

Arbeid en burgerschap

Een verwaarloosde twee-éénheid

Voor het optimaal functioneren van een democratische samenleving is 'citizenship' (burgerschap) van alle burgers een vereiste. Burgerschap is in algemene termen te omschrijven als 'full membership of a community' (Marshall, 1950). Gewoonlijk brengt men burgerschap in verband met de positie van de burger als staatsburger. De effectuering van burgerschap is pas mogelijk als de burger kan beschikken over een aantal burgerlijke en politieke rechten, zoals het algemeen kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Toch is dat maar een kant van de zaak. Immers na de Tweede Wereldoorlog hebben de burgers in Westerse democratieën, naast hun reeds bestaande burgerlijke en politieke rechten, ook sociale en culturele rechten gekregen. Deze laatste vormen in wezen de kern van de verzorgingsstaat. In dit artikel wordt de notie 'burgerschap' in verband gebracht met arbeid en de veranderende positie daarvan in de maatschappij. Voor het realiseren van burgerschap zijn nieuwe combinaties van betaalde en onbetaalde arbeid nodig.

Inleiding

De nieuwe sociale rechten in het kader van de verzorgingsstaat hielden primair een recht op inkomen in als men niet (meer) bij machte was zelf een inkomen te verwerven. De toenmalige Staatscommissie Van Rhijn — belast met de voorbereiding van het na-oorlogse stelsel van sociale zekerheid — formuleerde dit tijdens de Tweede Wereldoorlog in Londen op de volgende wijze: 'De gemeenschap georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen' (De Gier, 1987).

Het laatste gedeelte van deze formulering wijst in de richting van de eigen verantwoordelijkheid van de burgers om door betaalde arbeid in het eigen onderhoud te voorzien. Later, in de herziene Grondwet van 1983 erkende echter ook de overheid op het vlak van arbeid verantwoordelijkheid te bezitten door in artikel 19 — naast regelstelling ten aanzien van medezeggenschap, rechtspositie en vrije keuze van arbeid — de bevordering van voldoende werkgelegenheid als voorwerp van overheidszorg op te nemen (de bevordering van

voldoende en volwaardige werkgelegenheid was overigens al langere tijd een centrale doelstelling van de sociaal-economische politiek). Het jaar 1983 geldt als een voorlopig eindpunt van de ontwikkeling van sociale rechten, omdat deze toen een plaats kregen in de herziene Grondwet. De jure was burgerschap in burgerlijke, politieke en sociale zin van alle burgers vanaf dat moment compleet. Te meer daar in lijn met de hierboven genoemde sociale rechten inmiddels voor werknemers door middel van afzonderlijke wettelijke regelingen ook gestalte was gegeven aan een minimum aan medezeggenschap en humanisering van de arbeid in hun werksituatie. De Wet op de ondernemingsraden en de Arbeidsomstandighedenwet zijn in dit verband belangrijke verworvenheden.

De traditionele opvattingen over burgerschap kregen daardoor een aanvulling in de zin van een zogenaamd 'secondary system of citizenship' (Marshall, 1950) binnen de muren van de onderneming. De formele vastlegging van de sociale rechten betekende evenwel niet dat burgerschap van alle burgers ook een feit was. Wel waren de juiste voorwaarden ervoor gecreëerd. Bovendien ontstond mede als gevolg van de economische crisis in de jaren zeventig, maar ook door sociale en culturele ontwikkelingen, de laatste jaren met name op de sociale rechten een aanzienlijke druk. De belang-

* Erik de Gier is werkzaam bij de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.

stelling onder politici en sociale partners voor de garantie van sociale rechten buiten en in de onderneming nam enigszins af. Daarnaast steeg de omvang van de werkloosheid sterk waardoor een groeiende groep zijn burgerschap niet langer kon vervolmaken door deelname aan het arbeidsbestel. En tenslotte verdween de burgerschapsidee vrijwel geheel uit de maatschappelijke en politieke discussie.

In dit artikel ga ik nader in op de hierboven kort aangegeven problematiek. Uitgangspunt van mijn betoog vormt de stelling, dat wil een democratische samenleving op den duur levensvatbaar zijn, de garantie van de voorwaarden voor het bereiken van burgerschap niet alleen in politiek, maar zeker ook in sociaal opzicht (buiten en in de onderneming) zonder meer een functioneel vereiste vormt. Een democratische samenleving is daartoe eerst en vooral een 'actieve samenleving'. Arbeid is er in belangrijke mate de sleutel voor het verwerven van inkomen, zelfrespect en de inrichting van het leven. Langdurige verwaarlozing of het negeren van dit gegeven leidt vroeg of laat tot de neergang van de democratie (vgl. Dahrendorf, 1988). Achtereenvolgens spits ik hierna de aandacht toe op een verdere invulling en situering van de burgerschapsgedachte ten opzichte van de wereld van de betaalde arbeid; feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van arbeid en tenslotte de toekomst van het arbeidsbestel.

Het doel van mijn betoog is tweeledig. In de eerste plaats probeer ik enige orde te scheppen in de verwarrende en voor een deel onoverzichtelijke ontwikkelingen in het arbeidsbestel vanuit de invalshoek van burgerschap. In de tweede plaats wil ik een bijdrage leveren aan de mijns inziens dringend noodzakelijke herpolitiserings van de discussie over humanisering van de arbeid; anders gezegd: het 'secondary system of citizenship'.

Burgerschap en arbeidsbestel

De laatste intensieve discussie over burgerschap vond in de jaren vijftig plaats. Een belangrijk inspirator daarvan was de Engelse socioloog T.H. Marshall (Marshall, 1950). Voor hem en anderen berustte burgerschap op de notie van een samenleving van initiatiefrijke en competente burgers, die vanuit een sociale basiszekerheid werken aan de ontplooiing van de eigen mogelijkheden en zich via organisaties inzetten voor de maatschappij. Marshall onderscheidt drie onderdelen aan burgerschap. Dit zijn achtereenvolgens burgerlijke,

politieke en sociale aspecten, die uitkristalliseerden in respectievelijk de 18e, de 19e en de 20e eeuw.

De burgerlijke aspecten betreffen voornamelijk de individuele vrijheidsrechten, het recht op eigendom en dergelijke.

De politieke aspecten bestaan uit passief en actief kiesrecht, terwijl de sociale aspecten betrekking hebben op welzijns- en bestaanszekerheidsrechten, zoals het recht op onderwijs en sommige sociale diensten om als burger ook daadwerkelijke te kunnen functioneren.

De ontwikkeling van burgerschap valt in de tijd gezien samen met de groei van het kapitalisme. Burgerrechten in de ruime zin van het woord blijken onmisbaar in een op concurrentie gebaseerde markteconomie. Ze zijn in belangrijke mate zelfs functioneel.

Kenmerkend voor de ontwikkeling van het kapitalisme is het verval van traditionele, zekerheidsverschaffende verwantschapsverbanden door de toenemende arbeidsverdeling en specialisatie (Wilensky en Lebaux, 1965). De overgang van zelfvoorzienende gemeenschappen naar individuele arbeid in loondienst van mannen, vrouwen en kinderen versterkte de noodzaak van collectieve sociale regelingen ten aanzien van inkomen en arbeid. Daarnaast zijn maatschappelijk-culturele ontwikkelingen bepalend voor een meer precieze invulling van burgerschap. De opvattingen van Marshall bijvoorbeeld getuigen achteraf wellicht van een te optimistische visie op de vormgeving van burgerschap in de direct na-oorlogse periode. Hij gaat grotendeels voorbij aan de mogelijkheid dat niet alle burgers zullen zijn te motiveren tot burgerschap als de formele mogelijkheden daarvoor aanwezig zijn. Bovendien is zijn invulling van burgerschap nog voornamelijk geënt op het traditionele kostwinnerspatroon (man werkt en vrouw zorgt voor het gezin). Een moderne invulling van burgerschap vergt ten minste op deze twee punten aanvulling en correctie.

Een belangrijke historische gebeurtenis in de ontwikkeling van sociale rechten is de revolutie van 1848 in Parijs (Donzelot, 1984). De directe confrontatie tussen koning en volk in dat jaar leidde tot het opnemen van een recht op arbeid in de grondwet van de nieuwe Tweede Republiek. Het ging daarbij niet zozeer om arbeid als zodanig, maar om het creëren van een samenbindend intermediair kader tussen staat en burgers, dat tot dat moment ontbrak. Er werd bewust een integratieve

sociale ruimte gevormd tussen staat en burgers, met arbeid als het centrale bindende element.

Over een dergelijke betekenis van arbeid voor het functioneren van de nieuw ontluikende democratische samenlevingen had kort voor 1848, na een reis naar Amerika (voor hem het Mekka van de democratie), de Franse politicus en socioloog Tocqueville reeds berhartenswaardige opmerkingen gemaakt (Tocqueville, 1981: deel 2). Hij constateerde dat de maatschappelijke betekenis van arbeid in een egalitaire democratie, in tegenstelling tot aristocratische samenlevingen, over een breed front toenam. Maatschappelijke gelijkheid in al zijn facetten viel slechts vorm te geven door alle burgers een actieve rol te laten vervullen in het maatschappelijk voortbrengingsproces. De feitelijke toename van de arbeidsdeling maakte daarnaast de inbreng van vele burgers noodzakelijk.

Op deze wijze vervulde betaalde arbeid een belangrijke integratieve functie in egalitaire (democratische) samenlevingen. Tocqueville was er van overtuigd dat, mede als gevolg van de Franse Revolutie van 1789, de aristocratische samenlevingen in Europa op hun laatste benen stonden en dat de democratie ook daar onafwendbaar zou zijn. In dezelfde lijn heeft later ook Durkheim (1893) de betekenis van arbeid als intermediair en integrerend fenomeen onderstreept (Durkheim, 1960). Hij zag een grote rol weggelegd voor corporatistisch georganiseerde arbeidsassociaties. Deze dienden in de plaats te komen voor de vervallen traditionele verbonden, om te voorkomen dat de samenleving door normloosheid (anomie) uiteen zou vallen.

In onze eeuw tenslotte kwam de integrerende betekenis van arbeid pregnant naar voren als gevolg van de ontredde door de twee wereldoorlogen en de economische crisis gedurende de jaren dertig. Dit leidde op basis van ideeën van onder anderen Keynes en Beveridge tot een streven naar 'full employment' in het sociaal-economisch beleid na 1945 in de westerse industrielanden.

Samengevat was arbeid niet alleen noodzakelijk uit puur economische gronden. Sociologische en sociaal-psychologische redenen waren minstens even belangrijk uit het oogpunt van het functioneren van een gezonde democratische samenleving. Arbeid leverde anders gezegd tevens een bijdrage aan de idealen van de Verlichting, te weten 'Bildung' en emancipatie; en maakte mede daardoor burgerschap mogelijk. 'Bildung' kan met Van

Santen worden omschreven als: 'innerlijke beschaving, beschaving van primaire affecten, terugdringing van zelfzucht, aanvaarding van plichten en discipline'. Het Bildungsproces zelf dient achtereenvolgens gestalte te krijgen tijdens de primaire opvoeding (het gezin), de intellectuele vorming (het onderwijs) en in de maatschappij (arbeid) (Van Santen, 1985). Emancipatie heeft betrekking op het opheffen van achterstanden van achtergebleven of uitgesloten groepen ter verbetering van levenskansen; dat wil zeggen 'a set of entitlements and provisions' (Dahrendorf, 1988).

Uit deze korte weergave van de historische ontwikkeling van burgerschap valt af te leiden dat het daarbij niet alleen maar ging om het verschaffen van rechten aan burgers. Essentieel was ook de relatering van plichten aan rechten. Meer specifiek ontstonden er ten aanzien van sociale (grond-) rechten in de loop van de tijd feitelijke en/of morele verplichtingen van de burgers onder meer om onderwijs te volgen (leerplicht), betaalde arbeid te verrichten, belasting te betalen en financieel bij te dragen aan de kosten van de nieuwe sociale zekerheidswetten.

Sociale uitsluiting

Leek het er in de jaren zeventig op dat in de voorwaardenscheppende sfeer burgerschap ten aanzien van arbeid nagenoeg was gerealiseerd, inmiddels is er evenwel een trend zichtbaar die – althans voor een deel van de werknemers – in de tegenovergestelde richting wijst. Deze trend duid ik aan als een tendens tot sociale uitsluiting (exclusie). Deze krijgt allereerst gestalte door langdurige uitsluiting van een omvangrijk deel van de beroepsbevolking uit het arbeidsproces. De uitsluiting is voornamelijk het gevolg van economische en technologische ontwikkelingen. Daarnaast zijn maatschappelijk-culturele en politieke ontwikkelingen van betekenis, zoals minder steun voor verticale herverdeling en accentuering van de eigen verantwoordelijkheid (De Gier, 1988). Kwetsbare categorieën zijn langdurig werklozen, arbeidsongeschikten, laagopgeleide ongehuwde vrouwen met kinderen, jongeren, ouderen en leden van minderheidsgroeperingen.

Deze uitsluitingstendens doet structureel afbreuk aan de mogelijkheden van juist op inclusie gericht burgerschap van alle burgers.

Opmerkelijk is dat het proces van sociale uitsluiting niet beperkt blijft tot Nederland, maar in vergelijkbare zin ook optreedt in andere geïndustria-

liseerde landen. In sommige landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is zelfs sprake van het ontstaan van een zwaar gedepriiveerde onderklasse in de ghetto's van de grote steden (o.a. Dahrendorf, 1988).

De problematiek van sociale uitsluiting is niet nieuw. Wie herinnert zich bijvoorbeeld niet de discussie over het ontstaan van een zogenaamde dubbele arbeidsmarkt in de jaren zeventig (Valkenburg en Vissers, 1978). Kenmerkend voor dit type arbeidsmarkt was het ontstaan van twee min of meer hiërarchische segmenten op de arbeidsmarkt. De primaire arbeidsmarkt bestond uit vaste, goed betaalde en kwalitatief aantrekkelijke banen. Het secundaire segment daarentegen werd gevuld door de weinig aantrekkelijke en minder vaste banen. Vooral minder goed opgeleide werknemers en werknemers afkomstig uit etnische minderheidsgroepen zouden in toenemende mate het secundaire segment gaan bevolken. Zo ontstond een beeld van een duaal arbeidsbestel.

Hoewel de arbeidsmarkt in ons land destijds zeker trekken vertoonde van een dubbele arbeidsmarkt, was in de jaren zeventig van een vergaand gesegmenteerde arbeidsmarkt nog geen sprake. Bestaande sociale ongelijkheden in het arbeidsbestel trachtte men primair op te vangen door een ruim geformuleerd streven naar humanisering van de arbeid (De Gier en Vrooland, 1981). Door de onverwacht sterke stijging van de werkloosheid aan het begin van de jaren tachtig zwakte de politieke en beleidsmatige interesse in humanisering van de arbeid af. Er kwam een nieuwe belangstelling voor de segmenteringsproblematiek; zij het in enigszins andere bewoordingen. Sociaal-wetenschappelijke onderzoekers spreken bijvoorbeeld over het optreden van nieuwe armoede, terwijl politici ter linker zijde het ontstaan van een maatschappelijke tweedeling signaleren (Berghman, Muffels en De Vries, 1988; Arts, 1985).

In tegenstelling tot traditionele armoede heeft nieuwe armoede niet meer alleen betrekking op het biologisch kunnen overleven in een samenleving. Het is veeleer een proces van sociale uitsluiting, waarbij de getroffen langdurig — ook in sociaal-psychologische zin — aan de maatschappelijke zijlijn terechtkomen. Het spreken over een maatschappelijke tweedeling sluit hierbij aan en heeft voornamelijk betrekking op het ontstaan van een grote groep kansarmen naast een re-

latief krimpende groep van kansrijken.

De eerste indruk die men aan het bovenstaande overhoudt, is het optreden van een vrij plotselinge breuk in een langdurige positieve ontwikkeling naar volledig burgerschap, zo ongeveer aan het begin van de jaren tachtig. Toch is er bij nadere beschouwing sprake van een proces dat al veel eerder in gang is gezet. Dit is goed te illustreren aan de hand van de uittredingscijfers van oudere werknemers uit het arbeidsproces. Een vergelijking van Nederland, Zweden en de Verenigde Staten laat zien dat een uittredingstrend van oudere werknemers in feite al sedert het begin van deze eeuw in deze drie landen plaatsvindt (Blomsma en De Vroom, 1988). Tussen de eeuwwisseling en 1970 daalde de arbeidsparticipatie van mannen van 65 jaar en ouder gestaag (in VS en Zweden van ca. 63 procent naar 25 procent, Nederland van 57,8 procent in 1909 tot 11,4 procent in 1971). De uittredingsleeftijd kwam daarbij voorlopig te liggen omstreeks het 65e levensjaar. De participatie van vrouwen 65+ vormde in de drie landen nauwelijks een factor van betekenis.

Vanaf ongeveer 1970 is de arbeidsparticipatie van mannen van 65 jaar en ouder in de drie landen nog verder gedaald (Nl. 1971: 11,4 procent, 1985: 4 procent; ZW. 1970: 26,9 procent, 1985: 11 procent, VS 1970: 25,7 procent, 1985: 10,3 procent). Opmerkelijk is voorts dat de arbeidsparticipatie van mannen tussen 55 en 64 jaar eveneens sinds enige tijd afneemt waardoor de feitelijke uittredingsleeftijd van oudere werkende mannen gedurende de afgelopen jaren beneden de 65 jaar is komen te liggen (in de nabije toekomst behoort een afzwakking of zelfs omkering van deze ontwikkeling tot de mogelijkheden vanwege het door ontgroening afnemende aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt).

Wie vervolgens kijkt naar de toetredingskant van de arbeidsmarkt ziet dat daar sprake is van een meerjarige ontwikkeling van intrede op een steeds hogere leeftijd (Rein en Freeman, 1988). Jongeren volgen steeds langer dagonderwijs of stromen door naar beroepsopleidingen en universiteiten. Per saldo is er sprake van een krimp van de actieve beroepsbevolking door intrede op een gemiddeld oudere leeftijd en vervroegde uittreding van oudere werknemers.

Zo blijkt in Nederland de bevolking inmiddels uiteen te vallen in een ongeveer even groot werkend en niet-werkend deel. In 1985 behoorde slechts 52,3 procent van de bevolking van 15 jaar

en ouder tot de werkende bevolking. (Zweden: 83,7 procent). Overigens is de hierboven beschreven ontwikkeling uit het oogpunt van sociaal burgerschap voor een deel ook als positief te waarderen. Een produktieve bijdrage aan de economie behoeft immers geen leven lang te duren.

Een andere interessante indicator in dit verband is de ontwikkeling van de werkloosheid en meer in het bijzonder de langdurige werkloosheid. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en Zweden, maar in overeenstemming met enkele andere Europese geïndustrialiseerde landen (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) kent Nederland een relatief hoog percentage werkloosheid (ongeveer 10 procent; OECD, 1988). Afhankelijk van de definities die men hanteert, bestaat de geregistreerde werkloosheid in 1987 uit 460.000 tot ruim 700.000 personen (WRR, 1987a). Ongeveer de helft van dit aantal behoort tot de categorie langdurig werklozen, ofwel is langer dan een jaar werkloos. Ongeveer 250.000 personen (eenderde deel) zijn langer dan twee jaar werkloos (1985). Belangrijk is dat naarmate mensen langer werkloos zijn de kansen om uit te stromen uit het werklozenbestand sterk afnemen. In 1985 was de kans om binnen een jaar uit te stromen wegens het vinden van een baan ongeveer 38 procent voor diegenen die korter dan één jaar werkloos waren, terwijl de uitstroomkans van zeer langdurig werklozen (dat wil zeggen langer dan drie jaar werkloos) ongeveer 15 procent bedroeg.

De categorie langdurig werklozen (langer dan een jaar werkloos) bestaat voor het grootste deel uit mensen die een minimum sociale uitkering ontvangen. Het betreft naast oudere werknemers vaak ongehuwde vrouwen met kinderen, leden van etnische minderheidsgroepen e.d. Bij hen cumuleren in veel gevallen meerdere negatieve kenmerken, zoals een lage opleiding, een laag inkomen, een relatief minder goede gezondheid, minder goede huisvesting en tijdens het actieve arbeidsleven minder goede arbeidsomstandigheden (De Gier, 1986). De vraag is natuurlijk of de hier geschetste marginalisering van langdurig werklozen een duurzame aangelegenheid is. Het is in elk geval geen makkelijk oplosbaar probleem. Ook als de arbeidsmarkt in de nabije toekomst aantrekt, laat het zich aanzien dat er een flinke restcategorie overblijft, bestaande uit een harde kern van zeer langdurig werklozen.

Zonder de pretentie te hebben een uitputtend

kwantitatief beeld te schetsen, kan tenslotte niet voorbij worden gegaan aan het probleem van de omvangrijke verborgen werkloosheid. Door dit verschijnsel is de werkloosheid in werkelijkheid een flink stuk groter dan het officiële aantal geregistreerden. De verborgen arbeidsreserve tussen 15 en 65 jaar bestaat uit verschillende categorieën, zoals de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, personen met een baan die op zoek zijn naar een baan met langere arbeidsduur, niet geregistreerde huisvrouwen die betaald werk willen en ontmoedigen. De totale omvang bedraagt meer dan een miljoen personen.

Naast de kwantitatieve zijn ook de kwalitatieve ontwikkelingen van betekenis. Aangenomen mag worden dat de kwaliteit van het werk van sommige groepen werknemers de laatste jaren er niet beter op is geworden. Vooral zij, die in het secundaire segment verkeren, lopen risico's. Meer dan in het recente verleden wordt hun arbeidsplaats bedreigd door de toenemende flexibilisering van arbeidscontracten en arbeidsvoorwaarden (Offe, 1985; WRR, 1987a), ondanks het gegeven dat flexibilisering voor een deel inspeelt op de individualiseringstrend in de samenleving. Degenen die van het laatste het meest profijt hebben zijn vermoedelijk de beter opgeleide tweeverdieners. Voor het overige is flexibilisering van arbeid vooral gericht op een soepeler inschakeling en/of uitschakeling van de factor arbeid in het arbeidsproces. Het is een strategie die kan leiden tot verdere segmentering van de arbeidsmarkt.

Ook de opvattingen en attitudes van werknemers over de veranderingen die plaatsvinden ten aanzien van arbeid zijn in dit kader van betekenis. Uit diverse onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat langdurige werkloosheid weinig afdoet aan de arbeidsmotivatie. Tussen 1974 en 1982 zouden werklozen zelfs sterker op arbeid georiënteerd zijn geraakt (SCP, 1986). In termen van zoekgedrag heeft 85 procent van de langdurig werklozen in het laatste jaar van de werkloosheid naar werk gezocht. Ruim 70 procent heeft ook daadwerkelijk gesolliciteerd (Kloosterman, 1987). Daarnaast zijn er uit recent onderzoek aanwijzingen dat desondanks vooralsnog een klein deel van de langdurig werklozen de neiging heeft zich geheel van de arbeidsmarkt af te wenden. Dit betreft in hoofdzaak laag opgeleiden zonder arbeidsverleden of zeer langdurig werklozen (vgl. Van Kooten en Van Voorden, 1987; Bouwman, Van Kooten en Van Voorden, 1988).

Op grond van criteria die betrekking hebben op de opstelling van werklozen ten aanzien van bestaande arbeidsvoorzieningsinstrumenten onderscheidt Ter Huurne in de regio Rijnmond drie groepen langdurig werklozen, te weten: actieven (57 procent), passieven (21 procent) en afwijzers (22 procent) (Ter Huurne, 1988). Vooral de twee laatste groepen zijn in dit opzicht van betekenis. Hun 'coping behaviour', dat wil zeggen de wijze van omgaan met werkloosheid en de daarmee gepaard gaande problemen, wijkt af van de zogenaamde actieven. De passieven zijn overwegend gedemotiveerd en geloven niet meer in arbeidsinpassing. Datzelfde geldt ook voor de afwijzers, maar deze laatste groep heeft bovendien de situatie van werkloosheid geaccepteerd en heeft de arbeidsmarkt de rug toegekeerd. De gemiddelde leeftijd van de afwijzers ligt relatief laag en bedraagt ongeveer 32 jaar.

De neiging om zich van de arbeidsmarkt af te keren is een tamelijk nieuw gegeven. Het proces van sociale uitsluiting krijgt er daardoor in ons land een nieuwe scherpere dimensie bij.

Samengevat zijn er diverse aanwijzingen dat er een, voor een deel sluipend, proces van sociale uitsluiting van grote groepen werknemers en burgers plaatsvindt. Deze marginalisering van een deel van de bevolking doet afbreuk aan mogelijkheden van een effectief burgerschap van allen. Beschikt men over bepaalde negatieve kenmerken, zoals oudere leeftijd, gescheiden vrouw met kinderen, behorend tot een etnische minderheid dan is de kans groot dat men vroeg of laat getroffen wordt door sociale uitsluiting. Een dergelijke marginalisering blijft niet beperkt tot het verlies van betaald werk alleen. Het begint vaak met minder aangenaam werk of zelfs het geheel ontbreken van arbeidservaring (ongeveer 20 procent van de werklozen tussen 25 en 39 jaar heeft nog nooit gewerkt. Vgl. Ter Huurne, 1988) en culmineert vervolgens in vele gevallen in een relatief slechtere gezondheid en welbevinden.

De tendens tot sociale uitsluiting verenigt kenmerken in zich van zowel segmentering van de arbeidsmarkt als het ontstaan van een maatschappelijke tweedeling.

Uitgaande van het gegeven dat een eventuele hoge economische groei niet vanzelf zal leiden tot een structurele omkering van de uitsluitingstendens kan een 'actieve samenleving' in de nabije toekomst alleen maar gestalte krijgen door een verruiming van de sociale dimensie van burgerschap

voor allen.

Naar de 'actieve samenleving'

Sociale uitsluiting is niet of zeer moeilijk met conventionele middelen tegen te gaan. Anders dan onlangs de WRR ben ik – mede op grond van het internationale karakter van de uittredingstrend – niet optimistisch over de mogelijkheid dat een economische groei van 4 procent per jaar binnen 10 jaar zal leiden tot een oplossing van de werkloosheid (WRR, 1987b). Bovendien blijft de uitsluitingsproblematiek niet beperkt tot langdurig werklozen.

Wel ben ik het eens met de WRR dat de omvangrijke werkloosheid een maatschappelijk onaanvaardbare zaak is en dat een deel van de oplossing in de dienstensector ligt. Daarnaast is nog iets anders nodig en dat is een fundamentele wijziging in de manier van kijken naar het fenomeen arbeid.

Op dit moment is betaalde arbeid een schaars goed. Alleen economisch produktieve arbeid verdient zichzelf terug. Dat betekent dat tal van maatschappelijke behoeften onvervuld blijven (De Swaan, 1986; Achterhuis, 1988). In tegenstelling tot in vroeger dagen kan arbeid daardoor niet meer de noodzakelijke intermediaire integratieve functie vervullen tussen staat en burgers. Burgerschap als ideaal van een democratische samenleving is daardoor nog maar ten dele realiseerbaar.

Het is opmerkelijk dat dit probleem momenteel niet gepolitiseerd is. Nog steeds gaan beleidsmakers, politici en sociale partners ervan uit dat sociale uitsluiting geen groot maatschappelijk probleem vormt en dat bovendien de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk (met conventionele middelen) een kwestie van tijd is. Dat is eenzijdig. Op den duur kan een dergelijke houding zelfs leiden tot een verergering van het probleem. De noodzaak van een verandering van het paradigma dat overheid, politici en het bedrijfsleven hanteren ten aanzien van arbeid en werkgelegenheid is urgent. Er zal een gedeeltelijke 'reframing' moeten plaatsvinden van hun opvattingen ter zake (Rein en Schön, 1987). Uitgangspunt van deze 'reframing' dient te zijn dat arbeid een maatschappelijk goed bij uitstek is dat een wezenlijke bijdrage levert aan de noodzakelijke integratie van een democratische samenleving. Op geen of weinige andere manieren is sociale integratie in de nabije toekomst zonder dwang te bereiken en te stabiliseren. Dat betekent niet dat arbeid op dezelfde manier georganiseerd zal moeten blijven als in de afgelopen decennia.

Integendeel, er zal een herdefiniëring van de begrippen arbeid en volledige cq. volwaardige werkgelegenheid moeten komen. Deze moet een vermaatschappelijking impliceren van het gangbare arbeidsbegrip. Dat houdt niet alleen aandacht in voor de economisch produktieve arbeid, maar tevens opwaardering van op dit moment niet betaalde arbeid, zoals vrijwilligerswerk en huishoudelijke arbeid.

Wie kijkt naar de maatschappelijke realiteit ziet dat arbeid in de samenleving door vele burgers al lang niet meer eenzijdig wordt ervaren als formeel betaalde arbeid. Ongeveer een kwart tot de helft van de Nederlandse bevolking van 17 jaar en ouder verricht bijvoorbeeld wel eens vrijwilligerswerk (Nimawo, 1987). Daarnaast is er een uitgebreid zwart circuit gegroeid. Schattingen over de omvang daarvan variëren sterk. Feige bijvoorbeeld schatte voor de tweede helft van de jaren zeventig de omvang van de Amerikaanse 'underground economy' tussen de 16 en 27 procent (Feige, 1981). De omvang van de Nederlandse zwarte economie wordt geschat op in totaal 16 tot 21 miljard gulden (ISMO, 1984/85).

Hoewel hierop diverse beleidsreacties mogelijk zijn, zoals het stimuleren van economische groei en optimale marktwerking (bijvoorbeeld de Verenigde Staten) versus het creëren van tal van scholings- en werkinpassingsvoorzieningen (Zweden), lijkt het verstandig in positieve zin rekening te houden met de bovengenoemde gegevens. Dat betekent dat zowel de vrijwillige arbeid als de arbeid in het informele circuit veel meer dan tot nu toe zouden moeten worden verbonden met het circuit van de betaalde arbeid. Als randvoorwaarde moet gelden dat de allocatiefunctie van de arbeidsmarkt zo optimaal mogelijk in tact blijft. Hoe kan anders gezegd 'full employment' worden bereikt zonder afbreuk te doen aan de werking van onze economische orde en meer in het bijzonder de internationale concurrentiepositie van Nederland (vgl. ook Kalma, 1988)?

'Full employment' houdt in dit geval een actieve participatie van alle burgers in, in zowel het economische als het maatschappelijke leven. Doel is het dichterbij brengen van de 'actieve samenleving', ... 'in which government policies should help as many people as possible to participate fully in economic and social life. Paid employment in the market is the principal form of such activity, but is now taking new and varied forms' (Gass, 1988).

Kernpunt van het nieuwe beleid van overheid en bedrijfsleven moet zijn het vormgeven van nieuwe creatieve combinaties van betaalde en niet-betaalde arbeid door middel van een vergaande herverdeling van beide. Dit zal moeten leiden tot een verschuiving van overwegend reactief, symptoombestrijdend beleid naar preventief beleid waarmee vooral kwetsbare werknemers in de samenleving geïntegreerd kunnen blijven. In hetzelfde kader zijn 'remedial services' van betekenis, om vaardigheden en motivaties van werknemers op peil te kunnen houden.

In de toekomst zullen dergelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot een toenemende vraag naar arbeid en vooral ook tot een nieuwe situatie van volledige en volwaardige werkgelegenheid. Dat wil zeggen een diversiteit van combinaties van arbeid, arbeidstijd, educatie en andere activiteiten in de privésfeer. In dit perspectief valt tevens invoering van een (gedeeltelijk) basisinkomen voor iedereen, dan wel voor alle economisch niet-actieven te overwegen (vgl. WRR, 1985; De Gier, 1987). Met name een basisinkomen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het doorbreken van de huidige veel te stringente grenzen tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Maar het is uit overwegingen van burgerschap en sociale rechtvaardigheid slechts aanvaardbaar als het niet alleen als een individueel recht wordt opgevat. Ontvangers van een basisinkomen moet ook bereid zijn gedurende een bepaalde tijd vrijwillig publieke, dienstverlenende arbeid te verrichten ten behoeve van de samenleving.

Samenvattend kan op de hiervoor omschreven wijze de klassieke twee-éénheid tussen arbeid en 'citizenship' in een nieuw en aan de eisen des tijds aangepast evenwicht worden gebracht. Burgerschap in sociale (naast politieke) zin valt dan opnieuw in beginsel voor alle burgers te realiseren, met als gevolg een versterking van de democratie. De af te leggen weg is lang en vol met voetangels en klemmen maar het ontstaan van de nieuwe sociale ongelijkheid door sociale uitsluiting van vele burgers vergt evenwel een gedurfd zoeken van alle betrokkenen naar nieuwe mogelijkheden voor 'full employment'. Een daadwerkelijke humaan arbeidsbestel ligt eerst dan in het verschiet.

Literatuur

- Achterhuis, Hans (1988), *Het rijk van de schaarste. Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, Ambo, Baarn.
- Arts, W., en W. Ultee (1985), 'Tussen radicalisering en apathie; maatschappelijke tweedeling als sociaal-wetenschappelijk probleem', *Economisch Statistische Berichten*, blz. 183-187.
- Berghman, J.R., Muffels en A. de Vries (1988), 'Armoede en armoede-onderzoek in de EG', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 2, blz. 15-26.
- Blomsma, Martin, en Bert de Vroom (1988), *Vervroegde uitbreiding internationaal beschouwd. Een onderzoek naar de positieve relaties tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt*, HRWB, 's-Gravenhage.
- Bouwman, A.W., G. van Kooten en W. van Voorden (1988), *Werkraat onder de loep. Analyse van een samenwerkingsverband van het Gewestelijk Arbeidsbureau en de Gemeentelijke Sociale Dienst te 's-Gravenhage*, Eburon, Delft.
- Dahrendorf, Ralph (1988), *The modern social conflict. An essay on the politics of liberty*, Weidenfeld & Nicholson, London.
- Donzelot Jacques (1984), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, Paris.
- Durkheim, Emile (1960), *De la division du travail social*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Feige, E.L. (1981), 'Onzichtbare sector en macro-economie', *Economisch Statistische Berichten*, blz. 980-984.
- Gass, James R. (1988), 'Towards the Active Society', *The OECD-Observer*, 152, June-July, blz. 4-8.
- Gier de, H.G., en V.Chr. Vrooland (1981), 'Sociale politiek op een tweesprong', *Economische Statistische Berichten*, blz. 1056-1062.
- Gier de, Erik (1986), *Welzijn en bestaanszekerheid. De leefsituatie van de lage inkomensgroepen 1980-1985*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Gier de, H.G. (1987), *Voor alle zekerheid. Sociaal beleid in maatschappelijk-cultureel perspectief*, Vuga, 's-Gravenhage.
- Gier de, Erik (1988), *Tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. Over de noodzakelijke herijking van het sociale en culturele beleid*, HRWB, 's-Gravenhage.
- Huurne ter, A.G. (1988), *Zeer langdurige werkloosheid in de regio Rijnmond*, IVA, Tilburg.
- ISMO (1985), *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*, TK 1984-1985, 17050, nr. 35.
- Kalma, Paul (z.j.), *Het socialisme op sterk water. Veertien stellingen*, Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Kloosterman, R.C. (1987), *Achteraan in de rij. Een onderzoek naar factoren die (her)intreding van langdurig werklozen belemmeren*, twee delen, OSA, 's-Gravenhage.
- Kooten van, G., en W. van Voorden (1987), *Een analyse van de non-respons van enige categorieën werklozen in Dordrecht*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NIMAWO (1987), *Onderzoeksvoorstel databasis vrijwilligerswerk in de hulp- en dienstverlening*, NIMAWO, 's-Gravenhage.
- OECD (1988), *OECD in figures. Statistics on the member countries*, OECD, Paris.
- Offe, Claus (1985), *Disorganized Capitalism*, Polity, Cambridge.
- Rein, Martin, en Christopher Freeman (1988), *The Dutch Choice*, HRWB, 's-Gravenhage.
- Rein, Martin en Donald A. Schön (1986), 'Frame-reflective policy discourse', *Beleidsanalyse*, nr. 4, blz. 4-18.
- Santen van, A.J. (1985), *Arbeid, plicht en vrijheid*, SUN, Nijmegen.
- SCP (1986), *Enige aspecten van arbeid in de toekomst. Een verkenning tot het begin van de jaren negentig*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Swaan de, A. (1986) 'Werkloosheid als sociale verkwisting', *Intermediair*, nr. 5, blz. 1-9.
- Tocqueville de, Alexis (1981), *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Garnier-Flamarion, Paris.
- Valkenburg, F.C., en A.M.C. Vissers (1978), *Theorie van de dubbele arbeidsmarkt*, IVA, Tilburg.
- Wilensky, Harold L., en Charles N. Lebaux (1965), *Industrial society and social welfare*, The Free Press, New York/London.
- WRR (1985), *Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- WRR (1987a), *Aktiverend arbeidsmarktbeleid. Rapporten aan de regering (33)*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- WRR (1987b), *Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar. Rapporten aan de regering (29)*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.