

In perspectief

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



Arbeid en welzijn

Een hogere arbeidsparticipatie is op meerdere gronden wenselijk. In het rapport *Een werkend perspectief* worden hiervoor demografische, economische, sociale en internationaal-politieke argumenten gegeven.¹ Zo is onder andere, gelet op de economische gevolgen van de demografische ontwikkeling, een groter draagvlak voor de collectieve uitgaven belangrijk. In sociaal-cultureel opzicht is de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie echter niet vanzelfsprekend. Enige aansporing van werklozen om werk te aanvaarden of voorstellen gericht op een reductie van het ziekteverzuim en van het aantal arbeidsongeschikten roepen regelmatig heftige reacties op. De VUT wordt door velen als een verworven recht beschouwd. Het leeftijdsbewuste personeelsbeleid in bedrijven en instellingen, dat oudere werknemers kan behoeden voor vroegtijdige uittreding, staat op zijn best nog in de kinderschoenen. Daarentegen krijgt de emancipatie van de vrouw en het streven naar economische zelfstandigheid steeds meer steun.

Sedert de jaren vijftig is volledige werkgelegenheid beschouwd als een hoofddoelstelling van het sociaal-economisch beleid. Het werd opgevat als het ontbreken van werkloosheid (frictiewerkloosheid uitgezonderd). In de jaren vijftig en zestig ging dit, zelfs in jaren met een zeer gespannen arbeidsmarkt, gepaard met een niveau van arbeidsparticipatie dat, gemeten in personen, het huidige niet overtrof. De grootste spanningen op de arbeidsmarkt werden opgelost door het aantrekken van 'gastarbeiders' uit de landen rond de Middellandse Zee. Nederland was er op dat moment nog niet aan toe om meer vrouwen in het arbeidsproces in te schakelen. De tendens ging zelfs in tegenovergestelde richting: Nederland beschouwde zichzelf als een rijk land omdat het zich kon permitteren de vrouwen thuis te laten. Vanuit Canada en Australië keken emigranten, zeker de minder succes-

volle, jaloers naar de opkomende verzorgingsstaat waar ook zonder dat vrouwen hoefden te werken het gezinsinkomen een redelijk bestaan garandeerde. De notie van volledige werkgelegenheid blijkt dus sociaal-cultureel gekleurd: sociaal-culturele vanzelfsprekendheden verhinderden destijds dat vrouwen zich in groten getale op de arbeidsmarkt aanboden.

In vrijwel alle facetten hield de opkomende verzorgingsstaat rekening met de kostwinnersstructuur van de arbeidseconomie. De loonvorming en met name het minimumloon werden geënt op de behoeften van een gezin bestaande uit een man als kostwinner, een huisvrouw en twee kinderen. Het kostwinnersbeginsel kreeg ook een plaats in de loon- en inkomstenbelasting en de sociale-zekerheidsregelingen. De verzorgingsstaat groeide uit tot een heel specifiek verband van arbeid en welzijn. Arbeid werd vooral als industriële arbeid begrepen en welzijn kon alleen opbloeien in het gezin, zijnde een 'haven in a heartless world'. De kostwinner was tussen beide de onmisbare schakel.

Intussen is de situatie drastisch veranderd. Vooreerst wordt de rijkdom van ons land niet meer afgemeten aan de mogelijkheden die vrouwen hebben om zich van de arbeidsmarkt terug te trekken. In tegendeel: zeker voor vrouwen geldt het werken buitenshuis nu als teken van emancipatie en zelfstandigheid. Bovendien is dat niet alléén voor vrouwen het geval, maar ook voor alloctonen, voor jongeren, voor gehandicapten en soms ook voor ouderen.

Wat is er intussen gebeurd? De economie heeft zich op grote schaal geherstructureerd: automatisering, technologisering en informatisering hebben van de industrieel-georiënteerde economie van de jaren vijftig een postindustriële gemaakt. Massaproductie en massaconsumptie maakten plaats voor postfordistische arbeidsorganisaties waar tayloristische managementstijlen hebben plaatsgemaakt voor 'human resources'-benaderingen. De tertiaire en kwartaire 'diensten'sector is sterk gegroeid; de diensten omvat

ten thans ruim tweederde van de werkgelegenheid. Met deze ontwikkelingen gingen ook veranderingen gepaard in de kwaliteit van de arbeid. Steeds minder mensen verrichten fysiek sterk belastende arbeid en steeds meer mensen 'zittend werk'. Het in het arbeidsproces vereiste opleidingsniveau is sterk gestegen. De benodigde kennis en kunde is bovendien aan snelle veroudering onderhevig. Regelmatige om- en bijscholing wordt voor steeds meer werkenden een vast onderdeel van de arbeidscarrière. Tegelijkertijd worden voor een toenemend aantal werkenden de aspecten van ontwikkeling en ontplooiing die aan het verrichten van arbeid zijn verbonden dominanter. Tenslotte is met het afnemend belang van traditionele integratieve maatschappelijke instellingen (zoals de kerk en de buurt) directe deelname aan het arbeidsproces (dus niet via een partner) een steeds belangrijker schakel tussen individu en maatschappij. Ook daarmee is het aanzien en de beleving van de arbeid flink veranderd.

De traditionele conceptie van welzijn is in de laatste twee decennia eveneens aan het wankelen gebracht. Zowel de traditionele gezinsfilosofie als de overwegend op 'zorg' en 'afhankelijkheid' ingestelde welzijnscultuur is ingrijpend veranderd. De individualisering heeft gezinnen kleiner gemaakt, heeft allerlei nieuwe vormen van primaire relaties doen ontstaan en het aantal eenpersoonshuishoudens sterk doen toenemen. In 1960 bestond 57 procent van de huishoudens uit een echtpaar met kinderen; in 1987 was dit percentage nog slechts 37. In 1986 woonde 57 procent van de Nederlanders in een huishouden bestaande uit een echtpaar met kinderen; een kleine tien jaar eerder was dat nog 6 procentpunten meer. Dacht een grote groep vrouwen er vroeger niet over de arbeidsmarkt op te gaan, nu willen velen, ook gehuwden, hun opleiding in praktijk brengen en te gelde maken. Partnerafhankelijkheid maakt zo plaats voor economische zelfstandigheid. Het zijn vooral de jongere generaties waarbij deze ommekeer zich in snel tempo voltrekt. Met de zogeheten 1990-maatregel heeft deze individualiseringstendens intussen ook zijn neerslag gekregen in officieel overheidsbeleid.

Deze ontwikkelingen – de herstructurering van de economie en de voortgaande individualisering – hebben het oude verbond tussen arbeid en welzijn opengebroken. Het heeft tijd gekost vooraleer het beleid bij die ontwikkelingen wist aan te sluiten, om precies te zijn de jaren zeventig en een groot deel van de jaren tachtig. Dat gebrek aan aansluiting is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de zogeheten 'crisis van de verzorgingsstaat'. In sociaal-economisch opzicht

was de verzorgingsstaat het antwoord op een vraag die niet meer, of in ieder geval anders, werd gesteld. De herstructurering van de economie had voor steeds grotere groepen mensen arbeid niet alleen tot een noodzakelijke, maar ook tot een interessante optie gemaakt. De ontwikkelingen op sociaal-cultureel vlak, zoals individualisering en de behoefte aan economische zelfstandigheid, zorgden ervoor dat de traditionele vorm van 'gemedieerde' arbeidsparticipatie (d.i. vrouwen nemen deel aan het arbeidsproces via hun man en kostwinner) door een directe vorm van arbeidsparticipatie werd vervangen. Dat betekent overigens niet dat er geen nieuw verbond tussen arbeid en welzijn kan worden gesloten. Het oude mag dan achterhaald zijn, maar de nieuwe ontwikkelingen in zowel de sociaal-economische sfeer van de arbeid als in de sociaal-culturele sfeer van het welzijn grijpen wel degelijk in elkaar. Het belangrijkste element van het nieuwe verbond ligt in de noodzaak van een hogere, betere en geïndividualiseerde (d.i. niet gemedieerde) *arbeidsparticipatie*.

Een werkend perspectief biedt een groot aantal beleidsmogelijkheden gericht op een hogere arbeidsparticipatie in de jaren negentig. Onder de algemene beleidsmogelijkheden loopt die rond de individualisering van het minimumloon en de loskoppeling van minimumloon en sociaal minimum voor het gezin in het oog. Deze beleidsmogelijkheid, die overigens op onderdelen nog nadere studie behoeft, kan de plaatsing in arbeid van laaggeschoolden bevorderen, de uitstoot van arbeid uit het formele circuit tegengaan en de herintreding van vrouwen stimuleren. De aanbevelingen op het vlak van het arbeidsmarktbeleid bouwen voort op de hoofdlijnen van het WRR-rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Er worden aanbevelingen gedaan terzake van een sluitende aanpak voor werklozen ouder dan 27 jaar, waaraan het bedrijfsleven door werkervarings- en scholingsplaatsen een belangrijke bijdrage zal moeten leveren, een actief sanctiebeleid, de verruiming van passende arbeid, een verhoging van het arbeidskostenforfait, de inrichting van lokale scholingsmarkten en flexibilisering van arbeid. Op het vlak van wederkerende arbeid wordt het totstandbrengen van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden aanbevolen. Bovendien is een studie aangekondigd naar een wettelijk geregeld betaald ouderschapsvlof.

De meer specifieke beleidsmogelijkheden beogen een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen, de preventie van arbeidsongeschiktheid en re-integratie in het arbeidsproces van ontvangers van een

arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een verdere groei van de kinderopvangvoorzieningen is waarschijnlijk het beste middel om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. Daarnaast zijn er mogelijkheden in de fiscale sfeer, met name in de vorm van een geleidelijke afbouw van de overdraagbare basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting. Voor ouderen zou het na verloop van tijd weer normaal moeten worden dat tot het vijftenzestigste jaar wordt doorgewerkt. Het rapport bevat aanbevelingen ter verhoging van zowel de interne als de externe mobiliteit van oudere werknemers. Voor de korte termijn wordt een deeltijd-VUT aanbevolen. Voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten bevat het rapport een groot aantal direct toepasbare beleidsmogelijkheden in zowel de preventieve als de curatieve sfeer. In een door de WRR te ondernemen vervolgstudie zullen beleidsmogelijkheden worden onderzocht die wetswijziging vergen,

zoals de introductie van een belastbaarheids criterium en het verdisconteren van het arbeidsverleden in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ook de uitvoeringsorganisatie zal dan nader worden beschouwd.

W.J. Dercksen

1. WRR, *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*, SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage 1990 (Rapporten van de regering nr. 38).

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.

(vervolg van pag. 51)

55. N. Nelissen, *Stedenstrijd: beschouwingen over inter- en intra-urbane rivaliteit*, Zeist 1989.

56. M. Edelman, *Political language: words that succeed and policies that fail*, New York 1977.

57. Dergelijke cultuurkenmerken zijn een wezenlijk onderdeel van veel bedrijven, zoals indringend beschreven

door R. Jackall, *Moral mazes: the world of corporate managers*, New York 1988. Het is dodelijk voor de ambitieuze middle-manager gezien te worden als een Cassandra die de sfeer van oppervlakkige jovialiteit en de alomheersende 'can do'-mentaliteit doorbreekt met risicoanalyses of, bij voorbeeld, door het uiten van twijfels omtrent het morele gehalte van de geldende bedrijfspraktijken.

Rectificatie

Bij de vorige aflevering van 'In perspectief' met als titel 'Arbeid en welzijn' is abusievelijk de naam van één van de beide auteurs, H.P.M. Adriaansens, weggefallen.