan in het nationale vermogen is, valt echter niet met nauwkeurigheid te zeggen. Zoals gesteld ontbreekt hiervoor de informatie.

185 De beschreven veranderingen die zich met betrekking tot de personele vermogens hebben voorgedaan, zijn gepaard gegaan met een aantal ontwikkelingen die op de betekenis van het persoonlijke vermogensbezit invloed hebben uitgeoefend.

Op de eerste plaats is de beheersmacht van het vermogensbezit kleiner geworden; dit is geschied zowel op basis van vrijwilligheid als ten gevolge van door de overheid gevoerd beleid.

Van overheidswege zijn tal van maatregelen genomen die de beschikingsmacht van het vermogen beïnvloeden. Deze maatregelen zijn als volgt te groeperen:

- maatregelen die de richting beïnvloeden waarin het vermogen wordt aangewend, bijvoorbeeld vestigingsbeleid voor bedrijven, investeringsbeperkingen (Wet selectieve investeringsregeling), investeringssubsidies, -af trek e.d.;
- maatregelen die de met het vermogen te behalen opbrengst beïnvloeden, bijvoorbeeld huurbeheersing, pachtwetgeving;
- maatregelen die meer gericht zijn op de beïnvloeding van de immateriële kanten die aan het vermogensbezit zijn verbonden en die beogen willekeur, misbruik, hinder e.d. tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het ontslagrecht van werknemers, bestemmingsplannen e.d.

Veel van de genomen maatregelen zijn niet in eerste instantie genomen om het vermogensbezit te beïnvloeden, maar waren gericht op andere doelstellingen, waarbij genoemde gevolgen voor het vermogen als nevengevolgen optraden. Zo is bijvoorbeeld het huurbeleid geruime tijd onderdeel geweest van het loon- en prijsbeleid. De vermogensaanwasdeling is de eerste aanzet tot een beleid ten aanzien van de vermogensverdeling dat door overwegingen van spreiding wordt ingegeven.

Ook de geluiden die thans over de speculatiewinstbelasting zijn te vernemen hebben betrekking op ongelijkheidsoverwegingen en wel met name voor zover het gaat om de mogelijkheid vermogen te vormen.

186 Naast deze min of meer dwangmatige beïnvloeding van de beheersmacht van personele vermogens – die in veel gevallen neerkomt op een beperking – wordt deze macht ook in een aantal situaties op vrijwillige basis beperkt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer vermogen wordt gebruikt voor de aanschaf van aandelen van beleggingsmaatschappijen. Aandeelhouders delegeren dan de beschikingsmacht over hun vermogen aan functionarissen, die deskundig zijn op het betreffende gebied en derhalve beter in staat worden geacht de doelstellingen te realiseren die de vermogensbezitter wil bereiken dan hij dit zelf kan doen.

187 In de periode voor de Tweede Wereldoorlog werd het personele vermogensbezit nauwelijks door overheidsmaatregelen beïnvloed omdat aan het vermogen de functie werd toegekend bepaalde risico's en onzekerheden te dragen. Om deze reden werden de successierechten en de vermogensbelasting laag gehouden.

De snelle ontwikkeling van de sociale zekerheid in ons land na de Tweede Wereldoorlog maakte echter deze functie van het persoonlijk vermogen in belangrijke mate overbodig, zodat individuele vermogensbezitters voor ge-

noemde risicodekking met minder vermogen zouden kunnen volstaan. In de sfeer van het overheidsbeleid hebben deze ontwikkelingen tot nu toe geen consequenties gehad. Een aanpassing van de tarieven heeft niet plaatsgevonden. In vergelijking met andere landen zijn deze momenteel laag, terwijl de sociale zekerheid verhoudingsgewijs verder ontwikkeld is. Bovendien ontbreekt bijvoorbeeld een vermogenswinstbelasting in zijn geheel. Dit heeft tot gevolg dat er een relatie bestaat tussen de hoogte van het inkomen en de aanwezigheid van mogelijkheden voor vermogensvorming, waaraan door overheidsbeleid geen afbreuk wordt gedaan, terwijl de functie, die vermogensvorming eertijds had, in belangrijke mate aan betekenis heeft ingeboet.

3.5.5 Toekomstige ontwikkelingen

188 In de Westerse landen hebben zich ten aanzien van de eigendoms- en vermogensverhoudingen belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De kern daarvan is gelegen in de 'verontpersoonlijking', de 'verzelfstandiging' via het ontstaan van nieuwe eigendoms- en vermogensverhoudingen. De hiermede samenhangende verschuivingen in de eigendomsverhoudingen als bovenbedoeld blijken niet uit de tot nu toe gebruikelijke publikaties over de personele vermogensverdeling.

Aan de hand van de beschreven ontwikkelingen die tot deze depersonalisatie hebben geleid mag men daarvan in de toekomst een verdere voortzetting verwachten.

Met name op het terrein van de pensioenvoorzieningen zullen nog omvangrijke collectieve vermogens worden gevormd omdat thans voor grote groepen werknemers deze voorzieningen ontoereikend worden geacht.

189 Voorts ligt het in de rede te verwachten dat de overheidsinvloed op de beschikkingsmacht van vermogen zal toenemen. Ontwikkelingen ter zake van het milieu, de grondstoffenvoorziening en de medezeggenschap wijzen in deze richting.

3.6 Macht

3.6.1 Keuze van een invalshoek

190 Ten aanzien van macht past een bescheiden opstelling. Er bestaat een zo grote verscheidenheid in machtsbronnen en -middelen dat het uiterst moeilijk is, zo niet onmogelijk, daar een structuur in aan te brengen die alle macht omvat. Bovendien blijft macht vaak onzichtbaar. Allerlei relaties komt men op het spoor doordat er dingen veranderen, maar macht kan werken zonder dat er iets in beweging komt.

In de vorige paragrafen is macht al aanwezig geweest als het vermogen om het resultaat van de daar behandelde verdelingsprocessen te beïnvloeden. Het ging hier om machtsverhoudingen tussen organisaties. Dit is kenmerkend voor onze samenleving dat macht wordt uitgeoefend door organisaties (1). Specialisatie en organisatie in de zin van coördinatie van activiteiten rond gemeenschappelijke doeleinden vormen de grondslag voor machtsuitoefening in de huidige maatschappij. Daarmee is echter tevens de machtsverhouding tussen individu en organisatie problematisch geworden; immers, potentieel is de organisatie altijd machtiger dan de enkeling.

191 Organisaties zijn echter uit onze samenleving niet weg te denken zonder de waarschijnlijkheid van chaos of in ieder geval van terugkeer tot een graad van primitiviteit die weinigen zou bevallen. Het belangrijkste bouwelement van onze maatschappij is de organisatie, hetzij particuliere of overheidsorganisatie. Organisaties vervullen tal van functies, zoals productie, verdeling, ordening, belangenbehartiging. Van Doorn merkt hierover op: 'Al deze vormen van institutionalisering, van bundeling en organisatie zijn noodzakelijk en onmisbaar geworden. Het is reactionair in de letterlijke betekenis van het woord om, zoals de cultuurcriticus Iwan Illich bepleit, deze instituties te willen opblazen. Ze zijn de belichaming van waarden die in onze samenleving hoog staan aangeschreven: welvaart en welzijn, veiligheid en kennis, gezondheid en informatie. Ze hebben op deze terreinen enorme resultaten geboekt en hun potenties zijn nog lang niet uitgeput' (2). Dat neemt niet weg dat Van Doorn instemt met veel van Illichs kritiek – hij spreekt zelfs van de 'klasse van nieuwe afhankelijken' – en stelt dat men organisaties niet ongebreideld hun gang behoeft te laten gaan.

192 De relatie enkeling-organisatie zal in deze paragraaf centraal staan. Deze invalshoek leidt ertoe dat tal van machtsvraagstukken buiten beschouwing blijven, met name de machtsverhoudingen tussen organisaties. De invalshoek richt echter wel het oog op een probleem dat niet minder belangrijk is dan de niet besproken machtsverhoudingen. Bovendien sluit het gebruik van deze optiek aan bij de wijze waarop de verdeling van onderwijs, inkomen etc. behandeld werden. Het ging daarbij steeds om de opleiding, het inkomen etc. die personen ingedeeld naar kenmerken als beroep, sexe en leeftijd deelachtig werden. Ook de macht van de enkeling ten opzichte van de organisatie wordt zo gezien.

193 Om misverstanden uit te sluiten volgt hieronder eerst een overzicht van te gebruiken termen en de betekenis die eraan gegeven wordt.

Macht is het vermogen van een partij de gedragsopties van een andere partij te beperken ter bereiking van eigen doeleinden.

Individuele macht is het vermogen van de enkeling zijn belangen tegenover de organisatie tot gelding te brengen door individueel optreden.

Hiërarchische macht is een vorm van macht die een individu heeft als representant van een organisatie binnen die organisatie, en die gebaseerd is op bevoegdheden hem toegekend door die organisatie.

Sociale competentie is het beschikken over eigenschappen om in een situatie adequaat op te treden. Sociale competentie wordt opgevat als een attribuut van de persoon, dat in meerdere of mindere mate aanwezig kan zijn. Een sociaal minder competent iemand kan zich niettemin in bepaalde situaties zeer adequaat gedragen. Dit hangt namelijk mede af van de eisen die de situatie stelt en van het aantal keren dat men zich in een zelfde situatie bevindt.

Individuele macht en sociale competentie zijn niet synoniem. Adequaat optreden kan ook zijn zich realiseren dat de individuele macht tekort schiet en dat er een organisatie ingeschakeld moet worden tegenover de organisatie waarmee men in conflict is.

194 Organisaties verschillen naar doeleinden, omvang, mate van bureaucratisering, mate waarin zij de omgeving proberen te beheersen enz. Daardoor zullen zij ook verschillen in belang voor het onderhavige probleem.

Het is echter niet mogelijk organisaties in te delen naar de kenmerken die hun macht over de enkeling bepalen; daarvoor schiet onze kennis te kort, al

zullen enkele kenmerken wel naar voren komen in het vervolg van deze paragraaf.

Het indelingscriterium dat nu gebruikt wordt, is de aard van de relatie van de enkeling tot de organisatie zoals bepaald door de mogelijkheid om de betrekking te verbreken en door de wederzijdse prestatie. De individu kan tot de organisatie staan in de rol van

- klant;
- verplicht lid;
- vrijwillig lid;
- burger, in de zin van individu versus de overheid.

Het staat te bezien of dit een voor de problematiek relevante indeling is. Het is in ieder geval een handzame indeling voor beschrijvingsdoeleinden.

195 Individuen die gelijkelijk rechteloos zijn tegenover organisaties zijn daarom nog niet gelijkelijk machteloos. Zij die binnen een organisatie over hiërarchische macht beschikken bevinden zich in een gunstige positie omdat zij die macht kunnen aanwenden – en zelfs op geoorloofde wijze – voor particuliere doelen. Ten gevolge van de sociale betrekkingen die zij uit hoofde van hun functie onderhouden (en die vaak weer leiden tot nevenfuncties) hebben zij toegang tot allerhande informatie. In dat geval ontstaat een sterke machtsconcentratie.

Rechten kunnen gegoten worden in de vorm van directe of indirecte participatie in het beleid van organisaties en van bescherming tegen handelingen van organisaties. Het hebben van gelijke rechten behoeft evenmin te betekenen dat er machtsgelijkheid is tussen individuen. Als het vermogen ontbreekt om van de rechten gebruik te maken is er sprake van machteloosheid ook al bestaat er geen rechteloosheid.

196 In 3.6.2 worden enige vergelijkende opmerkingen gemaakt over de rechtspositie van de individu in de genoemde rollen. In 3.6.3 tot en met 3.6.6 worden de rollen van klant, verplicht lid, burger en vrijwillig lid afzonderlijk behandeld, met name wat betreft het vermogen om van rechten gebruik te maken. In 3.6.7 wordt ingegaan op de oorzaken van ongelijke uitoefening van rechten. De paragraaf besluit met een blik in de toekomst (3.6.8).

3.6.2 De rechtspositie van de individu in diverse rollen

197 Het is niet de bedoeling hier de verdeling van rechten en plichten tussen individuen en organisaties te inventariseren. Opvallend is echter dat er duidelijke verschillen bestaan zowel wat recht op participatie als rechtsbescherming betreft tussen de rol van burger enerzijds en de overige genoemde rollen anderzijds.

Vanouds is in het beleid veel aandacht besteed aan de rol van de burger tegenover de overheid. Naast het kiesrecht en de grondwettelijk verankerde vrijheidsrechten komt deze verhouding tot uiting in regels ten aanzien van inspraak (bijvoorbeeld colleges van advies en bijstand van de centrale overheid en de commissies ex art. 61 van de gemeentewet), rechtsbescherming, de daaraan verwante ombudsmancontrole en – meer indirect – in bepalingen inzake tervisielegging van (ontwerp)besluiten en in regels inzake openbaarheid van overheidsdocumenten. Het is duidelijk dat de burger in verhouding tot de overheid formeel gezien veel meer beschermingsmogelijkheden kent dan een individu ten opzichte van andere organisaties heeft. Wanneer men de rol van de burger vergelijkt met die van de consument, de werknemer en de cliënt van de zogenaamde welzijnsinstellingen, dan valt het volgende op. De rol van consument kent formeel geen mogelijkheid tot recht-

streekse participatie in het beleid van de diverse leveranciers. Wel geniet de consument enige rechtsbescherming. Men denke in dit verband aan de Colportagewet, de in sommige branches opgerichte geschillencommissies, de door de Consumentenbond geïntroduceerde leverings- en betalingsvoorwaarden (de zogenoemde consumentenvoorwaarden). Bovendien bestaan speciale rechtsbeschermingsregels voor bepaalde categorieën, zoals met name voor huurders (Huurprijzenwet woonruimte en de Wet op de huurcommissie). Een aantal maatregelen inzake de bescherming van de consument zijn thans in voorbereiding (3). De rol van werknemer kent zowel regels inzake participatie als rechtsbescherming. Het recht op participatie inzake het algemene beleid van de ondernemingsleiding komt vooral tot uiting in de Wet op de ondernemingsraden en in het enquête-recht. De rechtsbescherming is onder meer geregeld in het ontslagrecht.

Ten slotte worden de participatie en rechtsbescherming beschouwd ten aanzien van verenigingen en stichtingen, die vooral op het terrein van sociaal-cultureel werk, recreatie, gezondheidszorg en onderwijs diensten verlenen. Soms zijn deze organisaties opgericht door de overheid, vaak komen zij voort uit het particuliere initiatief en worden zij geheel of gedeeltelijk door de overheid gefinancierd. De cliënten zijn vaak sterk afhankelijk van de diensten van deze instellingen. Daarom is het opmerkelijk dat de positie van de cliënt ten aanzien van deze instellingen – die in vele opzichten te vergelijken zijn met overheidsorganen – niet of nauwelijks geregeld is. De stichting – de meest voorkomende organisatievorm op bovengenoemde terreinen – behoeft formeel geen inspraak te verlenen aan de cliënten en kent geen leden. De verenigingsvorm kent alleen participatie toe aan de leden, een groep die lang niet altijd samenvalt met de cliënten. De rechtsbescherming voor de cliënten ontbreekt. De Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen heeft in 1977 een rapport uitgebracht waarin een groot aantal voorstellen wordt gedaan om de participatie – en enigszins ook de rechtsbescherming – van de cliënten van de hierbedoelde instellingen te verbeteren (4).

Concluderend kan in het algemeen worden gesteld dat het publiekrecht veel oog gehad heeft voor machts- en ongelijkheidsvraagstukken tussen burger en overheid en dientengevolge een uitgebreid stelsel van rechtsbescherming en andere controlemechanismen kent. De liberale staatsgedachte die ten grondslag ligt aan de opbouw van onze staat is daaraan niet vreemd. Het privaatrecht, betrekking hebbend op de andere organisatievormen, zoals bijvoorbeeld de verenigingen en stichtingen, kent in de regel aanzienlijk minder mogelijkheden tot rechtsbescherming en andere mogelijkheden tot verweer, zoals bijvoorbeeld een klachtrecht. De belangrijkste reden daarvan is waarschijnlijk dat van oudsher het publiekrecht ongelijkheid veronderstelt tussen overheid en burger en het privaatrecht gelijkheid tussen de partners in het maatschappelijk leven. Alleen op die terreinen van het privaatrecht waar zich duidelijke ongelijkheden hebben voorgedaan, heeft de wetgever speciale aandacht besteed aan de onderliggende partij en vormen van participatie en rechtsbescherming opgelegd (bijvoorbeeld in geval van de werknemer, de huurder en recentelijk ook enigszins de consument). Aan de mogelijk ongelijke machtsverhoudingen tussen (niet-overheids-) welzijnsinstellingen en hun cliënten is tot voor kort in onderzoek en beleid weinig aandacht besteed. Participatie- en rechtsbeschermingsregelingen zijn hier dan ook nauwelijks aanwezig. Verschillende van de bovengenoemde rechten zijn eerst kortelings verkregen. De participatie en rechtsbeschermingssituatie strookt dan ook niet meer met het rechtsgevoel.

De talrijke tegenorganisaties en actiegroepen die recent ontstaan zijn vormen hier het bewijs van. In de commerciële klantenrelatie zijn het consu-

mentenverenigingen, in de niet-commerciële klantenrelatie de verenigingen van patiënten en cliënten van takken van welzijns- en gezondheidszorg, van bijstandsccliënten; in de verplichte relaties zoals die van leerling en dienstplichtige zijn het bonden van ouders en leerlingen, en van dienstplichtigen. Individuen met gelijke belangen verbinden zich om meer macht te kunnen ontplooiën tegenover organisaties waar zij mee te maken hebben. De enkeling staat zekere rechten, macht en geld af aan het collectief, maar hoopt daarbij uiteindelijk toch te winnen. Organisaties kunnen immers effectiever opereren dan individuen, niet alleen door de macht van het aantal maar vooral ook door de inzet van deskundigheid.

Ondanks de grotere bescherming die het publiekrecht de individu biedt, laat de ontwikkeling naar een grotere mondigheid en meer participatiemogelijkheden ook de relatie tussen burger en overheid, zoals die publiekrechtelijk geregeld is, niet onberoerd.

3.6.3 De klantenrol

198 De transactie die plaatsvindt tussen de commerciële organisatie en de klant is de ruil. Schaarsteverhoudingen bepalen de machtsverhoudingen die worden uitgedrukt in de prijzen. Binnen zekere grenzen is dit algemeen aanvaard. De ruilprocedure is gebonden aan wettelijke regels. In juridische termen is daarbij bijna steeds sprake van óf koop óf het verrichten van enkele diensten. Klachten die consumentenorganisaties e.d. bereiken, vormen een aanwijzing dat lang niet alle individuele kopers in staat zijn van hun rechten gebruik te maken. Systematisch onderzoek hiernaar ontbreekt echter.

199 Een klantenrelatie, karakteristiek voor de verzorgingsstaat, is die ten opzichte van die organisaties die speciaal in het leven zijn geroepen dan wel (door de overheid) aangewezen om de verdeling van bepaalde goederen en diensten te behartigen. Weliswaar ontbreekt hierbij een overeenkomst en is het kader niet privaat- maar publiekrechtelijk, maar de analogie in rol met de traditionele klantenrol maakt een bespreking vanuit die invalshoek zinvol.

Naast uitkeringen in het kader van sociale voorzieningen en verzekeringen zijn dit gelden dan wel goederen en diensten die aan bepaalde categorieën burgers ter beschikking worden gesteld, om niet of beneden kostprijs, bijvoorbeeld in het kader van de gezondheidszorg, maatschappelijke hulpverlening, de rechtsbedeling, de huisvesting. Het aantal hiervan is aanzienlijk toegenomen in de laatste decennia. Hoewel het doel hiervan lang niet altijd lag in een vermindering van de ongelijkheid in bestedingsmogelijkheden, is dit criterium in de loop van de tijd wel zwaarder gaan wegen. In 23 (036) zijn de verdelingsdilemma's uiteengezet. De vraag 'wie recht heeft op wat' wordt beantwoord op basis van subjectieve interpretaties van het behoeftecriterium. Wat volgens de één rechtvaardig is, is volgens de ander een grove onrechtvaardigheid. Te noemen zijn bijvoorbeeld verschillen in rechten op uitkeringen tussen man en vrouw, die gebaseerd zijn op een rolverdeling tussen de sexen.

Of de bestedingsongelijkheid werkelijk verminderd wordt door deze 'secundaire' en 'tertiaire' verdeling daarover is weinig bekend (038). In ieder geval wordt er ook een nieuwe ongelijkheid mee geschapen, nl. in het vermogen om van deze voorzieningen gebruik te maken.

Omdat de verdeling aan de gebruikte rechtvaardigheidscriteria moet beantwoorden, worden de categorieën die voor een toewijzing in aanmerking komen, nauw omschreven.

De regels voor uitkeringen, toewijzingen en dergelijke worden steeds verfijnder en daarmee moeilijker toegankelijk voor hen die er niet regelmatig

mee verkeren. En dat zijn gewoonlijk de rechthebbenden, die alleen in incidentele probleemsituaties een beroep op de voorzieningen doen. Daardoor treedt er geen routinevorming op, men moet voor elk probleem zijn weg zoeken.

De organisatiefunctionarissen echter veronderstellen dat de cliënt op de hoogte is van zijn rechten en plichten. Zij handelen onder de dwang van efficiency en rechtvaardigheid, wat leidt tot een onpersoonlijke regelgeving en toepassing. Met de bijzonderheden van het individuele geval kan nauwelijks rekening worden gehouden. Er is evenwel bij de klant een zeer groot gebrek aan kennis en informatie, wat er zelfs toe kan leiden dat men geen poging doet zijn 'deel' te krijgen. Als men dat wel doet, voert het contact met (de representant van) de instelling al te gemakkelijk tot communicatiestoornissen.

De klant beschikt vaak niet over de vaardigheden die nodig zijn om zijn behoeften, situatie of problemen adequaat te presenteren. Er is gebrek aan sociale competentie. De genuanceerde formele onderscheidingen worden hem niet duidelijk. Hij begrijpt niet waarom hij niet voor het een of ander in aanmerking komt en zijn collega of buurman wel. Het probleem van de 'relatieve deprivatie' is misschien niet met de verzorgingsstaat ontstaan, maar wordt er wel door versterkt. De formele, onpersoonlijke opstelling van de organisatiefunctionaris wordt ervaren als willekeur, wat een gevoel van afhankelijkheid en van machteloosheid tegenover deze organisaties doet ontstaan.

Bovendien ontbreekt meestal, anders dan in relatie klant – commerciële organisatie, de mogelijkheid om zich tot een andere organisatie te wenden die hetzelfde doel dient. In gevallen waarvoor de regelgeving te kort schiet of als de behandelende functionaris zelf de beslissing niet in handen heeft, wordt onder invloed van zijn onzekerheid de communicatie nog extra bemoeilijkt.

200 De machteloosheid van de cliënt is evenwel geen verschijnsel dat in gelijke mate over de hele bevolking verbreid is. Er bestaan relaties met opleiding, inkomen, beroep, sexe en leeftijd. Een algemene uitspraak over de aard van deze relaties is moeilijker. In de eerste plaats is het onderzoek, hoewel toenemend, nog beperkt. In de tweede plaats komen niet alle leden van de bevolking met dezelfde organisaties in aanraking. Duidelijk is dat het gebrek aan sociale competentie leidt tot een onzekerheid die in bepaalde gevallen aanleiding is tot het afzien van initiatief. In andere gevallen tot een grote afhankelijkheid van de functionarissen. Laag opgeleiden, lage inkomensgroepen, lagere beroepsgroepen en vrouwen vertonen deze reacties in sterkere mate.

201 In het onderzoek van Filet (5) onder bijstandsccliënten bleek op het laagste opleidingsniveau ook geen behoefte te bestaan aan meer kennis omtrent rechten en plichten en de werkwijze van de dienst. Wel wilde men hulp bij de aanvraag. Filet verklaart dit uit angst voor de bedreiging die een nieuwe situatie, in dit geval een leersituatie, biedt. Overigens bleek men van een herhaald contact met de dienst ook nauwelijks iets te leren. Dit in tegenstelling tot een groep eveneens onderzochte reclamanten bij de belastingdienst, die trouwens ook al over grotere voorkennis beschikten. Overigens stelde een meerderheid van de onderzochte bijstandsccliënten informatie wel op prijs. De behoefte aan informatie en hulp nam af met de opleiding.

202 Schuyt en anderen (6) constateerden in een onderzoek naar rechtsbedeling dat de vaardigheden, benodigd voor het oplossen van rechtsproblemen, slechts duidelijk groter zijn bij een toplaag qua inkomen en beroep, en

met meer dan middelbare opleiding. Bij de lagere inkomensgroepen wordt de vaardigheid wel verhoogd door ervaringen met het rechtssysteem. Niettemin hebben de ervaren leden van deze groepen minder vaardigheid dan de niet-ervaren leden van de toplaag (7).

203 Uit deze en andere onderzoeken blijkt dat de machteloosheid niet beperkt blijft tot de naar inkomen en opleiding allerlaagste groepen, al komt deze daar in de sterkste vorm voor. Belangrijk is de vraag op welk opleidingsniveau de zelfredzaamheid gaat overheersen. Aan de hand van het beschikbare onderzoek is deze vraag niet nauwkeurig te beantwoorden. Als dit niveau vrij hoog is (h.a.v.o. en hoger); en die indruk hebben wij, dan zou een groot deel van de bevolking toch een tekort aan sociale competentie behouden bij de huidige inrichting van het onderwijs.

In dit verband is ook belangrijk de nadruk die met name door Schuyt c.s. wordt gelegd op de combinatie van factoren die de machteloosheid veroorzaken: de aard van de problemen, de werkwijze van de organisatie en de vaardigheid van de cliënt. Waar vaste interactiepatronen bestaan, behoeft het tekort aan sociale competentie niet zo'n bezwaar meer te zijn. De verzekeringsagent als intermediair is daarvan het meest sprekende voorbeeld.

204 Voor individuele machtsuitoefening kan het noodzakelijk zijn een beroep te doen op deskundigheid. Als deze deskundigheid betaald moet worden, kan dit voor lagere inkomens een belemmering zijn.

Bij Schuyt c.s. bleek dat er een rechtlijnig verband bestaat tussen inkomen en inschakeling van een notaris voor rechtshulp. De advocatuur verleent kosteloze rechtsbijstand aan personen beneden een bepaalde inkomensgrens. Hier bleek dan ook niet de laagste inkomenscategorie maar de categorie die een bijdrage tot f 100 moet betalen, het minst gebruik te maken van een advocaat (8).

In het algemeen achten Schuyt c.s. de leemten in de rechtsbescherming minder veroorzaakt door verschillen in financiële draagkracht dan door verschillen in sociale competentie (9). Men neme hierbij in aanmerking dat recent de mogelijkheden voor het kosteloos inschakelen van deskundigheid sterk verruimd zijn (sociale raadsman, wetswinkels, woningwetwinkels, e.d.).

205 Overigens dient er wel op gewezen te worden, dat de machteloosheid niet uitsluitend bestaat aan de kant van de individu. Hij bestaat ook aan de kant van de organisatie. Voor de persoon in zijn relatie tot de organisatie gaat Kants categorische imperatief niet meer op, of eenvoudiger, het 'wat gij niet wilt dat u geschiedt ...' heeft geen geldingskracht, omdat de persoon zich niet kan verplaatsen in de organisatie zoals hij zich wel kan verplaatsen in de situatie van een ander persoon (10).

De basis voor een ethische normering van de relatie individu – organisatie ontbreekt en het onaanvaardbaar 'profiteren' van een instelling wordt niet op dezelfde wijze ervaren als het onaanvaardbaar profiteren van zijn evennaaste. De organisatie is tot op zekere hoogte machteloos omdat zij moeilijk van de geformaliseerde procedures kan afwijken.

3.6.4 De rol van verplicht lid

206 De verbanden waar de mens plichtmatig deel van uitmaakt hebben als zodanig macht over hem. Hij kan er zich niet of moeilijk uit los maken en in ieder geval heeft dit meestal negatieve sancties ten gevolge. Bovendien hebben deze verbanden in het algemeen een hiërarchische opbouw. Als we het

gezin hiertoe ook rekenen, dan treft ons dat voorheen gezin, school en arbeidsorganisatie vergelijkbaar waren in hun autoritaire structuur en de voorrang die zij gaven aan de collectiviteit boven het individu. In het gezin is deze situatie echter drastisch veranderd. De opvoeding in de vroege jeugd wordt gekenmerkt door enerzijds een grote toegeeflijkheid en anderzijds een zelfstandigheidstraining door middel van aanmoediging en beloning en nadruk op prestaties. Aandacht voor het kind als individu wordt gezien als noodzakelijkheid. Deze opvattingen verspreiden zich geleidelijk door alle lagen van de samenleving en leiden ertoe dat kinderen zich steeds vroeger onafhankelijk opstellen ten opzichte van het gezin van herkomst.

207 De school heeft het hiërarchisch principe nog niet zover laten varen als het gezin, maar ook hier treedt een versoepeling op en kan de leerling onder andere in de vakkenkeuze wat meer zijn eigen aanleg en voorkeur laten gelden.

Daar tegenover staat echter dat de schaalvergroting in het onderwijs de leerling steeds meer in de positie brengt van cliënt van een organisatie die onderwijs distribueert volgens aan die organisatie eigen regels. Dit schept een ander soort afhankelijkheid, waardoor een deel van de leerlingen zich gedesorienteerd zal voelen en er wellicht ook niet in zal slagen het onderwijs te krijgen dat hun zou passen.

208 In de arbeidsorganisatie is de traditionele hiërarchie onverminderd van kracht. Een illustratie daarvan vormt tabel 14.

Tabel 14. De aanwezigheid van het kenmerk: 'Heel wat te zeggen hebben op het werk', in procenten van de betreffende categorie

naar leeftijdscategorie							
	< 21	21-29	30-44	45-54	55-64		
M	26	44	58	61	48		
V	28	45	43	48	—		
naar onderwijsniveau							
	l.o.	l.b.o.	mulo mavo	m.b.o.	v.w.o. h.b.s. gymn.	h.b.o.	w.o.
M	39	36	53	65	71	74	89
V	29	40	30	62	30	68	—
naar beroepsniveau (van laag naar hoog)							
	1	2	3	4	5	6	7
M	11	29	37	46	69	81	87
V	15	36	26	32	61	63	—
naar diverse sectoren							
	vakspecialist kunstenaars militairen	beleidsvoer.- en hogere leidinggev. functies	administrat. functies	commerciële functies	dienstverl. functies	agrarische beroepen, vissers etc.	ambachts-, industrie-, transport- beroepen
M	74	92	53	57	52	42	38
V	65	—	19	36	49	—	13

Bron: Onderzoek Kwaliteit van de Arbeid, 1977.

Wat de hiërarchische opbouw van de arbeidsorganisatie betekent voor de werknemers onder aan de ladder is in 118 uiteengezet. Met name het gebrek aan mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de beloning, de arbeidsomstandigheden en ook wel de kwaliteit van de arbeid wordt negatief ervaren. De machteloosheid ten aanzien van de eigen werksituatie wordt sterker ervaren dan de machteloosheid ten aanzien van het bedrijfsbeleid (behalve in geval van directe bedreiging van de eigen arbeidssituatie, zoals bij voorgenomen bedrijfssluiting of fusie). Er lijkt ook geen behoefte te zijn de verantwoordelijkheid voor het bedrijfsbeleid te delen. In het algemeen is er meer behoefte aan meepraten dan aan meebeslissen. Volgens de jongste gegevens – uit het onderzoek Kwaliteit van de Arbeid 1977 – vindt 60% het ook niet zo belangrijk om 'heel wat te zeggen te hebben op het werk'. (Dit steekt opvallend af tegen de ca. 90% die 'veel vrijheid om te beslissen hoe het werk te doen', alsmede andere werkintrinsieke aspecten belangrijk of zeer belangrijk vindt) (11).

209 Zonder aantasting van de hiërarchie zijn de werknemers enkele rechten toegekend, die zij kunnen effectueren door middel van hun vakbonden of de ondernemingsraad (bij de Wet op de structuur van de vennootschap, de Wet op het enquêterecht, de S.E.R. fusiecode, de Wet op de ondernemingsraden). In het kader van de onderhavige paragraaf roept dit onmiddellijk de vraag op naar de relatie van de individuele werknemer tot vakbond en ondernemingsraad.

210 Wij hebben gezien dat de vakbond de achterban erbij probeert te betrekken door middel van het bedrijvenwerk, maar dat dit de gewone leden nog weinig bereikt (116).

Ook bij de ondernemingsraden blijkt de afstand tot de achterban groot te zijn. Vele ondernemingsraden hebben daar vrijwel geen contact mee. Het isolement heeft gevolgen voor het functioneren van de raad. Dat de ondernemingsraad hoofdzakelijk 'een instrument van de directie' zou zijn, wordt meestal geweten aan het verschil in deskundigheid tussen voorzitter en gekozen leden. Maar ook het gebrek aan steun of eisen van de achterban kan daaraan debet zijn. In het onderzoek van Hövels en Nas (12) bleek dat de ondernemingsraad nauwelijks kan bestaan zonder onderbouw voor contacten van gekozen leden, waarbij het er niet toe doet of dit nu personeelsdienst, werkoverleg, vakbondswerk in de onderneming of anderszins is. Er moeten dus vaste kanalen en procedures geschapen worden, geïnstitutionaliseerde contacten. (Voor een personeelsraad zullen deze voorwaarden evenzeer gelden.)

211 Als we goed functioneren opvatten als het gelijkelijk aan bod laten komen van alle groepen en belangen in het bedrijf, dan is cruciaal welke structuren ingeschakeld of gecreëerd worden. Het werkoverleg bijvoorbeeld bevindt zich het dichtst bij de mensen, maar het is ten eerste nog niet ingeburgerd en verder blijkt uit genoemd onderzoek dat het als een zeef werkt ten opzichte van de problemen die in de ondernemingsraad komen. Aangezien het werkoverleg zelf geen medezeggenschapsorgaan is, kan het zo ook weer een belemmering vormen voor het functioneren van de ondernemingsraad.

212 In de door Walravens beschreven experimenten werd het werkoverleg opgenomen in de medezeggenschapsstructuur en daarin bleek wel degelijk perspectief te zitten. Met name de loskoppeling van de 'verticale' probleemoplossing, dat wil zeggen dat alle problemen via de 'lijn' gespeeld moeten worden, gaf het werkoverleg reële betekenis voor de werknemers. 'Manage-

ment en ondernemingsraad 'kraakten' onder de druk die van het werkoverleg uitging'. Walravens concludeert dat werkoverleg een bijdrage tot vergroting van zeggenschap van werknemers kan zijn, als het deel uitmaakt van een totaliteits-concept van industriële democratisering. Hij acht zo'n vorm van werkoverleg zelfs een noodzakelijke conditie (13).

213 Het bovenstaande slaat geheel op het particuliere bedrijf van enige omvang. Het kan ons gemakkelijk doen vergeten, dat de medezeggenschapsmogelijkheden daarbuiten aanzienlijk minder zijn. Ondernemingen met minder dan 100 arbeidskrachten zijn niet verplicht een ondernemingsraad in te stellen. Uit onderzoek komt naar voren, dat hier wel medezeggenschapswensen bestaan, vooral ter zake van het ondernemingsbeleid, maar dat er in de meeste ondernemingen van tweezijdige communicatie, van overleg geen sprake is (in de niet-commerciële dienstverlening relatief het meest en in bouwondernemingen het minst). Zowel de feitelijke als de gewenste medezeggenschap is relatief groter bij werknemers die ofwel een hoge functie hebben ofwel in een onderneming werken waar al een overlegorgaan bestaat. 59% van de ondervraagde werknemers zou overleg en medezeggenschap wettelijk geregeld willen zien tegen 25% van de bedrijfsleidingen (14).

214 Ruim 13% van de beroepsbevolking bestaat uit ambtenaren. Hun medezeggenschap is formeel en materieel geringer dan die van de werknemers in het vrije bedrijf. Er is ook weinig maatschappelijke discussie over (deze betreft meer de grondrechten van ambtenaren: vrije meningsuiting en recht op staking).

Lucassen noemt hiervoor een aantal mogelijke redenen:

- de continuïteit van de overheidsorganisatie wordt door de technologische of economische ontwikkeling nauwelijks bedreigd (omdat haar productie eigenlijk een monopolistisch karakter heeft);
- belangrijke verschuivingen in het maatschappelijk bestel, zoals de verschuiving van blue collar- naar white collar-werkers voorgedaan. Er is ook een geautomatiseerde productie en de verschuiving van werkgelegenheid in de primaire sectoren naar de secundaire en tertiaire sectoren gaan de overheid als organisatie min of meer voorbij;
- binnen de overheidsorganisatie bestaan in het algemeen wat minder grote verschillen in macht en beloning, en er heeft zich niet die scherpe verschuiving van blue collar- naar white collar-werkers voorgedaan. Er is ook een goed pakket sociale voorzieningen;
- de sterke rechtspositie van de ambtenaar maakt snelle organisatorische herstructureringen minder haalbaar (15).

Daaraan is toe te voegen, dat de belangentegenstelling die voortvloeit uit het winstmotief hier niet bestaat. Als argument tegen uitbreiding van medezeggenschap binnen overheidsorganisaties wordt wel gebruikt de politieke verantwoordelijkheid van de gekozen bestuurder. Interne verschuivingen in verantwoordelijkheden behoeven echter niet noodzakelijk afbreuk te doen aan grondwettelijk vastgelegde politieke verantwoordelijkheden. De overheidstaken zijn gigantisch uitgebreid en gediversifieerd en dit proces gaat nog voort. De overheid moet met een veelheid van belangen rekening houden. Het functioneren van het ambtelijk apparaat is ingewikkeld en ondoorzichtig.

Het is opmerkelijk, dat onderzoeken en experimenten met medezeggenschap bijna altijd plaatshebben in het vrije bedrijf, terwijl overheids- en semi-overheidsbedrijven zich daartoe goed en zelfs beter zouden lenen, om-

dat zij minder stringent onderworpen zijn aan eisen van het economisch proces.

215 Er bestaat in Nederland geen formeel klachtrecht voor de werknemer; er worden wel voorbereidingen getroffen voor een eventuele invoering. We mogen wel van een zeker gewoonterecht spreken.

Het bestaan van klachten behoeft niet samen te hangen met sociale ongelijkheid. De analyse die het I.T.S. heeft gemaakt van de aanwezigheid van onvrede en het uiten van klachten maakt dit echter wel waarschijnlijk. Daaruit bleek dat arbeiders op vele gebieden minder tevreden zijn dan beampten, maar minder met klachten komen. De middencategorie inkomens is minder tevreden en komt ook met meer klachten, evenals zij die alleen lagere school hebben. Zij die na de lagere school nog cursussen hebben gevolgd en zij die middelbaar beroepsopleiding hebben, komen daarentegen met de meeste klachten. Als men weinig of geen mogelijkheden ziet om vooruit te komen in het bedrijf heeft men méér onvrede op een groot aantal gebieden. Toch zijn het degenen die deze mogelijkheden wel zien, die meer met klachten komen. Het I.T.S. noemt als verklaring verschillen in de mate waarin men in staat is de klacht te verwoorden en de zekerheid over de eigen positie in het bedrijf, waardoor men eerder met klachten durft te komen (16).

3.6.5 De rol van burger

216 In 3.6.2 zijn enkele andere rollen vergeleken met die van de burger ten opzichte van de overheid in algemene zin. Op een aantal punten kan het beeld van de participatie en rechtsbescherming ten aanzien van de overheid nader worden gedifferentieerd.

In de eerste plaats zijn de participatiemogelijkheden lang niet op alle gebieden van het overheidsbeleid in gelijke mate gerealiseerd. Vooral op het terrein van de ruimtelijke ordening heeft zich een uitgebreid stelsel van inspraakregelingen – hoewel voor het merendeel niet wettelijk voorgeschreven – ontwikkeld. In het in 1977 ingediende ontwerp kaderwet specifiek wel zijn zijn – daarvan enigszins afwijkende – bepalingen inzake inspraak opgenomen. Op vele andere terreinen ontbreken echter soortgelijke voorzieningen of plannen daartoe.

Voor zover participatievoorzieningen aanwezig zijn betreft het in de tweede plaats meestal uitsluitend de mogelijkheid tot advisering en/of overleg inzake de voorbereiding van het algemene beleid. Dit beleid is vaak neergelegd in vrij abstracte overheidsdocumenten die zeker niet voor alle burgers zonder meer toegankelijk zijn. Het behoeft dan ook niet te verwonderen dat bijvoorbeeld ruim drie kwart van de leden van adviescolleges van de centrale overheid een academische of vergelijkbare opleiding heeft. Ook is bijvoorbeeld in onderzoek naar inspraak in streek- en stadsplannen naar voren gekomen dat mannen en personen met een middelbaar en hoger opleidingsniveau oververtegenwoordigd zijn (7). Minder of niet participeren vrouwen, personen beneden ca. 30 en boven ca. 50 jaar, personen met een laag opleidingsniveau, met een laag beroepsniveau en 'gedepriiveerden' (18).

Ten derde worden de burgers in het overleg met de overheid vaak vertegenwoordigd door bepaalde instellingen: meestal verenigingen en stichtingen. In hoeverre (bepaalde groepen van) burgers dan ook nog invloed kunnen hebben op de beleidsvoorbereiding hangt dan in grote mate af van de mate waarin zij zich bij de – in overleg met de overheid betrokken – verenigingen hebben aangesloten en – wanneer zij zich hebben aangesloten – in hoeverre de verenigingen intern gedemocratiseerd zijn. De eerder genoemde Commissie van advies inzake het Democratisch en Doelmatig Functione-

ren van Gesubsidieerde Instellingen geeft aan dat in deze grote verschillen aanwezig kunnen zijn tussen de verschillende instellingen. Ook in een ander opzicht kan betwijfeld worden of alle burgers in gelijke mate kunnen participeren in het overheidsbeleid. Zo lijken op steeds meer beleidsterreinen naast elkaar – overigens grotendeels van elkaar verschillende – inspraakregelingen tot ontwikkeling te komen. Niet alleen de fasen van beleid – voorbereiding, vaststelling, uitvoering – waarin de burger mag meespreken lijken toe te nemen, ook in het aantal bestuursniveaus (Rijk, provincie, gemeente) waar mogelijkheden tot inspraak worden geopend voor één bepaald beleidsterrein, doet zich een uitbreiding voor. Zo kan het voorkomen dat bepaalde (groepen van) burgers over één bepaalde zaak op alle bestuursniveaus en in alle fasen van beleid inspraak krijgen. En soms kunnen deze zelfde burgers dan nog in beroep gaan tegen een uiteindelijke beslissing, indien die hun niet welgevallig is. Dat kan tot gevolg hebben dat de uitbreiding van de inspraakmogelijkheden nieuwe ongelijkheid tussen de burgers in de toegang tot participatiemogelijkheden doet ontstaan.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat er voor de burger weliswaar een uitgebreid stelsel van rechtsbeschermingsregels bestaat, maar dat dit in de afzonderlijke wetten vaak verschillend geregeld is. Ook zijn verschillende rechterlijke instanties bij de rechtsbescherming van de burger betrokken, wat de doorzichtigheid niet bevordert. Voorts is de rechtsbescherming niet voor alle burgers gemakkelijk toegankelijk. In dat opzicht betekent de recente mogelijkheid om tegen overheidsbeschikkingen – waartegen geen andere rechtsgang openstaat – in beroep te gaan bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State enige verbetering.

Aan deze mogelijkheid van administratieve rechtspraak zijn minder stringente voorwaarden verbonden dan bij de gewone rechtspraak (men behoeft bijvoorbeeld geen advocaat te hebben) en bovendien zijn de voor de burger daaraan verbonden kosten laag.

3.6.6 De rol van vrijwillig lid

217 Ten slotte wordt aandacht geschonken aan de rol van lid van een organisatie op basis van vrijwilligheid. Omdat het hier gaat om het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover de organisatie tot gelding te brengen, heeft dat vrijwillige lidmaatschap veelal betrekking op belangenorganisaties. Leden van een belangenorganisatie stellen zich vaak passief op ten aanzien van het organisatiebeleid. Dit kan ertoe leiden dat de belangen van de leden op den duur niet meer parallel lopen met het gevoerde beleid. Dit gaat gepaard met het ontstaan van een machtsverschil tussen het kader en de leden. Door de afstand die er ontstaan is tussen leiding en leden zijn de belangen van de laatsten dan niet meer gemakkelijk om te zetten in daadwerkelijk optreden van de organisatie. De machtelozen laten zich dit een tijdlang welgevallen, hebben in feite ook door hun passiviteit aan het ontstaan van de afstand bijgedragen, maar zullen ten slotte de organisatie de rug toekeren of tot eigen actie overgaan. Een dergelijke tegenorganisatie is een instrument ter verkrijging van collectieve macht, zo mogelijk vastgelegd in regels. Het is in onze samenleving ook de meest effectieve manier om rechten van een organisatie af te dwingen.

218 De organisatie is voorts belangrijk als informatiebron voor het individu. In een onderzoek naar deelname aan inspraak in een streekplan bleek dat personen met een middelbare of hogere opleiding die lid waren van meer dan één organisatie de grootste kans hadden om op de hoogte te raken van de inspraakmogelijkheid. De kleinste kans hadden personen met uitsluitend

lagere opleiding die geen lid waren van organisaties. De factor lidmaatschap domineerde: personen met een lage opleiding die een lidmaatschap hadden, hadden meer kans op kennisneming dan personen met een hogere opleiding zonder lidmaatschap (19).

Onbedoeld heeft het betrekken van organisaties bij inspraakprocedures tot gevolg dat een grotere ongelijkheid onder de burgers ontstaat. In dit verband wordt wel gesproken van kanalenverdubbeling, waarbij de individuele deelneming aan de inspraak en de deelneming van organisaties als invloedskanalen worden gezien.

Ten slotte kan het individu de hulp van zijn organisatie inroepen ingeval zijn eigen macht te kort schiet.

219 Hoewel bekend is dat verenigingslidmaatschap samenhangt met sexe, leeftijd en opleiding, zijn er geen gegevens specifiek voor belangenverenigingen, met uitzondering van de landbouworganisaties (20).

Schuyt c.s. komen in hun onderzoek naar rechtsbedeling tot de vaststelling dat alleen mensen in de laagste inkomensgroep (f 833,- tot en met f 1250,- per maand in 1974/'75) minder lid zijn van organisaties (21). Als de belangen van de niet-georganiseerden, parallel lopen aan die van de welgeorganiseerden, profiteren de eersten meer van de behaalde baten. Als hun belangen echter van andere aard zijn, wordt de machteloosheid zoals zij die ervaren slechts groter. Aanvankelijk bestond er ongelijkheid tussen een kleine groep machtigen aan de top en de zeer grote meerderheid van gelijkelijk machtelozen, nu gaat zich een ongelijkheid manifesteren tussen hen die van de nieuwe mogelijkheden gebruik maken en hen die daartoe niet in staat zijn. Er ontstaat machtsongelijkheid tussen groepen die in andere opzichten (bijvoorbeeld inkomen) dichter bij elkaar staan dan de groepen waartussen vroeger verschil in macht bestond. De ongelijkheid wordt zichtbaar en hierdoor zouden meer frustratie-agressietendensen kunnen worden opgeroepen.

3.6.7 Oorzaken en gevolgen

220 Overall waar rechten niet of gebrekkig geëffectueerd worden, blijkt een tekort aan sociale competentie een belangrijke oorzaak, naast het ontbreken van passende interactiepatronen. Over de laatstgenoemde oorzaak is in algemene zin weinig te zeggen, omdat de vereiste interactiepatronen zullen verschillen naar gelang de aard van het probleem, de organisatiedoelinden en wellicht nog andere organisatiekenmerken.

Sociale competentie blijkt afhankelijk van opleiding, beroep en inkomen (die soms min of meer als één variabele gehanteerd worden) en van sexe. Een dergelijke constatering biedt weinig aanknopingspunten als men de sociale competentie van deze categorieën zou willen vergroten.

Op basis van de literatuur menen wij drie categorieën personen te onderkennen die verschillen in motivatie en leergedrag:

- de categorie die zich geheel afhankelijk stelt c.q. elk eigen initiatief na-laai, geen leergedrag door ervaring vertoont, geen prijs stelt op voorlichting, wel prijs stelt op directe hulp;
- de categorie die te kampen heeft met gebrek aan kennis en informatie, maar die in de ervaring wel leergedrag vertoont, die ook prijs stelt op voorlichting en, als de eigen belangen in het geding zijn, ook behoefte heeft aan participatie;
- de categorie die ook zonder ervaring zich informatie weet te verschaffen en adequaat weet op te treden.

Het is niet doenlijk deze groepen nauwkeurig van elkaar af te grenzen, mede omdat de situatie naar zijn aard mede bepalend is voor de getoonde sociale competentie, maar zij moeten per situatie globaal te typeren zijn naar kenmerken als opleiding, beroepsniveau, leeftijd en sexe.

Met name op de tweede categorie zou de macht-afstand-reductietheorie van Mulder van toepassing kunnen zijn. Deze theorie houdt in dat op basis van machtsmechanismen sociale systemen neigen tot polarisatie in twee extreme groepen, een kleine groep machtigen en een meerderheid van machtelozen. Niet alleen zijn machtelozen weinig gemotiveerd, maar zij beschikken ook niet over vaardigheden, nodig voor reductie van de machtsafstand. In de communicatie tussen machtigen en machtelozen zijn de eersten in staat hun deskundigheid en hun grotere informatie zo aan te wenden, dat zij hun macht kunnen bevestigen en zelfs vergroten. Dit werkt opnieuw niet motiverend op de machtelozen. Mulder meent niettemin dat een doorbreking van de cirkel mogelijk is. Machtsuitoefening is een kwestie van leren. Zo veel mogelijk mensen moeten de kans krijgen om te leren, en wel in geselecteerde situaties. Crisissituaties zijn niet geschikt. Het leren moet gevarieerd zijn, in uiteenlopende situaties, continu en systematisch. De verschillen in deskundigheid tussen de participanten mogen niet groot zijn. Mulder hecht in dit opzicht veel belang aan het bedrijvenwerk. Hij pleit voor participatie op basis van de deskundigheid die ieder bezit op zijn eigen gebied, al is dat gebied ook beperkt (22).

221 Het bedrijvenwerk zou, als het goed van de grond komt, misschien een bijdrage kunnen leveren. Veel belangrijker en fundamenteeler voor de macht van het individu is de leersituatie die de dagelijkse arbeid biedt. Dit is grondig en zeer gedetailleerd onderzocht door Kohn (23). De opleiding bepaalt de aanvangspositie in het arbeidsbestel en daarmee de ruimte die iemand krijgt om zijn kennis te vergroten op grond van ervaring. Deze ruimte neemt naar beneden in de hiërarchie van de arbeidsorganisatie sterk af. Sterker nog, niet alleen is de arbeidssituatie daar geen leersituatie, maar er gaan invloeden van uit, die het leren belemmeren. Volgens Kohn is een gevolg van een geringe opleiding en een beperkende arbeidssituatie onder in de hiërarchie het ontstaan van een conformerende waardenoriëntatie en afwezigheid van behoefte aan 'self-direction' (vertaald als 'zelfstandigheid').

Hij doelt daarmee op een geneigdheid zich neer te leggen bij wat er besloten wordt door een externe autoriteit, hoe vaag en ver die soms ook is, in plaats van de geneigdheid om te handelen op grond van eigen oordeel en gedragsstandaarden.

In een maatschappij waar het beroep zo'n centrale plaats inneemt in het leven, gaan beroepservaringen de opvattingen vormen die men heeft niet alleen over het werk, maar ook over de wereld en het eigen zelf. 'Thus, the class relationships are built on the cumulative effects of educational training and occupational experience. The former is pertinent insofar as it provides or fails to provide the capability for self-direction, the latter insofar as it provides or fails to provide the experience of exercising self-direction in so consequential a realm of life as work' (24).

222 Deze constatering is gebaseerd op uitgebreid empirisch onderzoek, in de Verenigde Staten en Europa. De arbeidskenmerken die bepalend zijn, zijn met name 'closeness of supervision', 'the substance of work with data, things or people' (is de mate waarin het werk initiatief, nadenken en onafhankelijk oordeel vereist) en 'the complexity of the organization of work' (is de mate van variëteit in de taken en de mate waarin die zelf weer complex zijn).

Het begrip 'class' dat de plaats in de hiërarchie aangeeft, is gebaseerd op beroepspositie in de prestige-stratificatie en op opleiding, op grond waarvan Kohn middle-class en working-class onderscheidt. Beide componenten worden ook afzonderlijk gebruikt in de analyse.

223 In het voorgaande is vooral aandacht besteed aan de verdeling van de mogelijkheden tot participatie. Een andere vraag is echter of ook feitelijk de ene groep meer invloed op de resultaten van het beleid heeft dan de andere. Het feit dat de deelnemers aan inspraak niet evenredig over maatschappelijke groepen verdeeld zijn zegt niet alles over de wijze waarop de belangenbehartiging bij de besluitvorming een rol speelt. Daarover zijn echter nauwelijks enige onderzoeksgegevens voorhanden.

Evenmin is uitgebreid onderzoek verricht naar de formele en feitelijke verschillen in participatie en rechtsbescherming en daaraan verwante controlemechanismen tussen de rollen van consument, werknemer, cliënt van welzijnsinstellingen enerzijds en die van de burger anderzijds.

3.6.8 Toekomstige ontwikkelingen

224 De roerige jaren zestig liggen alweer een eind achter ons. De toen zo luid schallende roep om herverdeling van de macht is ten dele overgenomen door politieke partijen, ten dele klinkt zij nog steeds op uit actiegroepen, zij het met wat verminderde kracht. Dat is ook niet verbazingwekkend.

Een mobilisatie als die van de late jaren zestig werkt afmattend. Na verloop van tijd komt er een terugval naar de 'normale toestand' (25). Maar van de eisen van toen is nog maar weinig gerealiseerd. Participatie wordt tot nog toe meer beschouwd als een concessie aan de burger, de werknemer of de klant dan als een mogelijkheid die burger, werknemer of klant mede verantwoordelijk te stellen. Een duidelijke visie ontbreekt nog.

De huidige situatie geeft sommigen aanleiding om te vragen of men nu eigenlijk wel meer participatie wil. Die vraagstelling lijkt te ongenueanceerd te zijn; hij moet gesplitst worden in drie vragen. Wil men meer mogelijkheden voor participatie? Zal men daar ook in toenemende mate gebruik van maken? Wie moeten we onder 'men' begrepen achten?

225 Het antwoord op de eerste vraag is zonder meer positief. Men wenst die mogelijkheden in ieder geval om daarvan gebruik te kunnen maken als dat zo uitkomt, dat wil zeggen als men meent dat eigen belangen geschaad of bedreigd worden. De behoefte om invloed uit te oefenen lijkt voornamelijk gebaseerd te zijn op motieven van direct eigenbelang en in mindere mate op de behoefte mede vorm te geven aan een ruimer gedefinieerde situatie waarin men leeft en werkt.

Meer mensen zijn minder geneigd zich a priori te onderschikken als zij menen in hun belangen aangetast te worden. Dit geldt voor alle hier besproken rollen, waarin een individu met een organisatie te maken krijgt. De reacties van het individu zullen verschillen naar gelang de rol en de situatie. Een belangrijke factor is de mate waarin het individu afhankelijk is van de organisatie. Als hij zich in een situatie bevindt waarin concurrerende organisaties optreden, kan hij zijn relatie met de ene organisatie verbreken en een nieuwe relatie met een andere aangaan.

Als klant van een non-profitorganisatie en als plichtmatig lid van een organisatie beschikt hij echter nauwelijks over die mogelijkheid, en als burger helemaal niet.

Ombudsmanfuncties zullen om deze reden in aantal en betekenis toenemen. Daarmee zullen de problemen niet opgelost zijn. Door middel van te

genorganisatie zal men gezamenlijk proberen macht uit te oefenen en daarmee rechten op informatie en medezeggenschap te krijgen. Dit zal een moeizaam proces zijn, dat vele spanningen en conflicten zal opleveren. Het zal zich niettemin voortzetten. Er heeft een onomkeerbare ontwikkeling plaatsgevonden, die tijdelijk kan stagneren, maar die onder geschikte omstandigheden ook weer in een versnelling kan geraken. De veranderingen die in de maatschappij hebben plaatsgehad worden niet uitgevlakt door een tendens tot 'consolidatie' of zelfs 'restauratie' (26). Traditionele machtsstructuren zijn in principe doorbroken; de vormgeving van nieuwe invloedsverhoudingen is nog nauwelijks begonnen. Maar jonge mensen die in gezin en school een grote mate van vrijheid en autonomie hebben ervaren, zullen zich in de toekomst steeds moeilijker conformeren aan traditionele hiërarchische verhoudingen en bureaucratische machtsuitoefening.

226 Er zal een geleidelijke uitbreiding van rechten plaatshebben, zowel rechten van de individuen opzichte van de organisatie als rechten van de collectiviteit van individuen op participatie in beslissingen van de organisatie. Een groeiend aantal personen zal in dit alles betrokken worden, maar toch blijven de actieven een kleine minderheid en zal een grotere minderheid – maar toch een minderheid – zich hoogstens passief laten organiseren voor diverse doelen. Zelfs het eigenbelang is niet doorslaggevend, als men meent toch wel te kunnen profiteren van resultaten die anderen behalen.

227 Ongelijke participatie is echter hoofdzakelijk belangrijk voor zover hierin een machtsongelijkheid *tussen* mensen tot uitdrukking komt. Welnu, de vergrote participatie zal in de huidige machtsongelijkheid – concentratie bij een toplaag qua opleiding, beroep en inkomen – slechts een beperkte verschuiving teweegbrengen.

Gebrek aan sociale competentie zal ertoe leiden dat velen toch geen of niet effectief gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden. Daar de sociale competentie niet evenredig met het opleidingsniveau stijgt, leidt de verhoging van het gemiddeld opleidingsniveau niet tot een navenante vermindering van de machtsongelijkheid.

De actieven zullen voornamelijk bestaan uit de beter opgeleiden, beter verdienenden en hogere beroepsniveaus. Wellicht dat vrouwen als gevolg van de opgang gekomen emancipatie – en bij gebrek aan betaalde werkgelegenheid – een groter aandeel gaan nemen. Bij hen die zich passief laten organiseren in tegenorganisaties gaat de sociale competentie weer een rol spelen in de verhouding tot de eigen organisatie. De niet-competenten zullen ook niet gemakkelijk nieuwe, concurrerende organisaties opzetten. Hoewel de macht anders verdeeld zal zijn over de mensen, zal er nog steeds eerder sprake zijn van concentratie dan van diversiteit en zal de maximale schaalafstand niet veel veranderen. De groep die tot machtsuitoefening in staat is, wordt groter, maar er blijft een breuk tussen deze groep en de anderen. Mogelijk verscherpt zich hierdoor de ervaring van de ongelijkheid, omdat door de verschuiving in de machtsverdeling de verschillen beter zichtbaar worden.

3.7 Integratie

3.7.1 Inleiding

228 In deze paragraaf wordt een beeld ontworpen van de verdelingen van onderwijs, inkomen, vermogen, macht en kenmerken van de beroepsarbeid in hun onderlinge samenhang.

Bij de beschrijving en verklaring van de afzonderlijke verdelingen bleek reeds dat het voorhanden empirisch materiaal beperkt is. Bovendien is het meestal verzameld ter beantwoording van andere vragen dan hier aan de orde zijn. Van de relaties die niettemin in deze paragraaf worden gelegd wordt dan ook een aantal niet of nog onvoldoende ondersteund door empirische gegevens. Niettemin zijn zij veronderstellenderwijs wel in het beeld opgenomen. Dit is gebeurd om lacunes in onze kennis niet alleen te signaleren, maar om ook gerichte onderzoeksvragen te kunnen formuleren. Daarmee wordt de kans groter dat nader onderzoek tot beleidsrelevante kennis leidt.

Om de complexiteit doorzichtig te maken was het nodig sterk te stileren en tal van nuanceringen achterwege te laten. Vanzelfsprekend is het beeld daarmee op een vrij hoog abstractieniveau gekomen.

Alvorens de samenhang tussen de verdelingen te beschrijven, worden eerst de institutionele aspecten van arbeid, onderwijs, inkomen, vermogen en macht kort belicht.

3.7.2 *Institutionele structuur en verdeling*

229 In de hoogontwikkelde westerse samenleving neemt de betaalde beroepsarbeid een zeer centrale plaats in. Werken wordt als een plicht en als een recht beschouwd (103).

Arbeid regelt het menselijk bestaan tot op grote hoogte, zowel van degenen die arbeid verrichten als van degenen die niet deelnemen aan het arbeidsleven. Zij die vrijwillig niet aan het productieproces deelnemen ontvangen geen tegemoetkoming in de kosten van het levensonderhoud. Als zodanig draagt het verrichten van arbeid een dwangmatig karakter.

230 Binnen de dwang van deze situatie is de werkers een aantal vrijheden gelaten zoals bijvoorbeeld de vrijheid van beroepskeuze. Deze moet bijdragen tot een 'optimale ontplooiing' in de arbeid, en vormt derhalve als het ware een compensatie voor de arbeidsdwang. Deze vrijheid garandeert overigens niet dat het gekozen beroep ook kan worden uitgeoefend. Het aanbod van arbeidsplaatsen is in het ondernemingsgewijze produktiestelsel voorbehouden aan hen die toepasselijk werkgevers worden genoemd. De overheid draagt bij aan de creatie en instandhouding van arbeidsplaatsen, rechtstreeks als werkgever en indirect door invloed op de werkgevers uit te oefenen.

De arbeidsdeling is bepalend voor het arsenaal van beroepen waaruit men kan kiezen. Dit heeft een onoverzichtelijke veelheid van beroepen opgeleverd, die maakt dat men zijn vrije keuze toch altijd doet binnen de deels toevallige, deels sociaal bepaalde grenzen van het eigen blikveld. Voorts heeft de arbeidsdeling tot gevolg dat een aldus beperkte vrije keuze lang niet altijd een optimale ontplooiing betekent. De arbeidsplaatsenstructuur vertoont grote verschillen in kenmerken als afwisseling, autonomie, uitdaging, – kortweg in kwaliteit van de arbeid, arbeidsomstandigheden en promotiemogelijkheden (110). De verdeling van immateriële kosten en opbrengsten van het werk wordt hierdoor zeer ongelijk. Zij worden ook als ongelijker verdeeld ervaren dan de geldelijke opbrengsten (106). Naarmate men zich minder zorgen hoeft te maken over de materiële opbrengst, wordt de immateriële ook als belangrijker ervaren.

In het algemeen kan worden gesteld, dat als in de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en in de materiële opbrengst ervan eenmaal een bepaald drempelniveau is overschreden, de immateriële opbrengsten belangrijker worden gevonden dan de materiële (105). Voor een groeiend aantal personen wordt dit de situatie waarin zij zich bevinden (127).

231 Immateriële opbrengsten en kosten van de arbeid worden echter nog vaak beschouwd als onverbreekelijk verbonden met een bepaald soort werk. Zij worden niet betrokken in het ruilproces tussen werkgevers en werknemers (115). Een adequaat maatschappelijk antwoord op de ervaren ongelijkheid komt zo niet tot stand. Wel reageren werknemers individueel op een onbevredigende arbeidssituatie met verloop, ziekteverzuim, verminderde arbeidsmotivatie en vermindering van bepaalde beroepen (105). Onder meer hierdoor ontstaan structurele discrepanties op de arbeidsmarkt (117).

232 Arbeidsmarktproblemen zoals die zich thans voordoen, werpen de vraag op of de vrijheid van beroepskeuze (en daaraan gekoppeld: van studiekeuze) in de huidige vorm kan worden gehandhaafd.

Er ligt een scala van mogelijkheden tussen absolute maatschappelijke ongebondenheid en regelrechte dwang.

- In een geïntensiveerde beroepenvoorlichting en beroepskeuzebegeleiding ligt een middel om de keus te richten, zij het dat dit middel niet het meest effectieve is.

- Het participatie-onderwijs met leermogelijkheden in stagevorm maakt een begeleiding van het keuzeprocess in fasen mogelijk.

- Een of andere vorm van sociale dienstplicht maakt het mogelijk direct in bepaalde tekorten te voorzien, en wellicht ook om de beroepskeuze meer marktconform te doen plaatsvinden dan thans.

- Een leerrecht, dat niet zoals thans vrijwel uitsluitend voor de jeugdperiode geldt, en waarvan de verwezenlijking mede wordt afgestemd op maatschappelijke behoeften, lijkt de beste mogelijkheden te geven.

Compensatie voor een verlies aan vrijheid, ook al is het slechts schijnvrijheid, zou liggen in een gelijkmatiger verdeling van immateriële, werkintrinsieke opbrengsten. In plaats van optimale ontplooiing voor weinigen zou dan een redelijke ontplooiing voor velen komen. Maar of nu de vrijheid van beroepskeuze al of niet gehandhaafd zal worden, de behoefte aan meer immateriële opbrengsten van de arbeid zal blijven groeien (125).

233 De centrale betekenis van de arbeid in onze maatschappij verdraagt zich niet met een eventueel blijvend, groot tekort aan werkgelegenheid. Dit moet ver strekkende, hoewel nog onvoorspelbare gevolgen hebben.

234 In de 19e eeuw wordt de arbeid volgens wetenschappelijke inzichten rationeel georganiseerd. De verticale arbeidsdeling wordt vervolgens meer en meer afgestemd op de bestaande verschillen in kennis, opleiding en bekwaamheden van het arbeidsaanbod (113). Het onderwijsstelsel past zich steeds meer aan de bestaande arbeidsdeling aan wat leidt tot een toenevende horizontale en verticale differentiatie (082, 114). In zijn geheel weerspiegelt het onderwijs de intellectueel-rationele, verbaal-cognitieve oriëntatie van onze samenleving. Verschillen in opleidingsniveau staan niet alleen voor verschillen in hoeveelheid kennis, maar met name ook voor verschillen in het vermogen om te zien wat ogenschijnlijk ongelijke situaties gemeenschappelijk hebben. Dit abstraherend vermogen maakt het mogelijk inzicht te krijgen in meer ingewikkelde samenhangen. De toerusting hiermee is afhankelijk van een aantal factoren waarvan in het algemeen als de belangrijkste worden genoemd:

- de erfelijke aanleg;
- het sociaal milieu, dat de ontwikkeling van de begaafdheid reeds bepaalt voordat het kind naar school gaat;
- de mate van motivering tot het volgen van onderwijs, die ook sterk verschilt naar sociaal milieu;

- de wijze van organisatie van de school en het selectiesysteem dat gehanteerd wordt;
- de beperkte mogelijkheden om opgelopen achterstanden ongedaan te maken.

Genoemde factoren leiden tot een ongelijke verdeling op de intellectueel-cognitieve dimensie. Andere dimensies (sociale, muzische, emotionele) komen in het onderwijs nauwelijks aan bod.

235 Onder invloed van het politieke streven naar gelijkheid van kansen werd na de Tweede Wereldoorlog gestreefd naar een zodanige samenhang binnen het stelsel van gevarieerde schooltypen, dat een ieder zijn intellectuele capaciteiten optimaal zou kunnen benutten. Dit leidde tot een verdere niveaudifferentiatie op de dimensie intellectuele kennis. Ook in beroepsopleidingen werd een fase van algemeen, niet rechtstreeks op beroepsbekwaamheid gericht onderwijs opgenomen, dat aan de eigenlijke beroepsopleiding voorafgaat.

Het onderwijs heeft in zijn toeleveringsfunctie een bestendige werking op de structuur van de samenleving. In zijn algemeenheid hoeft dit niet negatief begrepen te worden. Voor zover echter het onderwijs een bestendige invloed uitoefent op de sociale stratificatie wordt dit als problematisch ervaren. Om dit probleem op te lossen zal de band tussen onderwijs en deze stratificatie losgekoppeld moeten worden. Het gevaar wordt aanwezig geacht dat daarbij de continuïteit met betrekking tot cultuuroverdracht en beroepsvoorbereiding wordt aangetast. De zorg om deze continuïteit heeft een grootscheepse aanpak van deze opgave belemmerd, want deze zou vergen dat de onderlinge verhouding en afzonderlijke vormgeving van cultuuroverdracht en beroepsvoorbereiding tamelijk drastisch worden herzien.

236 Arbeid en inkomen zijn nauw verweven in de bestaande opvattingen. 'Wie niet werkt, zal niet eten'. Maar wie niet kan werken, kan men daarom zijn eten niet ontzeggen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is de ontwikkeling in onze samenleving met betrekking tot het inkomen volstrekt dualistisch. Er zijn inkomens op grond van productieve prestaties – voornamelijk arbeid – en er zijn overdrachtsinkomens, waar geen productieve prestatie tegenover staat. De inkomens uit arbeid zijn in eerste instantie ongelijk van hoogte op grond van verschillen in abstraherend vermogen, waarvoor de gevolgde opleiding als indicator wordt gebruikt. De overdrachtsinkomens verschillen vooral op grond van behoefteoverwegingen.

Het resultaat is een zeer gelijkmatige verdeling van inkomens die los van productieve prestaties worden genoten. Prestatie en behoefte blijken moeilijk verenigbare uitgangspunten: er ontstaan fricties als het inkomen uit arbeid en het 'arbeidsloos' inkomen elkaar naderen of als er twijfels bestaan over de bereidheid tot arbeid. De ontwikkeling van overdrachtsinkomens is in de na-oorlogse periode zeer snel toegenomen en wel van 6% van het nationaal inkomen in 1950 tot ruim 20% in 1976. Dit weerspiegelt de toenemende betekenis die aan het behoefte-element in onze samenleving wordt toegekend. Niet alleen is de groei van de overdrachtsinkomens een gevolg van een uitbreiding van het aantal niet-actieven maar eveneens van een inhoudelijk ruimere omschrijving van het behoefte-element waarin het stijgende welvaartsniveau tot uitdrukking komt. Deze ontwikkeling culmineert in de recente koppeling van de meeste sociale uitkeringen aan het minimumloon.

De toepassing van de beide uitgangspunten 'prestatie' en 'behoefte' levert voor betrokkenen een grote mate van zekerheid op, een zekerheid die nog steeds als begeerd en niet als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Ook dit is een gevolg van het dualisme in de normen.

De inkomensverdeling komt dus langs zeer verschillende wegen en op grond van zeer uiteenlopende waarden en normen tot stand. Het mag dan ook nauwelijks verwonderlijk heten dat de theorieën die de inkomensverdeling trachten te verklaren, hieraan geen recht kunnen doen en partieel zijn. Maar zij vullen elkaar bovendien niet aan en verwijzen niet naar de waarden die bij de vaststelling van de hoogte van het inkomen in het geding zijn. In die situatie kan men hooguit verwachten een aantal samenhangen aan te treffen en is het begrijpelijk dat de onverklaarde rest groot is (167).

237 Voorts is het opmerkelijk dat bij de discussie rond de sociale ongelijkheid het inkomen zo'n grote rol speelt, terwijl het voornamelijk een resultaat is zoals zal blijken. De reden zal wel zijn dat de inkomensverdeling, i.c. de inkomensongelijkheid functioneert als een maatstaf voor de sociale ongelijkheid in het algemeen. Inkomen heeft daarmee de rol overgenomen die bezit eertijds speelde. Wordt hieraan nog toegevoegd de veranderde perceptie van de beïnvloedbaarheid van inkomensverhoudingen (038) dan is het begrijpelijk, dat veel van de discussies en maatregelen rond de sociale ongelijkheid zich toespitsen op de inkomensverdeling. Toch zullen veranderingen in de inkomensverdeling de sociale stratificatie als zodanig weinig beïnvloeden.

238 Dat macht onze samenleving diepgaand beïnvloedt is een gemeenplaats. Vraagt men naar aard en wijze van beïnvloeding dan verzeilt men toch gauw in stereotypen en speculaties. Want wat er van macht onderzocht is, is omgekeerd evenredig met wat erover geschreven wordt.

In onze parlementaire democratie wordt de machtsuitoefening relatief ver gaand geregeld en gecontroleerd. Maar macht is veelvormig in zijn uitingen; er is een grote verscheidenheid aan machtsbronnen en -middelen; macht blijft vaak onzichtbaar in zijn werking. Daardoor ook schieten controlemechanismen vaak te kort. Ook de empirische bestudering is daardoor een moeilijke opgave.

Macht kan verdelingsprocessen in stand houden dan wel wijzigen. Dat geldt zowel voor de geïnstitutionaliseerde machtsuitoefening als voor de informele en daardoor oncontroleerbare machtsuitoefening.

Vastlegging van de machtsverhoudingen schept evenwicht en continuïteit in een samenleving. Verandering van de machtsverhoudingen bergt risico's in zich. Formele veranderingen komen daarom moeizaam tot stand, sterk nahinkend op informele.

Onze samenleving bevindt zich in een fase waarin de legitimiteit van de formele machtsverhoudingen in twijfel getrokken wordt, maar waar uitgewerkte visies op een nieuwe formele machtsstructuur nog ontbreken.

3.7.3 De samenhang tussen verdelingsresultaten

239 Onderwijs, inkomen, vermogen, macht en arbeidskenmerken worden met elkaar in verband gebracht als attributen van personen. In de voorgaande paragrafen kwamen al vele verbanden aan het licht. Hier wordt de totale oorzakelijke samenhang beschreven. De presentatie wordt verlucht met getekende schema's. De cirkels in de schema's stellen de elementen (onderwijs, enz.) voor, de pijlen de causale relaties. De schema's zijn geen modellen in die zin, dat zij gekwantificeerde of kwantificeerbare verbanden weergeven. De gestippelde pijlen geven aan dat een relatie pas tot stand komt na overschrijding van een drempelwaarde van de onafhankelijke variabele.

De meest systematische presentatie van samenhangen zou zijn eerst alle tweezijdige relaties te leggen en van daaruit te streven naar ruimere samen-

hangen. Om der wille van de leesbaarheid wordt alleen het resultaat van deze analyse, de ruimere samenhangen, gepresenteerd. De relaties die afwezig dan wel van weinig belang worden geacht, worden afzonderlijk genoemd.

Opleiding, arbeidskenmerken, inkomen en hiërarchische macht

240 In fig. 4 zijn de elementen samengebracht, waartussen relaties bestaan die hun oorsprong vinden in de arbeid en de arbeidsdeling.

De opleiding (O) neemt in fig. 4 een zeer belangrijke plaats in, want deze is sterk bepalend voor de intrinsieke aspecten van de arbeid (AK) en het niveau in de arbeidshiërarchie waarop men terecht komt bij intree in het arbeidsleven (HM), alsmede voor het inkomen uit arbeid (I).

Drie wegen voeren van O naar I, een directe en twee indirecte; een via de wisselwerking AK–Ka (ervaringskennis die men opdoet in de arbeid, de 'leerspiraal') en een andere, de meest lucratieve, via de 'carrièrespiraal' AK–Ka–HM. De pijl Ka–I is gestippeld om aan te geven, dat deze relatie pas ontstaat als Ka een drempelwaarde heeft bereikt.

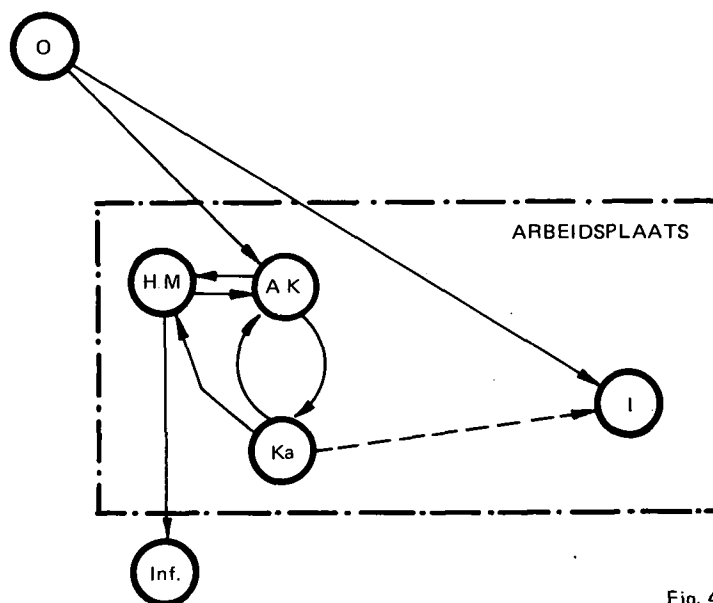


Fig. 4

- O = opleiding
- HM = macht op grond van bevoegdheden in de arbeidsorganisatie
- AK = arbeidskenmerken, d.w.z. de mate waarin de arbeidsplaats eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen, alsmede de vrijheid die daartoe geboden wordt
- I = inkomen uit arbeid
- Ka = ervaringskennis opgedaan in de arbeid
- Inf. = het zich kunnen verschaffen en kunnen verwerken van situatie-specifieke kennis

241 Op welke soort arbeidsplaats (AK) men terecht komt bij intree in het beroepsleven, is vrijwel geheel afhankelijk van het opleidingsniveau (114). Niet alleen de aanvangsfunctie maar ook de eindfuncties die men met een bepaalde opleiding kan bereiken zijn in een groot aantal bedrijfstakken vastgelegd. Afwijkingen hiervan – die wel voorkomen – behoeven uitvoerige rechtvaardiging en vormen daarmee de uitzonderingen die de regel bevestigen.

De arbeidsorganisatie kent een piramidale machtsstructuur. In principe berust alle macht bij de top. Macht op lagere niveaus wordt verkregen door delegatie naar beneden. Deze 'top-down' organisatie maakte het mogelijk de arbeid zo te splitsen dat functies boven in de hiërarchie veel intrinsieke opbrengsten hebben en dat aan functies onder in de hiërarchie weinig intrinsieke voordelen kleven en eventueel veel inconvenienten. De machtsverschillen maken het bovendien mogelijk inconvenienten af te wentelen op lagere echelons en daarmee de verschillen verder door te trekken dan op grond van de kenniscriteria redelijk is. Dat wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de rationalisaties die te hulp geroepen worden ter rechtvaardiging: 'Ik ben te duur om dat soort werk te doen'.

242 Naarmate de arbeidssituatie meer appelleert aan het vermogen tot denken, afwegen en kiezen is zij meer een leersituatie (054). Dit buitenschoolse leren is niet een soort leren dat leidt tot een verhoging van het abstractieniveau waarop men heeft leren denken, maar houdt verband met het leren operationeel maken van de categorieën waarin de schoolse kennis is uitgedrukt. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken, dat de behoefte aan ervaringsleren het grootst is waar de kloof tussen theorie en praktijk het grootst is en dat de spreiding in de resultaten van het ervaringsleren groter wordt naarmate het opleidingsniveau (lees: abstractieniveau van de kennis) hoger is (058). Twee kringlopen sluiten aan op het ervaringsleren. De eerste leidt tot vakmanschap of voortgezette specialisatie, de tweede voert naar hogere niveaus in de arbeidsorganisatie (HM), waar de arbeidsplaats weer nieuwe ruimte tot ervaringsleren biedt, enz. Het laatste circuit impliceert leiding geven en wordt in geld hoger gewaardeerd dan goed vakmanschap. Dit is minder te begrijpen in termen van schaarste dan wel uit de historie (113): de baas was een verlengstuk van de eigenaar, zijn loyaliteit werd betaald.

Vanuit arbeidsplaatsen die weinig of geen gelegenheid tot ervaringsleren bieden kan men de carrièrespiraal niet binnenkomen (122).

243 Vanuit de macht en de contacten door een hoge positie in de arbeids hiërarchie heeft men toegang tot uiteenlopende informatiekanaalen. De informatie kan dienstig zijn zowel in als buiten het arbeidsleven. Weliswaar is er een bepaald opleidingsniveau nodig om deze informatie adequaat te verwerken, maar de hiërarchische positie is zo bepalend voor de toegang tot de informatie dat de band met het onderwijs zeer indirect is.

244 Omdat de opleiding indicatief geacht wordt voor de vereiste bekwaamheid op de arbeidsplaats is het aanvangsinkomen gekoppeld aan het opleidingsniveau (091). Ook dit is op verschillende wijzen geformaliseerd. De regeling van het inkomen is bovendien doorgetrokken naar latere stadia in de loopbaan door de constructie van loon- en salarisschalen (164, 168). Hiermee kan de betekenis van ervaring in het inkomen tot uitdrukking worden gebracht. De grotere spreiding in de hogere salarisschalen hangt samen met de daar groter geachte betekenis van het ervaringsleren.

Aldus is de inkomensvorming vrijwel geheel onttrokken aan de marktwerking. Alleen in een klein aantal topfuncties is het inkomen volledig door de markt bepaald.

De concurrentie is concurrentie om functies (117) waarvan het inkomen vastligt. Daarbij is doorbreking van het plafond dat door opleidingseisen wordt bepaald, uiterst moeilijk. Aan de concurrentie tussen personen met naar niveau gelijke, maar inhoudelijk verschillende beroepsopleidingen zijn eveneens nauwe grenzen gesteld (122). In Nederland wordt – anders dan in diverse andere landen – een bioloog geen hoofd van de boekhouding.

245 Specialisatie en niveaudifferentiatie in het onderwijs maakten dat het onderwijs een uiterst belangrijke functie kreeg in de recruitering, selectie en allocatie voor de arbeidsmarkt (114). Door de keuze van een bepaalde beroepsopleiding en een richting daarbinnen werd men in toenemende mate voorbestemd voor een bepaald type aanvangsfunctie. De arbeidsmarkt werd daarmee vernauwd tot een deelmarkt die men beter kon overzien.

246 Het ontstaan van interne arbeidsmarkten in grote bedrijven is eigenlijk een logisch vervolg op deze ontwikkeling. De betekenis van het ervaringsleren, de moeilijkheid om capaciteiten van outsiders te beoordelen, de uitgaven van bedrijven voor onderwijs, en anderzijds de behoeften aan zekerheid bij de werknemers, hun honkvastheid en de onoverzichtelijkheid van de arbeidsmarkt zijn factoren die hiertoe bijdragen. Het gevolg is een vermindering van de mobiliteit tussen bedrijven en regio's, er kan een drainage optreden in de personeelsvoorziening van kleinere bedrijven en personen die buiten de interne arbeidsmarkt vallen, worden beperkt in hun kansen, zeker in tijden van stagnatie of inkrimping.

247 In de toelevering van het onderwijs aan de arbeidsmarkt ontbreekt een effectieve terugkoppeling. Die is zelfs principiële onmogelijk door de autonomie van het onderwijs, de gelijke kansen-ideologie en de vrije studie- en beroepskeuze (die echter een schijnvrijheid is voor zover onderwijsinstellingen en arbeidsorganisaties de toelating eenzijdig bepalen) (230). Een praktische belemmering ligt bovendien in de gebrekkigheid van de beschikbare technieken voor arbeidsmarktprognoses.

248 Een gunstig gekenmerkte arbeidspositie gaat vaak samen met een hoog inkomen, een ongunstig gekenmerkte met een laag inkomen. Er is echter geen oorzakelijke samenhang tussen arbeidskenmerken en inkomen (behalve in enkele functies hoog in de hiërarchie). De samenhang wordt bepaald door de factor opleiding. Daaruit volgt dat een vermindering van bestaande inkomensverschillen de ongelijkheid op de inkomensdimensie van de stratificatie wel zal verkleinen, maar de verbanden, dus de stratificatie als zodanig, niet zal aantasten. Een hoog inkomen blijft gepaard gaan met een hoge opleiding, veel immateriële arbeidsopbrengsten, enz. Deze samenhangen worden niet veranderd. Het huidige verband wordt veroorzaakt door de hechte institutionalisering van de arbeidshiërarchie en door de institutionalisering van opleiding als criterium voor zowel allocatie als beloning.

Het is bovendien bijzonder moeilijk om de inkomensverdeling te veranderen door aan te grijpen op de verdelingsresultaten (door middel van belasting, sociale premies e.d.) (DK 88). Zolang de geschetste relaties (O-I, O-AK-Kringloop-I) institutioneel vast verankerd blijven, zal het systeem trachten door middel van terugkoppelingsmechanismen de storende invloeden van het beleid teniet te doen (DK 74).

249 Gelden de relaties ook als we gaan specificeren naar subgroepen? In het voorgaande is eigenlijk al begrepen dat de relaties voor alle leeftijdsgroepen gelden.

Voor vrouwen is met name de relatie opleiding–inkomen veel minder sterk. De verklarende factor is hier de rolverdeling tussen de sexen die bepalend was voor de functies waarin zij toegelaten werden en voor de inkomens die zij verdienden. De wet op de gelijke beloning heeft hieraan in zoverre niets veranderd, dat functies die voornamelijk door vrouwen bezet worden, op een laag niveau zijn ingeschaald.

De relatie opleiding–arbeidskenmerken is daarentegen sterker dan bij de mannen. Hier zal men de verklaring enerzijds mogen zoeken in het feit dat naarmate vrouwen meer opleiding hebben zij sterker arbeidsintrinsiek georiënteerd zijn en bewuster een keuze doen op de arbeidsmarkt dan vrouwen met weinig opleiding die vaak een louter instrumentele oriëntatie hebben ten aanzien van beroepsarbeid. Anderzijds is de gevarieerdheid in aanbod van banen voor vrouwen met weinig opleiding zeer gering, zodat zij weinig keuzemogelijkheden hebben.

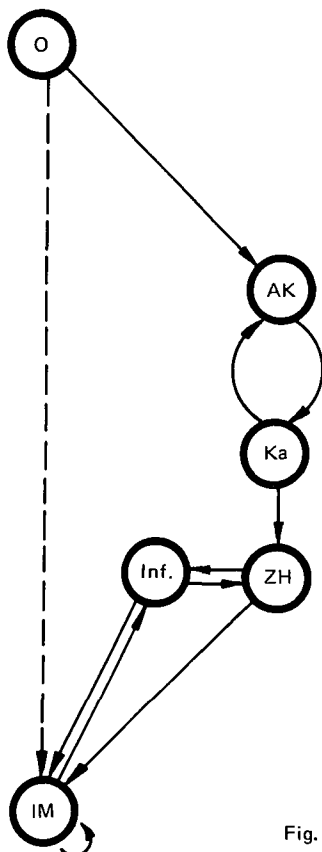


Fig. 5

O = opleiding

AK = arbeidskenmerken, d.w.z. de mate waarin de arbeidsplaats eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen, alsmede de vrijheid die daartoe geboden wordt

Ka = ervaringskennis opgedaan in de arbeid

Inf. = het zich kunnen verschaffen en kunnen verwerken van situatie-specifieke kennis

ZH = een houding van zelfstandigheid, variërend van een geneigdheid om zich te voegen in een van buitenaf opgelegd gedragspatroon tot een geneigdheid om zich te laten leiden door eigen oordeel en gedragsstandaarden

IM = individuele macht, d.w.z. het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen.

Aantasting van de stratificatie door het losmaken van de band tussen inkomen, opleiding en arbeidskenmerken kan de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen vergroten zolang de rolverdeling een belangrijke factor bij de toewijzing van arbeidsposities blijft.

Opleiding, arbeidskenmerken en individuele macht

250 Fig. 5 en 6 geven de in deze subparagraaf te behandelen verbanden weer.

Fig. 5 toont twee relaties tussen opleiding (O) en individuele macht (IM), opgevat als het vermogen om zich tegenover organisaties te handhaven door individueel optreden. Er is een directe relatie en een indirecte, met als interveniërende variabelen arbeidskenmerken (AK), ervaringsleren door arbeid en een houding van zelfstandigheid.

Langs deze indirecte weg wordt het meest bijgedragen tot IM, als tenminste de arbeidsplaats leermogelijkheden biedt. De directe relatie is gelegd in de vorm van een gestippelde pijl om aan te duiden dat deze pas tot stand komt bij een bepaalde drempelwaarde van O.

In fig. 5 is een kringloop aangegeven IM-Inf-ZH-IM. De toevoer tot deze kringloop vanuit O via AK en Ka is veel belangrijker dan via de weg O-IM.

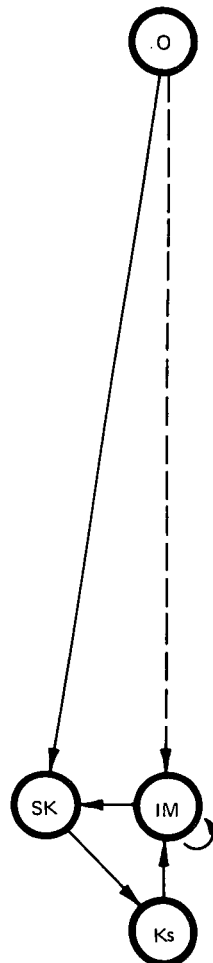


Fig. 6

- O = opleiding
- IM = individuele macht, d.w.z. het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen
- SK = de mate waarin een maatschappelijke situatie eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen
- Ks = ervaringskennis opgedaan in maatschappelijke situaties

251 De schoolse opleiding (O) legt een basis voor verder leren door middel van onderwijs of ervaring (056), maar geeft op zichzelf onvoldoende vermogen om zijn belangen tot gelding te brengen tegenover de macht van organisaties (IM) (202). Dit geldt niet voor de hoogste opleidingsniveaus waar het intellectueel-abstraherend vermogen blijkbaar zodanig ontwikkeld is, dat men voor nieuwe situaties geplaatst zelfstandig 'al doende' leert.

252 Van overwegend belang voor de macht van het individu is de leersituatie die de dagelijkse arbeid biedt. De opleiding bepaalt de arbeidspositie en daarmee de ruimte die iemand krijgt om zijn kennis te verruimen op grond van ervaring. Deze ruimte neemt naar beneden in de hiërarchie van de arbeidsorganisatie sterk af. Sterker nog, niet alleen is de arbeidssituatie daar geen leersituatie, maar zij kweekt een houding van conformerende berusting die het leren zelfs belemmert (221).

Ook de mogelijkheid om zich informatie (Inf) te verschaffen en die te verwerken wordt hierdoor bepaald. De zelfstandigheid zal primair tot uiting komen in het op zoek gaan, het zich actief inzetten om informatie te krijgen (199).

Voor vrouwen, die gemiddeld minder opleiding hebben dan mannen, is de huishoudelijke situatie in vele opzichten een situatie die het leren eer ontwent dan aanmoedigt.

253 Fig. 6 toont nog een andere relatie tussen opleiding en macht, namelijk via het ervaringsleren (Ks) in maatschappelijke situaties. Ook deze relatie is minder sterk dan die via de arbeid. Het ervaringsleren kan het meest intensief en continu gebeuren op de arbeidsplaats. Het is onwaarschijnlijk dat incidentele leersituaties (politieke participatie, contact met instanties) ooit een effect kunnen sorteren, dat dat van de arbeidssituatie ook maar in de verte benadert (227).

Inkomen, vermogen en individuele macht

254 Fig. 7 toont de relaties tussen inkomen uit arbeid (I), particulier vermogen (V) en individuele macht (IM).

De relatie tussen de hoogte van het inkomen en (de mogelijkheid tot) de vorming van vermogen is evident (187). De relatie gaat echter nog wat verder dan op het eerste gezicht lijkt, omdat er bovendien sprake is van een verband tussen de hoogte van het verwachte inkomen en de mogelijkheden tot vorming van vermogen. Dit is van belang omdat het leeftijdsinkomensprofiel bij hogere opleidingsniveaus en dus hogere inkomens veel sterker is en de mogelijkheden tot vermogensvorming in de tijd cumulatief zijn. Het eigen-woningbezit is hiervan het treffendste voorbeeld.

Alles cumuleert hier dus. Een hoog inkomen op jeugdige leeftijd biedt: het hoge inkomen zelf, een gunstig inkomensprofiel en een vroege start van de vermogensvorming.

255 De invloed van het vermogen op het inkomen vraagt een wat subtiële benadering. Het is geen probleem dat wie spaart daarvan de vruchten plukt of die besparingen nu gedwongen dan wel vrijwillig zijn. Een deel van de sociale zekerheid kan ook op deze wijze worden begrepen aangezien de wijze waarop de besparing tot stand komt voor de perceptie niet van betekenis is. Die invloed van het vermogen op het inkomen wordt dan ook niet als problematisch ervaren. Problemen worden eerst ervaren als de vererving van vermogen of vermogenswinsten in de beschouwing worden betrokken. De ver-

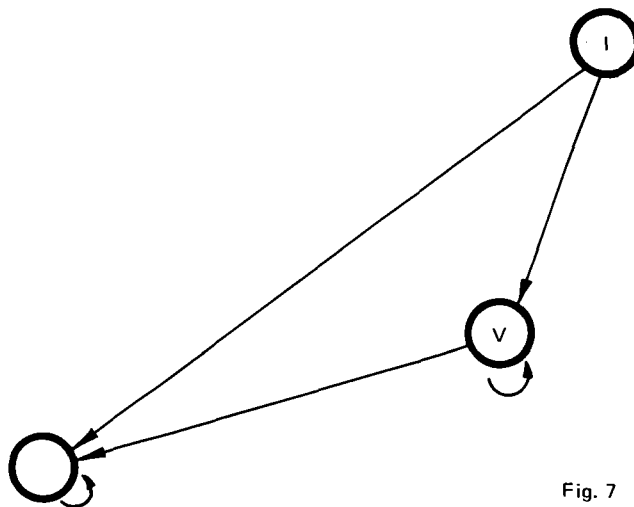


Fig. 7

I = inkomen uit arbeid

IM = individuele macht, d.w.z. het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen

V = vermogensbezit

erving van vermogen heeft in belangrijke mate aan betekenis ingeboet doordat de vermogensvorming voor een groot deel gedepersonaliseerd is. Niettemin is het merkwaardig dat de successierechten zo gematigd zijn in ons land, waar de sociale zekerheid, die de functie van de vererving heeft overgenomen, zo ver uitgebouwd is. De ongelijkheid van de startposities van generatiegenoten, die door vererving ontstaat, lijkt daardoor in beginsel vermijdbaar. Toch wordt deze ongelijkheid niet door grote groepen als problematisch of onrechtvaardig ervaren (177).

Eveneens van betekenis is de omvang en met name de verdeling van vermogenswinsten. Hoewel een deel ervan ongetwijfeld in de consumptieve sfeer terecht komt, worden vermogenswinsten niet als inkomen opgevat (en blijven dus onbelast). De vermogenswinsten voegen dus nog een dimensie toe aan de invloed van het inkomen op de vermogensvorming en de ongelijke verdeling die in dat opzicht kan worden gesignaleerd. De invloed van het vermogen op het inkomen heeft daarmee vergeleken slechts een zeer ondergeschikte betekenis.

256 Inkomen en vermogen leveren een bijdrage tot individuele macht. Deze maken het immers gemakkelijker om hulp te mobiliseren in de vorm van documentatie, alsmede van advocaten, belastingconsulenten en dergelijke dienstverleners.

Maar men mag de invloed niet overschatten. Er zijn in toenemende mate mogelijkheden kosteloos of tegen kostprijs informatie en hulp te krijgen (204).

De totale samenhang

257 In fig. 8 zijn de deelschema's gecombineerd tot een totaalschema. Herhaald zij, dat het beeld een hypothetisch karakter heeft, dat alle verbanden in meer of mindere mate empirische verificatie van node hebben. Daarop wordt in hoofdstuk 5 nog ingegaan.

258 Er bestaan vele relaties tussen opleiding (O) en macht (IM). Anders dan het stereotype wil, is de bijdrage van inkomen (I) aan macht beperkt te

achten. Uit het schema blijkt dat deze indruk kon ontstaan, omdat een hoog inkomen en grote individuele macht beide verbonden zijn met een hoge arbeidspositie, maar het directe verband tussen inkomen en individuele macht is van minder belang. Het geringe belang van de directe relatie tussen oplei-

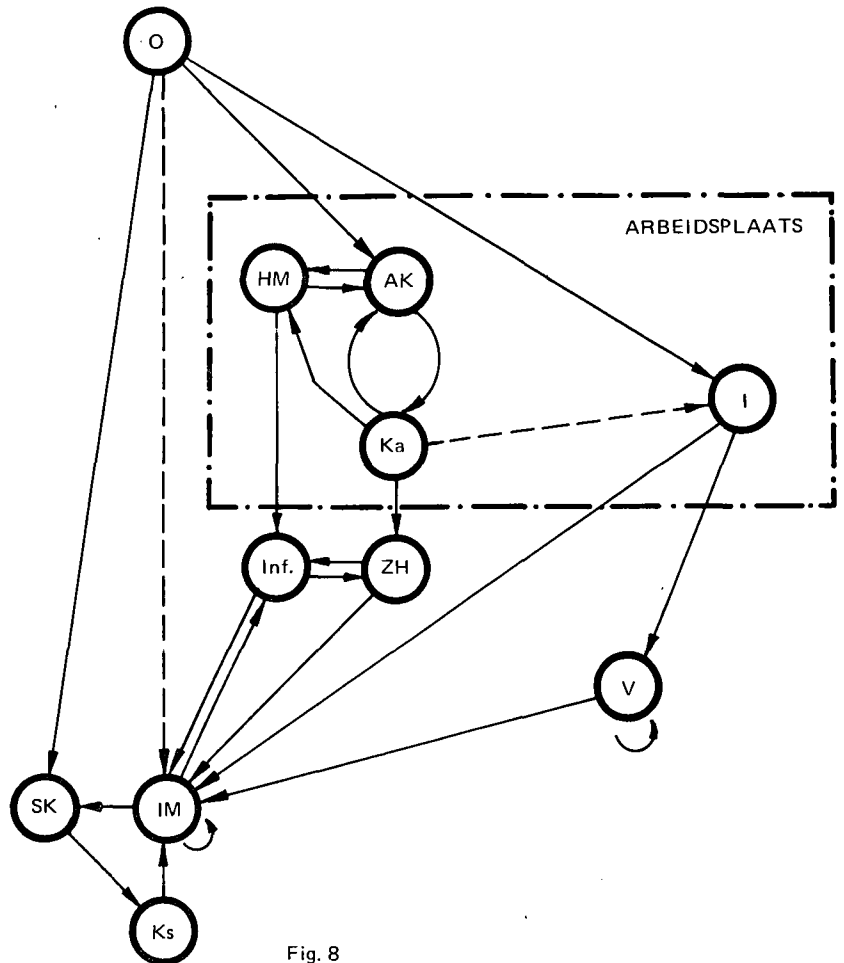


Fig. 8

- O = opleiding
- HM = macht op grond van bevoegdheden in de arbeidsorganisatie
- AK = arbeidskenmerken, d.w.z. de mate waarin de arbeidsplaats eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen, alsmede de vrijheid die daartoe geboden wordt
- I = inkomen uit arbeid
- Ka = ervaringskennis opgedaan in arbeid
- Inf. = het zich kunnen verschaffen en kunnen verwerken van situatie-specifieke kennis
- ZH = een houding van zelfstandigheid, variërend van een geneigdheid om zich te voegen in een van buitenaf opgelegd gedragspatroon tot een geneigdheid om zich te laten leiden door eigen oordeel en gedragsstandaarden
- IM = individuele macht, d.w.z. het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen
- SK = de mate waarin een maatschappelijke situatie eisen stelt aan het vermogen om tussen alternatieve handelwijzen te kiezen
- Ks = ervaringskennis opgedaan in maatschappelijke situaties
- V = vermogensbezit

ding en macht impliceert, dat een verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking maar weinig zal veranderen aan de verdeling van individuele macht.

Het belang van de relatie O-SK-Ks-IM weegt niet op tegen het belang van de relatie O-AK-Ka-IM. De herverdeling van IM zou het meest gediend worden door een gelijkmatiger verdeling van de desbetreffende arbeidskenmerken, waardoor veel meer arbeidssituaties tevens leersituaties zouden worden.

Vermindering van de inkomensongelijkheid in de zin van een vermindering van de afstand tussen top en basis verandert de stratificatie nauwelijks.

De relaties binnen de arbeidsplaats worden van buitenaf slechts beïnvloed door opleiding.

Er is een grote mate van oorzakelijke samenhang tussen de elementen, zodat wij mogen spreken van een geconsolideerde stratificatie. Deze samenhang is bovendien vast verankerd in organisatiestructuren, normen en regels, is met andere woorden sterk geïnstitutionaliseerd.

Personen die niet in het arbeidsbestel zijn opgenomen, krijgen weliswaar inkomen uit andere bron, maar kunnen ernstig belemmerd worden in de ontwikkeling en instandhouding van individuele macht (werkloze jongeren, vrouwen, gehandicapten, bejaarden), die dan immers niet gevoed wordt door de uitoefening van een beroep. Dit staat dus los van het vervreemdend effect dat de werkloosheid heeft.

259 Het model is geldig onder de condities van de laatste 30 jaar. De belangrijkste hiervan zijn de economische groei en de werkgelegenheid.

De economische groei maakte het mogelijk dat de hele beroepsbevolking deelde in de welvaartsstijging, waardoor de nadruk minder viel op verschillen.

Weinig of althans weinig voelbare werkgelegenheidsproblemen maakten dat aan de betekenis van de arbeid als structurerend element van de samenleving niet werd getornd. De werkloosheid bleef grotendeels verborgen door voorzieningen als de W.A.O. en door het feit dat groepen met geringe kansen (vrouwen) zich niet in groten getale op de arbeidsmarkt ophielden. Hoewel de manifeste werkloosheid groter is geworden, is deze toestand nog niet wezenlijk veranderd.

Als er een structurele werkloosheid van aanzienlijke omvang in het verschiet ligt, kan dit grote consequenties hebben voor het hier gegeven model. Het is echter niet mogelijk aard en omvang van die consequenties aan te geven.

260 Ter vervollediging volgt hier nog een overzicht van relaties die onzes inziens afwezig zijn dan wel van weinig gewicht:

- Het oorzakelijk verband tussen het verrichten van een bepaalde vorm van arbeid en (de mogelijkheid tot) het vormen van vermogen verloopt via het inkomen.
- Een oorzakelijk verband tussen het gevolgde onderwijs en (de mogelijkheid tot) vorming van vermogen verloopt via het inkomen.
- De hoogte van het inkomen heeft geen invloed op aard en concentratie van arbeidskenmerken.
- De invloed van het inkomen van de ouders op het gevolgde onderwijs van de kinderen is belangrijk kleiner geworden en lijkt thans verwaarloosbaar. Voor zover er sprake is van een samenhang tussen inkomenshoogte en onderwijsdeelneming lijkt het oorzakelijk verband bij andere variabelen te moeten worden gezocht.

- Als aan inkomen nauwelijks nog betekenis kan worden toegekend voor het te volgen onderwijs, dan geldt dit a fortiori voor het vermogen.
- De invloed van het vermogen op aard en concentratie van arbeidskenmerken kan zeer groot zijn, maar heeft in de huidige situatie betrekking op een zeer gering aantal mensen. Het gaat hier om een particulier vermogen dat of bij de eigen beroepsuitoefening wordt aangewend of een zodanig inkomen garandeert, dat de eigenaar zijn arbeid kan kiezen geheel los van de geldelijke opbrengst. Het aantal particuliere vermogens van enige omvang is relatief gering. Bij de aanwending in eigen bedrijf is zeker sprake van een positief oorzakelijk verband voor zover de zelfstandige beroepsuitoefening een bron van satisfactie is. Anderzijds kan de dwang tot instandhouding van het vermogen en tot continuïteit in de inkomensvorming zo beperkend werken dat de satisfactie in het tegendeel omslaat.

Bij belegging van het vermogen elders geldt dat de instandhouding vaak geen onttrekkingen met consumptieve bestemming toelaat. De relatie vermogen-arbeidskenmerken moet derhalve van geringe importantie worden geacht.

3.8 Besluit

261 Er bestaat een grote, sterk geïnstitutionaliseerde samenhang tussen de onderscheiden verdelingen. De verdelingen vertonen – met uitzondering van de machtsverdeling en waarschijnlijk de vermogensverdeling – een grote diversiteit (003). Dientengevolge geldt ook voor de resultante, de sociale stratificatie, dat daarin sprake is van diversiteit, van kleine maar niettemin geprononceerde statusverschillen, waarbij opeenvolgende lagen in de stratificatie aan elkaar refereren.

262 De huidige sociale stratificatie is ontstaan met het tot ontwikkeling komen van het huidige produktiestelsel. Met de verdere ontwikkeling van dat stelsel is tegelijkertijd een culturele eenheid ontstaan, waarin de gelijkheid meer benadrukt wordt dan de ongelijkheid, waardoor de legitimiteit van de bestaande sociale stratificatie wordt verzwakt (011).

263 De spanning die daardoor wordt opgeroepen, leidt niet tot een grote verandering van de sociale stratificatie, omdat die gekenmerkt wordt door een grote starheid. In het voorgaande is duidelijk geworden dat het opleidingsniveau dat in de initiële onderwijsfase wordt bereikt in belangrijke mate bepalend is voor de positie in de sociale stratificatie. Zowel de arbeidsplaats met de daaraan verbonden kenmerken als het inkomen worden in eerste aanleg door het opleidingsniveau bepaald (240). Bovendien wordt de ontwikkeling van de arbeidskenmerken en van het inkomen rooskleuriger naarmate dat opleidingsniveau hoger is (242). Het is daarom opvallend dat er zo weinig beweging zit in de deelneming aan het initiële onderwijs naar sociaal milieu (076). Hetzelfde geldt voor het betrekkelijk geringe gebruik dat gemaakt wordt van scholingsmogelijkheden na afloop van de initiële onderwijsfase (070). De toegenomen deelneming aan het onderwijs levert tot nu toe geen wezenlijke bijdrage aan de doorbreking van de bestaande sociale stratificatie.

264 De arbeidsplaats is in het voorgaande naar voren gekomen als het centrale punt in de diverse verdelingsprocessen. Toch biedt de arbeidsplaats voor het merendeel van de werkenden weinig of geen mogelijkheden in de eenmaal verworven positie in de stratificatie verandering te be-

werkstelligen (221). De mogelijkheden die in dit verband bij de arbeidsplaats konden worden genoemd zijn voorbehouden aan relatief hoog opgeleiden. Deze mogelijkheden zijn geen andere dan zojuist naar aanleiding van het opleidingsniveau werden genoemd (263). Omdat degenen in wier positie in dit opzicht beweging zit zich reeds in de hogere lagen van de sociale stratificatie bevinden kan ook aan de arbeidsplaats geen stratificatie-doorbrekende betekenis worden toegekend.

265 De verdeling van macht, opgevat als het vermogen zich door individueel optreden tegenover organisaties te handhaven, vertoont geen diversiteit, maar concentratie (003). Bij de beschrijving van die verdeling werden drie groepen onderscheiden, te weten de groep mensen die zich wel weten te redden, de groep mensen die dat niet kunnen maar zich wel in staat achten en bereid zijn dat te leren en de groep mensen, die daartoe niet (meer) bereid zijn en slechts op daadwerkelijke hulp prijs stellen (220). Omtrent de kwantitatieve verhoudingen tussen die groepen zijn wij niet geïnformeerd, maar wel is duidelijk dat men eerst bij een tamelijk hoog opleidingsniveau zonder meer tot de eerstgenoemde groep kan worden gerekend (203). Gegeven deze samenhang met het opleidingsniveau en de samenhang daarvan met het beschikken over een leersituatie op de arbeidsplaats (242) moet het – vooral gezien de grote betekenis van een dergelijke leersituatie in dit verband – uiterst onwaarschijnlijk worden geacht dat er vanuit het proces van machtsverdeling aanzetten worden gegeven tot de doorbreking van de bestaande sociale stratificatie.

266 Gegeven de in de voorgaande paragraaf beschreven verbanden tussen de onderscheiden elementen en hun verdelingen is het duidelijk dat de gesignaleerde starheid ook de verdelingen van het inkomen uit arbeid en het vermogen kenmerkt. Ook van de verdelingsprocessen ten aanzien van die elementen geldt dat een doorbreking van de sociale stratificatie daar maar moeilijk aanzetten zal kunnen vinden.

267 De starheid in de verdeling van alle onderscheiden elementen en hun samenhang is groot te noemen. Opvallend is dat ontwikkelingen die aan de samenhang van de verdelingen afbreuk zouden hebben kunnen doen, toch niet tot dat resultaat hebben geleid.

Er is een tijdlang een tekort aan academici geweest. Het heeft niet tot gevolg gehad dat hun positie uitzonderlijker werd dan die reeds was. Nu er een overschot aan academici dreigt, is weliswaar de interne differentiatie binnen de intussen sterk gegroeide groep wat groter maar is de positie van de academicus ten opzichte van anderen nog niet merkbaar verslechterd.

Een tekort aan beoefenaars van de zogenoemde ongeschoolde beroepen heeft nog niet tot een merkbare verhoging van de positie van die beroepsbeoefenaars geleid, ook niet voor wat hun inkomen betreft.

Kortom, voor zover het juist is om in dit kader te spreken van een markt, is het wel duidelijk dat ook de zogenoemde marktconforme tendensen maar moeilijk tot gelding kunnen worden gebracht.

De verdelingsprocessen zijn sterk geïnstitutionaliseerd en wat daarin aan veranderingen plaatsvindt, moet in een institutioneel kader gebeuren of vandaar uit ten minste worden ondersteund.

268 Dit soort veranderingen heeft in het verleden dan ook regelmatig op een dergelijke wijze zijn beslag gekregen. Zo is er bij een niet serieus betwiste gelijkheid in behoeften en een grote ongelijkheid in beschikbare middelen

voor de overheid in toenemende mate reden geweest tot een herverdeling van de beschikbare middelen te komen (038).

Daarmee heeft de overheid een taak op zich genomen waarvan door het ontbreken van een duidelijke, op ruime schaal aanvaarde ideologie de grenzen niet te onderkennen zijn. Het hoge tempo van economische groei heeft lange tijd de toenemende overheidsbemoeiing met de transformatie van primaire tot secundaire inkomensverdeling weinig problematisch gemaakt. Nu de economische groei op een lager niveau gekomen is, worden problemen manifest. De grote aandacht voor de weinigen die de nadelen van die herverdeling weten te ontgaan, is daarvan één teken; de vergrote aandacht voor de vraag aan wie de overheidsactiviteiten in het kader van onderwijs, cultuur, huisvesting en dergelijke primair ten goede komen een ander.

269 Al eerder echter werd de conceptie van de verzorgingsstaat ter discussie gesteld. Daarbij werd twijfel geuit aan de welvaartsoriëntatie ervan en de vraag gesteld of bepaalde menselijke waarden er niet eerder door worden geschaad dan gediend (034). Grotere aandacht wordt gevraagd voor het milieu, de inrichting van de ruimte. Sommigen menen dat aan de economische expansie bewust een halt moet worden toegeroepen ter wille van de leefbaarheid.

Dit impliceert een grotere nadruk op de toekomst van de samenleving en een accentverschuiving in de afweging tussen de thans te genieten welvaart en de toekomstige mogelijkheden tot behoeftenbevrediging. Dit zou zich binnen de collectieve sector uiten in een groter gewicht voor de publieke goederen (milieuhygiëne, landinrichting).

Vooraf bij een niet meer groeiende economie, maar ook in geval van materiële groei betekent dit dat een beroep op collectieve middelen steeds meer aan grenzen zal worden gebonden.

270 De spanning rond de sociale stratificatie en het antwoord daarop van de overheid hebben zich tot nu toe sterk geconcentreerd rond het inkomen. Gegeven de problemen die zich beginnen af te tekenen is de vraag of het voorgaande aanwijzingen bevat voor een mogelijke oplossing van die problemen. Het inkomen is in de beschreven samenhang gevolg, geen oorzaak. Het is dus zeer wel denkbaar dat in de beschreven relaties aanknopingspunten liggen die een oplossing naderbij brengen.

271 In de beschouwingen rond de subjectieve ongelijkheid zijn een aantal inzichten naar voren gebracht, die op het eerste gezicht moeilijk te rijmen zijn met de toenemende spanning rond de sociale stratificatie.

– De manifeste behoefte aan scholingsmogelijkheden na de initiële onderwijsfase is niet erg groot en voor zover aanwezig niet zeer dringend (070).

– De ongelijkheid in de verdeling van werkintrinsieke arbeidskenmerken wordt groter geacht dan de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Men vindt de werkintrinsieke kenmerken belangrijk (106). Niettemin krijgt deze verdeling maar weinig aandacht.

– Het oordeel dat men geeft over de objectieve criteria, die een rol kunnen spelen bij de inkomensverdeling, wijkt sterk af van het oordeel dat op grond van meer subjectieve belevingsfactoren en waarden tot stand komt (146).

– Er bestaat een groep mensen bij wie geen behoefte manifest is aan een ontwikkeling van het vermogen zich door individueel optreden tegenover organisaties te handhaven (220).

272 Het is onmogelijk met behulp van het huidige kennisbestand deze verschijnselen op ondubbelzinnige wijze te duiden. Niettemin lijken op basis

van de in 3.7 beschreven samenhangen twee feiten als verklaringsgrond te moeten worden genoemd. Voor velen biedt het werk geen leersituatie en dit geldt uiteraard voor degenen die geen arbeidsplaats bezetten. Omdat de leermogelijkheden van andere maatschappelijke situaties dan het werk veelal weinig duurzaam zijn, gaat alleen van een leersituatie op de arbeidsplaats een appel uit tot kennisverwerving, gepaard aan ervaringsleren. Een dergelijk proces heeft niet slechts voor de beroepsuitoefening maar ook voor het optreden in andere maatschappelijke situaties betekenis. Waar een dergelijke duurzame leersituatie ontbreekt, is ook de behoefte aan kennisverwerving en ervaringsleren afwezig.

273 De intellectueel-cognitieve oriëntatie van de samenleving ligt diep in de mensen verankerd. De inrichting van de arbeidsorganisatie als een hiërarchie waarin 'meerderen' deskundiger worden geacht dan 'minderen' maakt dat de met de mate van deskundigheid samenhangende arbeidskenmerken in hun verdeling niet ter discussie worden gesteld. Als een afgeleide hiervan blijft ook de verdeling van de andere kenmerken onbesproken, omdat het niet mogelijk is duidelijke scheidslijnen tussen beide soorten kenmerken te leggen.

Bovendien maakt die diepe verankering dat 'kennis' van overheersend belang is bij de beoordeling van inkomensverschillen. Wij beschreven dit reeds in 3.2 (090). Hier gaat het erom dat de intellectueel-cognitieve oriëntatie van de samenleving een centrale rol speelt in het thans vigerende waardenstelsel. Op veranderingen in dat waardenstelsel wordt hier niet vooruitgelopen. Daarom zal de genoemde oriëntatie ook aan de verdere beschouwingen ten grondslag blijven liggen.

274 De beschouwingen zullen zich concentreren op denkbeelden over beleid met betrekking tot de onderscheiden verdelingen en de sociale stratificatie. Gegeven het bovenstaande zal het niet verbazen dat daarbij het accent zal liggen op de mogelijkheden een duurzame leersituatie op alle niveaus van de sociale stratificatie te creëren. Bij de beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de verdeling van de arbeidskenmerken (141) werd vastgesteld dat er geen autonome krachten kunnen worden onderkend die tot een gelijkmatiger verdeling zullen leiden. Mogelijkheden zullen dan ook moeten worden gezocht in een welbewuste wijziging van bestaande vaste patronen. Gezien de ontwikkelingen van de overheidstaak in de verzorgingsstaat lijkt het onwaarschijnlijk dat een dergelijke institutionele vernieuwing onafhankelijk van het overheidsbeleid tot stand zal komen.

275 De starheid die de sociale stratificatie kenmerkt en die uiteraard ook eigen is aan de in een hecht institutioneel kader verlopende verdelingsprocessen zet zich voort in andere, maatschappelijke processen. Eerder (038) werd beschreven dat in de jaren vijftig en zestig bij de overheidsbemoening met het proces van transformatie van de primaire tot de secundaire en tertiaire inkomensverdeling de rechtvaardigheidsaspecten een steeds groter gewicht hebben gekregen.

Rechtvaardigheid wordt daarbij steeds meer uitgelegd als vermindering van de in de sociale stratificatie vastliggende ongelijkheid.

Ten gevolge daarvan gaat ook in deze transformatie-processen een verstarring optreden. Deze komt in de eerste plaats tot uiting in een minutieuze verdeling die vastgelegd wordt in regels waaraan steeds moeilijker te tornen valt. Voorts worden de processen gekenmerkt door een verharding van de verhoudingen en een geringere bereidheid tot wat men als concessies ziet. Deze starheid kan op zichzelf een belemmering vormen om het hoofd te kun-

nen bieden aan inhoudelijke problemen betreffende economische mogelijkheden, sociale verhoudingen of de afweging van de huidige welvaart tegenover de behoeften van de samenleving in de toekomst.

De institutionalisering van verdelingsprocessen dient niet zover te gaan dat elke flexibiliteit uitgesloten is. Hier zal aan dit aspect niet expliciet aandacht worden geschonken, maar het moet een punt van overweging zijn bij het scheppen van nieuwe institutionele kaders, die nodig zijn om tot een oplossing van de huidige en te verwachten problemen rond de sociale ongelijkheid te komen.

4 DE ROL VAN HET BELEID

4.1 Inleiding

276 In dit hoofdstuk zal de actuele en potentiële rol van de overheid met betrekking tot de sociale ongelijkheid nader worden beschouwd. Omdat daarbij de in 3.7 gelegde verbanden als basis dienen zal onze beschouwing rond het beleid zich evenals de beschrijving in 3.7 op een tamelijk hoog niveau van abstractie afspelen. Waar denkbeelden en beleidsvoornemens op hun effectiviteit worden getoetst zal dat daarom zeer globaal gebeuren. Niettemin is de Raad van oordeel dat de inzichten die op deze wijze worden verkregen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke discussie rond de sociale ongelijkheid en de effectiviteit van het beleid dat ter zake wordt gevoerd kunnen vergroten.

4.2 Overheidsbeleid en maatschappelijke dynamiek

277 In het voorafgaande hoofdstuk is gebleken, dat de diverse verdelingsprocessen in hoge mate geïnstitutionaliseerd zijn en de sociale ongelijkheid daardoor een zeer duurzaam karakter heeft. Institutionalisering is mede een uitdrukking van de maatschappelijke aanvaarding van een situatie en van weerstand tegen tendensen tot verandering, die echter niet afdalen hun werk te doen. Deze tendensen ontspringen op uiteenlopende plaatsen in de maatschappij. Naast de invloed van markt- en onderhandelingsprocessen is in toenemende mate de invloed van sociale stromingen en bewegingen voelbaar. Ook de overheid is een bron van verandering. De overheid kan in haar handelen echter niet te zeer uit de pas lopen met de wensen en strevingen van de burgers die het overheidsbeleid schragen. Niettemin heeft het beleid een zelfstandige betekenis bij de keuze van de inrichting van een toekomstige samenleving.

De denkbeelden die zowel binnen als buiten de politieke kaders worden gegenereerd, vinden door middel van politieke besluitvorming hun weg naar het overheidsbeleid. Uit dien hoofde is het nuttig dergelijke denkbeelden in de beschouwing te betrekken.

4.3 Denkbeelden ten aanzien van de onderscheiden verdelingen

4.3.1 Inleiding

278 Ten aanzien van een aantal van de in het voorgaande beschouwde verdelingen bestaan denkbeelden die in de beleidssfeer zijn verwoord en ten dele omgezet in beleidsprogramma's en maatregelen of voornemens daartoe. Hiermee wordt bedoeld op het beleid of de beleidsvoornemens die (mede) werden ingegeven door het streven de desbetreffende verdeling gelijkmatiger te maken. De naar het oordeel van de Raad voornaamste denkbeelden daarvan zullen de revue passeren en getracht zal worden tot een globale evaluatie van de betekenis ervan te komen in het licht van het eerder geschetste beeld van de processen van sociale stratificatie.

4.3.2 Onderwijs

279 In 3.2.5 werd de verwachting uitgesproken dat de onderwijsverdeling een wat grotere gelijkmatigheid naar geslachten en generaties te zien zal geven. Voorts werd op grond van gevoerd en te voeren beleid verwacht dat ongelijkheid als gevolg van omgevings- en onderwijsfactoren relatief aan betekenis zal inboeten. Opvattingen als deze kunnen suggereren dat de vermindering van de ongelijkheid van onderwijskansen met name die naar sociaal milieu, een kwestie van tijd zou zijn, en wekken verwachtingen ten aanzien van de effecten van het onderwijsbeleid. Hoewel is aangetoond dat er sprake is van enige vermindering van de ongelijkheid in onderwijskansen in tal van landen blijkt toch dat in het algemeen de ongelijkheid in het onderwijs hardnekkig is. De oorzaak hiervan moet niet worden gezocht in een falend onderwijsbeleid maar wel in de relatie tussen de sociale stratificatie en het onderwijs. Het onderwijs reproduceert tot nu toe voor een belangrijk deel de met de sociale stratificatie samenhangende ongelijkheid; daarentegen is de onafhankelijke invloed van het onderwijs op de sociale stratificatie en op de krachten die deze in stand houden beperkt. In zijn commentaar op de Contourennota is de Raad nader op dit probleem ingegaan (1).

280 Ten aanzien van de doelstellingen van het onderwijs stelt de Contourennota (1975) voor de functie die het schoolwezen heeft voor het productiesysteem tot op zekere hoogte af te zwakken. Het onderwijs is:

'primair een welzijnsvoorziening gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen' (2).

In termen van het beeld dat in 3.7 werd geschetst omtrent de processen van sociale stratificatie impliceert dit dat de invloed van het initiële onderwijs op de toedeling van arbeidsposities wordt beperkt alsmede de invloed op het uit hoofde van arbeid te genieten inkomen. Ook hier moet gezezen worden op de beperkingen van het beleid.

De functie die het onderwijs vervult als criterium voor de verdeling van goederen zoals inkomen en arbeid wordt niet alleen, waarschijnlijk ook niet op de eerste plaats bepaald door ontwikkelingen binnen het onderwijs. Het onderwijsbeleid is gericht op een afzwakking van de rol, die het onderwijs vervult als toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht, maar in de sector arbeid wordt het onderwijs gebruikt als onderscheidend beginsel voor de verdeling van arbeidsplaatsen en daaraan gekoppelde inkomens. Op de keper beschouwd zijn hier twee individuele vrijheden in het geding, te weten de vrijheid van beroepskeuze (werknemer), en de vrijheid van selecteren (werkgever), die beide veelal aansluiten bij de genoten opleiding.

281 Een andere doelstelling die in de Contourennota is benadrukt betreft de mondigheid of weerbaarheid. Het onderwijs moet meer bijdragen aan de ontwikkeling van het vermogen gedragsalternatieven te onderkennen en daaruit te kiezen. Dit vermogen heeft ook betrekking op het tot gelding kunnen brengen van belangen tegenover organisaties. Een meer gelijke verdeling van een dergelijk vermogen moet de vorm aannemen van het verbeteren van de zwakke posities in die verdeling, omdat thans geldt dat het vermogen eerst aanwezig is bij een relatief hoog opleidingsniveau. Door inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs is het wellicht mogelijk dit vermogen ook op lagere onderwijsniveaus tot ontwikkeling te brengen.

282 Hoe mondigheid en weerbaarheid in het onderwijs bevorderd kunnen worden, en belangrijker nog hoe bewerkstelligd kan worden dat iedereen daar evenveel profijt van kan trekken is een problematiek die nog nauwelijks doordacht is, zeker niet op beleidsniveau. Voor wat de eerste vraag betreft moet gewezen worden op de betekenis van leerplanontwikkeling. Door welke objecten c.q. leerstof kan mondigheid geleerd worden? Het zou een misverstand zijn wanneer gemeend wordt dat mondigheid alleen, of op de eerste plaats bevorderd wordt door kennisoverdracht, bijvoorbeeld in een cursus maatschappijleer. Veeleer gaat het erom maatschappelijke situaties die eisen stellen aan het vermogen te kiezen tussen alternatieve gedragswijzen, systematisch naar soort en naar moeilijkheidsgraad te programmeren als leerplanonderdelen. Van grote betekenis in dezen zijn ook de plaats in de groep, omgang met leerkrachten en mede-leerlingen, buitenschoolse ervaringen. Dit zijn elementen die bij de leerplanontwikkeling in de beschouwing zouden moeten worden betrokken.

De tweede vraag die hierboven werd opgeworpen vraagt eigenlijk naar de mogelijkheden om te voorkomen dat de één mondiger wordt dan een ander. Dit probleem zal zich zeker gaan voordoen, omdat het nu eenmaal zo is dat wanneer mensen zich ergens op gaan toeleggen, verschillen in vermogens juist aan het licht worden gebracht. Speciale aandacht voor in dit opzicht ge-depriveerde groepen kan daarom worden overwogen.

283 In het licht van het voorgaande en in aansluiting op hetgeen de Raad in zijn commentaar op de Contourennota naar voren heeft gebracht zij er nog eens op gewezen dat van het huidige onderwijsbeleid alleen slechts een beperkte invloed zal uitgaan op de sociale ongelijkheid in de samenleving. De arbeidsplaats neemt in de processen van sociale stratificatie een zo belangrijke plaats in, het ervaringsleren dat zich op de arbeidsplaats voltrekt, maar ook daarbuiten weegt veel zwaarder bij het ontwikkelen van het vermogen zich tegenover organisaties te handhaven en er op een juiste wijze gebruik van te maken, dan de bijdrage aan dit vermogen van de kant van het onderwijs. Wel is er sprake van een positieve correlatie tussen ervaringsleren en de verdeling van onderwijs.

284 Samenvattend kan daarom worden gesteld dat het waarschijnlijk mogelijk zal blijken in de zwakke positie die velen innemen in de verdeling van het vermogen de eigen belangen door individueel optreden tot gelding te brengen enige verbetering aan te brengen. Betwijfeld moet worden of de grote concentratie die daarin kan worden geconstateerd in een zekere mate van diversiteit kan worden omgezet.

4.3.3 Arbeidskenmerken

285 In 3.3.5 werd geconstateerd dat de verdeling van de arbeidsintrinsieke aspecten en de inconveniënten thans reeds als ongelijker wordt ervaren dan de verdeling van de werkextrinsieke aspecten en dat dit in de toekomst nog zal toenemen. Er zijn echter geen autonome ontwikkelingen te verwachten die ertoe zullen leiden dat die verdeling gelijkmatiger wordt.

Dit geldt voor een qua scholing en vorming gelijkblijvend arbeidsaanbod. Daar verwacht kan worden dat het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod aanzienlijk zal toenemen, wordt dit een des te klemmender knelpunt. De vooruitzichten zijn dus voor wat de verdeling van de arbeidskenmerken betreft, minder gunstig dan voor de onderwijsverdeling en ook, zoals nog ter sprake komt, dan voor de inkomensverdeling.

286 Gegeven de onvrede ten aanzien van arbeid met weinig intrinsieke aspecten en veel inconveniënten die er bestaat op het niveau van de individu, is het opvallend dat op beleidsniveau nog slechts weinig denkbeelden hierover zijn verwoord en uitgewerkt. De problemen worden wel degelijk onderkend. De Nota inzake de Werkgelegenheid (1975) erkent de wenselijkheid van voldoende aansluiting van de werkzaamheden bij aanleg, opleiding en interesse, en zodanige arbeidsomstandigheden dat voldoening in de arbeid en ontplooiing mogelijk is. Zij stelt:

'Een toekomstige structuur van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid moet daartoe de ruimte bieden' (3).

287 In de Nota inzake de selectieve groei (1976) wordt het aldus gesteld:

'Met een goedgeschoolde, deels hoog gekwalificeerde en mondige beroepsbevolking is een daarop afgestemde organisatie van het productieproces gewenst en noodzakelijk' (4).

Concrete denkbeelden omtrent de realisering ervan ontbreken echter nagenoeg. Dit is op zichzelf niet zo verwonderlijk omdat de inrichting van de arbeid tot op heden een terrein is dat aan de werkgever is voorbehouden. Werknemers hebben met steun van de overheid tot nu toe vooral de randvoorwaarden in termen van veiligheid en gezondheid mede gesteld. De overheid is weliswaar zelf een grote werkgever, maar in het beleid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren heeft de overheid het bedrijfsleven veelal gevolgd.

288 Dat op beleidsniveau weinig concrete denkbeelden leven zal mede een gevolg zijn van het ontbreken van dergelijke concepties op het niveau van groepen en organisaties die de ervaringen van het individu zouden kunnen verwoorden. Wellicht speelt ook een rol dat de mogelijkheden om tot een herverdeling van arbeidskenmerken te komen betrekkelijk gering worden geacht. In de Nota inzake de Werkgelegenheid komt in dit verband alleen de werkstructurering ter sprake en de betekenis daarvan wordt niet toereikend geacht:

'Indien het kwalitatieve niveau van de werkgelegenheid achterblijft bij het stijgende opleidingsniveau is er sprake van discrepanties naar niveau' (5).

'Eén van de belangrijkste problemen betreft de discrepantie naar niveau. Ook door herstructurering van functies in het bedrijfsleven zal het niveau-probleem niet afdoende worden opgelost' (6).

In de Nota inzake de selectieve groei wordt het streven naar de verbetering van de kwaliteit van de arbeid geplaatst in het kader van technische, economische en sociale doelmatigheid op een wijze die suggereert dat de opstellers de ruimte, die er voor de verhoging van de kwaliteit van de arbeid is, gering achten:

'De inhoud van taken en functies wordt primair bepaald door technische en economische factoren. Het daarmee samenhangend systeem van arbeidsverdeling is gericht op het ver gaand uitsplitsen van de te verrichten handelingen. Het werk dat hieruit resulteert is niet altijd in overeenstemming met het stijgend niveau van kennis en opleiding van de werknemer en

zijn door onderwijsverbreding en bewustwording toegenomen mondigheid' (7).

289 Dat de uitwerking hiervan in het beleid gericht op het bevorderen van volwaardige werkgelegenheid weinig concreet is, spreekt na het voorgaande vanzelf:

'De Regering hecht grote waarde aan de verbetering van de kwaliteit van arbeidsplaats en van de arbeidsomstandigheden. In dit verband wordt gewezen op het project 'humanisering van de arbeid'. Zowel materiële als immateriële maatregelen zijn daarbij aan de orde. Ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid heeft de Regering een groot aantal aspecten op het oog, die alle van invloed zijn op de kwalitatieve aspecten van het werk, taak en functie-inhouden, de werkverdeling, de mate van zeggenschap, de verantwoordelijkheid en het sociale en personeelsbeleid in bedrijven.

Maatregelen gericht op verbetering van de kwaliteit van arbeidsomstandigheden en van de arbeid kunnen tevens als instrumentarium worden beschouwd om op langere termijn tot een betere aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid te komen, waardoor mede een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling volledige werkgelegenheid' (8).

Wel blijkt hieruit weer dat het belang van de kwaliteit van de arbeid wordt onderkend. Dit belang kwam ook naar voren in het voorgaande hoofdstuk waar geconstateerd werd dat arbeid een centrale plaats inneemt in de processen van sociale stratificatie, dat de verdeling van de arbeidskenmerken als zeer ongelijk wordt ervaren, dat die ongelijkheid groter is dan op grond van technische en/of economische randvoorwaarden noodzakelijk is en dat de huidige verdeling in stand wordt gehouden door de piramidale machtsstructuur van de arbeidsorganisatie. Tegen deze achtergrond bezien zijn de denkbeelden die thans op beleidsniveau geuit worden niet toereikend om een aanmerkelijke herverdeling van arbeidskenmerken tot stand te brengen.

4.3.4 *Inkomen*

290 In 3.4.5 werd ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de inkomensverdeling geconstateerd dat er maatschappelijk gezien ruimte is voor een zekere verkleining van inkomensverschillen voor wat het inkomen uit arbeid betreft. Het is met name op dit punt dat de Interimnota Inkomensbeleid (1975) aangrijpt.

Gegeven de aanwezigheid van genoemde ruimte in de primaire sfeer zal een inkomensbeleid dat die bestaande verschillen wil verkleinen alle groepen moeten omvatten. De Regering is zich dit terdege bewust en stelt dan ook in de Interimnota dat een inkomensbeleid zowel loontrekkenden, vrijeberoepsbeoefenaren en zelfstandige ondernemers zal dienen te omvatten. Want:

'in de praktijk blijkt dat een belangrijk deel van het overig inkomen gevormd wordt door het totale primaire inkomen van niet-werknemers' (9).

Haar streven naar verkleining van niet-aanvaardbare inkomensverschillen tracht de Regering zoveel mogelijk te realiseren door middel van overleg en slechts daar waar onvermijdelijk met aanvullende maatregelen.

291 Overleg alleen wordt onvoldoende geacht en ook het bestaande instrumentarium is ontoereikend, zodat dit aanvulling behoeft.

Hiertoe worden door de Regering een aantal voorstellen gedaan, waarvan de belangrijkste zijn:

- de invoering van een nationaal functieclassificatiesysteem;
- de instelling van een Adviescollege voor Inkomenspolitieke Vraagstukken.

Bij de invoering van een nationaal functieclassificatiesysteem moeten – wil het systeem voor alle onderscheiden groepen toepasselijk zijn – alle relevante aspecten van arbeid en beloning in de beschouwing betrokken worden. Dus ook de intrinsieke aspecten van de arbeid en de inconvenïënten moeten tot uitdrukking worden gebracht in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, die als pakket het loon van de arbeid vormen.

Gegeven de ervaringen met de werkclassificatie zoals die na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen dienen een grote complexiteit en starheid van een dergelijk stelsel te worden vermeden. De starheid is gebleken uit slechts incidentele wijzigingen die ook onder veranderende schaarsteverhoudingen in de werkclassificatie tot stand gekomen zijn. Complexiteit door grote detaillering zal ertoe leiden dat elke groep op deze wijze angstvallig zijn eigen positie beschermt.

292 Dit zou betekenen dat de nationale functieclassificatie een kader zou dienen te zijn waarbinnen de omvang van inkomensverschillen bespreekbaar wordt, meer dan een werkclassificatie in traditionele zin. Het accent komt dan duidelijk te liggen bij het in te stellen overlegorgaan, zulks in overeenstemming met de voornemens van de Regering. In dat overleg kan ook de verhouding tussen overwegingen van rechtvaardigheid en allocatie meer expliciet worden gemaakt dan aan de hand van de thans vigerende werkclassificatie mogelijk is.

Voor het welslagen van het beleid is het derhalve van groot gewicht dat met betrekking tot de samenstelling en werkwijze van het in te stellen Adviescollege voor Inkomenspolitieke Vraagstukken een grote eensluidendheid van visie bereikt wordt. Problemen zullen zich in eerste aanleg toespitsen op de samenstelling ervan en tot uiting komen bij het gestalte geven aan twee conflicterende doelstellingen, te weten het opnemen in het overleg van groepen die thans bij het inkomensbeleid slechts zijdelings betrokken zijn en het nastreven van een evenwichtige vertegenwoordiging van de diverse groepen.

293 Voor wat betreft de resultaten van het voorgestelde beleid dient te worden bedacht dat er nogal wat tijd gemoeid zal zijn met het vormgeven aan de in het bovenstaande beschreven beleidsvoornemens. Intussen kan een zekere algemene verkleining van inkomensverschillen wel worden bereikt:

‘Op grond van het inzicht dat de Regering thans heeft in de bestaande inkomensverhoudingen, is zij niettemin van oordeel dat ruimte voor enige algemene verkleining van inkomensverschillen bestaat. Door middel van loonstijgingen, welke, althans gedeeltelijk, in gelijke nominale bedragen zouden kunnen geschieden, kan hiertoe op korte termijn een bijdrage worden geleverd. Dit is nodig, gezien de onvermijdelijk lange weg naar een meer op gerationaliseerde beloningsverhoudingen gebaseerde inkomensverdeling’ (10).

294 Ook wanneer functieclassificatie en overlegorgaan functioneren dient te worden gerekend met in eerste instantie een zekere consolidatie van de huidige inkomensverhoudingen. In de eerste plaats is de gesignaleerde ruimte voor de verkleining van verschillen – van inkomens uit arbeid – dan reeds kleiner dan thans, van groter belang is echter dat op grond van de huidige waarde-oordelen omtrent functies en het daaraan gekoppelde inkomen geen ingrijpende verandering in de rangorde van functies naar inkomen te verwachten is. Dit ondanks het feit dat de Regering in de inkomensnota heeft gesteld dat:

‘Essentieel voor een beleid gericht op rationalisering van de beloningsstructuur is de toets van aanvaardbaarheid voor elk van de componenten van de individuele inkomensopbouw. Hier ligt tevens het fundamentele verschil tussen het blootleggen van onaanvaardbare componenten en ongerichte verkleining van inkomensverschillen. Zo’n ongerichte nivellering beoogt immers niet specifiek het tegengaan van onaanvaardbare componenten in de inkomensbouw’ (11).

295 Dit uitgangspunt zal waarschijnlijk algemeen instemming vinden, maar de vraag is natuurlijk wat de Regering zich bij de uitwerking van dit uitgangspunt voorstelt. Om dat duidelijk te maken is een onderscheid gemaakt in compenserende en niet-compenserende inkomensverschillen.

‘Als aanvaardbaar beschouwt de Regering compenserende inkomensverschillen, dat zijn verschillen die hun oorzaak vinden in de inspanningen waarmee het inkomen wordt verworven of in de offers waarmee de inkomensverwerving gepaard gaat. Hierbij kan worden gedacht aan de arbeidsduur, ongunstige werkuren, onaangename arbeid (stank, lawaai, vuil), relatief grote lichamelijke of geestelijke inspanning, lengte van het produktieve leven en, tot op zekere hoogte, verantwoordelijkheid en risico-aanvaarding’ (12).

‘Tegenover de compenserende staan de niet-compenserende verschillen, bijvoorbeeld inkomensverschillen die ontstaan door inkomensverwervende factoren die men niet heeft ‘verdiend’, maar ‘in de schoot geworpen’ heeft gekregen. In de eerste plaats valt hier te denken aan die inkomens die hun ontstaansgrond vinden in traditie (zoals bijvoorbeeld het te veel accent leggen op diploma’s), sociaal milieu, relatie en soortgelijke factoren. De Regering acht deze verschillen ten principale onaanvaardbaar’ (13).

296 De problemen ontstaan nu bij het omschrijven van wat compenserend en niet-compenserend is en bij de kwantificering van de inkomensverschillen op basis daarvan. De Regering zegt daarvan:

‘Voor het arbeidsinkomen kan de vaststelling van een ongelijkheid van functieniveaus en de erkenning daarvan voor de inkomensverdeling in principe geschieden met behulp van systemen van functiewaardering en op basis daarvan gevoerd maatschappelijk overleg, zulks aangevuld met expliciete politieke waardeoordelen’ (14).

‘Bij de kwalitatieve vaststelling van compenserende verschillen, dat wil zeggen het vaststellen van factoren die door inkomensverschillen mogen worden gehonoreerd, kunnen systemen van factor- en functiewaardering een belangrijk hulpmiddel zijn om verschillende functies en verschillende factoren een relatief gewicht en daarmee een gerationaliseerde plaats te ge-

ven in de rangorde van een beloningsstructuur, die daarmee uitsluitend door aanvaarde inkomensbronnen en -factoren zou worden bepaald' (15).

Uit het verschil in formulering 'op basis daarvan gevoerd maatschappelijk overleg, zulks aangevuld met expliciete politieke waardeoordelen' versus 'daarmee uitsluitend door aanvaarde inkomensbronnen en -factoren zou worden bepaald' zou men kunnen concluderen dat de Regering erg optimistisch gestemd is ten aanzien van de verwerkelijking van haar denkbeelden. Op het eerste gezicht lijkt daar alle aanleiding toe. De onderzoeken die eerder in 3.4.2 werden besproken en verwezen naar de beleving van inkomensverschillen (146) wijzen erop dat men in het algemeen van oordeel is dat compenserende verschillen een groter gewicht bij de vaststelling van de inkomens uit arbeid dienen te krijgen. In dat onderzoek wordt er echter ook op gewezen dat de consequenties daaruit niet worden getrokken wanneer men gevraagd wordt functies naar inkomen te ordenen, maar dat men dan van de objectieve variabelen afstapt en terugvalt op subjectieve belevingsfactoren en waarden, daarmee de bestaande rangorde bevestigend.

297 Dit wijst op zichzelf reeds in de richting van een consolidatie van de huidige rangorde, maar bovendien is er nog een tweetal andere elementen in het geding die een dergelijke uitkomst waarschijnlijk maken. Daar is in de eerste plaats de gebleken grote behoefte aan inkomenszekerheid (148), op grond waarvan een zekere huiver voor wijzigingen in de rangorde aannemelijk is. Fundamenteeler lijkt het resultaat van onderzoeken die aantonen dat tal van elementen die blijkens de denkbeelden van de Regering voor compensatie in aanmerking komen zoals inconveniënten niet effectief en blijvend met werkextrinsieke elementen als loon gecompenseerd kunnen worden. Er zijn tekenen die erop wijzen dat de compenserende invloed van een dergelijke toeslag wordt overschat en dat deze ook geen blijvend karakter heeft. Duidelijke resultaten komen in dit opzicht naar voren uit een onderzoek naar de ploegenarbeid (16). De conclusie daarvan houdt in dat een onevenwichtige verhouding, zeg een groot aantal inconveniënten, in de arbeidssituatie niet kan worden gecompenseerd door andersoortige voordelen zoals meer loon, maar slechts in evenwicht kan worden gebracht door voordelen of veranderingen, die een gelijksoortige en gelijkwaardige betekenis hebben ten opzichte van de voorkomende bezwaren. Er treedt dan een wijziging op in het desbetreffende bezwaar zelf, omdat de gehanteerde maatregelen hetzelfde functionele gebied betreffen. De oplossing dient dus primair in de werksituatie te worden gezocht en zal vooral betrekking moeten hebben op de vrijheid van werken (horizontale en verticale taakverruiming). Dit sluit aan bij de constatering van Van Hoof:

'Het is opvallend dat zelfstandige arbeiders met een hoge waardering voor hun zelfstandigheid, betrekkelijk weinig gewicht hechten aan bezwarende werkomstandigheden, die als onvermijdelijk en vanzelfsprekend ervaren worden' (17).

298 Op grond van deze overwegingen kan worden verwacht dat een zekere verkleining van de verschillen in inkomens in het verschiep ligt maar dat voorts gerekend moet worden met een consolidatie van de huidige rangorde van functie-inkomens.

4.3.5 Vermogen

299 In 3.5.5 is geconstateerd dat een verdere depersonalisatie van het vermogen kan worden verwacht. Deze ontwikkeling is in zoverre autonoom dat

zij plaatsvindt los van enig beleid ter zake. Van denkbeelden op beleidsniveau ter zake van de vermogensverdeling is tot voor kort nauwelijks sprake geweest. Reeds eerder werd de opvallendheid hiervan gememoreerd (187). Ook nu de vermogensverdeling voorwerp van beleid wordt door de introductie van een vermogensaanwasdeling is beïnvloeding van de vermogensverdeling secundair:

'... kan het tweede doel van vermogensaanwasdeling, de verbetering van de vermogensverdeling, worden bereikt' (18).

Primair is voor de Regering de rol van de vermogensaanwasdeling in het inkomensbeleid:

'Richtlijn bij het inkomensbeleid vormt in het algemeen het streven om die ongelijkheden in de inkomensverdeling op te heffen die geen maatschappelijke functie vervullen. Onderscheiden we de verschillende vormen van primair inkomen in loon, in de zin van arbeidsbeloning van werknemers, in beloning voor de arbeid van zelfstandigen en in beloning voor het beschikbaar stellen van vermogen, dan zal het noodzakelijk zijn steeds ten aanzien van elk van deze vormen te bezien of en in hoeverre inkomensverschillen aanvaardbaar kunnen worden geacht. In dit kader dient de vermogensaanwasdeling te worden gezien, omdat hierdoor een meer aanvaardbare verdeling van vermogen en daardoor van inkomen uit vermogen wordt bereikt. Door wijziging aan te brengen in de verdeling van de vermogensaanwas bij ondernemingen wordt bevorderd dat vermogensvorming plaatsvindt waar dit tot dusver niet het geval is geweest' (19).

300 Omdat het resultaat van de vermogensaanwasdeling in eerste instantie een andere lokalisatie van de vermogensvorming inhoudt, worden de denkbeelden hieromtrent onder de verdeling van vermogen behandeld.

Het uitgangspunt voor de vermogensaanwasdeling is als volgt verwoord:

'De grondgedachte zoals die in de Interimnota Inkomensbeleid is uiteengezet, is gelegen in ons streven geleidelijk te komen tot een meer aanvaardbare inkomensverdeling, als een integrerend onderdeel van het totaal van het sociaal-economisch beleid. In dat kader wil de Regering enerzijds beklemtonen dat het Nederlandse economische produktieve vermogen één geheel is in de aanwas waarvan de Nederlandse werknemers in beginsel allen en gezamenlijk moeten kunnen delen en anderzijds principieel willen stellen, dat een onderneming een samenwerkingsverband is, hetgeen gevolgen moet hebben voor de winstverdeling' (20).

301 De voorgestelde wijze van uitvoering van deze grondgedachte wordt als volgt gemotiveerd:

'Opdat geen nieuwe ongewenste ongelijkheden zouden ontstaan, is aan de regeling in belangrijke mate een collectief karakter gegeven. Wij hebben echter gemeend ook het individuele aspect van de vermogensaanwasdeling in de regeling tot uitdrukking te moeten brengen. Deze opvatting steunt mede op het beeld van de onderneming als een samenwerkingsverband van werknemers en kapitaalverschaffers. Tot de gekozen regeling heeft mede bijgedragen onze overtuiging dat ook de beschouwing van het Nederlandse produktieve vermogen als een geheel ertoe aanzet het collectieve aspect te waarderen' (21).

302 Dit impliceert dat in de samenhangen rond het vermogen zoals die in 3.7 geschetst zijn geen verandering optreedt door de realisering van deze denkbeelden. Mogelijkheden tot vermogensvorming blijven gekoppeld aan de verwerving van een inkomen uit arbeid, maar worden voor een groter aantal inkomenstrekkingen actueel. De mate waarin dit bijdraagt aan een andere verdeling van het vermogen zich door individueel optreden tegenover organisaties te handhaven is onduidelijk zolang niet vaststaat hoe de verhouding tussen het individuele en het collectieve aspect wordt, hoe het beheer geregeld wordt en a fortiori om welke bedragen het zal gaan. De Regering lijkt in dit verband niet optimistisch:

‘Bij alle mogelijk ten gunste van de vermogensaanwasdeling aan te voeren motieven, staan naar ons oordeel de hierboven bedoelde principiële overwegingen voorop. Dat betekent, dat de invoering van vermogensaanwasdeling niet afhankelijk gesteld behoeft te worden van de vraag, wat in een bepaald jaar de werkelijke opbrengst van de regeling voor de werknemers zal zijn’ (22).

Principieel is de vermogensaanwasdeling niet alleen op grond van de door de Regering genoemde overwegingen maar ook – het werd al eerder gesteld – omdat thans voor het eerst sprake is van denkbeelden op beleidsniveau ten aanzien van het vermogen, die worden ingegeven door overwegingen die aan de vermogensongelijkheid ontspruiten (185). De invloed die ervan zal uitgaan op de vermogensverhoudingen is nog zeer onduidelijk, de invloed op de zeggenschapsverhoudingen zal voorlopig gering zijn en de processen van sociale stratificatie worden er nagenoeg onberoerd door gelaten.

4.3.6 Macht

303 In het kader van de interrelaties tussen de onderscheiden verdelingsprocessen werd macht door ons opgevat als het vermogen door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen.

In het relevante verdelingsproces speelt de arbeidsplaats de centrale rol. In tegenstelling tot de verdeling van arbeidskenmerken is de machtsverdeling binnen de arbeidsorganisatie zowel onderwerp van beleidsdenken als -handelen. De nadruk ligt daarbij echter op indirecte machtsuitoefening door middel van collectiviteiten ten aanzien van de besturing van de arbeidsorganisatie, zoals met name blijkt uit het voornemen tot herziening van de Wet op de ondernemingsraden. De verdeling van de individuele macht met betrekking tot de arbeidsplaats en de naaste omgeving daarvan krijgt wel aandacht, die echter niet vertaald is in beleidsmogelijkheden.

304 Met betrekking tot de machtstoedeling op de arbeidsplaats beschouwen wij het wetsontwerp betreffende een herziening van de Wet op de ondernemingsraden (23), omdat de ondernemingsraad het orgaan is waarin binnen de arbeidsorganisatie de werknemers zich kunnen doen gelden.

De Wet op de Jaarrekening en de Wet op het Enquêterecht blijven buiten beschouwing omdat zij uit een oogpunt van machtsverdeling minder implicaties hebben; de Wet op de Structuur van de Vennootschap eveneens omdat die door middel van de ondernemingsraad tot gelding wordt gebracht.

305 Het gaat in dit wetsontwerp voornamelijk om organisatorische voorzieningen die inhouden dat de ondernemingsraad uitsluitend uit gekozen leden uit de werknemers zal bestaan en dat er ten minste zes maal per jaar een overlegvergadering tussen ondernemingsraad en ondernemingsleiding

plaatsvindt. Of dit consequenties heeft voor de individuele machtsverdeling binnen de onderneming is niet duidelijk.

306 Recente onderzoekresultaten laten geen twijfel bestaan aan de dominerende positie van de directeur-voorzitter in de ondernemingsraad: de leden zijn van hem afhankelijk voor hun informatie. Of de leden onderwerpen kunnen entameren en invloed kunnen uitoefenen is afhankelijk van hun vermogen om zich als groep te constitueren, maar is evenzeer afhankelijk van hun relatie tot de voorzitter. Als de leden zich tegenover hem opstellen en bijvoorbeeld buiten hem om de agenda maken, is de voorzitter geneigd 'de boot af te houden'. Als zij zich meer coöperatief opstellen en in overleg met de voorzitter de agenda maken, is er van de kant van de voorzitter sprake van grotere openheid en minder neiging tot non-decisie (24).

De kans dat de nieuwe vorm eerder blokkerend dan stimulerend zal werken op een verdere institutionalisering van de ondernemingsraad is in ieder geval niet uitgesloten zolang men voor informatie toch afhankelijk blijft van de ondernemingsleiding. En daar brengt het wetsontwerp slechts weinig verandering in.

307 Overigens lijken andere knelpunten van even groot, zo niet groter belang voor het functioneren van de ondernemingsraad. In 3.6 bleek immers al dat het isolement waarin vele ondernemingsraden verkeren ze ongeschikt maakt om de medezeggenschap van de werknemers tot uitdrukking te brengen (210). De herziening van de wet die nu wordt voorgesteld heeft niet tot doel deze problemen te ondervangen.

308 Voor zover de machtsverdeling zich buiten de arbeidsplaats om voltrekt, is die eveneens voorwerp van beleid. Als specimen daarvan wordt beschouwd de Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw (25). Die keuze wordt ingegeven door de ruime opvatting die daarin van het begrip samenlevingsopbouw wordt gehuldigd, waardoor nagenoeg alle overheidsactiviteiten ten aanzien van de machtsverdeling zoals die door ons wordt opgevat worden bestreken. Bovendien leent de nota zich voor behandeling in dit kader omdat zij op basis van een kritische evaluatie van vijftien jaar opbouwwerk richting geeft aan en prioriteiten stelt voor de activiteiten in de komende jaren. De nota verwijst naar de Memorie van Toelichting bij de begroting van C.R.M. voor het dienstjaar 1975:

'Het werk van de samenlevingsopbouw zal zich meer moeten richten op de problemen en de behoeften, die mensen dagelijks in hun leefsituatie ervaren. Dat zal ertoe kunnen bijdragen, dat dit werk de mensen meer gaat aanspreken en daardoor effectiever wordt dan nu vaak het geval is. Voorlichting, training en vorming van de mensen zelf om hun maatschappelijke vaardigheid te vergroten, zullen meer aandacht moeten krijgen. De directe invloed op het werk vanuit de buurt- en wijkbevolking dient te worden versterkt. De voorkeur gaat uit naar het werk aan de basis en naar een projectmatige aanpak. Daarom zal het beleid ook sterker worden ontwikkeld binnen de gehele samenhang van eerste-lijnsvoorzieningen. Nauwe samenwerking met werkers uit andere welzijnssectoren (teamvorming) is daarbij een vereiste. De opleiding, bijscholing en training van beroepskrachten voor de samenlevingsopbouw en de sociale planning moeten sterker worden gericht op hun praktische werkzaamheid. Er zal meer aandacht worden besteed aan situaties en groepen met een relatief grote achterstand, zoals in stadsvernieuwingsgebieden en in oude woonwijken. Ook de positie van de culturele minderheden, de aansluiting tussen onderwijs en sociaal milieu en het regionale ontwikkelingsbeleid krijgen meer aandacht' (26).

309 Daarmee zijn nagenoeg alle denkbeelden die in de nota worden verwoord reeds aangeduid. In termen van de in 3.7 beschreven samenhangen gaat het er vooral om de onderkant van de machtsverdeling op te tillen. De prioriteiten, die worden gesteld, verwijzen daar ook naar.

De samenlevingsopbouw dient in deze gedachtengang een 'motorfunctie' te hebben die aangrijpt bij de problemen van alledag.

310 Een opvallend element is dat uit de formuleringen in de nota niet kan worden afgeleid dat het niet tevens gaat en ook niet kan gaan om problemen die zich op en rond de arbeidsplaats voordoen. Met deze beperking is tevens aangegeven waarom de effectiviteit van het voorgestane beleid kan worden betwijfeld. In de discussie rond deze nota is verscheidene malen de vraag waartoe samenlevingsopbouw leidt aan de orde gesteld. Weliswaar wordt het beleid gericht op de basis, wordt door een projectmatige aanpak getracht de betrokkenheid van alle relevante groepen zo groot mogelijk te maken, maar omdat niet de garantie bestaat dat de leersituatie die aldus wordt gecreëerd een zekere mate van continuïteit heeft kan de effectiviteit van het beleid niet hoog worden aangeslagen. Ongetwijfeld kan hier en daar iets op gang worden gebracht maar, zoals reeds eerder werd gesteld, het is onwaarschijnlijk dat incidentele leersituaties ooit een effect kunnen sorteren dat dat van de arbeidssituatie ook maar uit de verte benadert.

311 Daar komt nog bij dat de samenlevingsopbouw zich speciaal richt tot groepen en personen, waarvan het twijfelachtig is of zij zich laten activeren tot leergedrag.

Analyse van de in 3.6 gebruikte onderzoekresultaten leidde tot de onderscheiding van drie categorieën van personen die verschillen in sociale competentie en leermotivatie:

- de categorie die zich geheel afhankelijk stelt c.q. eigen initiatief nalaat, geen leergedrag door ervaring vertoont, geen prijs stelt op voorlichting, wel prijs stelt op directe hulp;
- de categorie die te kampen heeft met gebrek aan kennis en informatie, maar die in de ervaring wel leergedrag vertoont, die ook prijs stelt op voorlichting, en die behoefte heeft aan participatie;
- de categorie die ook zonder ervaring zich informatie weet te verschaffen en adequaat weet op te treden.

312 Juist in de groepen die achterblijven en die dus in het bijzonder onder de aandacht van de samenlevingsopbouw vallen, mag men de meeste personen verwachten die qua sociale competentie en leermotivatie in de eerste categorie horen. Zij zullen eerst beter bewerktuigd moeten worden voor zij in staat zijn tot leergedrag in maatschappelijke situaties. Met kracht moet dan ook de passage van de nota onderschreven worden, waarin in uitzicht wordt gesteld dat waar mogelijk verband gelegd zal worden met het project van de 'open school' en met de voorgenomen opzet van plaatselijke 'educatieve netwerken'.

4.3.7 Conclusie

313 De denkbeelden die op beleidsniveau ten aanzien van de onderscheiden verdelingen spelen sluiten ten dele aan bij wat op het niveau van het individu wordt ervaren. De aansluiting is het grootst voor de inkomensverdeling. Voor wat de onderwijsverdeling betreft lijkt het beleid voor de verkleining van de bestaande ongelijkheid een groter gewicht toe te kennen dan overeenkomt met hetgeen door het individu wordt verwoord. Dit verschil

kan wellicht voor een deel voortvloeien uit het feit dat onderzoek onvoldoende in staat is de bestaande behoeften te traceren. Met betrekking tot de verdeling van de arbeidskenmerken brengt het beleid in vergelijking met de ervaring van de ongelijkheid door het individu daarentegen te weinig uitgewerkte denkbeelden naar voren. Een drastisch tekortschietend instrumentarium om dergelijke denkbeelden te verwezenlijken is daaraan waarschijnlijk niet vreemd. Hetzelfde geldt voor de verdeling van de macht opgevat als het vermogen als individu de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen. Ten aanzien van de vermogensverdeling valt het op dat deze zowel op het niveau van het individuele als op beleidsniveau een blinde vlek is. De vermogensaanwasdeling werd primair gepresenteerd in het kader van het inkomensbeleid.

314 Voor wat het resultaat van de realisering van de geschetste denkbeelden betreft werd nagenoeg onveranderlijk de conclusie bereikt dat een zekere mate van verkleining van de bestaande ongelijkheid kan worden verwacht. Dit neemt nu eens de vorm aan van een verbetering in de zwakke posities in de verdeling (onderwijs), dan weer van een kleinere afstand van de uiteinden van de schaal en van de verschillende tussen tusseliggende posities (inkomen), dan weer was het resultaat zo gering dat van een duidelijke tendens niet kan worden gesproken (arbeidskenmerken, macht) of gold hetzelfde op grond van onduidelijkheid rond de uitwerking (vermogen). In geen van de gevallen was er aanleiding te concluderen tot een vergroting van de mobiliteit, die tot resultaat zou hebben dat de starheid van de sociale stratificatie belangrijk minder voelbaar wordt. Evenmin zal de hoge mate van correlatie tussen de onderscheiden verdelingen worden doorbroken. De enige aanwijzing hiervoor is het onderscheiden van compenserende verschillen in het inkomensbeleid.

Niettemin meenden wij op grond van een aantal overwegingen over het welslagen van dat voornemen twijfel te moeten uitspreken. Het resultaat van de huidige denkbeelden over verdeling en verdelingsbeleid zal daarom een verkleining van de sociale afstand tussen mensen impliceren, maar met behoud van de huidige rangorde, die – zo zou men nog kunnen overwegen – door de verdere uitbouw van de institutionele structuur, die in de realisering van de huidige denkbeelden ligt besloten, eerder wordt versterkt dan doorbroken.

4.4 Denkbeelden ten aanzien van de sociale stratificatie

4.4.1 Inleiding

315 In deze paragraaf zal worden nagegaan of het mogelijk is op grond van wat thans bekend is aan te geven in welke richting een doorbreking van de starheid van de sociale stratificatie zou kunnen worden gezocht indien daaraan behoefte bestaat. Deze paragraaf heeft dus een voorwaardelijk karakter en dat zal worden onderstreept doordat in het volgende hoofdstuk zal worden aanbevolen onderzoek ter beantwoording van de gestelde vragen te ondernemen.

316 Deze paragraaf heeft ook in een ander opzicht een voorwaardelijk karakter. De richting waarin zal kunnen worden gezocht is afhankelijk van het antwoord op de vraag of we erin zullen slagen voldoende sociale rollen van betekenis in de beroepsarbeid te creëren. Beide gevallen zullen afzonderlijk worden beschouwd, maar vooraf moet reeds worden vastgesteld dat het

niet mogelijk zal blijken beide in dezelfde mate uit te werken. Met beroepsarbeid hebben we intussen de nodige ervaring opgedaan; met de creatie van sociale rollen van betekenis in een andere context geenszins.

4.4.2 *De centrale plaats van de arbeid*

317 In 3.7 bleek dat de arbeidsplaats een centrale positie inneemt in de processen van sociale stratificatie. In 3.3 kon worden vastgesteld dat de arbeidsplaatsen zo zijn ingericht dat de daaruit resulterende verdeling van arbeidskenmerken als ongelijk wordt ervaren, ongelijker dan de verdeling van het inkomen. In 4.3 werd geconstateerd dat er met betrekking tot de herverdeling van arbeidskenmerken slechts weinig concrete denkbeelden op beleidsniveau zijn verwoord. De conclusie moet volgens de Raad dan ook zijn dat een beleid dat zich richt op een doorbreking – hoe dan ook – van de hechte sociale stratificatie prioriteit zal moeten geven aan de verdeling van de arbeidskenmerken.

318 Het uitgangspunt voor een dergelijk beleid kan uiteraard worden gevonden in het in verschillende regeringsnota's geformuleerde recht op volwaardige arbeid. Daar het hier echter gaat om een beleid van veel ruimer strekking van de verdeling van arbeidskenmerken alleen, is een algemener uitgangspunt gewenst. Dat biedt ons de Interimnota Inkomensbeleid.

Het daar gekozen uitgangspunt is algemeen geformuleerd. Het sluit bovendien aan bij de denkbeelden over de andere verdelingen en aangenomen mag worden dat het impliciet ook daar als grondslag dient. Het lijkt daarom een goed uitgangspunt voor een beleid ten aanzien van de sociale stratificatie.

319 De Interimnota gaat uit van:

- a. de fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen;
- b. de weerspiegeling van de maatschappelijke gelijkwaardigheid c.q. ongelijkwaardigheid en de inkomensverdeling;
- c. het gevoel van onvrede bij velen met hun relatieve inkomenspositie als weerspiegeling van een maatschappelijke ongelijkwaardigheid.

De uitwerking hiervan moet op de volgende wijze vorm krijgen:

'De erkenning (van de gelijkwaardigheid) betekent voor de inkomensverdeling dat er geen gronden zijn om op voorhand aan te nemen dat mensen een ongelijke waarde en daarmee een ongelijk inkomen zouden moeten hebben. De erkenning van gelijkwaardigheid als uitgangspunt vereist dat verschillen tussen mensen als zodanig moeten worden onderkend, willen zij tot aanvaardbare inkomensverschillen kunnen leiden' (27).

Deze uitspraken laten zich eenvoudig veralgemenen tot de sociale stratificatie als zodanig. Zij worden gekozen als basis voor onze beschouwingen rond denkbeelden in dat kader.

320 Het grote belang van wat zich op en rond de arbeidsplaats afspeelt en de grote ongelijkheid die daar wordt ervaren, leiden ertoe dat daarop in eerste aanleg de aandacht wordt gericht. In 3.7 werd gesteld:

'De arbeidsorganisatie kent een piramidale machtsstructuur. In principe berust alle macht bij de top. Macht op lagere niveaus wordt verkregen door delegatie naar beneden. Deze 'top-down' organisatie maakte het mogelijk de

arbeid zo te splitsen dat functies boven in de hiërarchie veel intrinsieke opbrengsten hebben en dat aan functies onder in de hiërarchie weinig intrinsieke voordelen kleven en eventueel veel inconveniënten. De machtsverschillen maken het bovendien mogelijk inconveniënten af te wentelen op lagere echelons en daarmee de verschillen verder door te trekken dan op grond van de kenniscriteria redelijk is' (241).

Criteria om vast te stellen of er van afwenteling sprake is, ontbreken echter.

Meer medezeggenschap op de laagste niveaus zou hier wellicht verandering in kunnen brengen. Bestrijding van afwenteling alleen zou echter ook weinig opleveren aan herverdeling van arbeidskenmerken. Verdergaande mogelijkheden liggen in de organisatie van de arbeidsplaats.

321 Onderzoek naar de relatie tussen de technische ontwikkeling en de ontwikkeling van het denken over de organisatiestructuur laat zien dat men steeds de denkfout maakt 'dat bij een bepaalde natuurwetenschappelijke technologie en bij één bepaald aantal produkten per tijd er maar één organieke structuur mogelijk zou zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat weinigen zich realiseren dat de ver doorgevoerde arbeidsverdeling niet de enige economisch aanvaardbare oplossing is'. (AO 45). Het resultaat hiervan is dat organisaties verschillende structuren vertonen afhankelijk van het moment waarop zij zijn ontstaan.

Veel structuren hebben zich tot nu toe kunnen handhaven, of omdat zij nog steeds een economisch efficiënte vorm zijn, of omdat traditionele krachten de structuur handhaven, of omdat zij niet in een competitieve markt opereren waarin betere structuren aanwezig zijn. Bovendien vormt de materiële inrichting (installaties, plaatsing van machines) vaak een sterk belemmerende factor voor veranderingen in de structuur (AO 46).

322 Voor een verdere analyse en ontwikkeling van organisatiestructuren is het onderscheid tussen organieke structuur en personele structuur essentieel. De organieke structuur is de groepering van functies in het productieproces tot organen en de onderlinge samenhang van die organen. Het woord 'functie' is hier gebruikt in de zin van bijdrage aan een groter geheel. Die samenhang van functies wordt mede vastgelegd door de eisen van het bewerkingsproces. De personele structuur is de personele bezetting van posities binnen de organisaties. Het gaat daarbij vooral om de bevelsformatie, om wie heeft welke bevoegdheden, wie vervult welke functie. Dit onderscheid tussen organieke en personele structuur kan niet genoeg worden benadrukt. Onderzoek zal moeten aantonen in hoeverre bepaalde organieke structuren te combineren zijn met bepaalde personele structuren en in hoeverre bepaalde combinaties betere resultaten geven dan andere.

Dergelijk onderzoek stuit echter op ernstige moeilijkheden omdat bestaande situaties zich niet daarvoor lenen. Daarom lijkt een aanpas die niet zo hoog grijpt voor een eerste benadering te prefereren. Om te beginnen zou men zich kunnen richten op de inhoud van arbeidsplaatsen in de huidige produktiestructuren zonder drastische veranderingen van de omringende organisatie. Voorwaarde is dan wel dat het resultaat van dergelijk onderzoek kan worden gebruikt bij het richting geven aan het onderzoek naar de relatie tussen organieke en personele structuur. Mogelijkheden daartoe lijken aanwezig. Daarop wordt in hoofdstuk 5 voortgebouwd.

323 Op grond van eerder onderzoek staat intussen wel vast dat bij het ontwerpen van een takenpakket rekening moet worden gehouden met verschil-

len in individuen. In eenzelfde situatie moeten verschillende individuen de mogelijkheid hebben hun manier van werken aan te passen aan hun persoonlijke behoeften.

Voorts wordt het gaandeweg steeds duidelijker dat het in de huidige maatschappelijke situatie met een toenemende complexiteit en een vereiste grotere flexibiliteit noodzakelijk is om de arbeidsplaatsen een zo groot mogelijke autonomie en zelf regelende bevoegdheden te geven en de te ver doorgeschoten werkspecialisatie terug te dringen. Alleen dan kan het geheel beheersbaar en de produktiviteit gewaarborgd blijven (AO 66).

Dit vereist werkers met een meer uitgebreide opleiding, omdat het aantal te vervullen functies op een arbeidsplaats zal toenemen. Zij zullen enerzijds de mogelijkheden moeten hebben om verantwoordelijkheid op zich te kunnen nemen en anderzijds de bereidheid die verantwoordelijkheid te aanvaarden. Bovendien zullen zij het verschil moeten kunnen onderkennen tussen wat zij zouden willen en wat zij kunnen. Het leren kennen van de eigen beperkingen waardoor men in staat is de eigen capaciteiten correct in te schatten impliceert een leerproces.

324 Een leersituatie ontbreekt thans op het gros van de arbeidsplaatsen onder in de hiërarchie. Daarmee worden niet uitsluitend bedoeld arbeidsplaatsen die bezet worden door jongeren die net in het arbeidsbestel zijn opgenomen. Het gaat ook om de kringloop (fig. 8); men moet de gelegenheid hebben te leren door ervaring; daarna komt men op een andere arbeidsplaats of wordt de oude arbeidsplaats aangepast aan de vergrote bekwaaamheden.

Daarmee is wel de veronderstelling ingebracht dat iemand zich door ervaring evenzeer kan ontwikkelen als door scholing. Voor de hoogst opgeleiden is dit altijd aanvaard met de restrictie dat voor deze categorie thans vermoedelijk de meeste bij- en nascholingscursussen worden georganiseerd.

Blijkbaar wordt toch de noodzaak gevoeld om ervaring te verwerken tot verder reikend inzicht met behulp van onderwijs. Op lagere opleidingsniveaus zal aanvullende scholing zeker niet overbodig zijn. Daarom en om redenen die te maken hebben met de verdeling van macht – waarover later meer – lijkt er veel voor te zeggen de relatie tussen onderwijs en arbeid anders te structureren dan thans het geval is. Een optimale situatie voor wat betreft het creëren van een adequate leersituatie op de arbeidsplaats – waarvan het belang reeds herhaaldelijk werd beklemtoond – wordt naar de mening van de Raad het best benaderd indien in het onderwijsstelsel ruimte wordt geschapen voor wederkerend onderwijs.

325 Het wederkerend onderwijs wordt hier gepresenteerd als een volwaardig alternatief voor het traditionele onderwijsconcept, dat wel wordt aangeduid met de term 'jeugdonderwijs'.

Het biedt een geheel ander onderwijssysteem en poogt met name een doorbreking te bewerkstelligen van de vaste cyclus onderwijs – werk – vrije tijd – pensionering. Kenmerkend voor wederkerend onderwijs is derhalve het

'spreiden van de kansen op onderwijs over de gehele levensloop van de mens, op basis van een terugkerend, herhaald aanbod van onderwijs' (28).

Het wederkerend onderwijs biedt dus een alternatief voor een voortdurende verlenging van het jeugdonderwijs, dat zich thans zelfs tot in de volwassenheid heeft uitgebreid.

326 Met nadruk zij gesteld dat het Open School-concept, zoals in de Contourennota is uitgewerkt, een uitloeisel is van traditioneel onderwijsbeleid. Het concept van wederkerend onderwijs is zelfs principieel onverenigbaar met de notie dat er een tweede-weg of tweede-kans onderwijs is naast een eerste-weg en eerste-kans onderwijs (29). In het wederkerend onderwijs is er één onderwijsweg; deze is echter niet aan een bepaalde levensfase gebonden: een ieder wordt in de gelegenheid gesteld onderwijs te volgen op een moment dat het hem of haar het beste schikt en hij of zij dus daartoe het meest gemotiveerd is.

Hieruit mag niet geconcludeerd worden dat de 'Open School' een voorziening zou zijn die op zich zelf strijdig is met het concept van wederkerend onderwijs: Dit is geenszins het geval, want een Open School kan organisatorisch en praktisch heel goed ingepast worden in het wederkerend onderwijs. Hier gaat het echter om het kernvraagstuk van de integratie, dat wil zeggen de wederzijdse afstemming van onderwijs in de jeugdfase met onderwijs in de volwassenheid (30).

Het is zelfs waarschijnlijk en aannemelijk dat de invoering van een Open School een noodzakelijke tussenfase vormt in de overgang van het traditionele onderwijsconcept naar wederkerend onderwijs. Want vóór alles zij opgemerkt dat wederkerend onderwijs niet iets is voor de korte termijn. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt.

327 Het wederkerend onderwijs zal niet uitsluitend op zijn mérites voor de sociale stratificatie worden getoetst.

Het onderwijs heeft een veelvoudig dienende functie ten opzichte van de maatschappij. Onderwijsbeleid dat het stelsel ingrijpend beïnvloedt, is het best gelegitimeerd als het op alle functies een gunstig geoordeelde uitwerking heeft. Zonder alle in de literatuur genoemde argumenten uitputtend recht te doen, zal daarom het wederkerend onderwijs in een wat ruimer kader besproken worden.

Met name zal ook aandacht aan de betekenis van dit onderwijs voor de onderwijsverdeling zelf worden geschonken.

328 In het algemeen zijn de voornaamste motieven voor de invoering van wederkerend onderwijs de onvrede met de resultaten van het bestaande onderwijssysteem en onvoldoende vertrouwen dat het bestaande systeem zijn taken in de toekomst bevredigend zal kunnen vervullen (31).

Van verschillende zijden is kritiek uitgeoefend op het traditionele onderwijs. Hierin zijn de zgn. 'ontscholers' het verste gegaan, maar algemeen is er kritiek op de rigiditeit van een in principe eenmalig onderwijsaanbod en op het mede daardoor ontstane onvermogen werkelijk op de behoeften van het individu in te spelen.

In het voorgaande is reeds gewezen op de voortdurende verlenging van het jeugdonderwijs. Het steeds langer verblijf op school stoelt zeker niet altijd op een reële behoefte, op een aantoonbare gemotiveerdheid. Hoewel uitbreiding van dit onderwijs mede bedoeld is om grotere gelijkheid van kansen te realiseren blijkt niet zelden dat het averechts werkt: voortijdige schoolverlating, demotivatie en verzuim zijn verschijnselen waarvan de omvang in onderwijskringen wel met de lengte van de leerplicht in verband wordt gebracht. Daarentegen verwacht men van een herhaald onderwijsaanbod de mogelijkheid om ontstane ongelijkheden weg te nemen of te verkleinen. Bovendien kan in het onderwijs beter worden aangesloten bij de ervaring die is opgedaan in werk- en andere leefsituaties. Voorwaarde lijkt dan wel te zijn dat het onderwijs een ruime mate van 'vrijheid van ontplooi-

ing' (32) biedt; dat wil zeggen dat cursisten of leerlingen het leerprogramma in belangrijke mate zelf kunnen vaststellen. Een en ander vraagt om een zeer gedifferentieerd en flexibel aanbod van onderwijs.

329 Met het huidige jeugdonderwijs zijn een aantal neveneffecten verbonden die zozeer thans al niet als problematisch worden gezien dit in de toekomst kunnen worden. Het gaat dan om de groeiende kenniskloof tussen de generaties die inherent is aan de voortdurende uitbreiding (kwantitatief) en vernieuwing (kwalitatief) van jeugdonderwijs. Vervolgens gaat het om de toenemende frictie tussen de individuele vraag naar onderwijs en de maatschappelijke vraag naar onderwijs. Ten slotte brengt het eenmalige aanbod van jeugdonderwijs met zich dat er een tweedeling is ontstaan tussen school en maatschappij.

Vervreemdingsverschijnselen zijn hiervan het gevolg, waarbij onder meer gewezen kan worden op een ongewenste scheiding tussen schools en buitenschools of ervaringsleren. Het blijkt steeds moeilijker een brug te slaan van onderwijs naar arbeid, tussen theorie en praktijk en vice versa.

Het wederkerend onderwijs pretendeert daartegenover te kunnen zetten:

- een verkleining van verschillen in opleiding tussen generaties;
- een bevordering van zowel intra- als interberoepsmobiliteit;
- een bevordering van een flexibele relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- een integratie van schools en ervaringsleren.

330 In één belangrijk opzicht komen de traditionele en alternatieve onderwijsconcepten overeen. Voor beide geldt dat er een initiële onderwijsfase is met funderend onderwijs. Het is verplicht onderwijs en het einde van deze fase markeert de bovengrens van de leerplicht¹, het geeft een minimum aan voorbereiding op het maatschappelijk leven. De ideale duur van de leerplicht blijft hier buiten beschouwing.

Wel zij erop gewezen dat in principe leerplichtverlenging een maatregel is die ten gunste van jeugdonderwijs uitwerkt en niet ten gunste van wederkerend onderwijs.

Uitstel van de beroepskeuze is alleen belangrijk voor zover een vroegtijdige beroepskeuze tot een tekort aan funderend onderwijs leidt. Er bestaat geen vast tijdstip van beroepskeuzerijpheid. Dit tijdstip is veeleer sociaal bepaald. In de huidige maatschappij is 12 jaar te vroeg, maar met 18 jaar is men er vaak nog even weinig aan toe, omdat men intussen nauwelijks in aanraking is geweest met het beroepsleven. Men moet zich realiseren dat tegenwoordig de uitoefening van vele beroepen aan het oog onttrokken is.

331 Voor de groepen die een tekort aan basiskennis en -vaardigheid hebben, geldt bovendien dat er nauwelijks een bewuste beroepskeuze plaatsvindt en dat zij ook minder in staat zijn tot ervaringsleren.

In E.E.G.-verband wordt melding gemaakt van

'een omvangrijke groep jongeren die aan het einde van de periode van verplicht volledig dagonderwijs minimale resultaten hebben behaald, zoals blijkt uit hetzij de mate waarin zij voorbereid zijn op het arbeidsproces, hetzij het niveau van de kwalificaties die zij volgens de diverse stelsels van waardering en examinering op school hebben behaald. Zij hebben gewoonlijk

¹ Het lijkt niet consequent wanneer het einde van de funderende fase en van de leerplicht niet samenvallen. Dit is het geval in de Contourennota.

weinig ervaring met beroepsvoorbereiding en komen met grote waarschijnlijkheid in betrekkingen die evenmin mogelijkheden bieden tot herscholing en persoonlijke ontplooiing. Velen van hen tonen een duidelijk gebrek aan motivatie, zowel ten aanzien van werk als voortgezette studie' (33).

332 Tot de funderende fase behoort ook een eventuele middenschool. Voor de invoering van een middenschool zou pleiten dat zij tot een grotere gelijkheid van onderwijsresultaten (34) zou leiden. Men gaat er dan vanuit dat differentiatie waarbij leerlingen over verschillende schooltypen van verschillend niveau worden verdeeld nadelig is voor leerlingen uit de lagere sociale milieus. Externe differentiatie, zo heet het, discrimineert, een stelling waarover in onderwijskringen grote meningsverschillen bestaan.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft zich beziggehouden met de vraag naar de effecten van het heterogene groeperen naar begaafdheid, wat in de middenschool gebeurt (35). Het rapport komt op grond van vergelijking van internationaal onderzoek tot de conclusie dat in het algemeen homogeen en heterogeen samengestelde groepen een zelfde gemiddelde prestatie leveren. Wel is de verdeling van de prestaties verschillend. Hoger begaafde leerlingen blijken in de onderzoeken overwegend meer gebaat te zijn bij homogene groepen en presteren dus in heterogene groepen iets lager. Daarentegen zijn lager begaafden meer gebaat bij heterogene groepen. Deze bevindingen hebben betrekking op het cognitieve leren en zijn zeer algemeen gesteld. Zij behoeven dus niet voor specifieke leerinhouden of leerprocessen te gelden.

333 Een andere doelstelling van de middenschool betreft de 'mondigheid' en 'weerbaarheid' van leerlingen. Ook deze doelstelling heeft een kenniscomponent maar daarnaast is er een attitudecomponent. De onderzochte effecten van heterogene groepering op de attitudecomponent zijn nog minder eenduidig dan de gevonden effecten op de kenniscomponent.

Het is belangrijk hier meer van te weten te komen, omdat de begrippen mondigheid en weerbaarheid rechtstreeks verband houden met ons begrip 'individuele macht'.

Aan hetgeen hierover in 4.3.2 werd opgemerkt hoeft thans niets te worden toegevoegd. Wat daar werd vastgesteld blijft gelden indien de middenschool deel uitmaakt van de funderende fase van een stelsel van wederkerend onderwijs (282).

334 Na afsluiting van de funderende fase mag worden verwacht dat een minimaal startniveau is bereikt om maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen. Alle jongeren krijgen op dit moment waarop zij niet meer leerplichtig zijn een 'onderwijskapitaal' of 'leerrecht', dat zij kunnen opnemen naar gelang zij dit nodig vinden of wensen. In principe kan dit aansluiten op de funderende fase, maar ook is denkbaar dat eerst een verplichte periode van maatschappelijke ervaring wordt ingelast. Eigenlijk ligt het in de rede dat na de funderende fase een periode volgt waarin ervaringskennis wordt opgedaan in de arbeid. Wezenlijk van het concept wederkerend onderwijs is, dat niet alleen een lijn loopt van onderwijs naar arbeid, maar dat regelmatig vanuit de arbeidssituatie en ook vanuit de maatschappelijke situatie terugkoppeling naar het onderwijs plaatsvindt. De betekenis van ervaringskennis wordt geaccentueerd door een verplichte uittreding uit het onderwijs na afsluiting van de funderende fase. In dit verband dient aandacht geschonken te worden aan de denkbeelden die er bestaan over participatie-onderwijs. In de nota 'Naar het participatie-onderwijs' (36) wordt het participatie-onderwijs behandeld als onderwijsvorm voor de categorie werkende jongeren,

maar primair gaat het toch over participatie-onderwijs als methodische differentiatie die ook voor andere categorieën leerlingen wordt bepleit. Dit pleidooi ten gunste van participeren leren is ook in de Contourennota terug te vinden.

De onderwijskundige bedoeling van participatie-onderwijs kan kort worden omschreven als het leren aan de hand van ervaringen, die worden opgedaan in de deelneming aan het maatschappelijk leven, in het bijzonder aan het arbeidsleven. Bij deze intentie kunnen wij ons geheel aansluiten. De uitwerking die eraan wordt gegeven, met name in de Stage-nota (37), wijkt echter af van de onze. De school blijft in de Stage-nota verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs, ook van de 'maatschappij-component', de stage dus.

Het op grote schaal creëren en superviseren van stages lijkt bovendien een haast onoverkomelijk probleem.

Aan het principe wordt dan ook op eenvoudiger en, door de mogelijkheid van herhaling, doeltreffendere wijze gestalte gegeven in de combinatie van wederkerend onderwijs met leermogelijkheden op de arbeidsplaats.

335 Met het onderscheid tussen arbeidssituatie en maatschappelijke situatie houdt verband het onderscheid tussen algemeen vormend en beroeps-onderwijs. De vraag moet gesteld worden hoe het zit met laatstgenoemde onderscheiding bij het wederkerend onderwijs. Het is denkbaar dat de werknemer – al of niet onder invloed van werkgeversbelangen – het leerrecht waarover hij beschikt geheel of grotendeels zal afstemmen op huidige of toekomstige werksituatie of betrekking. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een aanzienlijke uitbreiding van interne bedrijfsopleidingen (on the job training) tot stand komt, die de veel ruimere functie van het wederkerend onderwijs geweld aan doet.

Deze opleidingen kunnen niveau-behoudend, of een bijscholingskarakter hebben en zullen dan veelal op de huidige betrekking zijn gericht. Zijn de opleidingen niveau-verhogend of herscholend dan gaat het meestal om een toekomstige functie. Hierbij zij aangetekend dat in het laatste geval het beroepsbereik meestal wordt verruimd en dat de mobiliteit ook een inkomensverbetering met zich kan brengen.

336 Een ontwikkeling zoals hierboven geschetst bergt het gevaar in zich dat de initiële fase vooral algemeen vormend onderricht geeft en de wederkerende fase in hoofdzaak beroeps-onderwijs. Een dergelijke stereotypering zou stellig een verschraving van het onderwijs inhouden. In vrijwel alle E.E.G.-lidstaten wordt gestreefd naar een verkleining van de verschillen tussen algemeen vormend onderwijs en beroeps-onderwijs.

Wederkerend onderwijs moet de volgende doelen dienen:

- algemene vorming;
- het aankweken van het vermogen tot een veelzijdiger, vollediger functioneren van mede-verantwoordelijke mensen in en buiten de arbeidsorganisatie;
- kwalificatie voor de beroepsarbeid.

Voorkomen moet worden dat de wederkerende fase uitsluitend voor het laatste doel wordt benut, mede om redenen waarop in 4.4.3 wordt teruggekomen. Dat stelt echter primair eisen aan de inrichting van het onderwijs, waar de leerling alle genoemde mogelijkheden aanwezig moet vinden. Het huidige tweede-kans onderwijs kan men als voorloper van het wederkerend onderwijs zien.

De wijze waarop het eerste zich ontwikkelt is daarom van belang voor de vormgeving van het wederkerend onderwijs.

Wel is het zo dat als het niet mogelijk is de organisatie van de arbeid zo op te zetten dat er van de arbeidsplaats een appel tot leren uitgaat, de kans dat het wederkerend onderwijs in zijn opzet zal slagen zeer klein moet worden geacht.

337 Wel moet men er rekening mee houden dat invoering van wederkerend onderwijs ver gaande consequenties zal hebben voor de huidige beloningssystemen en carrièrepatronen.

Ook vraagt wederkerend onderwijs grotere flexibiliteit in de organisatie van het werk. Hierbij kan gedacht worden aan onderwijsverlof, flexibele werktijden, wisseling in taken en loopbaanontwikkeling.

Het zal anderzijds zeker zo zijn dat onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar aansluiten. Het wederkerend onderwijs zal door zijn aard flexibeler georganiseerd zijn dan het huidige stelsel: het onderwijsaanbod kan zich gemakkelijker richten naar de behoeften op de arbeidsmarkt. Bovendien kan dat proces worden bevorderd door bij de regeling van het leerrecht daarmee rekening te houden.

De interberoepsmobiliteit zal groter worden.

Thans wordt omscholing begeerd door velen voor wie het niet mogelijk is, terwijl er daarentegen vaak weerstanden tegen bestaan bij hen aan wie het wordt aangeboden. De arbeidsmarktsituatie zou mede bepalend kunnen zijn voor de wijze van uitvoering van het leerrecht.

338 Onderzoek (38) naar interne bedrijfsopleidingen wees uit dat in de meeste bedrijven een instantie voor studie-advies of studiebegeleiding ontbreekt. Bij aanmelding en selectie voor cursussen speelt vaak de directe chef van de cursist een belangrijke rol. Deze situatie is niet bevredigend. Nodig is een zorgvuldige afweging van het maatschappelijke belang (in casu ondernemingsbelang) en de belangen van het individu. Misschien is het wenselijk de ondernemingsraad een taak in de bewaking en bevordering van opleiding en vorming te geven. Er zullen hier nog veel problemen moeten worden opgelost. Zo kan het leerrecht wel voor iedereen wettelijk gegarandeerd worden, maar het gebruik kan niet voor iedereen uniform geregeld worden. Over dit gebruik van leerrecht, het zogenaamde onderwijsverlof, zal de Commissie Betaald Educatief Verlof van de S.E.R. adviseren. Onderwijsverlof behoeft niet per se te betekenen dat een persoon voor een aaneengesloten periode de werkorganisatie geheel verlaat. Dat lijkt niet nodig te zijn wanneer ook in de wederkerende fase de methode van het participierend leren wordt toegepast. In dit verband zou verruiming van het begrip stage overwogen kunnen worden. Thans heeft dit begrip uitsluitend betrekking op een leersituatie buiten een onderwijsinstelling en wel in een zogenaamde praktijksituatie (39). De uitbreiding die denkbaar is behelst een omkering van het bovenstaande: een leersituatie buiten de werkorganisatie en wel in een onderwijsinstelling.

339 In paragraaf 3.2.1 werd geconcludeerd dat de deelnemingspercentages aan educatieve voorzieningen voor volwassenen hoger zijn naar gelang men meer onderwijs heeft genoten (052). Dit gegeven roept vragen op ten aanzien van de mogelijkheid om gedepriveerde groepen tot deelneming aan wederkerend onderwijs te bewegen. Volwassenenonderwijs vergroot de ongelijkheid wanneer voor specifieke groepen niet een zorgvuldig beleid wordt gevoerd. In de periode van overgang naar wederkerend onderwijs neemt de regeling van een leerrecht in dit beleid een sleutelpositie in, waarbij het zeker mogelijk moet zijn om niet alle groepen in eerste instantie een zelfde leerrecht te geven.

340 In tijden waarin de ontwikkelingen op velerlei terrein elkaar snel opvolgen veroudert kennis en is van de kant van het individu dikwijls een heroriëntatie op 'het nieuwe' nodig. Zo is gebleken (40) dat oudere werknemers nogal eens gemotiveerd worden voor deelneming aan een cursus of opleiding omdat zij niet achter willen raken. Gebleken is ook dat zij zich door het volgen van de cursus veiliger zijn gaan voelen in hun sociale positie in het bedrijf of de organisatie. Wat hier geldt voor de positie in een arbeidsorganisatie, geldt waarschijnlijk in het algemeen voor de positie in het maatschappelijk leven. Het onderwijs draagt dan bij aan de sociale weerbaarheid van de mensen.

341 Indien het aldus mogelijk zou blijken ook op wat thans het lagere beroepsniveau genoemd wordt een leersituatie te creëren en een flexibele aansluiting tussen onderwijs en arbeid tot stand te brengen wordt de samenhang die in 3.7 tussen de onderscheiden verdelingsprocessen werd geschetst vrij ingrijpend veranderd.

Na de funderende onderwijsfase zal er een grote gelijkheid zijn in de onderwijsverdeling. Dit leidt bij de verplichte toetreding tot het arbeidsbestel tot een zeer gelijke verdeling van het aanvangsinkomen. De pijl O-I van fig. 8 die staat voor de relatie tussen verschillen in onderwijs en verschillen in aanvangsinkomen vervalt. Ook de verdeling van de arbeidskenmerken zal bij toetreding tot het arbeidsbestel veel gelijkmatiger zijn dan thans.

De pijl O-AK vervalt. Wel is het zo dat de concurrentie bij toetreding tot de arbeidsmarkt zich zal concentreren op de arbeidskenmerken. Er dient dan voor te worden gewaakt dat de selectie van sollicitanten voor posities, nu verschillen in opleidingsniveau goeddeels ontbreken, niet op grond van on-eigenlijke criteria (relaties e.d.) gaat plaatsvinden.

342 Verschillen in opleidingsniveau ontstaan eerst door deelneming aan het wederkerend onderwijs, indien althans de funderende fase op de beschreven wijze vorm krijgt. Verschillen in opleiding en verschillen in ervaringskennis zullen gezamenlijk tot verschillen in inkomen leiden. Daarbij wordt de relatie Ka-I voor alle beroepsniveaus geldend en zal de betekenis van ervaring voor het inkomen in vergelijking met de opleiding in het algemeen toenemen. Die toename dient echter aanzienlijk te zijn. Indien de betekenis van opleidingsverschillen voor verschillen in inkomen overheersend blijft zal er een algemeen streven zijn het leerrecht zo snel mogelijk om te zetten in kennis en daarmee wordt de essentiële betekenis van het wederkerend onderwijs in de kiem gesmoord.

343 Mogelijkheden om de relatieve betekenis van onderwijs en ervaring voor de hoogte van het inkomen te beïnvloeden zijn gelegen in de opstelling van een nationale functieclassificatie en in het brede overleg dat aan de hand daarvan wordt gevoerd.

In 3.2 werd beschreven dat de complexiteit van de taak de grootste rol speelt bij de vaststelling van het inkomen. Het niveau van opleiding wordt gezien als de bruikbaarste indicator daarvoor. Voor de verdere ontwikkeling van het inkomen zijn bepalend de gemiddelde kwaliteit van de functieervulling en de wijze waarop de complexiteit in de functie vorm krijgt (168).

Als deze beschrijving juist is dan zijn alle elementen voor de bepaling van de inkomensopbouw al aanwezig.

In een functieclassificatie zal de onderlinge zwaarte-verhouding van deze elementen kunnen worden geregeld.

344 De overige relaties van fig. 8 blijven gelden maar vele ervan worden minder pregnant. Geringere verschillen in de mogelijkheden tot het opdoen van ervaringskennis op de arbeidsplaats zullen leiden tot geringere verschillen in hiërarchische macht.

De verdeling van de arbeidskenmerken zal ook onder invloed hiervan gelijkmatiger worden alsook de verdeling van de mate waarin een houding van zelfstandigheid aan de dag wordt gelegd. Problemen kunnen ontstaan rond de verdeling van de mogelijkheden zich situatie-specifieke informatie te verschaffen. Een vermindering van de verschillen in hiërarchische macht zal licht aanleiding geven tot het accentueren van de bestaande verschillen en het informatiebeheer is daartoe bij uitstek een mogelijkheid. Verschillen in het vermogen zich door individueel optreden tegenover organisaties te handhaven zullen geringer worden. De veranderende arbeidssituatie draagt daartoe bij.

Bovendien kan wederkerend onderwijs beter inspelen op de ervaringskennis die in maatschappelijke situaties is opgedaan dan het jeugdonderwijs dat kan. Of daarmee de relatie O-IM voor alle opleidingsniveaus van kracht wordt is overigens nog een open vraag, die in 4.4.3 nader zal worden beschouwd. De relatie tussen inkomen en vermogen neemt in betekenis af omdat met name de cumulatie van mogelijkheden tot vermogensvorming voor jonge, hoogopgeleide mensen tot het verleden behoort. Hetzelfde geldt voor de relaties I-IM en V-IM.

345 Samenvattend kan worden gesteld dat op de beschreven wijze de verdeling van de startposities bij het betreden van de arbeidsmarkt zeer gelijkmatig wordt, dat zich daarna een differentiatie gaat voltrekken en dat het niet geheel duidelijk is hoe dat gaat plaatsvinden omdat de rol van het onderwijs en van de ervaring ten opzichte van elkaar niet vaststaat, maar dat hoe dan ook de mate van correlatie tussen de diverse verdelingen afneemt en de mobiliteit toeneemt.

346 Gesteld dat de sociale stratificatie zoals die op het ogenblik is als problematisch wordt ervaren – onder die conditie werden de voorafgaande beschouwingen gepresenteerd – dan ziet de geschetste ontwikkeling er uitgesproken positief uit. Maar kan dat nu allemaal zo maar? De sociale stratificatie heeft een bestendige invloed op de samenleving en wat zijn de consequenties indien daaraan afbreuk wordt gedaan? Zijn er geen andere ontwikkelingen gaande die een dergelijk streven zullen doorkruisen en de hele onderneming tot een vruchteloos pogen zullen maken?

347 In antwoord op de laatste vraag moet ten minste worden gewezen op de demografische ontwikkelingen, die zich in ons land voltrekken. De relatieve bezetting van de te onderscheiden leeftijdsklassen heeft grote betekenis voor de mogelijkheden dat een beleid zoals omschreven slaagt. Veel moeilijker is het om aan te geven of de verwachte ontwikkelingen op demografisch gebied in dit verband positief of negatief moeten worden ingeschat. Negatief werkt de ontwikkeling uit op de doorstromingsmogelijkheden van jeugdigen in het arbeidsbestel wanneer een relatief sterk bezette middelbare leeftijdsgroep een groot aantal posities gedurende lange tijd bezet houdt. Positief daarentegen is de ontwikkeling dat door de relatief lage bezetting van de jonge leeftijdsklassen en de relatief sterke bezetting van de middelbare leeftijdsklassen 'jeugd' als waarde aan betekenis zal verliezen, de beeldvorming in reclame en media zich meer op de middelbare leeftijdsgroep zal richten, en aldus een gewichtsverschuiving optreedt van 'fris, jong' naar 'bezonnen, ervaren'.

De resultante van de invloeden van de demografische ontwikkeling wijst naar de mening van de Raad in positieve richting. De behoefte aan ontplooiing op de arbeidsplaats wordt versterkt als er minder doorstromingsmogelijkheden zijn. De gewichtsverschuiving tussen opleiding en ervaring in de inkomensbepaling krijgt meer kansen als de middelbare leeftijdsklassen gaan overheersen.

Deze invloeden kunnen in een periode waarin aan het geschetste beleid gestalte wordt gegeven, van groot positief belang zijn. De negatieve betekenis van afnemende mogelijkheden tot mobiliteit voor jongeren dient te worden genuanceerd. Het problematische ervan doet zich evenzeer gelden bij handhaving van de huidige sociale stratificatie.

348 De ontwikkeling van de werkgelegenheid kan een stratificatiebeleid doorkruisen. Dat komt aan de orde in 4.4.3.

349 In hoeverre brengt een dergelijk beleid de continuïteit van de samenleving in gevaar? Reeds werd gesteld dat prioriteit gegeven dient te worden aan de verdeling van de arbeidskenmerken en dat de wijze waarop de arbeid georganiseerd wordt daarbij het meest van belang is. Ook zonder dat zo'n beleid wordt gevoerd zal de arbeidsorganisatie worden veranderd. Technologische ontwikkelingen, de toenemende ordenende taak van de overheid en ontwikkelingen op het gebied van de informatieoverdracht leiden tot schaalvergroting, uitschakeling van kleine onafhankelijke organisaties en een toenemende onderlinge verwevenheid van de organisaties.

De toegenomen dynamiek van de samenleving heeft snelle en ingrijpende veranderingen in de omgeving van organisaties tot gevolg. Die moeten daardoor een intensiever zoekende en analyserende houding aannemen tegenover de factoren, die voor het beleid van belang kunnen zijn. De traditionele functie van de klassieke hiërarchie boet daarbij aan betekenis in. De veronderstelling dat 'meerderen' op alle gebieden meer expert zijn dan hun 'minderen' wordt meer en meer onhoudbaar. Er ontstaat een 'management' als een functionele verbijzondering naast, in samenwerking met en in hoge mate afhankelijk van andere functies op welk 'niveau' dan ook. Daardoor zal de formalisering van het beleid minder dan thans gericht zijn op het verzekeren van uniformiteit in verrichtingen en coördinatie van uiteenlopende taken en meer op het scheppen van een basis voor een gezamenlijke beleidsbepaling. De hiërarchische ordening van de onderlinge verhoudingen zal daardoor verzwakt worden. Er zullen inhoudelijke werkvormen ontstaan, die in hoge mate door de medewerkers gezamenlijk worden bepaald, terwijl een management voor de materiële voorwaarden en het instrumentarium zorg draagt. Dit zal onder meer inhouden een schaalverkleining van de operationele eenheden in de organisaties en een grotere openheid, doordringbaarheid van de organisatie op alle 'niveaus'.

Kortom, bij de toenemende complexiteit en de vereiste grotere flexibiliteit is het noodzakelijk om de arbeidsplaatsen zo groot mogelijke autonomie en zelf-regelende bevoegdheden te geven en de te ver doorgesloten werkspecialisatie drastisch terug te dringen. Alleen dan kan het totaal beheersbaar blijven en de produktiviteit opgevat als de verhouding van opbrengst tot offers, gewaarborgd blijven (AO 66).

350 Deze ontwikkelingen die ook in het rapport van de commissie Algemene Toekomstverkenning werden onderkend zullen door tal van problemen worden gekenmerkt.

De problemen hebben te maken met het experimentele karakter van de ontwikkelingen, het leerproces dat zal moeten worden doorlopen en de fric-

ties die zich daarbij tussen niveaus en binnen niveaus kunnen voordoen. De individuele werknemer komt voor de situatie te staan dat hij bereid moet zijn verantwoordelijkheid te dragen en in staat moet zijn zijn eigen mogelijkheden correct in te schatten. Voor wie dat nooit geleerd heeft is dat nog al een opgave. De een zal daarmee sneller uit de voeten kunnen dan de ander. Fricities binnen de groep van medewerkers zijn onvermijdelijk en de kans is aanwezig dat er elitevorming plaatsvindt.

Het management zal nieuwe organisatie modellen moeten aandragen. Dat is op zichzelf al een opgave. Maar bovendien zullen die door een totaal andere structuur van het besluitvormingsproces worden gekenmerkt, waardoor de overgang van het ene model naar het andere ongetwijfeld moeilijkheden met zich zal brengen en ook de uitkomst van het hele proces in hoge mate onzeker is. Voor het management is het in gang zetten van dit proces, of erger het over zich heen laten komen ervan, een sprong in het duister. Het weet wel waar het begint, maar niet waar het uitkomt. Het opgeven van het principe dat louter voorgeschreven verrichtingen worden uitgevoerd, zal tot afstemmingsproblemen op hetzelfde niveau leiden en het uiteenlopen van de doelstellingen op diverse niveaus zal tot schakelingsproblemen tussen de niveaus leiden.

351 Kortom, ook zonder expliciet beleid ten aanzien van de sociale stratificatie zal die onder sterke druk komen te staan. Bovendien lijkt de ontwikkeling in dat geval door de grote onzekerheid omtrent de resultaten ervan een veel chaotischer verloop te zullen hebben dan indien door middel van een expliciet beleid een perspectief wordt geboden.

352 Er lijkt dus alle aanleiding te zijn voor een beleid dat zich richt op de verdeling van arbeidskenmerken en dat daarvoor aangrijpingspunten kiest in de organisatie van taken.

Daarvoor behoeft men nog niet eens de vraag te beantwoorden of het stelsel van wederkerend onderwijs onderdeel van dit beleid moet zijn. Ja, zelfs los van de vraag of de sociale stratificatie reeds problematisch wordt gevonden, kan men de noodzaak van dit beleid bepleiten.

4.4.3 Een tekort aan arbeidsplaatsen

353 De centrale betekenis van de beroepsarbeid voor de sociale stratificatie roept een vraag op waaraan wij tot nu toe zijn voorbijgegaan.

Zullen er op langer zicht voldoende arbeidsplaatsen zijn? Deze vraag wordt hier niet beantwoord. De Raad heeft zijn verwachtingen hieromtrent kenbaar gemaakt in het rapport 'Maken wij er werk van?' (41). Daaruit kan worden afgeleid dat de Raad van oordeel is dat alles in het werk moet worden gesteld om ieder die kan werken van een passende werkkring te voorzien. Het is echter denkbaar dat een daarop gericht beleid niet volledig in zijn opzet slaagt. Daarom is er aanleiding in te gaan op de vraag naar de gevolgen van een ondanks alle voorgestelde maatregelen en gevoerd beleid ter zake hardnekkig tekort aan arbeidsplaatsen voor de sociale ongelijkheid en het hiervoor geschetste beleid.

354 Geen baan hebben betekent het ontberen van een sociale rol die van het allergrootste belang is voor het gevoel van erkend en geaccepteerd zijn temidden van de medemensen. Het betekent ook – dat blijkt uit onderzoek – het missen van een naar eigen mening zinvolle tijdsbesteding (VW 75).

Ten slotte betekent het het ontberen van een duurzame leer- en ontplooiingssituatie.

Het wederkerend onderwijs, dat zijn functies pas goed kan vervullen in combinatie met leren in de praktijk, zal dan ook onvoldoende compensatie bieden in dit geval.

Als de samenleving er niet in slaagt rollen te creëren die gelijkwaardig zijn aan de beroepsrol, ontstaat een ongelijkheid waarvan de maatschappelijke gevolgen niet te overzien zijn.

355 Als dit probleem actueel wordt – en volgens sommigen is het dat reeds – zijn de in 4.4.2 geschetste denkbeelden over een beleid ten aanzien van de sociale stratificatie volstrekt ontoereikend.

En dat niet alleen ten opzichte van hen die geen arbeidsplaats hebben, maar ook voor de wel werkenden.

De zorg van het behoud van de arbeidsplaats zal ertoe leiden dat in het wederkerend onderwijs voornamelijk de beroepsvaardigheden worden ontwikkeld en dat anders gerichte vorming niet aan bod komt.

Dit zal een weerslag hebben op de benutting van de mogelijkheden die de arbeidsplaats biedt, waardoor ook het beleid ten aanzien van de verdeling van arbeidskenmerken niet volledig effectief zal zijn. Voor de jongeren geldt à fortiori dat het wederkerend onderwijs zo snel en volledig mogelijk voor beroepsbekwaamheden zal worden benut om meer kansen te hebben in de concurrentie om de beschikbare arbeidsplaatsen.

Als de werklozen geen vloeiende groep vormen die regelmatig van samenstelling verandert, heeft een beleid ten aanzien van de sociale stratificatie zijn zin verloren. Dan immers zal zo'n in sterke mate op de inrichting van de arbeidsplaats gericht beleid het gemis van een arbeidsplaats verergeren, afbreuk doen aan het gevoel van zelfrespect en volwaardig lidmaatschap van de samenleving en eerst recht aan de nationale stabiliteit afbreuk doen.

356 De Raad heeft het probleem van de beschikbare beroepsarbeid onlangs uitvoerig aandacht gegeven in zijn beschouwingen over de ontwikkeling van de verhouding tussen economisch actieven en niet-actieven (42).

Gegeven de dwingendheid van het vraagstuk heeft de Raad toen gekozen voor een behandeling die zich op een breed front beweegt en aanknopingspunten kan bieden voor het thans te voeren beleid.

Niettemin is de Raad van oordeel dat ook bij dat beleid de consequenties voor de sociale stratificatie in het oog moeten worden gehouden. Tegen die achtergrond moet ook het volgende hoofdstuk gelezen worden.

357 Hierbij nog een enkele opmerking over de eerdergenoemde mogelijkheid dat er sociale rollen ontstaan die gelijkwaardig zijn aan de beroepsrol.

Dergelijke rollen kunnen niet beleidsmatig gecreëerd worden. Zij ontstaan in een langademig proces van ombuiging van waarden, gedrag en mentaliteit. Het beleid kan echter wel tot dit proces bijdragen, zelfs zonder daarmee in eerste instantie onomkeerbare ontwikkelingen in het leven te roepen. Deze conditie is nodig zolang niet duidelijk is in welke richting de maatschappij en met name de werkgelegenheid zich ontwikkelt.

Het gaat bij deze rollen om twee zaken:

- bezigheid die leer- en ontplooiingsmogelijkheden biedt;
- de betekenis die de maatschappij hieraan hecht en die zich weerspiegelt in de status van de personen die deze bezigheid verrichten.

Alleen het eerste leent zich voor beleidsbeïnvloeding. De overheid kan bijdragen tot het openen van mogelijkheden tot activiteiten met leermogelijkheid die echter niet de kenmerken van een beroep hebben (dus ook niet

de daaraan inherente rechten en plichten). Deze activiteiten krijgen het karakter van 'vrijwilligerswerk' dat duurzaam beschikbaar zou moeten zijn in de omgeving van de eigen woning, dat niet om zeer gespecialiseerde bekwaamheden vraagt, dat intermitterend verricht kan worden (naar gelang er aanbod van krachten is) en dat onderling geregeld wordt. De gedachten gaan hierbij in de richting van participatie aan de inrichting van de samenleving. Daar moeten dan wel structuren voor geschapen worden die garanderen dat er plaatsen met voldoende leermogelijkheden duurzaam beschikbaar zijn. Dit zou tot stand kunnen komen in het kader van decentralisering van bestuurstaken naar het niveau van gemeente en wijk. Daarnaast zou men ook kunnen denken aan coöperaties van burgers onderling om op buurt- en wijkniveau in gemeenschappelijke behoeften te voorzien.

5 AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

358 In dit hoofdstuk worden de conclusies die aan het voorgaande kunnen worden ontleend, verwoord met het oog gericht op het overheidsbeleid ter zake. De conclusies uit hoofdstuk 4, die mede voortvloeien uit de in 3.7 beschreven samenhang, kunnen richtinggevend zijn voor een lange-termijnbeleid met betrekking tot de sociale stratificatie, dat aansluit op reeds bestaande tendensen in en buiten het overheidsbeleid.

359 De ontworpen samenhang van verdelingen is bij herhaling hypothetisch genoemd. Dat houdt niet in dat elke empirische steun ontbreekt, maar dat verschillende relaties met groter stelligheid zijn geponeerd dan de mate van hun wetenschappelijke toetsing strikt genomen toelaat. Dat geeft de Raad echter geen aanleiding om volledige toetsing voor te stellen. Integendeel, de Raad is van oordeel dat onderzoek selectief en gericht dient te worden aangepakt.

Het moet duidelijk zijn welke rol de onderzoeksresultaten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering kunnen spelen. Onderzoek naar aard en implicaties van als wenselijk gevoerde overheidsdoelstellingen, dat voorafgaat aan beleidsvoering, kan de politieke wilsvorming beïnvloeden, met name zolang die nog niet uitgekristalliseerd is in duidelijke voornemens. Als dit wel het geval is, ligt de functie van onderzoek in de fase van de beleidsbeslissing in het aangeven van de randvoorwaarden en de condities waaraan moet worden voldaan. In de fase van de beleidsuitvoering gaat het om een verdere detaillering van opties en een evaluatie van beleidsinstrumenten. Onderzoek zal zich met andere woorden in elke fase van de beleidsvoering moeten richten op de beantwoording van de voor die fase relevante vragen en dient in zijn opzet daarop te worden toegesneden.

360 Onderzoek zal afgestemd moeten zijn op de aard van de behoefte aan meer kennis bij de beleidsmakers. Oplossingen voor problemen vloeien bij sociaal-wetenschappelijk onderzoek zelden voort uit beschrijvend en oorzaakenonderzoek. Hiervoor zullen andere methoden aangewend moeten worden zoals experimenten, actieonderzoek en simulaties. Bovendien moeten de grenzen van de wetenschappelijke mogelijkheden in het oog gehouden worden. Mits voldoende selectief toegepast, kan onderzoek in het hele proces van beleidsvoering een duidelijke functie vervullen.

361 Het voorafgaande dient de Raad tot leidraad bij het doen van aanbevelingen voor beleid en onderzoek. Geheel los van de vraag of de spanningen die de sociale stratificatie thans kenmerken (008-016) problematisch moeten worden geacht, acht de Raad op grond van de bestaande situatie (112) en de verwachte ontwikkelingen daarin (141) een beleid gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken noodzakelijk. Voorstellen hiertoe worden gespecificeerd in 5.2. Eveneens afgezien van eventuele problemen rond de sociale stratificatie is de Raad van oordeel dat op grond van problemen waartoe het huidige onderwijsstelsel aanleiding geeft (328) en de problemen die in dat verband nog kunnen worden verwacht (329) de invoering van een stel-

sel van wederkerend onderwijs kan worden bepleit. Aanbevelingen ter zake worden uitgewerkt in 5.3.

Een beleid gericht op de introductie van een stelsel van wederkerend onderwijs kan een beleid gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken in belangrijke mate ondersteunen. Deze combinatie vormt naar het oordeel van de Raad ook de kern van een beleid dat gericht zou zijn op het tot stand brengen van wijzigingen in de sociale stratificatie. Onderzoek naar de mate waarin de sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren kan een functie hebben in de politieke wilsvorming. Gezien de moeilijkheidsgraad van dit onderzoek wordt in 5.4 aanbevolen enkele voorstudies te laten verrichten. De genoemde combinatie van beleidsmaatregelen bewerkt ook een belangrijk gelijkmatiger verdeling van individuele macht. Voor zover de machtsverdeling door een dergelijk beleid niet wordt bestreken liggen de problemen voornamelijk bij de mogelijkheden door individueel optreden de eigen belangen tegenover organisaties tot gelding te brengen. Recente ontwikkelingen ten aanzien van rechtsbescherming en participatiemogelijkheden kunnen wellicht een handvat bieden om knelpunten ter zake op het spoor te komen. Een aanbeveling van die strekking wordt gedaan in 5.6.

De uitvoering van de bestaande beleidsvoornemens ten aanzien van de inkomensverdeling past in het kader van een stratificatiebeleid, zoals dat in 4.4 werd geschetst. Niettemin bestaan daarbij enige onvoldoend beantwoorde vragen. Een daarvan is die naar de verhouding tussen objectieve variabelen als opleiding, leeftijd en dergelijke en subjectieve belevingsfactoren in hun betekenis voor de functie-inkomens en de beleving van verschillen daarin. Een andere is die naar de rol die de ervaring speelt bij de ontwikkeling van het inkomen gedurende de loopbaan. Nader onderzoek wordt aanbevolen in 5.6.

Een stratificatiebeleid moet te kort schieten als de werkloosheid een duurzaam verschijnsel van aanzienlijke omvang zou zijn. Ook vanuit deze invalshoek wil de Raad het belang van een brede en intensieve benadering van de problemen rond de werkgelegenheid benadrukken. Niettemin is de Raad van oordeel dat het aanbeveling verdient op het eventuele ontstaan van een groot en duurzaam tekort aan arbeidsplaatsen te anticiperen met het onderzoeken van de mogelijkheden voor de structurele vormgeving aan alternatieve bezigheid die in bepaalde opzichten gelijkwaardig is aan beroepsarbeid. Dit wordt uitgewerkt in 5.7.

Ten slotte worden de aanbevelingen in 5.8 gerecapituleerd.

5.2 Aanbevelingen met betrekking tot de arbeid

5.2.1 Arbeidsplaats en organisatie

362 De verdeling van arbeidskenmerken neemt een centrale plaats in de samenhang van verdelingsresultaten in.

De problematiek wordt op beleidsniveau onderkend. De overheid is echter niet in staat direct in de organisatie van de arbeid in te grijpen. Alleen langs indirecte weg kan regelend beleid invloed hebben op de organisatie.

Een stimulerend beleid kan weliswaar wel directe invloed hebben, maar is in zijn effecten sterk afhankelijk van de probleembewustheid en verandingsgezindheid van werkgevers en bedrijfsleiding. Deze is nog niet groot, wat mede blijkt uit het gebruik dat gemaakt wordt van de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering (134).

Het verminderen van weerstanden is dan ook het eerst noodzakelijke. Meestal gebeurt dit door een combinatie van overreding en dwang, dwang

die kan uitgaan van de omstandigheden (hier: arbeidstekorten, produktiviteitsverlies) of van opgelegde verplichtingen (hier bijvoorbeeld een verdere regeling medezeggenschap).

Men moet echter de geringe vorderingen die worden gemaakt niet uitsluitend toeschrijven aan weerstand tegen verandering van werkgevers en bedrijfsleiding. Zeer belangrijk is ook dat de wijze waarop de problemen worden onderkend door de werknemers niet bruikbaar is in een overlegsituatie met de bedrijfsleiding. Daarom moet worden bevorderd dat in de communicatie binnen de onderneming de problemen op de arbeidsplaats duidelijk kunnen worden gemaakt aan de beleidsleiding.

Thans worden er geen welomschreven wensen en concepties ter tafel gebracht. Dit zal mede een reden zijn waarom de genoemde subsidieregeling niet voor dit doel wordt gebruikt. Zolang dit niet gebeurt zullen diverse voorgenomen beleidsmaatregelen het doel van de arbeidsplaatsverbetering niet kunnen dienen.

Een al dan niet wettelijk verplicht sociaal statuut zou in dit opzicht een lege huls blijven als belanghebbenden niet duidelijk kunnen maken, waarmee het gevuld moet worden.

363 Een adequate verwoording, dit is een verwoording op grond waarvan handelen zowel mogelijk als noodzakelijk wordt, kan beleidsmatig op twee manieren worden gestimuleerd:

- door onderzoek en experiment;
- door het primair bevorderen van informatie en communicatie binnen de arbeidsorganisatie. Men moet zich het probleem beter bewust worden en het tot uitdrukking brengen zodat het door alle betrokkenen kan worden herkend. Een logische en noodzakelijke volgende stap is dat van verschillende kanten in de arbeidsorganisatie druk wordt uitgeoefend ter verwezenlijking van oplossingen. Beide worden achtereenvolgens behandeld.

364 Het onderhavige gebied is al lange tijd voorwerp van wetenschappelijke belangstelling. De onderzoeken zijn echter niet gecoördineerd en onvoldoende systematisch opgezet. Het gevolg is dat de resultaten van een onderzoek in een bepaalde bedrijfssituatie niet geïnterpreteerd kunnen worden ten dienste van een ander bedrijf. De praktische betekenis voor veranderingen op grote schaal is daardoor uiterst beperkt. Een conceptualisering van productieproces en arbeidsplaats, waardoor het onderzoek herhaalbaar wordt, ontbreekt. Het ontbreken daarvan heeft ook tot gevolg, dat men met de resultaten niet in andere arbeidsorganisaties kan werken; een willekeurig bedrijf dat een andere arbeidsindeling zou willen maken, kan er in het algemeen onvoldoende aanknopingspunten in vinden. Ook al heeft elke arbeidsorganisatie zijn unieke trekken en zal elke herverdeling van arbeidskenmerken mede daarop afgestemd moeten worden, neemt dat niet weg dat een algemeen toepasselijke methode voor herindeling van arbeidstaken ontwikkeld kan worden. Daarbij dient het accent dan te liggen op experimenten met vormen van productieorganisatie en inhoud van de arbeidsplaats, die begeleid worden door evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten. Wil men werkelijk effect bereiken, dan zullen deze experimenten echter op ruime schaal moeten plaatsvinden in zeer verschillende situaties.

Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- fabrieksarbeid als
 - machinale bewerkingen aan verschillende materialen,
 - handbewerkingen aan verschillende materialen,
 - testen,
 - procesbewaking,
 - onderhoud,
- kantoorarbeid zoals die gebeurt op
 - type-afdelingen,
 - ponsafdelingen,
 - factureerafdelingen,
 - en in magazijnadministraties,
- magazijnwerk,
- administratieve werkvoorbereiding,
- boekhouding,
- archiefwerk
- en voorts aan werk in huishoudelijke diensten en schoonmaakdiensten.

Het is bovenal noodzakelijk dat achter deze experimenten concepten staan voor de structurering van productieprocessen en arbeidsplaatsen. Zonder dat is de praktische bruikbaarheid – het bieden van aanknopingspunten voor andere arbeidsorganisaties – minimaal. Bij de ontwikkeling van deze concepten zou men mede gebruik moeten kunnen maken van opvattingen van politieke groeperingen, vakbonden en werkgeversverenigingen over de gewenste inhoud van een arbeidsplaats. Hopelijk zijn dergelijke experimenten voor hen aanleiding tot formulering van concretere ideeën.

365 Hier wordt nu een voorstel gedaan voor drie soorten experimenten waarbij in aanzienlijke mate gebruik gemaakt wordt van de gegevens en inzichten, die bij de voorbereiding van dit rapport werden verkregen (AO).

Tevens wordt gewezen op de noodzaak arbeid anders te classificeren dan in de voor statistisch gebruik bestaande indelingen wordt gedaan. Eveneens wordt de bevordering van de ontwikkeling van een typologie van productietechnologieën aanbevolen, omdat de organisatie van de arbeid niet geheel onafhankelijk is van de technologie, maar anderzijds ook zeker niet zo afhankelijk als men vaak veronderstelt.

366 Om te beginnen zou men de experimenten kunnen richten op *de inhoud van arbeidsplaatsen in de huidige produktiestructuren*, op het vormen van zinvolle takenpakketten zonder drastische verandering van de omringende organisatie. Het model voor een arbeidsplaats zoals dat ontwikkeld is in het rapport Arbeidsplaats en organisatie (AO 59) lijkt daarvoor een bruikbaar concept te bieden (1).

Bij deze experimenten is de economische effectiviteit uiteraard een punt van beoordeling. Men zal erop moeten letten welke van de deelfuncties meer of minder invloed hebben op de tevredenheid en autonomiebeleving van de werknemers. Daarnaast zal men objectieve maatstaven moeten ontwikkelen voor de autonomie.

Het doel van deze experimenten is niet alleen om te komen tot een dusdanige synthese van deeltaken dat het takenpakket van een arbeidsplaats als een zinvol geheel wordt ervaren door de uitvoerder. Het is ook essentieel om na te gaan of en op welke wijze zo'n arbeidsplaats leermogelijkheden biedt, ook op wat langere termijn. Die leermogelijkheid is immers in 3.7 van cruciaal belang gebleken.

Bij het opzetten van de experimenten is de bijdrage vanuit de ervaring van de betrokken werkers bijzonder nuttig. Werkoverleg is hiervoor een goede weg.

367 Traditioneel kiest men de in een onderzoek te betrekken arbeidsplaatsen bedrijfstakgewijze. Voor de bovengeschetste problematiek zijn echter de bedrijfstak-kenmerken van ondergeschikt belang, omdat de voorkomende typen van arbeidsplaatsen weinig gebonden zijn aan bedrijfstakken. Het gaat hier veeleer om de verschillende typen productieprocessen waarin de arbeidsplaatsen voorkomen, zoals materiaal bewerkende of energieverwerkende processen (fabriek), informatieverwerkende processen (kantoren, enz.), processen waarin mensen zelf het object van het productieproces zijn (ziekenhuizen, welzijnszorg). Pas binnen ieder van deze hoofdtypen komt een nadere indeling naar de aard van het 'materiaal', naar bewerkingstechnologie c.q. behandelingsmethode en meer of minder gemechaniseerd of geautomatiseerd aan de orde. Door voor deze experimenten een dergelijke indeling te gebruiken in plaats van die naar bedrijfstakken worden de resultaten meer algemeen toepasselijk buiten de experimentele situatie in een toevallig bedrijf of bedrijfstak.

368 Bovenstaande experimenten zullen geen ingrijpende herverdeling van arbeidskenmerken tot resultaat hebben. De mogelijkheden tot verrijking van de taakhoud bij kortcyclische arbeid, die niet alleen in produktielijnen maar ook zeer regelmatig in de meest gebruikelijke z.g. functionele organisatiestructuur voorkomt, zijn gering als men verder de structuur van het productieproces ongemoeid laat. Men kan pas werkelijk ingrijpende verschuivingen verwachten als men gaat experimenteren met *andere vormen voor de organisatie van het gehele productieproces*.

Onderzoekervaring elders (AO 73 e.v.) heeft geleerd dat een organisatie van de productieprocessen in groepstaken te prefereren is, zowel uit een oogpunt van economische als sociale effectiviteit en produktiviteit.

Dit type experimenten zal veelal duurder zijn dan de eerstgenoemde, omdat ze een verandering van de productie lay-out zullen vergen en diverse andere investeringen. Daarom zal men deze vooral moeten entameren bij het opzetten van nieuwe bedrijven of bedrijfsafdelingen, wanneer het althans materiaal of energie-bewerkende processen betreft. Deze experimenten bieden meer ruimte voor verandering van de arbeidskenmerken dan de voorgaande.

Het begeleidend onderzoek zal hierbij in het bijzonder aandacht moeten schenken aan de vraag hoe – bij organisatie in groepstaken – een individu in zo'n groep zijn eigen autonomie beleeft bij een toegenomen groepsautonomie, en dat ook op langere termijn. Hierover is niets bekend. Een andere essentiële vraag is wat precies de functie van de laagste leiding wordt. Verdwijnt de laag misschien geheel en nemen de promotiemogelijkheden daarmee af? Verder is een vraag of een arbeidsorganisatie op de werkvloer met groepsautonomie kan werken als de hogere leiding zelf niet gewend is in groepen te werken.

369 De meest ver gaande experimenten zijn die waarbij *de bewerkings-technologie c.q. behandelingsmethode en het produktonderwerp c.q. inhoud van de verleende dienst* zelf in de veranderingsmogelijkheden worden betrokken. De eis dat één bepaalde bewerkingstechnologie op zuiver technische gronden moet worden toegepast is vaak minder stringent dan velen denken (AO 46).

Hetzelfde geldt voor het produktontwerp; ook dat heeft invloed op de mogelijke bewerkingstechnologieën en op de vorm van de produktorganisatie. De eis van één bepaalde bewerkingstechnologie wordt vooral gesteld op economische gronden en minder op technische. De economische redenen kunnen echter in de loop van de tijd ook veranderen; zolang niet een aantal van deze experimenten ook naar de economische parameters zijn geëvalueerd kan niet worden aangegeven wanneer daaruit consequenties moeten worden getrokken.

Deze derde soort experimenten zijn verreweg het meest omvattend.

370 Omdat in deze experimenten ook het produktontwerp en de bewerkingstechnologie worden betrokken, zou een typologie van technologieën, zowel materiaal- als bewerkingstechnologieën, hierbij te stade komen.

371 De besproken experimenten zijn in de aangegeven volgorde duurder, maar ook van meer betekenis voor de herverdeling van de arbeidskenmerken. Een zekere fasering lijkt geboden om de nodige ervaringen op te doen. Ervaringen met de experimenten zelf, maar ook met de evaluatie ervan en de integratie van de resultaten. Ook het tot stand brengen van een effectieve terugkoppeling van die resultaten met de voorgestelde andere classificatie van arbeid en de voorgestelde typologie van technologieën vraagt om een zekere fasering. Dit moet echter niet zo worden uitgelegd dat de drie soorten experimenten volgtijdelijk moeten worden geëntameerd, maar wel dat in de loop van de tijd het accent moet gaan verschuiven van de eerste soort, via de tweede soort naar de derde soort.

372 *De Raad beveelt aan dat op grond van de aangedragen inzichten experimenten worden geëntameerd met vormen van produktieorganisatie en inhoud van de arbeidsplaats en dat die experimenten worden begeleid door evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten. De coördinatie van deze onderzoeken en experimenten vraagt om een organisatorische voorziening. Die kan het meest effectief worden gesitueerd in de omgeving waar ook eventuele fondsen voor dit doel worden beheerd.*

Omdat het accent in de aanvangsfase ligt bij experimenten die het karakter van arbeidsplaatsenverbetering 'sec' hebben ligt het voor de hand deze voorziening binnen het ministerie van Sociale Zaken te lokaliseren. Na overleg met de sociale partners zou de coördinatie van de experimenten kunnen plaatshebben in een orgaan dat vergelijkbaar is met de onderwijsinnovatiecommissies.

373 Gebleken is dat een herverdeling van arbeidskenmerken niet tot stand kan komen zonder veranderingen in de organisatiestructuur van de arbeidsorganisatie.

Waar in het overheidsbeleid het aspect van volwaardige werkgelegenheid aan de orde komt, dient dat zich niet alleen te richten op de individuele arbeidsplaats, maar uitdrukkelijk de organisatorische dimensie mede in de beschouwing te betrekken.

Te denken valt hierbij aan de in de Nota inzake de Selectieve Groei voorgestelde tripartite aanpak van wenselijke herstructureringen van branches en de aldaar aangekondigde investeringsovereenkomsten (3).

374 *De Raad beveelt voorts aan de informatie die bij het evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten van de experimenten beschikbaar komt te gebruiken bij het tot stand brengen van een classificatie van arbeid en een typologie van technologieën, met behulp waarvan*

het beschreven derde soort experimenten (369) kan worden geselecteerd en gestuurd.

375 Geconstateerd werd dat tal van arbeidssituaties geen leersituaties zijn en dat er bovendien invloeden van uitgaan die het leren belemmeren (221). Gevolg hiervan is het ontstaan van lijdelijkheid en een afwezigheid van een behoefte aan zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.

De Raad beveelt daarom aan een onderzoek te laten verrichten naar de criteria die werknemers hanteren bij het veranderen van functie, zowel binnen de arbeidsorganisatie als tussen arbeidsorganisaties. Aan de hand van de mobiliteit die gesignaleerd kan worden en de mate waarin daarbij de grenzen van deelmarkten van de arbeidsmarkt worden overschreden, kan een indruk ontstaan van de criteria die bij functieontwikkeling in het oog moeten worden gehouden.

376 De overheid is een grote werkgeefster, 13,5% van de beroepsbevolking is in haar dienst. De overheid staat minder onder de dwang van het winststreven dan het bedrijfsleven en fundamentele belangentegenstellingen zijn in arbeidsorganisaties van de overheid veel minder aanwezig. Dit zijn gunstige omstandigheden voor het doen van experimenten. Tot nu toe is het echter alleen het semi-overheidsbedrijf der P.T.T. (4) dat op zeer bescheiden schaal experimenten uitvoert.

De Raad beveelt aan dat ook binnen het overheidsapparaat de genoemde experimenten worden geëntameerd.

Voorts dient de overheid zich naar het oordeel van de Raad terughoudend op te stellen ten aanzien van ontwikkelingen in het eigen apparaat of in de door haar gefinancierde arbeidsorganisaties die de uitholling van arbeidsplaatsen in de hand werken.

In het verleden hebben ontwikkelingen als schaalvergroting, centralisatie van beslissingsstructuren en splitsing van organisaties, niet in eenheden met een integraal takenpakket, maar in eenheden met één soort arbeid, vaak bijgedragen aan de uitholling van arbeidsplaatsen. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn, maar dat vergt dan wel dat aandacht wordt geschonken aan de organisatorische vormgeving vanuit deze invalshoek.

Omdat de effectuering van de genoemde ontwikkelingen in het algemeen reorganisaties inhoudt, bestaat de mogelijkheid aan het genoemde gezichtspunt recht te doen. In de praktijk komt dit echter gemakkelijk in het gedrang. De extra belasting van een reorganisatie naast de zorg om de continuïteit van het productieproces maakt immers dat van een dergelijke situatie geen vanzelfsprekend appel uitgaat tot organisatorische creativiteit. Het verdient daarom naar het oordeel van de Raad aanbeveling in voorkomende gevallen uitdrukkelijke, organisatorische voorwaarden ter zake te stellen.

5.2.2 Communicatie en organisatie

377 Het probleem van de ongelijke verdeling van intrinsieke arbeidsopbrengsten vindt nog geen adequate maatschappelijke uitdrukking. Het wordt nog niet collectief tot uiting gebracht in een vorm die aangrijpingspunten biedt voor verandering. Evenmin is de dwingende kracht groot van de wijze waarop het hier en daar wordt aangebonden. Zo'n probleem kan men negeren. Daarmee is het de wereld niet uit, het zal zich op andere manieren doen voelen. Dit bleek reeds in 3.3. Dit is een reden om te bevorderen dat het op adequate wijze naar voren wordt gebracht, te meer omdat het nodige bekend is over de richting waarin oplossingen gezocht moeten worden. De mogelijkheden van de overheid liggen minder in het vlak van de bewust-

making zelf dan in het helpen scheppen van kanalen waardoor wensen ten gehore gebracht kunnen worden met kans op vervulling.

378 Van de in principe beschikbare kanalen staat het werkoverleg het dichtst bij de belanghebbenden; zij uiten zich daarin het gemakkelijkst, mede omdat zij de problemen kennen waarover zij spreken. Het werkoverleg bestaat echter lang niet overal. Waar het ingesteld wordt, verzandt het ook weer vaak, omdat het geen inhoud meer heeft als een aantal directe problemen zijn opgelost. Het vindt zijn enge grenzen in de bevoegdhedenstructuur; het heeft weinig zin om te praten over zaken waarin men geen enkele zeggenschap heeft. Werkoverleg zonder communicatie naar andere, al dan niet gekozen organen en zonder formele status zal weinig effect kunnen hebben. Bovendien moet het werkoverleg om goed van de grond te komen een 'leersituatie' zijn, waarin men geïnformeerd wordt en informatie leert verwerken en gebruiken. Onder bepaalde omstandigheden blijkt het werkoverleg wel degelijk een effectief kanaal te zijn.

In de door Walravens beschreven experimenten was het werkoverleg een onderdeel van een ruim opgezette democratisering met de ondernemingsraad als centraal punt. Daarbinnen vormde het een onmisbare schakel (212).

379 Gegeven de ervaringen die er intussen met het werkoverleg zijn opgedaan, is het verheugend dat de in 1977 door de Commissie Opvoering Productiviteit gestarte experimenten (5) niet meer uitsluitend zullen plaatsvinden op de werkvloer.

Uit het werkoverleg komen vragen en oplossingen voor problemen waarvoor de medewerking van andere afdelingen en niveaus vereist is. Noodzakelijk is daarom dat deze resultaten van het werkoverleg kunnen worden doorgeschakeld naar andere afdelingen op hetzelfde niveau en naar hogere niveaus in de arbeidsorganisatie. Het experimentele karakter zal zich dienen toe te spitsen op de vormgeving van die schakelmechanismen.

Eerst bij het tot stand komen van adequate schakelmechanismen zijn de voorwaarden geschapen voor een definitieve vormgeving van het werkoverleg.

380 Een dergelijke vormgeving is van groot belang, omdat gebleken is dat de voor werknemers openstaande communicatiekanalen zeer gebrekkig zijn. In dit licht bezien heeft het scheppen van een effectieve communicatie- en overlegstructuur voorrang boven bijvoorbeeld het uitbreiden van de bevoegdheden van de ondernemingsraad. Wat heeft men aan bevoegdheden waar men nauwelijks gebruik van kan maken? De onderzoeken en experimenten leren ons dat een dergelijke structuur weliswaar niet de enige factor is die leidt tot invloed van werknemers, maar dat het een zeer belangrijke conditie is (6). Werkoverleg en ondernemingsraad te zamen kunnen deze structuur grotendeels vormen. Nodig is dan werkoverleg op en tussen alle niveaus met doorschakeling naar de ondernemingsraad. (Geheel andere vormen zijn denkbaar en worden ook in andere landen toegepast. De ontwikkeling is in Nederland echter al zozeer een bepaalde richting uitgegaan dat overschakeling op een geheel ander systeem feitelijk uitgesloten is.)

Als bezwaar tegen deze constructie wordt aangevoerd, met name van de kant van de bedrijfsleiding, dat zowel werkoverleg als ondernemingsraad naast de beslissingslijnen en -processen staan, waardoor zij hetzij verstord en vertragend werken, hetzij altijd achter het net vissen.

Er blijken echter reeds organisatievormen te bestaan waarin werkoverleg geen wezensvreemd element is. Voorts mag men deze bezwaren ten dele op rekening schuiven van het prille stadium waarin al deze inspraakvormen

verkeren; ten dele zal inspraak altijd een wat vertragend effect hebben op de besluitvorming. Van het grootste belang is daarom over welke zaken het werkoverleg zou moeten gaan. Beperking van het werkoverleg tot de directe alledaagse werkproblemen is, zoals gebleken, te eng. Werkoverleg moet andere problemen kunnen signaleren en ook helpen oplossen. Niet uitvoering, maar beleid en controle op eigen niveau zijn zijn taken. De verdeling van arbeidskenmerken is daar een voorbeeld van: beleid ten aanzien van de inrichting van het werk en de taakverdeling, controle op de verwezenlijking daarvan. In eerste instantie zouden wensen en vragen doorgegeven moeten worden aan de ondernemingsraad en naar boven in de lijn. Dan zal een uitwisseling van meningen en inzichten moeten ontstaan tussen verschillende niveaus waarin de ondernemingsraad een coördinerende functie heeft. Een sociaal statuut kan voor de ondernemingsraad hierbij wel een leidraad zijn, maar dan dient het duidelijk doelen te stellen (waaronder herverdeling van arbeidskenmerken) en daaraan taken te verbinden voor diverse bedrijfsorganen.

Naast het onderzoek naar de economische en sociale effectiviteit van de onderneming dat in opdracht van de Commissie Opvoering Produktiviteit wordt verricht, zou het nuttig zijn dat op korte termijn een althans voorlopig instrument wordt ontwikkeld ter beoordeling van het sociaal beleid van een arbeidsorganisatie. De Raad beveelt aan een dergelijk instrument te laten ontwerpen.

381 Hoewel in het bovenstaande termen als participatie, inspraak en medezeggenschap zoveel mogelijk vermeden zijn, omdat het niet daarom ging maar om de kwaliteit van de arbeid, komt het erop neer dat een uitbreiding van participatiemogelijkheden kan bijdragen tot een andere arbeidsverdeling. Die uitbreiding ligt niet primair in een vergroting van bevoegdheden van bestaande organen alswel in het creëren van een samenhangend geheel van organen. Tot nu toe is wat die participatie betreft de aandacht geheel gericht op de ondernemingsraad en te weinig op een steunend orgaan als het werkoverleg. In de Wet op de ondernemingsraden wordt de ondernemingsraad de opdracht gegeven naar vermogen het werkoverleg te bevorderen (art. 28, 2e lid). In de voorgestelde herziening van de wet krijgt de ondernemingsraad het recht van meebeslissing inzake regeling van werkoverleg (art. 27, 1e lid).

De Raad stelt voor in de voorgestelde herziening van de wet op de ondernemingsraden in art. 28, 2e lid, de woorden 'naar vermogen' te laten vervallen.

De ondernemingsraad krijgt hiermee een duidelijke taak ten aanzien van het werkoverleg. Hoewel de Raad bekend is dat vele ondernemingsraden nog niet in staat zullen zijn deze taak uit te voeren, meent hij dat hiervan een stimulerende werking zou kunnen uitgaan.

Voorts stelt de Raad voor een inventariserende studie te maken naar de wijzen waarop het werkoverleg gestalte krijgt.

Hieruit moet blijken of het mogelijk en nuttig is het werkoverleg wettelijk te regelen.

5.3 Aanbevelingen met betrekking tot het wederkerende onderwijs en het funderende onderwijs

382 Ten aanzien van het wederkerend onderwijs is de vraag hoe de overgang van het ene naar het andere stelsel bevorderd zou moeten worden. Het is duidelijk dat dit een ontwikkeling op lange termijn is, waarbij een geleide-

lijke verschuiving zou moeten optreden in onderwijsvoorzieningen en gebruik daarvan. De overheid kan hiertoe bijdragen door mogelijkheden te openen.

383 Het beleid van de afgelopen jaren is gericht op het bevorderen van onderwijs voor volwassenen. In dit verband mag gewezen worden op de volgende activiteiten:

- in 1975 heeft de Regering advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid over een educatief verlof voor oudere werknemers;
- in 1976 heeft de Regering het internationaal arbeidsverdrag betreffende betaald scholings- en vormingsverlof bekrachtigd;
- in de afgelopen jaren heeft de instelling plaatsgevonden van een drietal adviescommissies, te weten de Commissie Open School, de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken en de Commissie Betaald Educatief Verlof;
- in 1977 startten drie proefprojecten Open School. Deze proefprojecten zijn bestemd voor
 - a. (werkende en werkloze) volwassenen van 30–50 jaar;
 - b. jong-volwassenen van 17–30 jaar;
 - c. (gehuwde) vrouwen van 30 jaar en ouder;
- ten slotte kan nog gewezen worden op de voorbereiding van de Open Universiteit.

384 Het is de vraag of de bevordering van de volwasseneneducatie in de richting gaat van wederkerend onderwijs zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, of dat het als tweede-weg of tweede-kans onderwijs een aanvulling gaat worden op jeugdonderwijs. Beslissend in deze zal zijn de regeling van het leerrecht, en in samenhang daarmee het (betaald) educatief verlof. In de Contourennota wordt dit leerrecht slechts schetsmatig aangeduid: het verschafft 'aan ieder het reële recht op een nader te bepalen aantal onderwijsjaren, dat al dan niet in aansluiting op de leerplichtige periode kan worden gebruikt' (7).

Deze omschrijving doet vermoeden dat de gedachten in de richting gaan van wederkerend onderwijs. Een verdere uitwerking van een persoonsgebonden onderwijskredietstelsel, waarvan het educatief verlof deel uitmaakt is echter gewenst.

Het leerrecht is een wezenlijk onderdeel van wederkerend onderwijs en maakt regelingen mogelijk ten gunste van een rechtvaardige verdeling van onderwijskansen. Het scheidt de mogelijkheid dat in eerste instantie nader te bepalen groepen bij voorrang leerrecht krijgen.

385 Verschillende factoren kunnen ertoe bijdragen dat een stelsel waarbij onderwijs en arbeid elkaar afwisselen, niet aan zijn bedoelingen beantwoordt. Te noemen zijn:

- de mogelijkheid dat in de selectie voor betrekkingen direct na het funderende onderwijs oneigenlijke criteria toegepast worden (relaties, geslacht). In dit verband verdient de selectieprocedure voortgezette aandacht (8) en is antidiscriminatiewetgeving een voorwaarde;
- de mogelijkheid dat het leerrecht in belangrijke mate wordt geëffectueerd door het volgen van louter beroepsgerichte en inhoudelijk zeer beperkte bedrijfsopleidingen;
- de mogelijkheid dat velen onder invloed van externe factoren niet van het leerrecht gebruik maken;
- voorts is het de vraag of het leerrecht mede geregeld kan en moet worden ten dienste van het arbeidsmarktbeleid.

In het algemeen gezegd moeten de voorwaarden en de implicaties van het systeem worden uitgewerkt en bestudeerd, met name die ten aanzien van de relaties werknemer – arbeidsorganisatie en overheid – bedrijfsleven. De mogelijkheid van instelling van een sociale dienstplicht en de regeling daarvan, bij voorkeur in het overleg tussen de sociale partners, kan hierop van invloed zijn.

386 Zodra de gedachten over de uitwerking van het leerrecht enigszins uitgekristalliseerd zijn, bijvoorbeeld in enkele varianten, moeten daaraan kostenberekeningen toegevoegd worden die vergelijking met de kosten van het huidige onderwijsstelsel mogelijk maken.

387 *De uitwerking van een stelsel van wederkerend onderwijs op zijn voorwaarden en implicaties dient opgedragen te worden aan een werkgroep waarin in ieder geval de departementen van Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken en Economische Zaken vertegenwoordigd zijn.*

Deze werkgroep moet zich op de hoogte stellen van de in 383 genoemde initiatieven en vaststellen in hoeverre deze passen in een ontwikkeling naar wederkerend onderwijs, zoals in 4.4 is beschreven. Vervolgens moet worden nagegaan welke initiatieven alsnog ondernomen moeten worden.

Op basis van de resultaten daarvan dient een studie te worden gemaakt van de voorwaarden en implicaties van de invoering van een dergelijk stelsel van wederkerend onderwijs.

388 *Parallel aan de laatstgenoemde studie moet worden onderzocht welke financieringsstelsels voor het wederkerend onderwijs in aanmerking komen, met name in vergelijking met de kosten en het financieringsstelsel van het huidige onderwijs.*

389 *Voorts acht de Raad het raadzaam de gewestelijke arbeidsbureaus een actieve voorlichtingstaak te geven en in te schakelen bij advisering over volwasseneneducatie. Ook de ondernemingsraad kan een actieve rol in deze spelen, als hij beschikt over de hierboven aanbevolen communicatiekanalen.*

390 *Voorts zij nog eens benadrukt dat veel meer inzicht nodig is in de gedifferentieerde onderwijs- en vormingsbehoeften in de opeenvolgende leeftijdsmomenten in de volwassenheid. De Raad beveelt daarom onderzoek aan naar deze behoeften en naar de leermotivaties van volwassenen, gerelateerd aan hun gedrag ter zake.*

391 *In aansluiting op dergelijk onderzoek is het van groot belang dat de ontwikkeling van een didactiek voor volwasseneneducatie, qua leerprogramma's, leermethoden en leermiddelen bevorderd wordt. Er is hieromtrent veel praktische kennis aanwezig bij de instellingen voor volwasseneneducatie die Nederland in verscheidenheid kent. De Raad beveelt aan te bevorderen dat er institutionele voorzieningen worden getroffen voor volwasseneneducatie met als nadrukkelijk te stellen doel de voorhanden kennis te bundelen, te systematiseren en uit te dragen.*

392 *In de Contourennota zijn denkbeelden uitgesproken die idealiter zouden bijdragen tot een andere verdeling van de individuele macht. Hier werd eerder gewezen op de noodzaak om dit te doen door aankweken van het vermogen zich situatie-specifieke informatie te verschaffen. In 4.3.2 werd het volgende opgemerkt over een in dit verband adequate leerplanontwikkeling.*

Sociale competentie wordt niet alleen of in de eerste plaats bevorderd door kennisoverdracht, bijvoorbeeld in lessen 'maatschappijleer'. Veeleer gaat het erom maatschappelijke situaties, die eisen stellen aan het vermogen te kiezen tussen alternatieve gedragswijzen, systematisch naar soort en naar moeilijkheidsgraad te programmeren als leerplanonderdelen.

Ook de leersituatie is daarbij van belang.

Hier wil de Raad nog eens uitdrukkelijk stellen dat onderzoek en experiment noodzakelijk zijn. De voornemens kunnen niet verwezenlijkt worden door wat meer ruimte te geven aan het vak 'maatschappijleer', en de aandacht voor de uitvoering mag niet op de achtergrond worden geschoven door de grote organisatorische problemen die realisering van de beleidsvoornemens met zich brengt.

393 Het ligt niet in de bedoeling van de Raad het vuur van de twist op te rakelen over de vraag of de resultaten van het onderwijs meer bepaald worden door genetische eigenschappen van de leerling, eigenschappen van zijn milieu of van het onderwijs. Belangrijker is de vraag hoe uit de impasse te komen.

Naar het oordeel van de Raad is het van belang bij onderzoek voorrang te geven aan de beantwoording van de vraag of en hoe sociaal-culturele factoren de inhoud van het onderwezen – keuze, ordening en overdracht van de leerstof – bepalen (9).

Een opdracht kan bestaan uit het definiëren van een aantal sociaal-culturele factoren die van betekenis zouden kunnen zijn voor verschillen in onderwijsresultaten; vervolgens moet gespecificeerd worden hoe deze factoren kunnen doorwerken in het onderwijs. Eerst als daarover enige helderheid bestaat, is een omvangrijker toetsing op zijn plaats.

5.4 Aanbeveling met betrekking tot onderzoek naar de sociale stratificatie

394 Paragraaf 4.4 werd samengesteld onder de conditie dat de huidige sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren. In hoofdstuk 1 werd uiteengezet dat er naar het oordeel van de Raad aanleiding bestaat voor een veronderstelling met een dergelijke strekking. Veel inzichten daaromtrent kunnen echter niet aan voorhanden onderzoeksresultaten worden ontleend. Op deze plaats kunnen wij niet meer dan een aanduiding geven van dergelijk onderzoek. Het gaat hierbij minder om de waardering van de sociale stratificatie als zodanig dan om de waardering en beleving van de eigen positie in die stratificatie. Objectief is de laatste bepaald (volgens onze definitie van stratificatie) door inkomen, opleiding, arbeidskenmerken, vermogen en individuele macht.

'Beleving van eigen positie in de stratificatie' geeft problemen van definiëring en operationalisering.

Beleving kan men opvatten als subjectieve waardering van de eigen positie ten opzichte van die van anderen. Dit zal betrekkelijk weinig opleveren dat beleidsmatig interessant is. Beleving zal ook in de meer objectieve zin opgevat moeten worden van verschillen en overeenkomsten in contacten en waarden, houdingen en gedrag. De vooraf of achteraf geformuleerde theorie, waaraan de onderzoeksresultaten hun betekenis ontlenen, zal de gegevens hun maatschappelijke relevantie moeten geven.

Het onderzoek is moeilijk, zowel uit technisch oogpunt als omdat het theorieontwikkeling vereist. *Er zouden een aantal voorstudies nodig zijn om de mogelijkheden te onderzoeken. Het opzetten van dergelijke voorstudies wordt daarom aanbevolen.*

5.5 Aanbevelingen met betrekking tot onderzoek naar de machtsverdeling tussen personen

395 In 197 werd geconcludeerd dat de participatie- en rechtsbeschermingssituatie niet meer strookt met het rechtsgevoel.

De Raad beveelt een nadere studie aan naar de formele verschillen in participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden in publiek- en privaatrecht.

Deze studie dient bij voorkeur de volgende elementen te omvatten:

- in kaart brengen van de formele regels inzake participatie en rechtsbescherming (inclusief klachtrecht e.d.) van individuen ten opzichte van organisaties in het publiek- en privaatrecht;*
- een aanduiding van de formele rechtvaardigingsgronden voor verschillen in mogelijkheden tot participatie en rechtsbescherming in privaat- en publiekrecht;*
- het toetsen van deze rechtvaardigingsgronden aan de feitelijke verschillen in de verhouding individu–organisatie in publiek- en privaatrecht;*
- in geval van niet te rechtvaardigen verschillen aangeven of en zo ja hoe participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden, zoals die gelden in het publiekrecht, ook daarbuiten kunnen worden gerealiseerd.*

In deze studie zal met name aandacht moeten worden besteed aan de privaatrechtelijke bestuursvormen die de overheid thans reeds hanteert bij de uitvoering van haar taken. Daarbij moet voorts worden aangesloten bij de ideeën die de commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen in 1977 aan de Regering heeft voorgelegd.

5.6 Aanbevelingen met betrekking tot het inkomen

396 De relatie tussen onderwijs en inkomen werd als volgt beredeneerd. Het inkomen dat aan een functie wordt toegekend, wordt bepaald op grond van de complexiteit van de te verrichten taak. De complexiteit die door een persoon kan worden verwerkt, wordt in verband gebracht met het aanwezige abstraherende denkvermogen. Voor dat laatste wordt het niveau van de gevolgde opleiding als indicatie gebruikt. Recent onderzoek (088) ondersteunt deze redenering.

Voorts werd gesteld dat de ontwikkeling van iemands inkomen bepaald wordt door zijn feitelijke vermogen om aan de complexiteit van die functie recht te doen. Het gaat hier om de relatie tussen ervaringskennis opgedaan in de arbeid en inkomen. Deze relatie is minder plausibel dan de eerstgenoemde. De beschikbare onderzoeksresultaten die betrekking hebben op werknemers bij de rijksoverheid en bij het onderwijs zijn niet geheel ondubbelzinnig.

De vraag naar de houdbaarheid van de relatie tussen ervaringskennis en inkomen blijft dus nog open.

Daarom zou het verband tussen een functie, gemeten naar complexiteit, en het eraan toegekende inkomen, dat voor het onderwijsveld uitvoerig werd onderzocht, ook voor andere in aanmerking komende sectoren moeten worden vastgesteld.

397 De Raad heeft op bescheiden schaal onderzoek laten doen naar de salarisontwikkeling van personen bij de rijksoverheid (CR). *Dit moet worden voortgezet en geïntensiveerd op basis van zg. microgegevens, opdat wordt verhelderd in hoeverre de inkomensvorming vast ligt dan wel wordt bepaald door iemands vermogen een functie adequaat te vervullen.*

Dit onderzoek zou kunnen worden uitgevoerd binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken door de hoofdafdeling Financiële Arbeidsvoorwaarden van de directie Overheidspersoneelszaken, in samenwerking met de eveneens onder het Directoraat-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid ressorterende afdeling Integratie Personeelsadministratie.

398 Er zijn tekenen die erop wijzen dat ook in het bedrijfsleven het inkomensverloop in belangrijke mate is geïnstitutionaliseerd. *Op basis van de resultaten van het onderzoek bij de rijksoverheid zal het mogelijk zijn gerichte onderzoeksvragen te formuleren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de institutionalisering van de inkomensontwikkeling in het bedrijfsleven is voortgeschreden.*

Op basis van het voorliggende materiaal mag worden aangenomen dat de inkomensontwikkeling binnen een functie in belangrijke mate in stelsels van periodieke verhogingen geïnstitutionaliseerd is; de oordeelsvorming omtrent het feitelijk vermogen om aan de ingewikkeldheid van een functie recht te doen speelt met name bij functieveranderingen een rol.

Indien het juist is dat de concurrentie op de arbeidsmarkt in toenemende mate een concurrentie tussen werknemers wordt, betekent dit dat de onderhandelingsruimte voor werknemers bij sollicitaties verder wordt ingeperkt en de institutionalisering ook bij functieverandering veld wint ten opzichte van marktfactoren. In verband met de starheid van de beloningssystemen en de problemen die daardoor kunnen ontstaan is inzicht in de verhoudingen ter zake gewenst.

5.7 Aanbevelingen met betrekking tot arbeidsvervangende sociale rollen

399 In 4.4.3 werden de gevolgen onder ogen gezien van een duurzaam tekort aan arbeidsplaatsen. Deze gevolgen werden ernstig geacht als een aanzienlijke groep mensen langdurig van arbeid uitgesloten zou blijven. Gemis van een arbeidsplaats doet afbreuk aan het gevoel een gerespecteerd en volwaardig lid van de samenleving te zijn en betekent het ontberen van een duurzame leer- en ontplooiingssituatie, en een zinvolle tijdsbesteding. *Naar het oordeel van de Raad moet dan ook al het mogelijke worden gedaan om ieder die kan werken van een passende werkkring te voorzien.* Niettemin blijft het mogelijk dat er van een blijvend tekort aan arbeidsplaatsen sprake zal zijn. Om de gevolgen van het gemis aan een arbeidsplaats te ondervangen komt de samenleving dan voor de noodzaak te staan sociale rollen te creëren die in bepaalde opzichten gelijkwaardig zijn aan de beroepsrol: zij moeten leer- en ontplooiingsmogelijkheden bieden en men moet er een zekere status aan kunnen ontleen. Dergelijke rollen moeten permanent beschikbaar zijn, maar moeten desnoods bij tussenpozen vervuld kunnen worden, naar gelang er behoefte aan is. Zij moeten wijd verbreide kennis en vaardigheden vragen.

400 Het voldoen aan al deze eisen leidde tot de slotsom dat gedacht zou moeten worden aan activiteiten in de eigen woonomgeving in een passende structuur. Vooruitlopend op het eventuele ontstaan van een situatie als boven geschetst verdient het aanbeveling een studie te doen verrichten naar de mogelijke vormen die voor zo'n structuur zouden kunnen worden gekozen.

De eisen die werden gesteld wijzen in de richting van een wijkgebonden opzet. Dit is mogelijk door een decentralisatie van de uitvoering van bepaalde taken. Ook is het mogelijk dat faciliteiten worden geschapen voor initia-

tieven van onderop voor de voorziening in gemeenschappelijke behoeften. Een tussenweg bestaat in bijdragen aan de instandhouding van voorzieningen die zonder versterking zouden verdwijnen. Het komt neer op het scheppen van permanente kanalen waarlangs of gemeentelijke taken op het niveau van buurt of wijk worden uitgevoerd, of initiatieven vanuit buurt of wijk tot gelding worden gebracht, of bestaande voorzieningen worden ondersteund. Daardoor ontstaan leer- en ontplooiingsmogelijkheden in activiteiten die als wenselijk worden ervaren en daarom de verrichter ervan een zekere status verschaffen. Het cruciale daarbij is dat de structuur permanent moet zijn en permanent open moet staan; de keuze van de vorm voor die structuur moet daarom zorgvuldig worden overwogen. *Aanbevolen wordt te doen nagaan wat voor structuren in aanmerking komen en daarmee op korte termijn experimenten te starten, rekening houdend met reeds lopende experimenten.*

5.8 Recapitulatie van de aanbevelingen

401 In 3.7 werd de samenhang tussen de verdelingen van onderwijs, materieel en immaterieel inkomen uit arbeid, vermogen en individuele macht beschreven. In 4 werden in het licht daarvan conclusies getrokken ten aanzien van het overheidsbeleid, die richtinggevend kunnen zijn voor een beleid met betrekking tot de sociale stratificatie, dat aansluit op reeds bestaande tendensen. Op basis daarvan en aan de hand van de in 5.1 verwoorde leidraad voor de selectie en uitvoering van onderzoek, experiment en beleid doet de Raad de volgende aanbevelingen:

a. Naar het oordeel van de Raad is een beleid dat gericht is op een herverdeling van arbeidskenmerken noodzakelijk.

De Raad beveelt aan dat op grond van de aangedragen inzichten experimenten worden aangevat met vormen van produktie-organisatie en de inhoud van de arbeidsplaats en dat die experimenten worden begeleid door evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten.

De coördinatie van deze onderzoeken en experimenten vraagt om een organisatorische voorziening. Die kan het meest effectief daar worden gesitueerd waar ook eventuele fondsen voor dit doel worden beheerd.

b. Binnen de voorgestelde experimenten kunnen drie soorten worden onderscheiden. Bij de uitvoering van die experimenten lijkt een zekere fasering naar die drie soorten gewenst. *De Raad beveelt aan de informatie die bij het evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten van de experimenten beschikbaar komt te gebruiken bij het tot stand brengen van een classificatie van arbeid en een typologie van produktietechnologieën, met behulp waarvan de meest vergaande beschreven soort experimenten kan worden geselecteerd en gestuurd.*

c. Gebleken is dat een herverdeling van arbeidskenmerken niet tot stand kan komen zonder veranderingen in de organisatiestructuur van de arbeidsorganisatie. *Waar in het overheidsbeleid het aspect van volwaardige werkgelegenheid aan de orde komt, dient dat zich naar het oordeel van de Raad niet alleen te richten op de individuele arbeidsplaats, maar uitdrukkelijk de organisatorische dimensie mede in de beschouwing te betrekken.*

d. Van tal van arbeidssituaties gaan invloeden uit die kunnen leiden tot een weerstand tegen het accepteren van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. *De Raad beveelt aan een onderzoek te laten verrichten naar de criteria die werknemers hanteren bij het veranderen van functie, opdat aldus een indruk ontstaat van de criteria, die bij functieontwikkeling in het oog moeten worden gehouden.*

e. De overheid is een grote werkgeefster en de omstandigheden voor het doen van experimenten zijn binnen het overheidsapparaat relatief gunstig. *De Raad beveelt aan dat ook binnen het overheidsapparaat de voorgestelde experimenten worden uitgevoerd.*

Voorts dient de overheid zich naar het oordeel van de Raad terughoudend op te stellen ten aanzien van ontwikkelingen in het eigen apparaat of in de door haar gefinancierde arbeidsorganisaties die de uitholling van arbeidsplaatsen in de hand werken.

f. De voor werknemers openstaande communicatiekanalen in de arbeidsorganisatie zijn gebrekkig. In het kader van een beleid, gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken, is de aanwezigheid van dergelijke kanalen van groot belang. In het licht van de ontwikkelingen ter zake in Nederland ligt het voor de hand die kanalen te scheppen in de vorm van werkoverleg. *Om de ondernemingsraad een duidelijke taak ten aanzien van het werkoverleg te geven stelt de Raad voor in de voorgestelde herziening van de Wet op de ondernemingsraden in art. 28, 2e lid, waar de ondernemingsraad de opdracht wordt gegeven naar vermogen het werkoverleg te bevorderen, de woorden 'naar vermogen' te laten vervallen.*

g. Nagegaan zou moeten worden of het mogelijk en nuttig is het werkoverleg wettelijk te regelen. *De Raad stelt voor met dit doel een inventariserende studie te maken van de wijzen waarop het werkoverleg gestalte krijgt.*

h. Werkoverleg heeft een taak in beleid en controle op het eigen niveau. Wensen en vragen moeten worden doorgegeven aan de ondernemingsraad en naar boven in de lijn. Bij de daarop volgende uitwisseling van meningen en inzichten kan een sociaal statuut een leidraad zijn, mits het duidelijke doelen stelt en daaraan taken voor diverse bedrijfsorganen verbindt.

De Raad beveelt aan dat, naast het onderzoek naar de economische en sociale effectiviteit van de onderneming, dat in opdracht van de Commissie Opvoering Produktiviteit wordt verricht, op korte termijn een althans voorlopig instrument wordt ontwikkeld ter beoordeling van het sociaal beleid van een arbeidsorganisatie.

i. De Raad is van oordeel dat op grond van problemen, waartoe het huidige onderwijsstelsel aanleiding geeft, en de problemen, die in dat verband nog kunnen worden verwacht, de invoering van een stelsel van wederkerend onderwijs kan worden bepleit. *Voor de vorm, die dat gaat aannemen, acht de Raad de regeling van het leerrecht cruciaal. Op de uitwerking daarvan moet de aandacht dan ook primair worden gericht.*

De Raad beveelt aan de uitwerking van een stelsel van wederkerend onderwijs op zijn voorwaarden en implicaties op te dragen aan een werkgroep waarin in ieder geval de Departementen van Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken en Economische Zaken vertegenwoordigd zijn. Deze werkgroep moet zich op de hoogte stellen van de initiatieven, die met betrekking tot de volwasseneneducatie reeds genomen zijn, en nagaan in hoeverre deze passen in een ontwikkeling naar wederkerend onderwijs, zoals in 4.4 is beschreven. Vervolgens moet worden nagegaan welke initiatieven alsnog ondernomen moeten worden.

Op basis van de resultaten daarvan dient een studie te worden gemaakt van de voorwaarden en implicaties van de invoering van een dergelijk stelsel van wederkerend onderwijs.

j. *Parallel aan de laatstgenoemde studie moet worden onderzocht welke financieringsstelsels voor het wederkerend onderwijs in aanmerking komen, met name in vergelijking met de kosten en het financieringsstelsel van het huidige onderwijs.*

k. *Voorts acht de Raad het raadzaam de gewestelijke arbeidsbureaus een actieve voorlichtingstaak te geven en in te schakelen bij advisering over vol-*

wasseneneducatie. Ook de ondernemingsraad kan een actieve rol in deze spelen, als hij beschikt over de hierboven aanbevolen communicatiekanalen.

l. Er is meer inzicht nodig in de gedifferentieerde onderwijs- en vormingsbehoeften in de opeenvolgende leeftijdsfasen in de volwassenheid. *De Raad beveelt daarom onderzoek aan naar deze behoeften en naar de leermotivaties van volwassenen, gerelateerd aan hun gedrag ter zake.*

m. In aansluiting op dat onderzoek is het van belang dat de ontwikkeling van een didactiek voor volwasseneneducatie bevorderd wordt. Er is hieromtrent veel praktische kennis aanwezig bij de instellingen voor volwasseneneducatie. *De Raad beveelt aan te bevorderen dat er institutionele voorzieningen worden getroffen voor de ontwikkeling van methodiek en didactiek van het volwasseneneducatie met als nadrukkelijk te stellen doel onder meer de voorhanden kennis te bundelen, te systematiseren en uit te dragen.*

n. Eerder in dit rapport werd gewezen op de noodzaak van een bijdrage tot een andere verdeling van individuele macht door het aankweken van het vermogen zich situatiespecifieke informatie te verschaffen. *De Raad wil hier uitdrukkelijk stellen dat onderzoek en experiment in dit verband noodzakelijk zijn. De bekend geworden beleidsvoornemens kunnen niet verwezenlijkt worden door wat meer ruimte te geven aan het vak 'maatschappijleer', en de aandacht voor de uitvoering mag niet op de achtergrond worden geschoven door de grote organisatorische problemen die realisering van de beleidsvoornemens met zich brengt.*

o. De Raad onthoudt zich van een oordeel over de vraag of de resultaten van het onderwijs meer bepaald worden door genetische eigenschappen van de leerling, eigenschappen van zijn milieu of van het onderwijs. *Wel wil de Raad als zijn oordeel naar voren brengen dat het van belang is onderzoek te laten verrichten naar de beantwoording van de vraag of en hoe sociaal-culturele factoren de inhoud van het onderwezene bepalen.*

p. Naar het oordeel van de Raad bestaat er aanleiding te veronderstellen dat de huidige sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren. Veel inzichten daaromtrent kunnen echter niet aan voorhanden zijnde onderzoeksresultaten worden ontleend. Dat is niet verwonderlijk, want zulk onderzoek is moeilijk, zowel uit technisch oogpunt als omdat het theorieontwikkeling vereist. *De Raad beveelt daarom aan een aantal voorstudies te doen verrichten om de mogelijkheden te onderzoeken.*

q. Eerder in dit rapport werd geconcludeerd dat de participatie- en rechtsbeschermingssituatie niet meer strookt met het rechtsgevoel. *De Raad beveelt daarom een nadere studie aan naar de formele verschillen in participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden in publiek- en privaatrecht.*

Deze studie dient bij voorkeur de volgende elementen te omvatten:

- in kaart brengen van de formele regels inzake participatie en rechtsbescherming (inclusief klachtrecht e.d.) van individuen ten opzichte van organisaties in het publiek- en privaatrecht;*
- een aanduiding van de formele rechtvaardigingsgronden voor verschillen in mogelijkheden tot participatie en rechtsbescherming in privaat- en publiekrecht;*
- het toetsen van deze rechtvaardigingsgronden aan de feitelijke verschillen in de verhouding individu–organisatie in publiek- en privaatrecht;*
- in geval van niet te rechtvaardigen verschillen aangeven of en zo ja hoe participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden, zoals die gelden in het publiekrecht, ook daarbuiten kunnen worden gerealiseerd.*

In deze studie zal met name aandacht moeten worden besteed aan de privaatrechtelijke bestuursvormen die de overheid thans reeds hanteert bij de uitvoering van haar taken. Daarbij moet voorts worden aangesloten bij de

ideeën die de commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen in 1977 aan de regering heeft voorgelegd.

r. De realisering van de bestaande beleidsvoornemens ten aanzien van de inkomensverdeling past in het kader van een stratificatiebeleid zoals dat in 4.4 werd geschetst. Om de effectiviteit van dat beleid te vergroten is het wenselijk dat enige openstaande vragen worden beantwoord. *De Raad beveelt daarom aan het verband tussen een functie, gemeten naar complexiteit, en het eraan toegekende inkomen, dat voor het onderwijsveld uitvoerig werd onderzocht, ook voor andere in aanmerking komende sectoren te doen vaststellen.*

s. De Raad heeft op bescheiden schaal onderzoek laten doen naar de salarisontwikkeling van personen bij de rijksoverheid. *De Raad beveelt aan dit onderzoek voort te zetten en te intensiveren op basis van zgn. microgegevens, opdat wordt verhelderd in hoeverre de inkomensvorming vast ligt dan wel wordt bepaald door iemands vermogen een functie adequaat te vervullen.*

t. Er zijn tekenen die erop wijzen dat ook in het bedrijfsleven het inkomensverloop in belangrijke mate is geïnstitutionaliseerd. *De Raad beveelt aan op basis van de resultaten van het onderzoek bij de rijksoverheid gerichte onderzoeksvragen te doen formuleren en aan de hand daarvan te laten vaststellen in hoeverre de institutionalisering van de inkomensontwikkeling in het bedrijfsleven is voortgeschreden.*

u. Een stratificatiebeleid moet te kort schieten als de werkloosheid een duurzaam verschijnsel van aanzienlijke omvang zou zijn. Ook vanuit deze invalshoek wil de Raad het belang van een brede en intensieve benadering van de problemen rond de werkgelegenheid benadrukken. *Naar het oordeel van de Raad moet dan ook al het mogelijke worden gedaan om ieder die kan werken van een passende werkkring te voorzien.*

v. Niettemin is de Raad van oordeel dat het aanbeveling verdient op het eventuele ontstaan van een groot en duurzaam tekort aan arbeidsplaatsen te anticiperen met een studie naar de mogelijkheden voor de structurele vormgeving aan alternatieve bezigheid die in bepaalde opzichten gelijkwaardig is aan beroepsarbeid. *De Raad beveelt aan te doen nagaan wat voor structuren in aanmerking komen en daarmee op korte termijn experimenten te starten, rekening houdend met reeds lopende experimenten.*

's-Gravenhage, 30 november 1977.

De Waarnemend Voorzitter, Ir. W. F. Schut.

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr.

NOTEN

Noten bij hoofdstuk 1

- (1) Voortaan zal gesproken worden van ongelijkheid, tenzij uitdrukkelijk alleen gelijkheid wordt bedoeld.
- (2) In de sociale wetenschappen is het beroep vaak gekozen als ingang om de sociale stratificatie vast te stellen.
Men liet daartoe ondervraagden beroepen ordenen op grond van het sociaal prestige dat de beoefenaren aankleeft. De rangorde van beroepen bergt wel een beoordeling in zich van opleiding, inkomen, vermogen en macht, maar het voorhanden onderzoek maakt toch duidelijk dat deze elementen niet consequent en rationeel worden gewogen.
De beroepsprestigeladder is te beschouwen als een meting van subjectieve sociale ongelijkheid en deze valt niet volledig samen met de sociale stratificatie zoals hierboven in objectieve zin gedefinieerd, al is er een grote overeenkomst.
- (3) Beïnvloeding van beneden naar boven lijkt eer een gevolg te zijn van verticale mobiliteit van personen dan van voorbeeldwerking.
- (4) Vgl. bijv.: P. Blau, *Parameters of social structure*, *American Sociological Review*, **39** (1974), pp. 615–635.
- (5) Vgl. bijv.: E. Shils, *Center and Periphery, Essays in macrosociology*, Chicago en Londen, 1975 p. 91 e.v.
- (6) B. Barber, *Social Stratification*, New York, 1957.
- (7) Rapport van de Commissie Algemene Toekomst Verkenning van de W.R.R., par. 3.3.

Noten bij hoofdstuk 2

- (1) I. Sewandono, *Theorie achter de verzorgingsstaat, Beleid en Maatschappij*, **3** (1977), nr. 3/4, pp. 75–85. P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, 1962, hoofdst. VI.
- (2) H. Daudt, *De politieke toekomst van de verzorgingsstaat, Beleid en Maatschappij*, **2** (1976) nr. 7, pp. 175–189.
I. Sewandono, a.w.
P. Wilding en V. George, *Social Values and Social Policy, Journal of Social Policy*, **4** (1976), nr. 4, pp. 373–390.
- (3) F. van Heek, *Verzorgingsstaat en sociologie*, Meppel, 1972.
- (4) C. Schuyt, *De sociale toekomst van de verzorgingsstaat, Beleid en Maatschappij*, **2** (1976), nr. 7, pp. 190–201.
- (5) H. Daudt, a.w.
- (6) W. Drees, *De rijksuitgaven, andere dan die voor sociale voorzieningen, Economisch Statistische Berichten*, 27-10-1976, p. 1046.
- (7) SCPB, *Aspecten van de tertiaire inkomensverdeling: de verdeling van uitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs, 's-Gravenhage*, 1977.
- (8) H. van Gunsteren, *Producing Citizens, Mens en Maatschappij*, **51** (1976), nr. 3, pp. 273–297.

Noten bij hoofdstuk 3

Paragraaf 3.2.

- (1) NCVO, leermotivaties en leeroriëntaties van volwassen Nederlanders, Amersfoort, 1973, p. 55.
- (2) H. Lington, *Adult-education in the Netherlands*, Kohnstamm-instituut, Amsterdam, 1975.
- (3) H. Frese, *Open Scholen, multimediale systemen en educatieve netwerken*, Alphen a/d Rijn, 1974.
- (4) WRR, *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Rapporten aan de Regering no. 10, 's-Gravenhage, 1976, p. 135.
- (5) H. Hyman, *The enduring effects of education*, Chicago en Londen, 1975.
- (6) H. Hyman, a.w., p. 109.
- (7) H. Hyman, a.w., p. 45.
- (8) H. Hyman, a.w., p. 48.
- (9) H. Hyman, a.w., p. 74.
- (10) H. Hyman, a.w., p. 92.
- (11) H. Hyman, a.w., p. 114.
- (12) SCPB, *Sociaal en Cultureel Rapport 1976*, 's-Gravenhage, 1976, pp. 232–233.
- (13) NSS, *Tevredenheid in Welvaart*, 's-Gravenhage, 1974.
- (14) SCPB, *Sociaal en Cultureel Rapport 1974*, 's-Gravenhage, 1975, p. 135.
- (15) Johnstone en Rivera, *Volunteers for learning, 1955*, aangehaald in (1).
- (16) J. Geurts en P. Tesser, *Werkende Jongeren en hun onderwijs*, Nijmegen, 1976.
- (17) M. van Loenen, *Het voortijdig beëindigen van de cursus praktijkdiploma boekhouden*, Amsterdam, 1966.
- (18) R. Hoksbergen, *Profiel van de avondlyceïst*, Meppel, 1972.
- (19) ITS, *Van jaar tot jaar, eerste fase*, Nijmegen, 1974.
- (20) Sociografische Dienst van de gemeente Breda: *Generatieonderzoek Schoolverlaters Basisonderwijs*, 1968.
- (21) ITS, *Onderwijs in moderne vreemde talen*, Nijmegen, 1975.
- (22) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger onderwijs in de toekomst*, Zitting 1975–1976, nr. 13 733.
- (23) C. Jencks e.a., *Inequality: a reassessment of the effect of family and schooling in America*, New York, 1972.
- (24) Vg. bijv. M. Bennett, *Teaching styles and pupil progress*, Londen, 1976.
- (25) P. van Oostrum, *Onderzoek naar rol van man en vrouw in lees- en leerboekjes*, *Onderwijs en Opvoeding*, 27 (1976), nrs. 3 en 4.
- (26) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Zitting 1974–1975, nr. 13 459, p. 20.
- (27) P. Ch. Malotaux en H. F. Dammers, *Job evaluation: Complexity the dominant factor?*, Bilthoven, 1977.
- (28) *Onder complexiteit van een functie wordt in dit verband verstaan 'het aantal variabelen en relaties daartussen, die in de aan de functieuitoefening verbonden beslissingsprocessen in aanmerking moeten worden genomen'.*

Paragraaf 3.3

- (1) J. A. P. van Hoof, *Autonomie en motivatie van arbeiders in industriële bedrijven*, Nijmegen, 1963, p. 180.
- (2) I. V. A., *Kwaliteit van de Arbeid*, Verslag van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken, 1977 (verschijnt nog).

- (3) C. Poppe, Medezeggenschap in Nederland, *Socialisme en Democratie*, 3 (1974), p. 118.
- (4) G. E. van Vliet, Bedrijvenwerk als vorm van belangenbehartiging, in: G. E. van Vliet (red.), *Vakbond en Bedrijf*, Rotterdam, 1976, pp. 111–130.
- (5) F. Leijnse, Democratisering en de vakbeweging, in: A. Teulings (red.), *Onderneming en Vakbeweging*, Mens en Maatschappij Boekaflevering, 1973, pp. 62–84.
- (6) J. Berting, In het brede maatschappelijke midden, Meppel, 1969, p. 165.
- (7) J. Berting, a.w., p. 172.
- (8) C. J. Lammers, Het ziekenhuis als kastemaatschappij, *Sociologische Gids*, 14 (1967), pp. 67–86.
W. H. Groffen, Horizontaal organiseren, Alphen a/d Rijn, 1970.
- (9) I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld, De Emancipatie van de vrouw, een uitgave van de W.R.R. in de reeks Voorstudies en Achtergronden, 's-Gravenhage, 1976; H. M. in't Veld-Langeveld, *Vrouw-Beroep-Maatschappij*, Analyse van een vertraagde emancipatie, Utrecht, 1967.
- (10) A. den Broeder, Mobilisatie en mobiliteit op de arbeidsmarkt, *Socialisme en Democratie*, 6 (1976), pp. 259–276.
- (11) E. Koopmans e.a., *Onderzoek onder werklozen, deel 1, Moeilijkheden bij (her)intreding, –samenvatting–*, I.V.A., Tilburg, 1976, p. 74 e.v.
- (12) Nota inzake de werkgelegenheid, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 318.
- (13) Of verruiming van het begrip passende arbeid ook feitelijk een verlies aan intrinsieke betekenis ten gevolge zou hebben is een open vraag.
- (14) Nota inzake de selectieve groei, Tweede Kamer, Zitting 1975–1976, no. 13 955, p. 193.
- (15) J. R. Bright, *Automation and Management*, Boston, 1970, H. Kern en M. Schumann, *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein*, Frankfurt a. Main, 1970, p. 14.
A. L. Robbins, Impact of electronics on employment: productivity and displacement effects, *Science*, 195 (1977), p. 1179.
- (16) Interimnota inzake de werkloosheidsbestrijding, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 110. B. Hövels en P. Nas, *Ondernemingsraden en medezeggenschap*, Een vergelijkend onderzoek naar structuur en werkwijze van ondernemingsraden, Nijmegen, 1976, p. 112.

Paragraaf 3.4

- (1) Vgl. bijvoorbeeld: De personele inkomensverdeling 1952–1967, C.P.B.-monografie no. 19, 's-Gravenhage, 1975, hfdst. 3.
- (2) P. Hermkens en P. van Wijngaarden, *Rapport Inkomensongelijkheid en Rechtvaardigheidscriteria*, 's-Gravenhage, 1977.
- (3) P. Hermkens en P. van Wijngaarden, *Onderzoek naar subjectieve rechtvaardigheidscriteria ten aanzien van inkomensongelijkheid*, voortgangsrapport II, Utrecht, 1975.
- (4) a.w.
- (5) *Rapport Inkomensongelijkheid en Rechtvaardigheidscriteria*, p. 28.
- (6) a.w., p. 29.
- (7) a.w., p. 30.
- (8) a.w., p. 25.
- (9) a.w., p. 25.
- (10) a.w., p. 32.
- (11) a.w., p. 41.
- (12) *Onderzoek naar subjectieve rechtvaardigheidscriteria*, p. 57.
- (13) SCPB, *Sociaal en Cultureel Rapport 1974*, 's-Gravenhage, 1975, p. 46.

- (14) NSS, *Tevredenheid in Welvaart*, 's-Gravenhage, 1974.
- (15) SMO, *Zorgen voor morgen*, Scheveningen, 1975.
- (16) Dit onderzoek werd uitgevoerd vlak na de energiecrisis. De nadruk die gegeven werd aan de inkomenszekerheid zal daardoor vergroot zijn. Dat lijkt in het kader van deze studie geen bezwaar, omdat het laat zien welk gewicht hieraan wordt toegekend wanneer (men meent dat) de inkomenszekerheid in gevaar komt.
- (17) Nederlandse Stichting voor Psychotechniek, *Inkomens op tafel*, Alphen aan de Rijn, 1977.
- (18) G. R. Mustert, *Metten met mate(n)*, *Economisch Statistische Berichten*, 13-4-1977, pp. 331–335.
- (19) Deze werden opgesteld op basis van:
M. M. G. Fase, *An econometric model of age-income profiles*, Rotterdam, 1970.
- (20) *De personele inkomensverdeling 1952–1967*, C.P.B.-monografie no. 19, 's-Gravenhage, 1975.
- (21) *De beroepen van architect, register-accountant, medicus, organisatieadvieskundige, personeelwerker en leraar*.
- (22) P. Taubman, *Sources of inequality in earnings: personal skills, random events, preferences towards risk and other occupational characteristics*, Amsterdam, 1975.
———, *The determinants of earnings: genetics, family, and other environments; a study of white male twins*, *American Economic Review*, **66** (1976), no. 5 (dec.), pag. 858–870.
———, *The relative influence of inheritable and environmental factors and the importance of intelligence in earnings functions*, Paper presented to the IEA-conference on personal income distribution, Noordwijk aan Zee, april 1977.
- (23) P. Ch. Malotaux en H. F. Dammers, *Job evaluation: Complexity the dominant factor?*, Bilthoven, 1977.

Paragraaf 3.5

- (1) J. B. D. Derksen, *Verhoging van de nationale spaarquote*, Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage, 1967.
- (2) A. J. Butter, *Loon naar werken?*, Amsterdam, 1976, p. 101.
- (3) Vgl. Bijlage 15 bij de Rijksbegroting voor het Dienstjaar 1970, Tweede Kamer, Zitting 1969–1970, nr. 10 300.
- (4) Voor een verantwoording van de transformatieprocedure zie:
G. R. Mustert, *The development of the income distribution in the Netherlands after the Second World War*, Tilburg, 1974.

Paragraaf 3.6

- (1) Coleman spreekt van corporaties; cruciaal is namelijk dat deze organisaties rechtspersoonlijkheid bezitten. J. S. Coleman, *Power and the Structure of Society*, Chicago, 1974.
- (2) J. A. A. van Doorn, *Conservatieve gedachten over wetenschap en maatschappij*, *Mens en Maatschappij*, **52** (1977), p. 4.
- (3) Een overzicht daarvan kan men aantreffen in de jaarlijks bij de begroting van het ministerie van Economische Zaken gepubliceerde Jaarrapport Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden, dat wordt uitgebracht door de Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken (ICC).
- (4) *Rapport van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen*, 's-Gravenhage, 1977.
- (5) B. C. Filet, *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen a/d Rijn, 1974.

- (6) C. Schuyt, K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer, 1976, p. 295.
- (7) C. Schuyt e.a., a.w., p. 296.
- (8) C. Schuyt e.a., a.w., p. 108–110.
- (9) C. Schuyt e.a., a.w., p. 283.
- (10) J. S. Coleman, a.w., p. 94 e.v.
- (11) I.V.A., *Kwaliteit van de Arbeid, Verslag van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken, 1977* (verschijnt nog).
- (12) B. Hövels en P. Nas, *Ondernemingsraden en medezeggenschap*, Nijmegen, 1976, p. 405.
- (13) A. Walravens, *Veldexperimenten met industriële democratie*, Assen/A'dam, 1977, pp. 196–197.
- (14) M. P. Cluysenaer-Lauwers en J. M. van Westerlaak, *Medezeggenschap in kleine ondernemingen, Samenvatting van een onderzoek*, Nijmegen, 1975.
- (15) J. P. Lucassen, *Interne democratisering bij het openbaar bestuur*, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1974, p. 197.
- (16) SWOV en ITS, *Onvrede en klachten van werknemers*, Utrecht/Nijmegen 1975.
- (17) W. R. R., *Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen, Rapporten aan de Regering no. 12*, 's-Gravenhage, 1977.
- (18) A. P. M. Clijsen, *De Nijmeegse inspraakprocedure, deel 1*, Nijmegen, 1972.
A. F. A. Korsten en J. A. Kropman, *Inspraak bij de ontwikkeling van het streekplan Veluwe*, Nijmegen, 1976.
- (19) A. F. A. Korsten en J. A. Kropman, *Participatie en politiek, een samenvatting van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen, 1977.
- (20) E. Abma, *Leiding en leden in landbouwcoöperaties*, Wageningen, 1962, en de daar vermelde literatuur.
- (21) C. Schuyt e.a., a.w.
- (22) W. Mulder, *Reduction of power differences in practice: the Power Distance Reduction Theory and its implications*, in: G. Hofstede en M. Sami Kassem (eds.), *European contributions to organization theory*, Assen/A'dam, 1976, pp. 79–94; W. Mulder, *Verkleining van machtsongelijkheden in organisaties, een strategisch keuzepakket*, Inl. Semin. Arbeidsverhoudingen, Stichting Bedrijfskunde Rotterdam-Delft, 1974.
- (23) M. L. Kohn, *Class and conformity, A study in values*, Homewood Ill., 1969.
- (24) M. L. Kohn, a.w., p. 188.
- (25) J. J. A. van Doorn, *Met man en macht*, Meppel, 1973, p. 21.
- (26) A. Lijphart, *The politics of accommodation*, Berkeley, 1975, met name het later bijgevoegde hoofdstuk X;
J. Th. J. van den Berg en H. A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen a/d Rijn, 1974.

Noten bij hoofdstuk 4

- (1) W. R. R., *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Rapporten aan de Regering no. 10, 's-Gravenhage, 1976, hoofdstuk 5.
- (2) *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 459, p. 20.
- (3) *Nota inzake de werkgelegenheid*, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 318, p. 43.

- (4) Nota inzake de selectieve groei, Tweede Kamer, Zitting 1975–1976, no. 13 955, p. 189.
- (5) Nota inzake de werkgelegenheid, a.w., p. 51.
- (6) Nota inzake de werkgelegenheid, a.w., p. 52.
- (7) Nota inzake de selectieve groei, a.w., pp. 194/5.
- (8) Nota inzake de selectieve groei, a.w., p. 199.
- (9) Interimnota Inkomensbeleid, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 399, p. 32.
- (10) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 10.
- (11) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 10.
- (12) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 7.
- (13) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 7.
- (14) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 6.
- (15) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 7.
- (16) G. Hoolwerf, Hk. Thierry, P. J. D. Drenth, *Ploegenarbeid, een bedrijfspsychologisch onderzoek*, Commissie Opvoering Produktiviteit van de SER, 's-Gravenhage, 1974.
 ———, *De psychologie van de ploegenarbeid*, *Intermediair*, **12** (1976), no.'s 3, 4 en 5.
- (17) J. A. P. van Hoof, *Autonomie en motivatie van arbeiders in industriële bedrijven*, Nijmegen, 1963, p. 180.
- (18) Ontwerp van wet op de vermogensaanwasdeling, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 965, *Memorie van Toelichting*, p. 16.
- (19) Ontwerp van wet op de vermogensaanwasdeling, a.w., *Memorie van Antwoord*, p. 11.
- (20) Ontwerp van wet op de vermogensaanwasdeling, a.w., *Memorie van Toelichting*, p. 14.
- (21) Ontwerp van wet op de vermogensaanwasdeling, a.w., *Memorie van Antwoord*, p. 11.
- (22) Ontwerp van wet op de vermogensaanwasdeling, a.w., *Memorie van Toelichting*, p. 16.
- (23) *Herziening van de wet op de ondernemingsraden*, Tweede Kamer, Zitting 1975–1976, no. 13 954.
- (24) B. Hövels en P. Nas, *Ondernemingsraden en medezeggenschap*, Nijmegen, 1976.
- (25) Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw, Tweede Kamer, Zitting 1975–1976, no. 13 555.
- (26) Begroting voor het dienstjaar 1975, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 100, Hoofdstuk XVI, p. 45.
- (27) Interimnota Inkomensbeleid, a.w., p. 6.
- (28) Centrum voor Staatkundige Vorming, *Wederkerend onderwijs*, p. 32.
- (29) Prof. drs. D. B. P. Kallen, *Recurrent Education en de Contourennota*, *Discussiedag Bergen*, 26-9-1975. Zie ook het commentaar op de *Contourennota van de Deelnemers studiedagen 'Recurrent Education' (1975, 1976)*, opgenomen in: *Reacties op de Contourennota, deel III*, p. 112.
- (30) Hierover bestaan wel eens misverstanden. Zie de OECD-studie: *Recurrent Education; trends and issues, 1975*, waarin onder meer staat: 'For instance, adherents of the interpretation that recurrent education consists simply in a sizeable expansion of adult education which does not affect the structure and content of basic and postcompulsory education tend to ignore the crucial issue: is there a trade-off to be made between youth and adult education? There are others who hold that the growth of 'non-formal' provision, embracing adult education and training schemes, would constitute a parallel system which could provide healthy competition to the formal sector. Yet the burden of the argument is that the implementation of a recurrent education policy involves the closer integration of the two sectors,.....' (p. 20).

- (31) Centrum voor Staatskundige Vorming, a.w., p. 33.
- (32) Zie voor het begrip 'vrijheid van ontplooiing': KO, p. 16.
- (33) Bulletin van de Europese Gemeenschappen, 'Van school naar beroepsleven', Supplement 12/76.
- (34) Zie voor het begrip 'gelijkheid van onderwijsresultaten': KO, p. 15.
- (35) SCPB, Heterogene groepen op de middenschool: een middel tot gelijkheid van kansen?, 's-Gravenhage, 1976.
- (36) Nota Participatie-onderwijs, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 415.
- (37) Nota Stages, Tweede Kamer, Zitting 1976–1977, no. 14 450.
- (38) G.I.T.P., Onderzoek naar interne bedrijfsopleidingen voor volwassenen, 1975.
- (39) Nota Stages, a.w.
- (40) G.I.T.P., a.w.
- (41) W.R.R., Maken wij er werk van?, Rapporten aan de Regering no. 13, 's-Gravenhage, 1977.
- (42) W.R.R., a.w.

Noten bij hoofdstuk 5

- (1) Dit model is gericht op procesbeheersing ongeacht het soort werk dat wordt uitgevoerd. Het geeft de procesdeelfuncties aan die tot een arbeidsplaats zouden kunnen behoren. Een nog verdergaande analyse daarvan is mogelijk nuttig.
De voordelen van het model zijn tweërlei:
 - het model is onafhankelijk van de specifieke productiebehandeling op een arbeidsplaats: het kan zowel handwerk in de fabriek als kantoorarbeid als werk in een ziekenhuis betreffen;
 - het model geeft de procesdeelfuncties op een arbeidsplaats aan. Functies zijn hier bedoeld als bijdragen in een groter geheel. Daardoor kan dit model gemakkelijk ingehaakt worden op functies die in het totale productieproces vervuld moeten worden. De arbeidsplaats kan daardoor duidelijk geïntegreerd in de totale organisatiestructuur bekeken worden.
- (2) Het reeds genoemde model voor een arbeidsplaats (AO 59) moet dan gecombineerd worden met het model voor structuren van de productieorganisatie uit hetzelfde rapport (AO 50).
- (3) Nota inzake de Selectieve Groei, Tweede Kamer, Zitting 1975–1976, nr. 13 955, pp. 98–99.
- (4) De werknemers van semi-overheidsbedrijven zijn niet in de genoemde 13,5% begrepen.
- (5) Commissie Opvoering Produktiviteit/SER, Beleidsnota Experimenten Medezeggenschap, 's-Gravenhage, 1977.
- (6) B. Hövels en P. Nas, Ondernemingsraden en medezeggenschap, Nijmegen, 1976, p. 112.
- (7) Contouren van een toekomstig onderwijsbestel, Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, no. 13 459, p. 28.
- (8) Rapport van de Commissie Selectieprocedure (verschijnt nog).
- (9) A. Wesselingh en P. van der Kley, Sociologisch onderzoek rond het probleem van onderwijs en maatschappelijke ongelijkheid, Mens en Maatschappij, boekaflevering, 1975.

Summary

It is almost impossible to imagine a human society without problems of distribution. These problems are ubiquitous although they assume different forms. There are no solutions which satisfy everybody once and for all. Even if, at a certain moment, everybody would be convinced of the equity of a system of distribution, this situation would not last. In time, social change would make the justice of the distribution come up for discussion again. In addition, there is the question of the functionality of a system of distribution; what does it contribute to the proper functioning of a society. On this matter also opinions differ.

Government has always been involved in the process of distribution. Especially after World War II problems of distribution have constantly engaged the attention of the government. In the 1973 Government-Statement they were even given a centrale place in government policy. The Council has taken up distribution problems because they have a long term influence upon society. Their study can, moreover, contribute to scientifically based priorities and an integrated policy. Finally their study can result in proposals for further research into relevant aspects of distribution.

Fundamental as well as pragmatic considerations made for a selection of the following elements, whose distribution has been investigated: knowledge, material and immaterial income from paid employment, wealth and power. Several limitations appeared inevitable. Knowledge has to be restricted to formal scholastic education; wealth to private means (assets); and power to the ability of the individual to assert himself in the face of organisations. The material income from paid employment is the primary or gross income. The immaterial income consists of characteristics of work such as the quality of the work, its conditions and its circumstances. These elements are not only desirable in themselves but also as a means to procure other good things. Although this is a sufficient motive for the study of their distribution, its importance extends even further.

The distribution of knowledge, income, wealth and power determine the structure of society. The position of individuals in the different distributions determines their position in relation to each other, their social rank or status. When speaking of social inequality it is not so much the unequal distribution of knowledge, income, wealth and power which is meant, as the different positions people occupy in the social order or rank. This leads to a social distance between people in different positions. The result of the classification of people on the basis of their positions in various distributions we call social stratification. The distribution of elements that are considered important personal attributes contributes to the social stratification. Which attributes are found to be of importance and the weight accorded to each of them depends on the system of values of a society. In the present system of values the elements of knowledge, material and immaterial income, wealth and power play a central role.

The distributions of the relevant attributes are interdependent. The closer the relation, the more salient the definition of status and the more difficult it is to bridge the social distance between people. Such a tight social stratification restricts contacts between different strata. The stratification contains its own justification and changes in relative positions are not generally accepted as legitimate. A social stratification not only contains its own justification but also its own negation. As long as the values underlying the stratification are not in dispute, the stratification has an integrating influence on society and continuity is promoted. Nevertheless, tensions are inherent in the stratifications. Inequality implies restrictions on behaviour which may be, oppressive, especially for those who are less fortunate from the distribution point of view. Finally the stratification may be condemned as unjust.

It is the opinion of the Council that tensions round the social stratification have increased during the last fifteen years. Forces that contribute to these tensions have not yet become extinct and new developments may further increase the strain. Therefore the Council thinks it important not only to gain insight into the distribution of the elements mentioned but also into the resulting social stratification.

In view of the foregoing the problem of this study can be summarized in the following questions. What degree of inequality exists in the distribution of knowledge, material and immaterial income from paid employment, wealth and power? How close is the connection between these distributions? Do causal relationships exist and of what kind are they? What is the actual and potential role of government policy in the distribution processes?

Inequality is defined subjectively and objectively. The term subjective inequality refers to the degree to which an individual perceives a distribution as unequal. Thus subjective inequality points out the existence of inequality.

Sometimes the government can find a legitimation for policy in subjective inequality. Hence there is both an indicative and a legitimating function.

The word objective inequality refers to the judgment which results from checking a distribution against one or more clearly defined criteria. The criteria chosen should link up with subjective inequality but this is not always possible. In spite of this, the description of objective inequality must be understood as an effort to make subjective inequality visible. The indicative and legitimating function of subjective inequality for government policy is 'hardened' in the objective inequality. The relativity is enhanced by being placed in the light of objective inequality.

There is a considerable gap between posing questions and answering them. An additional reason for this study was the impression that a scientific base for an integrated distribution policy was lacking. This supposition soon appeared to be justified.

Only fragmentary data were available, often outdated and difficult to compare. Besides, it appeared to be an impossible task to map out the whole field of social forces influencing the processes of distribution. Finally, it was not possible to indicate the limits of the possibilities of controlling these processes.

Nevertheless, an imagine has been formed of the processes of distribution and their relationship to each other. It is a hypothetical picture at high level of abstraction. Conclusions and recommendations drawn from this picture are mainly concerned with further scientific research and experiments. The gaps in the available knowledge and the far reaching consequences of (potential) government policy make the Council adopt a reserved attitude towards concrete policy recommendations, although a few suggestions concerning the division of attention of authorities over the relevant elements may be understood in that way.

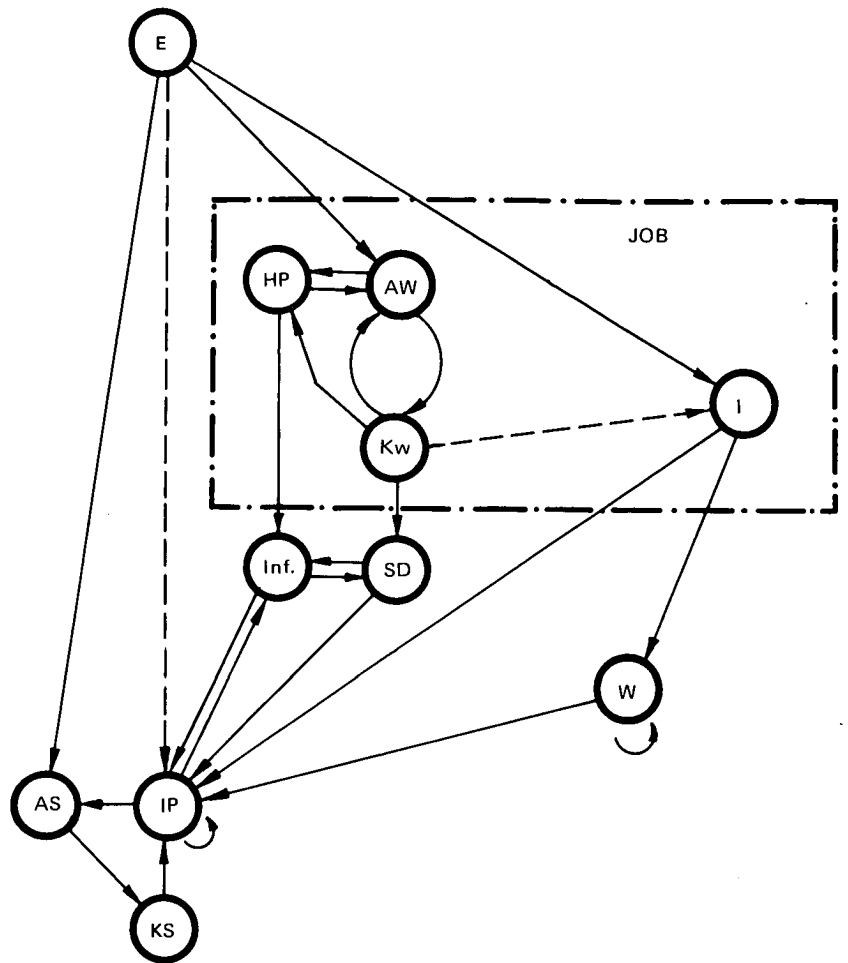
The distribution of knowledge will certainly not be less unequal than the distribution of formal education received in youth. The distribution of education reflects a substantial inequality according to the social milieu and this has not changed greatly during the last 30 years. The level of education determines to an important degree the income level as well as the existence of intrinsically satisfying attributes of work and of onerous working circumstances. The need for further schooling, however, is neither very great nor very urgent. As far as it occurs it is mainly prompted by occupational activities.

The distribution of the characteristics of paid employment is experienced as very unequal, for example, than the income distribution. Possibilities for change are deemed smaller than they actually are. The importance accorded to the quality of work increases, but the problems people experience are not yet adequately formulated by groups and organisations.

The differences in income from paid employment are considered too big. There is a general feeling that education, age and such like should count less in the assessment of job incomes and that effort, inconveniences and so on should count more. But asked to classify jobs according to the incomes they should yield people return to a traditional ranking. The decrease of inequality in incomes which has taken place in the last 30 years has left the incomes from paid employment almost untouched.

As regards the distribution of wealth the distribution of private means has been considered. In doing so the distribution of wealth can be adequately approximated, on the basis of the definition of private means, which is used in the statistics, though these only cover private means above a certain amount. So the distribution of private means is nevertheless only considered in part. There is no recent information as to how the inequality of wealth is experienced. The real inequality, as far as it can be determined on the basis of the available figures, has hardly changed during the last thirty years.

Power conceived in the narrow way as defined above is distributed very unequally. The most powerless people are not even interested in efforts to increase their ability to assert themselves in dealing with authorities and organisations. They only appreciate help that relieves them of taking initiatives. Against this background it is understandable that recent developments in participation and legal protection have caused a shift in the power distribution but no substantial lessening of power inequality.



- E = Education
- AW = Attributes of work
the extent to which the job makes demands on the capacity to choose between alternative modes of action, as well as the freedom offered to do so
- HP = Hierarchical power
- Kw = Knowledge procured from experience in the job
- I = Income from work
- W = Wealth
- Inf. = The ability to procure and digest specific information
- SD = Self-direction, an attitude varying from a disposition to conform to externally imposed rules to a disposition to follow internal standards of behaviour
- IP = Individual power, the ability to assert oneself in the face of organisations
- AS = Attributes of a situation qualify the extent to which a social situation demands the capacity of choosing between alternative modes of action
- KS = Knowledge based on experience in social situations

The job plays a central part in the distribution processes with regard to knowledge, material and immaterial income from work, wealth and power in their correlations. Causal relations operating through the job always carry more weight than relations effected outside the job.

Therefore in the description of the total causal coherence priority is given to consideration of the job. In the diagram on page 185 circles represent the elements (education etc.), arrows the causal relations. The diagram is not a model that can be quantified. The dotted lines indicate a relationship that is only effectuated after passing a certain threshold value of the independent variable.

Education (E) occupies an important place in the model because it strongly determines the quality of work (AW) and the level in the hierarchy (HP) at which one enters the labour process. In addition the starting income (I) is dependent on education.

Three roads lead from E to I, one direct and two indirect; one by the reciprocal interaction AW-Kw (knowledge procured from experience in the job, the 'experienced spiral') and another by the 'career spiral' AW-Kw-HP. The line Kw-I has been dotted to indicate that this relation only arises when Kw reaches a threshold-value.

The sort of job (AW) in which one finds oneself on entering the labour process is almost entirely dependent on the level of education.

Not only the starting function, but also the functions one can finally reach with a certain level of education have been fixed in many branches of trade and industry.

The work organisation has a pyramidal power structure. In principle all power is concentrated at the top. On lower levels power is obtained by delegation from the top. This makes it possible to split up work in such a manner that functions higher up in the organization have a high quality and functions low down a low quality and possibly many inconveniences.

Moreover, differences in power enable the powerful to pass on disagreeable aspects to lower levels and thus to enlarge the differences more than is reasonable on the grounds of educational criteria.

The more the job situation makes demands on thinking, weighing up and choosing, the more it represents a learning situation. This non-scholastic learning does not raise the level of abstraction at which one has learned to think at school, but is connected with operationalising the categories in which scholastic knowledge was expressed.

Two circuits are connected with learning by experience. One leads to craftsmanship or advanced specialisation, the other leads to higher levels in the organisation (HP), where the job again provides new opportunities for learning by experience, etc. The last circuit implies leadership and is more highly appreciated in terms of money than good craftsmanship.

From jobs that give little or no opportunity for learning by experience one cannot enter the career spiral. The power and contacts inherent in a high position in the work organisation give entrance to diverse canals of information (Inf.). The information can be useful both inside as well as outside the labour process.

The starting income is coupled to the level of education, since education is considered to be indicative of the capacities required in the job. This has been formalised in different ways. Moreover, income regulation is carried through into later phases of the career by the construction of scales of payment. Scales can be applied to express the relevance of experience in incomes. The greater range in the higher salary scales is connected with the fact that learning by experience is considered more important in higher

functions. Thus the formation of income is almost entirely withdrawn from market influences.

Only in a small number of top functions is the income wholly determined by the market.

Competition is competition for functions with a fixed income. In this situation it is extremely difficult to break through the income ceiling determined by the educational requirements. Competition is now also very limited between persons with an equal level of education but with different vocational training.

Specialisation and differentiation of levels in the educational system have given education an extremely important function in recruitment, selection and allocation for the labour market. By choosing a certain type of vocational education and a certain specialisation one became to an increasing extent predestined for a certain type of starting job. In this way the labour market has been narrowed into component markets which can be overseen more easily.

The establishment of an internal labour market within big enterprises is a logical sequel to this development. The importance of learning by experience, the difficulty of judging the ability of outsiders, the money spent by enterprises on training activities, and on the other hand the need for security of employment, the unwillingness of employees to move and the complicated structure of the labour market are contributing factors. In the recruitment function of the educational system for the labour market an effective feed back mechanism is lacking. This is even impossible in principle due to the autonomy of the educational system, the ideology of equal chances and the free choice of study and vocation.

A favorably characterised job is often coupled with a high income, an unfavorably characterised one with a low income. There is, however, no causal relation between attributes of work and income (except in a few functions high up in the work organisation).

The relationship is determined by the education factor. Its cause is the firm institutionalisation of power relationship in the work organisation and the institutionalisation of education as a criterion for allocation as well as remuneration.

Among the relationship effected partly outside the job there are two relations between education (E) and individual power, conceived as the ability to assert oneself in the face of organisations. There is a direct connection and an indirect one, with quality of work (AW), learning by experience at work (Kw) and self-direction (SD) as intervening variables.

This indirect road contributes the most to individual power, if indeed the job offers possibilities for learning. The direct connection has been drawn in the form of a dotted line to indicate that it only comes about at a certain threshold value of E.

Then there is the circuit IP-Inf.-SD-IP.

The contribution to this circle from E by AW and Kw is much more important than by E-IP.

The initial education lays the foundation for further learning by means of schools or experience, but it does not sufficiently develop the capacity to assert oneself in the face of organisational power (IP). Only at the highest levels of education does the ability for intellectual abstraction appear to be so highly developed, that in new situations one independently learns 'by doing'.

Of paramount importance for individual power is the learning situation offered by daily work. Education determines the position in the work organisation and thereby the opportunity to enlarge one's knowledge on the

basis of experience. The scope for learning decreases strongly lower down in the work organisation. Indeed, not only is the work situation there lacking as a learning situation, but it breeds an attitude of conformity and acquiescence which even inhibits learning.

This too determines the ability to procure and digest information (Inf.) Independence will express itself, first and foremost, in an active search for information.

There is yet another relation between education and individual power which is brought about by learning by experience in social situations outside work. This relation too is less powerful than that through employment. Learning by experience can take place most intensively and continuously in the job. It is unlikely that sporadic learning situations (political participation, contact with authorities) will ever have an effect even faintly approaching that of the work situation. There are also relationships between income from work, wealth (private means) (W) and individual power (IP).

The relationship between the income level and (the possibility of) the formation of wealth is obvious. There is, however, still more to the relation than appears at first sight. There is also a relation between the level of expected income and the possibilities for the formation of wealth. It is worth noting this because the age-income-profile of higher educational levels, i.e. higher income levels, is much more pronounced and thus the possibilities for the formation of wealth are cumulative as time goes on.

House ownership is the most striking example. Here everything is cumulative. A high income whilst one is still young offers its recipient: the high income itself, a favorable income profile and an early start to the formation of wealth.

As to the influence of wealth on income, there is no problem in the fact that he who saves reaps fruits, whether the saving be compulsory or voluntary. Part of social security can be interpreted in this way, since the manner in which saving is brought about is not perceived as a matter of significance. Thus the influence of wealth upon income is not found to be problematic. Problems come to the fore when inherited wealth or profits from capital are taken into consideration. The inheritance of wealth has lost much of its significance because the formation of wealth has been depersonalised to a great extent. The inequality of starting positions of persons of the same generation which nevertheless derives from inherited wealth does not seem to be experienced as problematic or unjust by large groups.

The size and particularly the distribution of profits from capital are also relevant. Although part of these are without doubt spent on consumer goods, profits from capital are not considered as income and therefore not taxed. Thus profits from capital add a dimension to the influence of income on the formation of wealth and to the unequal distribution of wealth and income from wealth. Compared to this the influence of wealth on income is only of minor importance.

Income and wealth contribute to individual power. They certainly make it easier to get help in the way of documentation, lawyers, tax consultants and such professional services. But one should not overestimate the influence. There are increasing possibilities of getting information and help free of charge or at cost price.

To sum up, many relationships exist between education (E) and individual power (IP). Contrary to the stereotyped opinion the contribution of income (I) to power is limited. It appears from the scheme on page 185 that this impression could arise, because a high income and substantial individual power are both connected with a high job function, but the direct relationship between income and individual power is of lesser weight. The

slight importance of the direct relation between education and individual power implies that a heightening of the average level of education will be of little consequence for the relation E-AS-KS-IP does not outweigh the relation E-AW-Kw-IP. The redistribution of IP would be served best by a more equal distribution of the relevant work attributes, whereby many more work situations would also become learning situations. The relations within the job are only influenced from outside by education.

There is a high degree of causal relationship between the elements, so that we may speak of a consolidated stratification. Moreover, this relationship is solidly anchored in organisational structures, norms and regulations, in other words, it is strongly institutionalised.

Persons who are not economically active do indeed get their income from other sources, but they can be seriously hampered in the development and maintenance of individual power (unemployed youth, women, the handicapped, the elderly), which does not then receive any impulses from the pursuit of an occupation. (This is a different matter than the alienating effect of unemployment.)

The model is valid under the conditions of the last 30 years. The most important of these are economic growth and employment. Economic growth made it possible for the whole population to share in the increasing prosperity, so that differences were emphasized less.

The fact that there were few employment problems, or at least not very noticeable ones, meant that the significance of work as a structure forming element in society remained unquestioned. Unemployment was for the greatest part hidden by social security provisions such as the Disablement Insurance Act and by the fact that there were not many inadequate opportunity groups on the labour market (women). Although manifest unemployment has increased, this situation has not yet essentially changed.

If structural unemployment of considerable dimensions lies ahead of us, this can have far reaching consequences for the model presented.

A strong, firmly institutionalised relationship exists between the different distributions. The resultant, the social stratification, shows small, but pronounced status differences, with successive strata referring to one other. The present social stratification arose with the development of the present production system. Together with the expansion of this system a cultural unity came into being, in which equality is stressed more than inequality; this brings about weakening of the legitimacy of the existing social stratification.

The tension evoked does not lead to a substantial change in the social stratification, since it is marked by great rigidity. It has become clear from the above that the level reached in the initial phase of education determines to a great extent the position in the social stratification. It is therefore remarkable there is so little movement in the participation of the different social milieus in the initial phase of education. The same applies to the relatively sparse use that is made of schooling facilities after the phase of initial education. In spite of the key position occupied by education, up to now educational participation has not contributed to a break through in the social stratification.

In the foregoing the job figured as the focus of the various distribution processes.

Yet for the majority of workers the job offers no possibilities of changing the position that has once been acquired in the stratification. The jobs that do offer these opportunities are to be found in the higher strata.

Therefore the job is of no actual importance for breaking through the stratification.

The distribution of power conceived as the ability to assert oneself in the face of organizations, is very unequal.

It is closely connected with the educational level, which is again related to the learning scope of the work situation. In view of this it is very improbable that a break through in the existing social stratification will find a starting point in the power distribution.

From the relationships between the various elements and their distributions it becomes clear that the distributions of income from work and wealth are also marked by rigidity. Neither will these distribution processes readily prompt a break through in the social stratification.

The rigidity in the distribution of all the different elements and of their relationship is great. It is noticeable that developments that might have detracted from the cohesion, did not in fact have that effect. If in this context we may use the word market, then it is clear that so-called market conforming tendencies are scarcely able to enforce themselves. The distribution processes are strongly institutionalised and changes have to be enacted within an institutional framework or at least find support there. In the past changes of this kind have regularly been brought about in such a way. The government has turned increasingly to a redistribution of available means prompted by the gap between a not seriously disputed equality of needs and the great inequality of means.

Nevertheless the conception of the welfare state has come up for discussion. Doubt has been thrown on its materialistic orientation and the question has been put also as to whether certain human values are not more harmed than promoted. More attention has been called for the environment and for utilisation of space. Some think that economic expansion should be deliberately halted in order to keep our society 'liveable'. This implies a greater accent on the future of society and a shifting of emphasis in the balance between present prosperity and the satisfaction of needs in the future. For the collective sector this would mean giving greater weight to public goods (environmental health, land utilisation).

More especially when the economy is stagnant, but also in the case of limited growth, calls on collective means for the fulfilment of individual needs will be more and more restricted.

The tension round the social stratification and the response from the government have up till now been concentrated mainly on income. In the model described income is a consequence, not a cause. It is thus quite conceivable that starting points for a solution are contained in the relationships of the model.

The observations made on subjective inequality do not at first sight correspond with the increasing tension round the social stratification:

- The manifest need for further training after the initial phase of education is not very great and where present, not very urgent;
- The distribution of intrinsically satisfying attributes of work is considered more unequal than the income distribution. Though the former is deemed important, this distribution receives little attention;
- Judgement of objective criteria for a distribution of incomes deviates remarkably from judgement on the basis of more subjective factors and values;
- There is a category of people who are not interested in enhancing their capacity to assert themselves in the face of organizations.

With the present state of knowledge it is impossible to interpret these phenomena without ambiguity. Two facts seem, however, to call for

mention as explanation on the basis of the relations described. For many people, work does not provide a learning situation. Naturally this also applies to those who have no job. Since the opportunities for learning in social situations other than the work situation are usually of short duration, only the learning situation at work provides the stimulus for the acquisition of knowledge, coupled with learning by experience. The absence of a learning situation at work not only influences the work performance but also influences behaviour in other social situations. Thus the need for expanding one's knowledge and for learning by experience is lacking where there is no lasting learning situation.

The intellectual, cognitive orientation of our society lies deeply anchored in people's minds. The hierarchical system of the work organization where 'superiors' are considered more capable than 'inferiors' results in the distribution of work attributes connected with capability being left out of discussion. As a derivative of this state of affairs the distribution of other work attributes are not commented upon either, because it is not possible to draw a sharp line of demarcation between the two sorts of attributes.

Moreover, the deeply anchored cognitive orientation makes for the dominance of 'knowledge' in the judgement of income differences. This orientation plays a central role in the current system of values.

Changes in the system of values are not anticipated here. Thus the orientation described also forms the basis for the examination of government policy.

Inequality as experienced by the individual has an indicative and legitimating function for government policy. But the government also has its own responsibility in the choice and design of a future society. Therefore ideas and intentions concerning the distribution processes recently expressed in government memoranda and bills are broadly checked against the model described.

Although the insight obtained will only give a rough picture, the Council thinks it valuable for a discussion of social inequality and for increasing the effectivity of government policy.

The ideas of policy makers about the various distributions in part correspond with what is experienced by individuals. The attunement is greatest with regard to income distribution. Policy makers seem to give greater weight to lessening educational inequality than that accorded by individuals. The difference may be partly due to the fact that social sciences fail to trace existing needs. On the other hand policy makers have insufficiently detailed ideas on the distribution of work attributes compared to the inequality experienced by the individual. A drastically inadequate set of instruments for the realisation of a redistribution will in all probability have something to do with this. The same applies to the distribution of individual power. As to the distribution of wealth, it is noticeable that this is a blind spot with the policy makers as well as with individuals.

As far as the result of carrying out the current intentions of policy makers is concerned, the conclusion is nearly always that there will be some reduction in the existing inequality. This may take the form of an improvement in weak positions in a distribution (education) or of a smaller gap between the extremities of the scale and between the various intermediate positions (income); or the result may be so slight that there is no clear tendency evident (work attributes, power) or the same conclusion can be drawn because of lack of clarity in the effect (wealth).

In none of the cases is there reason to conclude that there is increased mobility, which would make the rigidity of the stratification less felt. Neither will there be a break through the high degree of correlation between the

different distributions. The result of present ideas and objectives on distribution and distribution policy will consequently imply a diminution of the social gap between people, but the actual ranking order will be preserved. It will be strengthened rather than broken down, due to the necessary expansion of the institutional structure.

On the grounds of these conclusions the Council has investigated how a break through of the social stratification can be achieved, if need is felt for this. The basic principle for this analysis is the fundamental equality of all people as formulated in the Interim Memorandum on Incomes Policy. Given the correlations described above such a policy must give priority to a redistribution of work attributes. This cannot be done without reorganising work as otherwise the possibilities are rather limited. It is precisely in the reorganisation of work that there are more possibilities than is usually believed.

For a further analysis and development of organisational structure the distinction between 'organic structure' and 'personnel structure' is essential. 'Organic structure' refers to the grouping of functions in the production process into bodies and joining them into larger units. The 'personnel structure' is the staffing of functions in these bodies. It is a question here of the structure of command, of who has what authority, of who fills which function.

Research will have to show to what extent certain 'organic structures' can be combined with certain 'personnel structures' and which combinations give better results. Nowadays a learning situation is lacking in many jobs. A redistribution of work attributes can change this. In the opinion of the Council optimal conditions for an adequate learning situation in the job are most closely approximated in the creation of recurrent education.

Recurrent education is considered here as a valid alternative to the traditional conception of education, sometimes indicated by the term 'youth education'. It is a wholly different system and tries to break through the fixed sequence of education – work – leisure – retirement.

In general the principal motives for recurrent education are dissatisfaction with the results of the existing system and lack of confidence that it will be able to fulfil its tasks satisfactorily in the future. As opposed to this, recurrent education claims to promote intra-occupational as well as inter-occupational mobility, a flexible relationship between school and labour market and an integration of scholastic learning and learning by experience.

In one important respect the traditional and alternative conception of education resemble each other. Both have an initial educational phase with basic teaching. This schooling is obligatory and the end of this period marks the upper limit of compulsory education; it gives the minimum preparation for life in society.

At the moment at which the young people have finished compulsory education, they all receive an 'educational capital' or 'right to learn', that they can draw upon when they want to. In principle this may be done immediately after the initial phase of education, but it is conceivable that a compulsory period is inserted for gaining social experience. It is actually logical that basic schooling should be followed by a period of learning by experience at work. An essential element in conception of recurrent education is that in addition to the line that runs from school to work there is a regular feed back from social situations to school. The importance of learning by experience is accentuated by a compulsory withdrawal from the

educational system after completion of the initial phase. There is one possible danger that should be avoided, namely the specific use of the initial phase for general education, while the recurrent phase would be reserved mainly for vocational training. Such stereotyping would surely mean an impoverishment of education.

Of course the chance of successfully realising the objective of recurrent education will be very small if the organisation of work is not such that the job stimulates the desire to learn.

The introduction of recurrent education will have far reaching consequences for remuneration systems and career lines. In particular there will be a change in the relative importance of education and experience as criteria for remuneration. The school and the labour market will fit in better with each other than they do now. The educational system will also be better able to contribute to people's social competence.

Summarizing it can be stated that in this way the distribution of starting positions on entering the labour market becomes very equal. Later a differentiation will take place, but it is not entirely clear how this will occur since the relative importance of education and experience has not been determined. In any case the degree of correlation between the various distributions will decrease and mobility will increase. The central significance of paid employment for social stratification gives rise to a question which up till now has been passed over.

Will there be enough jobs in the long term? This question is not answered here. The Council has expressed its expectations in the report 'Maken wij er werk van?', a study concerning the working and the non-working parts of the population.

This study shows that the Council believes that everything should be done to provide everyone who can work with a suitable job. It is, however, conceivable that such a policy will not be completely successful.

Not to have a job means to lack a social role, which is of the foremost importance for the feeling of being recognized and accepted among fellow human beings. If society does not succeed in creating roles that are equivalent to the employment role, the social consequences of the ensuing inequality cannot be estimated.

Such roles cannot be made by government policy. They develop in a long-winded process of change in values, behaviour and mentality. Policy, however, can contribute to this process, even without calling for irreversible developments.

This latter condition is necessary as long as it is not clear in what direction society and especially employment is developing. As regards these roles two matters are at stake:

- Pursuits offering scope for learning;
- The significance attached to these activities by society, which is reflected in the status of the people pursuing them.

Only the first matter is suitable for influence by policy. The authorities can lend a hand by providing opportunities for activities with the possibility of learning, which do not have vocational characteristics.

The foregoing conclusions which are supported by the model described above, can be a guide line for long term policy concerning social stratification, which fits in with existing tendencies in society and with government policy. The model designed has repeatedly been called hypothetical. This does not mean that empirical support is wholly lacking, but that the various relations have been put forward with more conviction than strictly speaking is justified by the extent of their scientific testing. For the Council this is no reason to propose their being completely checked. On the contrary the Council

considers that research should be put in hand selectively and deliberately. It must be clear what role the results can play in the phases of preparing for, deciding on and implementing policy. Research must be designed accordingly. This conviction has served the Council as a guide in making recommendations for policy and research.

The Council considers that on the grounds of the existing situation and the developments to be expected a policy aimed at redistribution of attributes of work is required.

The Council thinks such a policy necessary irrespective of the problematical character of tensions round the social stratification.

Similarly the Council considers that on the grounds of present and expected problems in the existing educational system, the introduction of a system of recurrent education may be advocated.

A policy aimed at the establishment of recurrent education can be a strong support for a policy aimed at the redistribution of work attributes. In the opinion of the Council this combination forms the nucleus of a policy directed to achieving alterations in the social stratification.

Investigation of the extent to which the social stratification is experienced as problematical can have a function in forming the political will. But the investigation is complicated and the significance of the results is uncertain. A number of pilot studies are therefore recommended.

The distribution of individual power is accompanied by a set of relations which have been scientifically verified to different degrees. Their significance for policy making, especially for educational policy, also differs substantially. Power is an extremely unruly object for research, but recent developments in legal protection and possibilities of participation (co-determination) may help to trace bottlenecks.

The implementation of the existing policy intentions concerning income distribution fits into the framework of a stratification policy as described above. Nevertheless there are some problems to be solved concerning the relationship between objective variables such as education, age and so on and subjective factors in their significance for incomes and the way in which differences in income are experienced. Another problem is the importance of work experience in the evolution of the income during the career. Research is recommended.

A policy for stratification must be found wanting if unemployment were to become a lasting phenomenon of considerable size. From this point of view too the Council wishes to stress the urgency of a broad and intensive approach to the problems of employment. Nevertheless the Council considers it recommendable to anticipate a possible large and enduring degree of unemployment by studying possibilities for alternative activities that are in some aspects equivalent to paid employment.