

Werkgelegenheidsbeleid of werkverschaffing?

het einde van een doorschuifproces

J. A. A. van Doorn

Wat insiders al langer wisten of konden weten, is met een schok tot het grote publiek doorgedrongen: er is een hardnekkige en groeiende werkloosheid waartegen geen kruid gewassen lijkt. De overheid toont zich machteloos, de deskundigen geven toe geen oplossing te zien, werkgevers en werknemers spelen elkaar naar goed gebruik de zwarte piet toe, maar allen zijn eenstemmig in hun ongerustheid over de ernst van de toestand.

Het ontbreekt niet aan pogingen tot verklaring. Volstrekt voorspelbaar wijzen de werkgevers op de gestegen loonkosten, de werknemers op de versnelde vervanging van mensen door machines. De eerstgenoemden wensen daarom matiging van de loonstijging, de tegenspelers roepen om meer breedte-investeringen. Tesaamen wijst men op het gestegen energiekostenpeil dat stimuleert tot een zoeken naar volstrekt tegengestelde alternatieve energiebronnen: windmolens of atoomcentrales.

De meeste reacties leveren weinig of niets nieuws op. Ze geven blijk van een zich neerleggen bij economische wetten en een snel vergeten van radicale voornemens die eerder, toen de linkse drie in de oppositie waren, veel oor vonden. Men weet eigenlijk weinig anders te doen dan de economische motor weer sneller te laten draaien, volgens het oude principe dat meer bestedingen de productie vergroten, dat consumeren dus een goede zaak is en produceren eveneens, gezien het effect op de werkgelegenheid. Het enthousiasme voor de economische groei-afremming van de Club van Rome is als bij toverslag verdwenen; menig linkspolitiek ideaal is in de laatste maanden tot nader order uit de markt genomen.

Het is duidelijk dat een dergelijke zig-zag-koers te maken heeft met een te grote afstand tussen wensen en werkelijkheid, tussen leer en leven. Toch gaat het te ver nu maar meteen weer over te gaan tot de orde van de dag, alsof niet in de afgelopen jaren discussies en tendenties zichtbaar zijn geworden die minstens wantrouwen zouden moeten zaaien onder degenen die verder willen komen dan de zoveelste analyse in termen van lonen en prijzen, groei en inflatie. Het moet mogelijk zijn een andere ingang te vinden.

In deze bijdrage wordt een poging gewaagd het huidige werkloosheidsvraagstuk primair te definiëren als een vraagstuk van arbeidsverdeling. Dat wil zeggen: benaderd onder het gezichtspunt van

een onvermijdelijk te veel aan arbeidskrachten bij een dalende vraag naar arbeid, met name als gevolg van de gebrekkige verdeling van werk over de beschikbare arbeidskracht. Tevens wordt de stelling uitgewerkt, dat deze gebrekkige arbeidsverdeling tot nog toe kon worden versluierd door een beleid van arbeidsverplaatsing, waaraan thans echter een einde begint te komen bij gebrek aan doorschuifmogelijkheden. Uit een dergelijke benaderingswijze vloeit voort dat niet het scheppen van nog meer arbeidsplaatsen soelaas kan bieden maar het hervreiden van de beschikbare arbeidsplaatsen en zelfs een vermindering van de arbeidsinspanning als geheel.

Met andere woorden: de stelling wordt geponereerd dat het tijd wordt met betrekking tot de arbeidsmarkt het manipuleren van de vraagzijde — uitbreiding van werkgelegenheid — in sterke mate aan te vullen met een manipuleren van de aanbodzijde: de beschikbare mankracht.

1 Enkele feiten en onderscheidingen vooraf

Tien jaar geleden waren wij gewend aan een geregistreerde werkloosheid die de 30.000 of 40.000 niet te boven ging; momenteel zijn wij volgens officiële ramingen snel op weg naar de 180.000.

Naast deze zogeheten *geregistreerde* werkloosheid is er echter een eveneens gestegen en omvangrijke *verhulde* werkloosheid, die bestaat uit de aantallen personen die als gevolg van ziekte of andere vormen van arbeidsongeschiktheid niet in het arbeidsproces zijn ingeschakeld. Telt men hen bij de geregistreerde werklozen dan staan volgens recente schattingen 800.000 mannen en vrouwen buiten spel, d.w.z. een vijfde van alle werknemers. Volgens insiders zijn niet onbelangrijke aantallen hier-

J. A. A. van Doorn (1925) is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, faculteit der sociale wetenschappen.

Recente publicaties: *Met man en macht*: sociologische studies over maatschappelijke mobilisatie (1973); *Crisis of pseudo-crisis? De dwang der omstandigheden en de ambities der politici*, in: H. J. van de Braak, red., *Crisis op de korrel* (1974).

Adres: Lange Poten 37, Den Haag, telefoon 070-468465

van wel voor arbeid geschikt maar hebben zij zich uit de markt weten te bewegen. Daarbij komen dan nog degenen die momenteel zelfs geen moeite meer doen om aan de slag te komen, zoals scholieren, studenten en vrouwen, die onder betere arbeidsmarktomstandigheden ongetwijfeld een baan zouden trachten te vinden.

Dit is echter niet alles. Naast de genoemde soorten van werkloosheid is er een derde categorie, hier aangeduid met de term *verborgen werkloosheid*, ook te omschrijven als overbezetting van diverse economische sectoren en maatschappelijke diensten. Ook deze kwestie is pas recentelijk in de publieke aandacht gekomen en wel sedert de overheid pogingen begint te ondernemen in te grijpen: de geplande afbouw van het defensie-apparaat, de personeelsstop in de ziekenhuizen — onlangs weer opgeheven — en het restrictief beleid ten aanzien van het wetenschappelijk onderwijs. Aangenomen wordt, en niet zonder reden, dat deze sectoren met aanzienlijk minder mensen toekunnen.

Wie tenslotte het feit op zich laat inwerken dat Nederland een relatief laag percentage werkende (gehuwde) vrouwen kent en dat het beleid is gericht op versnelde inschakeling van vrouwen in het arbeidsproces, zal zich geen ernstige zorgen meer maken over het binnenstromen van duizenden werkloze en moeilijk plaatsbare Surinaamse rijksgenoten. Ze kunnen er gemakkelijk bij, hoort men optimisten zeggen; de pessimisten, ironisch hetzelfde zeggend, kunnen het er hartgrondig mee eens zijn.

Daar wij in het volgende met name aan de verborgen werkloosheid aandacht zullen geven, is het nuttig hierin nader onderscheid te maken. Men kan dan spreken van de algemeen bekende *traditionele* verborgen werkloosheid in 'achterlijke' niet voldoende gerationaliseerde sectoren, zoals in de sectoren van de traditionele landbouw en detailhandel, maar — in contrast hiermee — ook van een veel belangrijker wordende *moderne* verborgen werkloosheid die voorkomt waar als gevolg van de ongreepbaarheid van de werknemer en de onmeetbaarheid van het werk, en in het algemeen door de gebrekkige werking van het marktmechanisme te veel mensen met te weinig werk bezig zijn.

Voorts valt onderscheid te maken tussen zodanige, als *kwantitatieve onderbelasting* te definiëren situaties, en *kwalitatieve onderbelasting*. Met dit

laatste wordt bedoeld dat de betrokkene over meer capaciteiten en vaardigheden beschikt dan zijn taak eist. Minder vriendelijk zou men kunnen spreken van kwantitatieve en kwalitatieve leegloop. Bij gebrek aan harde gegevens is het moeilijk op het stuk van de verborgen werkloosheid tot duidelijke, laat staan gekwantificeerde uitspraken te komen. We zullen vooralsnog genoegen moeten nemen met verspreide indicaties, waarvan de betekenis kan worden gewogen door ze te plaatsen in het kader van een algemene structurele analyse.

2 De stroom door de economische sectoren

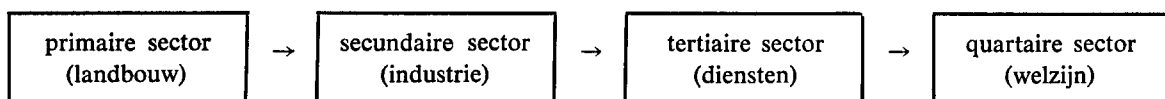
Vooraf enkele beelden. Wie oude foto's van oogstarbeid bekijkt wordt getroffen door de menigte landarbeiders die aan de slag zijn, zo opmerkelijk afwijkend van de huidige wijze van werken: enkele tractorbestuurders op een groot areaal. Iets dergelijks doet zich voor bij vergelijking van oude en nieuwe weg- en waterbouwkundige werken: de machine heeft het werken overgenomen.

In de industrie is het niet anders. Hoe moderner het bedrijf is, des te leger is de fabriekshal. Enorme complexen van productievermogen worden in de staal- en petrochemische industrie met een handvol mensen in werking gehouden, of, beter gezegd, geobserveerd en bewaakt.

Daarentegen zijn de kantoren steeds drukker bevolkt geworden. De kleine handelskantoren en fabrieksbureau's, met een beperkt aantal 'handelsbedienden' en 'klerken' hebben plaats gemaakt voor bouwkolossen die het fabrieksterrein domineren en zelfs de stedelijke centra beheersen.¹ Nog sterker echter wordt de *skyline* van moderne steden in ons land getekend door medische en universitaire instellingen: wie Rotterdam van het zuiden uit nadert, ziet het eerst het torengebouw van de maatschappijwetenschappelijke tak van de Erasmusuniversiteit; wie uit het noorden komt, valt de toren van de medische faculteit het eerst op. Ze overtreffen het Groothandelscentrum, ze zijn gelijkwaardig aan het Bouwcentrum en het nieuwe Shell-hoofdkwartier, architectische symbolen van het laat- of post-industriële tijdperk, waarin een nieuwe universiteit ruimtelijk meer grond inneemt dan een nieuwe fabriek en in ieder geval een groter samenhangend investeringsproject is dan met de meeste industriële ondernemingen het geval pleegt te zijn.

Het is alles de ruimtelijke expressie van een sociaal-economische ontwikkeling die meestal wordt omschreven als de zwaartepunt-verlegging van de primaire sector (voornamelijk landbouw) naar de secundaire (vooral industrie) en thans meer en

meer naar de tertiaire sector van de diensten. Volgens sommigen is zelf een vierde sector aan het ontstaan, omschreven als die van de cultuur of het welzijn.²



Deze zwaartepuntverlegging is kenmerkend voor het proces van sociaal-economische ontwikkeling. Hoe hoger het ontwikkelingspeil, des te kleiner de primaire en des te groter de tertiaire sector. In landen met een dergelijke ontwikkeling — waaronder Nederland — is het aandeel van de bevolking in de agrarische bedrijfstak tot onder, soms ver onder de 10 % gedaald, terwijl de diensten meer dan 50 % van de werkende bevolking bezighouden. Daartegenover staan, in scherp contrast, de zogenaamde on- of onderontwikkelde economieën, met hun volstrekt domineren van de landbouw (tot 80 en 90 %), hun zwakke industrie en licht geconstrueerd dienstverlenend apparaat.

In ons land is de doorstroming nog steeds aan de gang. Na de 'koude sanering' van de landbouw, tevens een geleide afvloeiing van de agrarische bevolking, staat thans die van de middenstand in het centrum. De kantoorarbeid, lang vrijgesteld van de arbeidsbesparende werking van mechanisatie, wordt momenteel getroffen door een versneld streven naar administratieve automatisering. Terwijl de fabrieken leegstromen, lopen de scholen vol: veel langer dan voorheen zijn grotere massa's jeugdigen en halfvolwassenen in het onderwijs opgenomen, dat dientengevolge is gaan behoren tot een belangrijk veld van werkzaamheid en werkgelegenheid.

Voor ons onderwerp is vooral van belang te constateren dat iedere 'hogere' sector, die immers tevens later ontstond en groeide, een belangrijk instromingsgebied is geweest voor de afgestote arbeidsbevolking van de 'lagere' of voorheen dominerende. Zo is de na-oorlogse geforceerde afbouw van onze agrarische beroepsbevolking slechts mogelijk geweest bij gelijktijdige geforceerde uitbouw van

ons industriële apparaat. De politiek van regionale industriespreiding had zelfs ten doel plaatselijk nieuwe werkgelegenheid te scheppen waar deze door de rationalisatie van de agrarische bedrijven ging ontbreken.

Het is opmerkelijk te moeten constateren dat dit beleid een tweede poot heeft gekregen in de vorm van het programma van spreiding van rijksdiensten. Deze zijn inmiddels zo omvangrijk geworden, dat het voor de economische ontwikkeling van de regio de moeite waard is geworden dergelijke diensten erheen te brengen (C.B.S., P.T.T., etc.). Het is een goed voorbeeld van de voortgaande verschuiving in de richting van de tertiaire sector.

In ditzelfde vlak liggen pleidooien tot vestiging van typisch tertiaire instellingen in de regio op grond — of in ieder geval mede op grond — van overwegingen van werkvoorziening. Een kras voorbeeld is de stichting van de nieuwe medische faculteit te Maastricht die niet in de laatste plaats is binnengehaald omdat er voor Zuid-Limburg 'iets moest worden gedaan'.

De eerste algemene stelling is nu, dat de huidige toeneming van de werkloosheid mede het gevolg is van de stagnerende doorstroming van de secundaire naar de tertiaire sector. Het overschot aan arbeid dat uit de industrie wegvloeit, kan niet, en zeker niet tijdig, worden opgevangen in de dienstensector. Dit komt niet alleen door de snelheid van het proces — men kan veel werknemers boven een bepaalde leeftijd bezwaarlijk omscholen — maar ook door de geheel andersgerichte vraag: van kleine boeren en landarbeiders zijn betrekkelijk gemakkelijk industrie-arbeiders te maken, maar van industrie-arbeiders kweekt men maar moeilijk functionarissen in sectoren als onderwijs,

hotelwezen, toeristenindustrie, medische en maatschappelijke dienstverlening e.d.

Een tweede stelling betreft de tertiaire sector zelf; kort en goed komt ze neer op de constatering dat deze sector begint 'vol te lopen'. Zulks komt met name tot uiting in het aanzienlijke overschot aan academici, vooral met diploma's die gericht zijn op het verkrijgen van een functie in de derde sector (juristen, sociologen, psychologen, pedagogen).³

Veel belangrijker is echter naar onze mening het feit dat juist in de derde sector de opname-elasticiteit vrijwel onbeperkt is, hetgeen aanleiding geeft tot de stoute veronderstelling dat hier vaak meer van werkverschaffing dan van werkelijke werkgelegenheid sprake is. Anders gezegd: de expansie van de derde sector is ten dele het gevolg van het royaal accepteren van een aanzienlijk percentage verborgen werkloosheid.

Deze uitspraak betreft zeker niet alle onderdelen van de dienstensector. Een deel daarvan — het oudste — is commercieel georganiseerd en onderworpen aan de druk van marktverhoudingen. Een ander deel is zodanig technisch bepaald — bijv. bij delen van de krijgsmacht, de PTT, de waterstaat e.d. — dat men de relatie tussen vereiste en beschikbare arbeidscapaciteit redelijk goed in het oog en (dus) in de hand kan houden. Maar juist enkele nieuwe gebieden van activiteit wekken twijfels. Het is voor insiders wel duidelijk dat gedeelten van het wetenschappelijk onderwijs uit personeelsoogpunt gezien overbezet zijn; hetzelfde geldt van diverse departementen.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat in deze sectoren in stricte zin niet 'gewerkt' wordt. Maar het feit ligt er dat veel van dit werk niet wordt 'gevraagd' maar wordt 'aangeboden'; niet door een bedrijfsleider wordt geëist, maar door structuur en functioneren van het apparaat mogelijk wordt gemaakt. Men is als het ware elkaars klanten; men bezorgt elkaar werk. De 'output' van de een is 'input' van de ander, zonder dat de 'omgeving' ten dienste waarvan al dit werken gebeurt, veel wijzer wordt. Veel van dit werk is bovendien uiterst pover georganiseerd en gerationaliseerd: veel werk gebeurt te langzaam, te ingewikkeld, dubbel of driedubbel, te detaillistisch en te weinig gecontroleerd.

Soms komen hele nieuwe typen van taakvervulling tot ontwikkeling zonder dat vaststaat of zelfs achteraf wordt bewezen dat er iets wordt gepresteerd

waarmee de samenleving wordt gediend. De enige omvangrijke en onafhankelijke evaluatiestudie die hierover opheldering geeft, laat verbluffende uitkomsten zien.⁴ Terwijl de taakomschrijving en resultatenmeting uiterst vaag en verward zijn, heeft het zogenaamde maatschappelijke opbouwwerk in de afgelopen twintig jaar een enorme vlucht genomen: in 1953 trok de rijksoverheid hiervoor 740.000 gulden uit, in 1960 4 miljoen, in 1958 18.4 miljoen, in 1970 52.8 miljoen, in 1971 72.1 miljoen.⁵

Het is mogelijk en wellicht ook raadzaam dergelijk werk onder te brengen in een vierde sector. Van directe en door betrokkenen gevraagde en verwachte dienstverlening is immers geen sprake. Het gaat om vraagschepping of pogingen daartoe, die ook bij onvoldoende respons van de zijde van het publiek blijven bestaan en groeien. Als gevolg van de financiering van overheidszijde en het streven van overheidsinstanties om bepaalde activiteiten 'van de grond te brengen', ontstaan er gehele takken van activiteit waarom niemand vraagt en waarin slechts weinigen iets zien.

Wie er iets in zien, zijn de werkers zelf. Ze zijn niet zelden aanhangers van beroepsideologieën waarin hun eigen ongrijpbaarheid wordt gerationaliseerd en verdedigd: ze spreken van de noodzaak van creatief werk, ze zijn afkerig van organisatie en controle, van kostenoverwegingen en efficiencymaatstaven. Prestatiedrang is verwerpelijk, democratisering — whatever that may be — het hoogste goed.

Achter de façade van deze opvattingen gaat een grote hoeveelheid verborgen werkloosheid schuil. Zij is kenmerkend voor het post-industriële tijdvak, op gelijke wijze als de traditionele verborgen werkloosheid in het familiebedrijf van landbouw en ambacht kenmerkend was voor het pre-industriële tijdperk. Wat voorheen (nog) niet in aanmerking kwam voor rationalisatie, komt er nu niet meer voor in aanmerking.

De betrokkenen zullen niet gauw protesteren. In feite trekken zij — niet allemaal en niet volledig uiteraard — een modern arbeidsloos inkomen: zoals hun pre-industriële voorgangers door familieleden op de been werden gehouden, zo steunen zij op vaderschap.

Men zou zelfs kunnen zeggen dat deze ontwikkeling een overeenkomst te zien geeft met een ten-

dentie die in de arme landen nog veel sterker is: het overschot aan arbeid wordt zoveel mogelijk in overheidsdienst weggewerkt. De verborgen werkloosheid is onzichtbaar geworden omdat ze is bestreden door een verborgen werkverschaffing.

3 De stroom door de opleidingsstrata

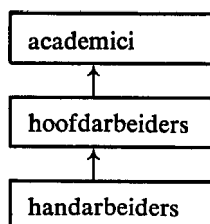
De verplaatsing van arbeid door de genoemde economische sectoren zou men een 'horizontale' beweging kunnen noemen. In hetzelfde tijdsbestek van de afgelopen eeuw is er echter een tweede beweging binnen het arbeidsbestel op te merken, en wel in 'verticale' richting: de geleidelijke verschuiving van handarbeid naar hoofdarbeid, en binnen deze laatste categorie van niet-academische naar academische arbeid.

Deze beweging is eerder opgemerkt en drukker besproken dan de sectoriale doorstroming. Al in het begin van deze eeuw is onderkend dat de relatieve groei van de handarbeidersklasse concurrentie kreeg van die van een klasse van employé's, ook wel gevangen in de term 'nieuwe middenstand'.⁶

Ook hier is er een directe samenhang met het peil van sociale en economische ontwikkeling van de samenleving. In de hoog-ontwikkelde landen is vaak reeds een toestand bereikt waarbij arbeiders en employé's 50-50 uitmaken van de werkende bevolking in loondienst. In Nederland was de verhouding in 1947 reeds 63-37, in 1959 58-42, en momenteel ongetwijfeld nog verder in het voordeel van het hoofdarbeidersaandeel verlegd.

Meer recentelijk komt daarbij de snelle aanwas van het aantal academici. De sprongsgewijze toename is met name na de oorlog begonnen. De Volkstelling van 1960 liet zien dat het aantal academici sedert 1930 was verdrievoudigd; per 10.000 inwoners boven 25 jaar telde men in 1930 58 academici, in 1947 79, in 1960 112. De groei is echter pas daarna in volle sterkte doorgezet.

naamste oorzaak. Na de invoering van de algemene leerplicht minder dan een eeuw geleden volgde de groei van het middelbaar onderwijs dat geleidelijk grote delen van de jeugd begon te absorberen, waarna ook dit eindstation voor steeds meer jongeren werd vervangen door het streven naar een universitair diploma.



Tot nog toe is deze sociale mobiliteit vrijwel uitsluitend als een positieve ontwikkeling gezien. Recht op studie en op de mogelijkheid tot ont-plooiing van capaciteiten geldt in de moderne samenleving als een groot goed, en wordt tevens gezien als een van de belangrijkste indicaties van modernisering en vooruitgang van de maatschappij.

Ongeveer tien jaar geleden kwam een eerste negatief effect in de aandacht: het toenemend tekort aan ongeschoolde arbeiders en het tekort aan arbeidskrachten voor plaatsen die om redenen van zwaarte van de arbeid, buitenwerk en ploegendienst onaantrekkelijk werden geacht.⁷ Vrij onverwacht bood zich het nieuwe en merkwaardige probleem aan dat de historisch befaamde, onuitputtelijk geachte reservoir van weinig of niet gekwalificeerde handarbeid droog begon te lopen. Voortgezette mechanisering en het aantrekken van buitenlandse werkkrachten moesten in het tekort voorzien.

Thans, tien jaar later, wordt aan de bovenzijde van de beroepenpyramide het overschot zichtbaar. Voor het eerst kennen wij thans een aanzienlijke werkloosheid onder academici, die momenteel enkele duizenden bedraagt, alsmede werkloosheid onder de gediplomeerden van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Voor het eerst is de arbeidsmarkt veel meer dan een arbeidersmarkt, en is haar regulerende werking voelbaar op de afgestudeerden van universiteit en hogeschool.

Dit is echter niet het gehele verhaal, en zelfs niet het meest belangwekkende deel. Wat eveneens duidelijk wordt, hoewel de cijfers ontbreken, is een toenemende kwalitatieve verborgen werkloosheid, anders gezegd, een groei van het aantal werkenden die arbeid verrichten dat beneden hun capaciteit ligt. Hun exclusiviteit is verdwenen en tevens is de kans verkeken op het krijgen van functies van hooggekwalificeerd niveau, om de een-

voudige reden dat dergelijke functies betrekkelijk schaars zijn.

Deze situatie is daarom zo tragisch omdat zij weinig uitzicht biedt op verbetering. Wie met Tinbergen en anderen van mening is dat de academicus te duur is en dat een realistischer inpassing in het arbeidsbestel alleen zal worden afgedwongen door een voortgaand massaal aanbod van zodanig gekwalificeerden, ziet over het hoofd dat het ontbreken van naar niveau passend werk tot ernstige frustraties moet leiden. Om nog maar te zwijgen van de reusachtige verspilling die is gelegen in de 'productie' van arbeidskrachten van een te hoog niveau.

In feite betekent dit dat zich thans niet alleen meer bij hand- en hoofdarbeiders een vervreemding in de arbeidssituatie als gevolg van monotoon en als zinloos ervaren werk voordoet, maar dat ook hoger opgeleiden met dit probleem te worstelen krijgen. De eerste symptomen, in de vorm een kennelijke ontevredenheid bij hoger bedrijfspersoneel en een radicalisering onder studenten en jonge academici, zijn al zichtbaar geworden.⁸ Voorts worden stemmen luid die voor werkloze academici werkverschaffingsprojecten wensen. In een dergelijk klimaat kunnen dan ook politieke ideologieën ontstaan die de georganiseerde studenten en academici de revolutionaire en maatschappij-veranderende functie toewijzen die voorheen door de arbeidersklasse werd bezet.

4 De stromen verenigen zich

De beide hierboven geschetste bewegingen binnen het arbeidsbestel staan niet los van elkaar. In de tertiaire en quaire sector immers concentreren zich de meeste hooggeschoolden en academici. Daarentegen zijn zij in de agrarische en industriële sector veel minder aanwezig.

Deze verdeling is vanaf de aanvang te constateren. In de agrarische sector is het aantal hoofdarbeiders altijd gering geweest en gebleven: zo in 1947 10 per 1000 beroepsbeoefenaren, waarvan 3 academisch gevormd. Hoewel het aandeel van de hoofdarbeiders in de industriële sector veel hoger ligt – in 1947 14 % en in 1960 19 % – is het percentage academici nooit opvallend hoog geweest; men spreekt zelfs van een late academisering van het Nederlandse bedrijfsleven.⁹ In de dienstensector is het percentage hoofdarbeiders en academici

veel hoger: hoofdarbeiders maken daar traditioneel de meerderheid van de beroepsbevolking uit, terwijl er tevens de grootste concentratie van academici is te vinden.

Dit laatste wordt bevestigd indien men nagaat in welke sectoren academici vooral tewerkgesteld zijn. Van de afgestudeerden in de sociale wetenschappen (sociologen, psychologen, politicologen, pedagogen e.d.) zijn er vrijwel geen werkzaam in de primaire sector, niet meer dan gemiddeld 10 %, in de secundaire sector, terwijl de rest, dus ca. 90 %, zich verdeelt over de diverse diensten: hoger onderwijs, onderzoeksinstituten, overheid, en dienstverlening in de beperkte zin. Economen en ingenieurs, vanouds sterk of zeer sterk op het bedrijfsleven gericht, zijn thans niettemin voor niet onaanzienlijke aantallen werkzaam bij onderwijs en overheid. Van de ingenieurs was in 1970 zelfs 38,0 % in overheidsdienst naast 58,1 % in het particuliere bedrijfsleven werkzaam.¹⁰

Men kan dus inderdaad zeggen dat de stromen door de economische sectoren en door de opleidingsstrata samenvloeien naar en in de derde sector waar het percentage hoofdarbeiders en academici het grootst is. Zelfs kan men zich afvragen of dit nog niet sterker geldt voor de door sommigen geconstrueerde vierde sector, die van welzijn en cultuur, waar niet de aloude categorieën van diensten en overheidsambten typerend zijn maar de behartiging van nieuwe, minder op een direct publiek gerichte activiteiten. Het kan significant zijn dat de grootste concentratie van sociaal-wetenschappelijke academici in Nederland gevonden wordt in het departement van C.R.M., symbool van het welzijnsbeleid bij de rijksoverheid.

Het is deze categorie waarbinnen vaak de meeste ruimte bestaat voor nevenwerkzaamheden; niet on aardig is zij getypeerd als die der 'nieuwe vrijgestelden'.¹¹ 'Nieuw' omdat zij niet, bijv. door een vakbond of partij, gelegenheid *krijgen* zich geheel aan de zaken van de organisatie te wijden, maar omdat zij die gelegenheid gemakkelijk kunnen *nemen*. Omgekeerd kan men dus concluderen dat in deze groepen een betrekkelijk grote kwantitatieve verborgen werkloosheid bestaat, en, gezien de daar heersende ontevredenheid met de bestaande orde, wellicht evenzeer een kwalitatieve onderbenutting.

Uiteraard gaat het hier om relatief kleine aantallen, maar hun uitzaaiwerking, met name hun invloed op arbeidsaspiraties en -normen, en opvattingen omtrent de inrichting van de werkorganisatie, moet niet worden onderschat. Zeer onlangs nog is gewezen op het feit dat er in de non-profit organisaties — dat is in de derde sector — veel opinie-leiders verblijven en dat de verwachtingen die men binnen die sector koestert ten aanzien van arbeid en arbeidsomstandigheden maatgevend gaan worden voor de arbeidswaardering in het algemeen. Zo met betrekking tot het verlangen naar vrije inrichting van het werk, democratische verhoudingen, niet al te rigoureuze werktijden, gestandaardiseerde salarisschalen en het verkrijgen van subsidies bij tekorten.¹²

Het is in deze sector dat werkverschaffing-nieuwe stijl veelvuldig voorkomt. Eigenlijk gebeurt dit vaak door het scheppen van nieuwe beroepen en daarbij behorende opleidingen, waardoor activiteiten worden afgesplitst en geprofessionaliseerd die voorheen de betrekkelijk onzichtbare en weinig geaccentueerde segmenten waren van oudere beroepen dan wel in het geheel niet beroepsmatig werden beoefend. Dit is bv. het geval met vage taken als 'verandering van sociale structuren', sociale actie, vorming, documentatie, planning en advies op allerlei terrein, sociale dienstverlening en opbouwwerk, opvang, begeleiding en coördinatie, en tenslotte die heel speciale werkzaamheid die wordt aangeduid met de ingenieus gevonden term 'het bespreekbaar maken van de problemen'.

In zekere zin is deze hele ontwikkeling het tegenbeeld van wat in de commerciële en industriële sector is gebeurd terzake van het op de markt brengen van steeds grotere massa's onnutte artikelen, wegwerpproducten, modieuze snuffjes en artikelen met een ingebouwde korte levensduur. Zoals in de materiële, zo is het ook in de immateriële productie een reusachtige schijnwereld ontstaan, een handel in ficties en door niemand gevraagde maar niettemin massaal aangeboden nieuwigheden. De ironie wil dat politiek links en rechts elkaar verwijten maken over hetzelfde euvel. 'Rechts' beroept zich op de eigen efficiency en zakelijkheid, op kostenbesef en op de algemeen regulerende werking van het marktmechanisme en stelt het particuliere bedrijfsleven als voorbeeld; tegelijk verworpt het de 'verspilling' van het overheidsappa-

raat en de kostbare sociale voorzieningen-zondercontrole die overal opbloeien. 'Links' stelt dat welzijn belangrijker is dan welvaart en dat hier een nieuwe sector tot ontwikkeling moet komen, door de overheid gegarandeerd; men verworpt met kracht de consumptiemaatschappij die overbodige bestedingen aanmoedigt en veel te royaal omgaat met onze natuurlijke hulpbronnen.

Wie zoals wij primair is geïnteresseerd in het werkgelegenheidsaspect van de ontwikkeling in beide sectoren, kan de discussie slechts zien als spiegelbeeldig en gelijkelijk voos. In beide kampen doet men alle moeite om mensen aan het werk te krijgen en te houden zonder zich af te vragen of het eigenlijke vraagstuk niet bestaat in de algemene schaarste aan reële taken.

Werkloosheid is kennelijk een zodanig groot trauma geworden dat vrijwel niemand opmerkt hoe vernederend het per slot is voor de betrokkenen indien zij aan de slag komen dank zij de zoveelste geslaagde poging tot het 'scheppen van arbeidsplaatsen' — 'scheppen' dan inderdaad letterlijk opgevat: iets maken uit niets. Het is dezelfde vernedering die kunstenaars moeten voelen indien zij in de zg. contraprestatieregeling lopen: hun werk wordt betaald maar in de kelders bijgezet als in het graf. Men krijgt inderdaad werk, maar het is werken aan een reusachtige, nutteloze Pyramide van Austerlitz.

5 Beleid is mogelijk

Het heeft weinig zin om speciale zondebokken te zoeken. Al is er verband met het boven beschrevene, het is onzin de huidige werkgelegenheidsproblematiek eenzijdig toe te schrijven aan een winstbelust kapitalisme of een spilziek staatssocialisme. Niemand kan eisen dat onze moderne industrie wordt onttakeld om plaats te maken voor een arbeidsintensief, en dus pre-industrieel productiesysteem; niemand mag eisen dat de vele overtolligen in de 'zachte' dienstensector rauwelings op straat worden gezet, al dan niet met de troostprijzen van een sociale uitkering.

Dit is geen pleidooi van berusting. Macro-sociale veranderingen, zoals het proces van geleidelijke tertiaïrisering en cerebrialisering van ons arbeidsbestel, kunnen gemakkelijk leiden tot een beroep op historische noodwendigheden die geen actieve beleidsinvloeden toelaten of wenselijk maken. Na-

tuurlijk is 'de' maatschappij als zodanig niet 'maakbaar', zoals sommige radicale sociologen menen. 'De' maatschappij ontwikkelt zich grotendeels over onze hoofden heen en achter onze rug. Maar binnen de gegeven ontwikkelingen zijn tal van stuurmogelijkheden aanwezig.

Dit is duidelijk te begrijpen voor degene die onderkent dat de verlegging van landbouw naar industrie en vervolgens naar de diensten, alsook de voortgaande academisering allerm minst losstonden van bewust ingrijpen en sturen. De na-oorlogse uitstroming uit de agrarische sector alsmede de uitbreiding van ons industrieel apparaat zijn allebei in sterke mate de vrucht geweest van een consequent en gepland beleid. Daaraan liep parallel de doelbewuste verhoging van het peil van de agrarische bedrijfsvoering, mede vanuit Wageningen gestimuleerd, en de uitbreiding van het technisch hoger onderwijs in de vorm van twee complete hogescholen.

De stroom door de opleidingsechelons is nog méér een resultaat van beleid. De hele na-oorlogse onderwijspolitiek heeft krachtig en zonder veel aarzelingen de drang tot voortgezette opleiding beantwoord met een sterke uitbreiding van onderwijsvoorzieningen.

In die beleidskoers is nog maar weinig verandering gekomen. Weliswaar werkt men met studentstops, maar deze worden niet geacht van principiële betekenis te zijn. Integendeel, verheven en verwarde idealen als 'permanente educatie' worden binnengehaald zonder stil te staan bij de maatschappelijke consequentie.

Wie thans met de gevolgen wordt geconfronteerd kan zich dus moeilijk verschuilen achter de onafwendbare gang van de samenleving. Hij zal moeten erkennen dat het beleid in allerlei vorm tot het ontstaan van de huidige situatie heeft bijgedragen, hetgeen impliceert dat ook een omkering van dit beleid wel degelijk moet kunnen worden overwogen.

Daar komt bij dat de werkgelegenheid steeds sterker een zaak is geworden van overheidsbemoeienis, niet alleen in algemene zin maar ook door de signaleerde verschuiving naar de overheids- resp. door de overheid gecontroleerde en gesubsidieerde sector. Nu de overheid op enorme schaal als werkgever of quasi-werkgever optreedt, is het moeilijk te ontkennen dat zij als eerste, de verantwoorde-

lijkheid draagt voor de zinvolheid van de aldus geboden werkgelegenheid.

Indien wij thans in kort bestek enige gedachten ontwikkelen over het toekomstig werkgelegenheidsbeleid, dan gebeurt dat bewust op basis van boven beschreven ontwikkelingen. Daarmee is meteen gezegd, dat een dergelijk beleid niet is gediend met een doortrekken van traditionele lijnen, zoals trouwens ten dele al wordt beseft, blijkens de groeiende twijfel aan het effect en de zorg om de ongehoord hoog gestegen investeringskosten van een voortgaand 'creëren van arbeidsplaatsen'. Evenmin is veel nut te verwachten van de omgekeerde remedie: het ontwikkelen en propageren van een soort anti-arbeidsfilosofie. Het kan goed zijn en het is zelfs nodig zich af te vragen of werkloosheid niet in positieve zin een toekomst heeft, en te pleiten voor een andere levenshouding en een nieuw arbeidsethos,¹³ maar er is niemand die met dergelijke vrijblijvende adviezen iets kan uitrichten, zomin als met het voorrijden van politieke stokpaarden.

Veranderingen in het werkgelegenheidsbeleid moeten namelijk, gegeven de gedifferentieerde werkelijkheid, gedifferentieerd worden uitgewerkt. Ze moeten bovendien niet worden geformuleerd in termen van mentaliteitsomkeringen maar van reconstructies in het arbeidsbestel, organisatorische maatregelen, verlegging van mobiliteitskanalen en aanpassing van motiverende en mobiliserende werkpraktijken. Juist als een probleem principieel precair ligt doet men er goed aan een pragmatische benadering te kiezen.

6 Eerste stap: herverdeling van arbeid

Dit een 'eerste stap' noemen heeft niet te maken met tijdsvolgorde; herallocatie dient vooraf te gaan in de bespreking omdat het relatief de gemakkelijkste weg is en — mede daarom — reeds veelvuldig wordt aangeraden en beproefd.

Helaas gebeurt het een en het ander veel te weinig en te aarzeland. Ons sociaal-economisch bestel en daarbinnen ons arbeidsbestel zijn in toenemende mate zodanig gestagneerd dat drastische ingrepen nodig zullen zijn om de verstarring ongedaan te maken. Hiertoe zal men enerzijds veel minder paniekerig moeten reageren op de voortgaande herallocatie van ons productie-apparaat — met de

USFA-bezetting in voorjaar 1974 als triest dieptepunt —, anderzijds systematisch gebruik moeten gaan maken van instrumenten ter beloning van initiatief en mobiliteit. Met betrekking tot het personeel zou meer kunnen worden gedaan in de vorm van voorlichting, omscholings- en bijscholingsmogelijkheden, overbruggingsuitkeringen, verhuissubsidies, erkenning van elders verworven pensioenrechten en zo meer. Dit alles dan uitgaande van de stelling dat sociale zekerheid niet mag worden vertaald in bedrijfs- en/of beroepszekerheid, maar moet worden verstaan als de zekerheid dat men door de samenleving niet in de steek zal worden gelaten.

Het is zeer waarschijnlijk dat aan een dergelijk herallocatiebeleid nog te weinig wordt gedaan; het is evenzeer mogelijk dat deze en dergelijke middelen te kort schieten om een werkelijke ontstoeving van de markt te bewerkstelligen. Hoe dit zij, het naast elkaar bestaan van regionale overschotten en tekorten in dezelfde categorie arbeid en de hiermee samenhangende uiterst geringe migratiebereidheid¹⁴ moeten aan het een of aan het ander worden toegeschreven. Evenzeer blijft het minstens curieus dat naast een zo hoog werkloosheidspercentage nog steeds vele tienduizenden buitenlandse arbeiders nodig zijn, dit bovendien ten koste van meestentijds licht opgenomen sociaal-ethische bezwaren zoals gelegen in de langdurige scheiding van het gezin.

Gevreesd moet worden dat een beleid van rechtstreekse bevordering van arbeidsmarktmobiliteit niet zal slagen zonder opgenomen te zijn in een veel breder en fundamenteeler sociaal beleid. De bestaande en eerder beschreven mobiliteit in de vorm van tertiairisering en academisering gaat immers grotendeels in de verkeerde richting, want leidt onvermijdelijk tot overwerkbaar 'proppen' van hoger gevormden in de 'eindstations' binnen de dienstensector en tot tekorten aan de voet van de pyramide. Herallocatie kan alleen slagen indien deze stromen worden afgeremd of zelfs ten dele teruggevoerd.

Een dergelijk radicaal beleid kan alleen slagen indien de krachten die de stromen in beweging houden worden aangetast, en niet het eindproduct van de beweging. Deze krachten nu zijn samen te vatten in één term: ongelijkheid, uitgedrukt in verschillen in opleiding, arbeid, status en beloning.

Deze ongelijkheden die elkaar wederzijds versterken, houden de continue bewegingen op gang die we eerder constateerden.

Het is al te gemakkelijk in een opheffing van ongelijkheid de remedie bij uitstek te zoeken. Wél zou het nuttig zijn de huidige accumulatie van ongelijkheidsfactoren zoveel mogelijk ongedaan te maken. Concreet: het is dwaas dat de kosten van opleidingen die een goed salaris beloven geheel door de gemeenschap worden gedragen; men kan ze financieel minder aantrekkelijk maken waardoor werkelijk gemotiveerden overblijven. Men zal ook de weg moeten betreden van een ont koppeling van diploma en beroepsarbeid, en van diploma en salarisoniveau. Wie werkelijk belangrijk werk doet, mag hiervoor een grotere beloning ontvangen; maar het diploma dat als zodanig niets zegt over de maatschappelijke betekenis van het werk, heeft hiermee weinig of niets te maken.

De huidige studentens tops laten zien dat de overheid inderdaad restricties aandurft; de wijze waarop dit gebeurt is echter primitief en immoreel. Het is zaak de aantrekkelijkheid van academische studie langs indirecte weg te verminderen op een wijze die zowel de maatschappij als de betrokkenen dient. Ook het hoger beroepsonderwijs — een veel nauwere opleidingsfuijk — valt onder een zodanig beleid.

Zo is voorts binnen de diverse sectoren een remmend beleid te voeren. Met name de dienstensector, speelplaats en expansievat bij uitstek, dient veel strenger te worden beheerst en veel zuiniger te worden beheerd. Ook in deze doet men een en ander maar het is al weer de vraag of de rationalisatie en restrictie goed zijn gericht. Het ziekenhuis met automatische hartslagbewaking en gesloten t.v.-circuits is zo min aantrekkelijk als de vervanging van het levend onderwijs door televisielessen. Dit is verarming van wat wezenlijk is in de dienstensector: communicatie van mens tot mens. Aan de andere kant zou heel bureaucratische wildgroei kunnen worden weggekapt, zijnde de administratieve bovenbouw van het dienstenapparaat. Het is daarheen dat de stroom zich beweegt; het is daar dat gesnoeid moet worden, en niet op het stuk van de humane kwaliteit van de diensten.

Wellicht zal zelfs moeten worden ingegrepen in de huidige tendentie tot bevrozing van de status quo, zoals uitgedrukt in de vrijwel onaantastbare

rechtspositie van de overheidsdienaar, grotendeels een relict uit voorbije tijden en alleen herbevestigd door de actuele trend in de richting van zekerheid tot elke prijs. Zo ook zal de vakbeweging minder moeten gaan denken in termen van verworven individuele rechten en meer oog moeten krijgen voor het belang van de totale werkbezetting en arbeidsverdeling in de maatschappij. Het ontstaan van Britse toestanden is ook hier niet uitgesloten. Het zijn losse opmerkingen, minder bedoeld als voorstellen dan als demonstratie van de richting waarin men zal moeten gaan. Meer competenten zullen naast meer bezwaren ook meer mogelijkheden zien; laten zij die aanwijzen en ontwikkelen.

7 Tweede stap: hergroepering van arbeid

Ook naar dit middel wordt reeds gegrepen, met name in de vorm van arbeidstijdverkorting, kennelijk bedoeld om het personeelbestand intact te houden bij verminderde arbeidstaak. Eveneens wordt geroepen om verlaging van de pensioengerichtigde leeftijd als middel tegen werkloosheid. Deze middelen zouden nader moeten worden onderzocht op hun productief resultaat. Het is zelfs wel mogelijk dat in allerlei functies korter en efficiënter gewerkt kan worden zonder productieverlies. Nog steeds wordt uitgegaan van de veronderstelling, deels onbewezen, dat de bestaande werkweek en duur van het werkzame leven optimaal zijn, terwijl de toenemende verzuimgeneigdheid en de bestaande frustraties van velen overduidelijk aantonen dat men beter korter zou kunnen werken. Natuurlijk zijn er samenhangen tussen arbeidsinspanning en productiviteit maar deze samenhangen zijn in menige functie in bijv. de dienstensector veel minder nauw dan velen menen. Door enigerlei vorm van arbeidstijdverkorting zou een deel van de huidige verborgen werkloosheid kunnen worden opgeheven en zou tevens tijd kunnen worden vrijgemaakt voor het ontwikkelen van meer persoonlijk initiatief op terreinen waar dit werkelijk nodig is: in de huishoudelijke hulpverlening, bejaardenzorg, e.d. Op die wijze zou het vrijwilligersprincipe nieuw leven kunnen worden ingeblazen.

Voor een werkelijke reductie van arbeid — die hiermee niet is gegeven — zijn drastischer middelen nodig. Zo zal men opnieuw moeten bekijken of bijvoorbeeld het aanboren van het grote reservoir van vrouwelijke arbeidskrachten moet wor-

den bevorderd op een wijze die thans, om ideologische redenen, wordt voorgestaan. Het feit dat in Nederland naar verhouding minder vrouwen aan het arbeidsproces deelnemen, zou wel eens een zegen kunnen zijn, niet alleen voor de kinderen in de betreffende gezinnen, maar ook voor de toekomst van de werkgelegenheid.

Dit betekent uiteraard niet dat de vrouw niet meer dan thans toegang zou moeten krijgen tot de markt; het betekent slechts dat het 'ideaal' van vrouwen in alle mogelijke functies, kwalitatief en kwantitatief gelijk aan die door mannen bezet, op de heling moet. Waarom zou niet het pleidooi voor maximaal één auto per gezin kunnen worden uitgebreid tot één baan per gezin, in onderling overleg door een van de gezinsleden te vervullen. Afwisselend werken en niet-werken kan zeer aantrekkelijk zijn. Tenzij het om het inkomen is begonnen . . . Daar achter ligt de nog veel fundamentele kwestie van het recht op arbeid, in het licht van Genesis maar ook van tal van beschavingen een uiterst vreemd begrip. De relatie tussen werk en resultaat lijkt te zijn omgekeerd: eertijds was werk nodig om te leven, thans acht men leven onmenswaardig tenzij men — volledige dagen en een heel leven — beroepsmatig bezig is.

Het is ons duidelijk dat hiermee een heel complex van economische vraagstukken samenhangt die niet losweg gepasseerd kunnen worden. Toch zou het goed zijn niet bij voorbaat het primaat van de economie in zaken van menselijke arbeid te accepteren. Het is in ieder geval van dit artikel de bedoeling nu eens niet exclusief over werkgelegenheid te spreken in termen van lonen en prijzen, bestedingen en exportcijfers. Werkloosheid is toch tenminste óók het probleem van het arbeidsbestel als zodanig, van de mens en zijn arbeid.

8 De tijd dringt

Het is waarschijnlijk wel onvermijdelijk dat ook het huidige, zich overwegend en uitdrukkelijk progressief noemende kabinet reageert zoals ieder ander kabinet zou hebben gedaan: met een beleid tot opzweping van de economie, van de bestedingen en dus van de consumptie. Het zou echter een beschamende zaak zijn indien men niet gelijktijdig de unieke kans zou aangrijpen om de werkgelegenheidsproblematiek, zo lang verhuld en weggedekt, nu eens fundamenteel aan de orde te stellen.

Eigenlijk had dit al lang gedaan moeten zijn. Politiek lijkt tegenwoordig meer dan ooit kortebaanswerk, alle mooie woorden over planning en alle organen op dat gebied ten spijt. De waarlijk grote vragen blijven liggen omdat men keer op keer wordt overvallen door korte-termijnproblemen die geen marges meer laten: de oliecrisis, de atoom-energie, de explosie van het hoger onderwijs, de instroming van rijksgenoten, nu weer de werkloosheid.

Deze en dergelijke problemen zijn niet vandaag of gisteren ontstaan; ze konden worden voorzien. Nu zij zich in volle omvang manifesteren kunnen ze tot een ernstige ontwrichting van de samenleving leiden. Daar zij bovendien behoren tot de kwesties die in de bevolking zeer gevoelig liggen en bij de achterban van het zittende kabinet als cruciaal worden beleefd, kan niet worden volstaan met conventionele antwoorden. De huidige werkgelegenheid is zo'n kwestie.

Wat men tenminste zal moeten doen is het breed in studie nemen van de problematiek van het arbeidsaanbod. Te lang heeft men zich vrijwel exclusief beziggehouden met de vraagzijde en het oppompen van die vraag. Waarom zou niet een orgaan als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opgedragen kunnen worden het Nederlands arbeidsbestel eens uit dat gezichtspunt te analyseren?

Aantekeningen

¹ Zie ook H. W. ter Hart, Kantoren in grote steden, *Intermediair*, X, 26 april 1974.

² Klassieken op dit terrein zijn: Colin Clark, *The conditions of economic progress*, New York 1957; Jean Fourastié, *Le grand espoir du XXe siècle*, Parijs 1963; Lengellé, *La révolution tertiaire*, Parijs 1966.

³ Zie gegevens in: A. L. Mok, red., *Jonge academici en het bedrijfsleven*, Rotterdam 1972, blz. 169 vv.

⁴ Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid: Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel 1972.

⁵ Peper, *aldaar*, blz. 142.

⁶ Een overzichtsstudie: J. A. A. van Doorn, *Sociale ongelijkheid en sociaal beleid: Arbeiders en employés in onderneming en maatschappij*, Utrecht 1963.

⁷ Zie bijv. P. van Berkel, red., *Verschuivingen in de arbeidsvoorziening*, Leiden 1963; P. van Berkel, *Spanningen op de arbeidsmarkt*, Meppel 1965.

⁸ Men raadplege met name de resultaten van een aantal enquêtes onder hoger bedrijfspersoneel; korte samenvatting in Mok, *aldaar*, blz. 172 v.

⁹ Mok, *aldaar*, blz. 120 vv.

¹⁰ *Idem*, blz. 170 vv.

¹¹ De term is ingevoerd door J. Th. J. van den Berg en H. A. A. Molleman in hun boek, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn 1974, blz. 93.

¹² Aldus W. Albeda, *Industrieel en post-industrieel, Economisch Statistische Berichten* LIX, 16 okt. 1974, blz. 903.

¹³ Zie het interessante artikel van J. R. L. Anderson, *Has unemployment a future? Encounter*, XXXIX, nov. 1972, blz. 12-18.

¹⁴ Recentelijk nog eens aangetoond in een rapport van het Amsterdams Instituut voor Toegepaste Sociologie, als resultaat van een nationaal onderzoek naar migratiebeleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken.