

Arbeid

Onmisbaar goed of noodzakelijk kwaad?

Paul de Beer

1 Van lust naar last

In de jaren negentig is er in Nederland een opmerkelijke consensus ontstaan over het belang van betaalde arbeid voor sociale cohesie en het welzijn van de burgers. Het meest kernachtig is deze consensus verwoord in het motto van het eerste kabinet-Kok (1994-1998): 'Werk, werk en nog eens werk'.¹ Deze eenstemmigheid is er zeker niet altijd geweest. In de jaren zestig en zeventig werd door velen juist uiterst kritisch tegen betaald werk aangekeken en werd hoopvol uitgezien naar de komst van de vrijetijdsmaatschappij, waarin het werken tot een minimum zou zijn teruggedrongen. Ook in de jaren tachtig werden nog regelmatig vraagtekens gezet bij zowel de haalbaarheid als de wenselijkheid van het streven naar volledige werkgelegenheid. In een aantal rapporten en studies heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de omslag in de waardering van arbeid in verband gebracht met de sterke verbetering van de kwaliteit van de arbeid in de achterliggende decennia (WRR 1990, 1996; Van Beek 1998). Deze kwaliteitsverbetering zou in belangrijke mate worden verklaard door de overgang van een traditionele industriële economie, met veel vuile en fysiek zware arbeid, naar een postindustriële samenleving of diensteneconomie, waarin arbeid vooral een middel tot persoonlijke ontplooiing is. Simpel gezegd: arbeid is van last tot lust geworden.

De WRR heeft deze analyse slechts in beperkte mate empirisch onderbouwd. Veelal volstaat de Raad met verwijzingen naar wijdverbreide noties over de kwaliteit van de arbeid. Er is echter voldoende empirisch materiaal voorhanden om de analyse van de WRR aan een kritische toets te kunnen onderwerpen. Daartoe wordt in dit artikel een poging gedaan. Allereerst wordt aan de hand van enkele markante publicaties een beknopt overzicht gegeven van de verandering in het denken over arbeid en vrije tijd in de afgelopen decennia. Vervolgens wordt de houdbaarheid onderzocht van de stelling van de WRR, dat met de overgang van de industriële naar de postindustriële samenleving de kwaliteit van de arbeid aanzienlijk is verbeterd. Op grond van uiteenlopende indicatoren voor de kwaliteit van de arbeid blijkt de stelling van de WRR op zijn minst sterk te moeten worden

genueanceerd. In het laatste deel van het artikel wordt aangegeven welke consequenties dit zou kunnen hebben voor het te voeren arbeidsparticipatiebeleid.

2 Van 40.000 uur naar 40.000 banen

In 1965 besprak de Franse socioloog Jean Fourastié in zijn boek *40.000 uur: De mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd* een aantal gevolgen van de snelle technologische ontwikkeling. Eén daarvan was de sterke stijging van de arbeidsproductiviteit, die het mogelijk maakte om de tijd die de mens aan betaalde arbeid besteedt, sterk te verminderen. In de loop van de eenentwintigste eeuw zou het totale aantal gewerkte uren in een mensenleven kunnen worden teruggebracht tot 40.000 uur, opgebouwd uit 30 uren per week, 40 weken per jaar en 33 à 35 jaar in een mensenleven. Dit zou ruimte creëren voor verdere ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid in zijn vrije tijd:

‘De faktor, die uiteindelijk deze geschiedenis van de nabije toekomst beheerst, is, dunkt me, de persoonlijkheid van de mens. Verstikt, binnen te enge grenzen gedrongen als zij zou zijn in een economie van armoede en ellende, lijkt het me zeker, dat zij in een economie van overvloed en vrije tijd beter tot uitdrukking zal komen, duidelijker tot gelding zal komen in haar volle ontplooiing, maar mogelijk ook het gevaar loopt overschat te worden’ (Fourastié 1965: 50).

Hoewel Fourastié zich enige zorgen maakte of de doorsnee burger al die extra vrije tijd wel zinvol zou weten te besteden, overheerste in zijn boek toch het optimisme over de vermindering van de benodigde arbeidstijd.

Behalve met het oog op de bevrijding en ontplooiing van de burger werd vermindering van de arbeidstijd in de jaren zestig en zeventig ook bepleit vanwege het belastende karakter van het werk. In vele sociologische studies werd gewezen op het ‘vervreemdende’ karakter van arbeid (Blauner 1964) en op de degradatie van de kwaliteit van het werk als gevolg van de toepassing van nieuwe technologieën (Braverman 1974).

In 1972 schetste Abram de Swaan in *Een boterham met tevredenheid* een aantal treffende portretten van fabrieksarbeiders. De boodschap van het boekje en het gelijknamige televisieprogramma waarop het was gebaseerd, was niet mis te verstaan. De welvaart mocht in Nederland in de jaren zestig dan sterk zijn gestegen, en uit diverse enquêtes mocht blijken dat de meeste arbeiders tevreden waren met hun werk, de feitelijke werksituatie van de ongeschoolde arbeider liet nog veel te wensen over. Een lage beloning (op de rand van de armoede), zware en vaak gevaarlijke arbeidsomstandigheden, slopende ploegenarbeid, opjagende tariefsystemen, het ontbreken van zeggenschap over de organisatie van het werk en het gemis aan invloed op de strategische besluitvorming in het bedrijf kenmerkten de positie van de ongeschoolde arbeider in welvaartsstaat Nederland.

In de jaren zestig en zeventig overheerste dan ook een beeld van arbeid als een noodzakelijk kwaad. De nadruk lag op het last-karakter van arbeid: 'je werkt om te (kunnen) leven' (vgl. Mok 1994). Het overheidsbeleid was er, vooral in de jaren zeventig, op gericht om dit last-karakter of de nadelige gevolgen ervan te verminderen: er werd gestreefd naar verkorting van de arbeidstijd en verbetering van de kwaliteit van de arbeid, onder meer door wetgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden, structurele verhoging van het wettelijk minimumloon en versterking van de positie van de ondernemingsraden.

De Swaan schreef zijn boekje aan het einde van een ongekend lange periode van onafgebroken sterke economische groei en volledige werkgelegenheid. Toen na de eerste oliecrisis in 1973 en vooral tijdens de diepe economische recessie in de eerste helft van de jaren tachtig de werkloosheid sterk opliep, verschoof de aandacht van de vermeende gebrekkige kwaliteit van de arbeid naar de volgens velen veel ernstiger gevolgen van onvrijwillige langdurige werkloosheid. Zolang herstel van volledige werkgelegenheid een onhaalbaar ideaal leek, vielen echter nog met enige regelmaat pleidooien te beluisteren om het belang van betaalde arbeid te relativeren, om daarmee werkloosheid een minder onvrijwillig en daardoor draaglijker karakter te geven. Zo werd in 1983 een Bond tegen het Arbeidsethos opgericht en werd van diverse kanten gepleit voor de invoering van een onvoorwaardelijk basisinkomen. Met het aantrekken van de werkgelegenheidsgroei en de geleidelijke daling van de werkloosheid in de tweede helft van de jaren tachtig verstomden deze geluiden echter. Hoewel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1985 nog voor de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen had gepleit, ontpopte dit adviescollege van de regering zich in de daaropvolgende jaren steeds meer als de pleitbezorger bij uitstek van eerherstel van de betaalde arbeid. In 1987 schreef de Raad in zijn rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid*:

'Arbeid is in de samenleving van de jaren tachtig, en ongetwijfeld in die van de rest van deze eeuw, nog steeds van fundamentele betekenis voor de ontwikkeling van het individu als persoonlijkheid en voor de bepaling van zijn of haar plaats in de samenleving. Hoewel velen gedurende een bepaalde levensfase buiten het arbeidsbestel een bevredigend levenspatroon vinden, geldt het arbeidsbestel in onze samenleving als de belangrijkste bron van welvaart. Daarnaast levert een positie in het arbeidsbestel respect van anderen en zelfrespect op' (WRR 1987: 9).

Drie jaar later werd deze opvatting verder uitgewerkt in het invloedrijke rapport *Een werkend perspectief*, dat met enig recht de bijbel voor het arbeidsparticipatiebeleid in de jaren negentig kan worden genoemd. In dit rapport heet het 'dat een laag arbeidsparticipatieniveau een kernprobleem vormt van de hedendaagse verzorgingsstaat' en 'de achilleshiel van het Nederlandse sociaal-economische stelsel' is. Want 'arbeid draagt als een van de produktiefactoren bij aan de nationale rijkdom en welvaart. Maar daarnaast is arbeid en de deelname aan arbeid een van de belangrijkste

ste mechanismen ter integratie van de samenleving.' Immers, 'arbeid verdeelt – direct of indirect – geld, macht, aanzien en geluk' (WRR 1990: 30-33, 41).

In de jaren negentig vond de opvatting van de WRR over het belang van arbeid breed ingang. In de regeringsverklaring van zijn eerste kabinet stelde premier Kok in 1994: 'Meer mensen aan het werk: dat is de sleutel voor de oplossing van veel van de sociale problemen die ons land kent.' In tal van beleidsstukken van zowel het eerste als het tweede paarse kabinet – vooral die van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – werd hierop voortgeborduurd. Zo meldt de *Sociale Nota 1998*:

'Bevordering van de arbeidsparticipatie is niet alleen een sociale plicht, maar ook een economische noodzaak. Zo kunnen potentiële bedreigingen voor de sociale cohesie en voor het afbrokkelen van het economische draagvlak worden omgezet in kansen' (ministerie van SZW 1997: 5).

In het gevoerde beleid wordt de hoge waardering van betaald werk wellicht het best gesymboliseerd door het zogenaamde 40.000 banenplan, beter bekend geworden onder de naam Melkert-1-banen, naar de minister van Sociale Zaken die er de initiator van was. Vanaf 1994 werden 40.000 gesubsidieerde banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt geschapen, om daarmee kansarme werklozen een reëel vooruitzicht op betaald werk te bieden. Waar Fourastié dertig jaar eerder nog het hoopvolle perspectief had geschetst van een sterke vermindering van de hoeveelheid betaalde arbeid, was in de jaren negentig het scheppen van méér werk de hoofddoelstelling van het sociaal-economisch beleid geworden.

3 Van industriële naar postindustriële arbeidsmarkt

De snelle toename van de arbeidsproductiviteit die Fourastié in 1965 signaleerde, is inderdaad één van de opvallendste kenmerken van de sociaal-economische ontwikkeling in de twintigste eeuw. Eeuwenlang nam de materiële welvaart in Nederland slechts zeer geleidelijk, met horten en stoten, toe.² Gedurende de twintigste eeuw steeg de gemiddelde productie per arbeidsuur echter met bijna een factor tien. Daardoor was het niet langer nodig om het grootste deel van de beroepsbevolking in te zetten voor het voortbrengen van de materiële goederen die noodzakelijk zijn voor het (voort)bestaan. Het aantal uren arbeid dat gemiddeld per hoofd van de bevolking wordt verricht in de landbouw en visserij, de delfstoffenwinning, de industrie en de bouwnijverheid (dat wil zeggen de primaire en de secundaire sector), kon daardoor in de loop van deze eeuw tot minder dan een kwart worden gereduceerd (van 750 uur per jaar in 1909 tot 174 uur in 1996), terwijl tegelijkertijd de productie van materiële goederen per hoofd van de bevolking ruimschoots verdubbelde.

De tijd die hierdoor vrijkwam, is op drie manieren benut. In de eerste plaats is de gemiddelde arbeidstijd per werkende sterk verkort. Rond de vorige eeuwwisseling

bedroeg de werkweek van een arbeider nog zo'n 62 uur, kort na de Eerste Wereldoorlog werd dit al teruggebracht tot 49 uur en momenteel telt een gemiddelde voltijd werkweek nog slechts 37 uur. Doordat ook het aantal vrije dagen toenam, daalde de jaarlijkse arbeidsduur nog sterker, van ca. 3100 uur rond 1900 tot ruim 1700 uur in 1995 (CBS 1998; *Sociaal-economische maandstatistiek* 1997 (11) 57).

In de tweede plaats is de arbeidskracht die in de primaire en secundaire sector vrijkwam, aangewend voor een sterke uitbreiding van de dienstensector. Naarmate de materiële behoeften met minder mankracht konden worden bevredigd (vrouwen speelden hierbij, behalve in de landbouw, een ondergeschikte rol), ontstond er ruimte om meer aan 'immateriële' behoeften tegemoet te komen. Deze ontwikkeling is door de Amerikaanse socioloog Daniel Bell (1973) aangeduid als de overgang naar een postindustriële samenleving. Men dient deze aanduiding niet mis te verstaan als zou de industriële productie steeds meer aan belang verliezen of zelfs geleidelijk 'verdwijnen'. De industriële productie groeit nog steeds sterk: in 1995 was de totale productie van de Nederlandse industrie zeven maal zo groot als in 1948. Materiële goederen blijven onveranderlijk een belangrijke basis voor onze welvaart. Maar geldt dit niet ook voor de agrarische productie? Niettemin zal, op een moment dat nog slechts 4% van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam is, toch niemand willen volhouden dat we nog in een agrarische samenleving leven. Evenzo is het feit dat momenteel niet meer dan 17% van de beroepsbevolking in de industrie werkzaam is en dat dit percentage nog steeds daalt, voldoende reden om te stellen dat de industriële fase in de economische ontwikkeling van Nederland voorbij is en dat we derhalve in een postindustriële samenleving of een diensteneconomie leven.

Een derde wijze waarop de productiviteitsstijging in de afgelopen eeuw werd 'gebruikt', was het vrijstellen van een deel van de (potentiële) beroepsbevolking van het verrichten van betaalde arbeid. Ten dele was dit een bewuste keuze, waarvan in beginsel iedereen profiteerde. Het begin van de beroepsloopbaan werd naar latere leeftijd verschoven, doordat jongeren steeds langer onderwijs bleven volgen. Tegelijkertijd werd het einde van de loopbaan vervroegd, eerst (met de invoering van de AOW) naar het vijftenzestigste levensjaar, en later nog verder, tot de meeste werkenden rond of kort na hun zestigste verjaardag het arbeidsproces via de vut of de WAO verlieten.

Ten dele werd ook een groeiend deel van de beroepsbevolking min of meer onbedoeld buiten het arbeidsproces gesloten. Een belangrijke oorzaak daarvan was, dat de verschuiving van de werkgelegenheid van de primaire en secundaire sector naar de dienstensector nauwelijks gepaard ging met een 'verschuiving' van personen van de ene naar de andere sector. De meeste werknemers die hun baan in de industrie kwijtraakten, gingen niet aan het werk in de dienstensector, maar werden (onvrijwillig) werkloos of vloeiden, als ze meer geluk hadden, af als arbeidsongeschikte of maakten gebruik van een regeling voor vervroegde uittreding.

De meeste nieuwe banen in de dienstensector werden bezet door nieuwkomers op de arbeidsmarkt, met name schoolverlaters en (herintredende) vrouwen. De arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen is in Nederland gedurende het grootste deel van deze eeuw zeer laag geweest, maar de laatste vijftien jaar hebben zij een opmerkelijke inhaalrace ingezet. Als gevolg daarvan groeide het aandeel van vrouwen in de werkzame bevolking van 28% in 1980 tot 39% in 1998. De meeste van deze vrouwen gingen overigens in deeltijdbanen werken, die in de dienstensector ruimschoots voorhanden waren.

De sterke productiviteitsstijging en de overgang naar een postindustriële arbeidsmarkt hadden niet alleen de drie genoemde kwantitatieve gevolgen. Ze gingen ook gepaard met belangrijke kwalitatieve veranderingen in de aard en de structuur van de werkgelegenheid.

Door de verschuiving van de industrie naar de dienstensector verandert de aard van het werk ingrijpend. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de veranderingen in de beroepenstructuur: het aandeel van de agrarische, ambachts-, industrie- en transportberoepen is teruggelopen van 35% van de werkzame beroepsbevolking in 1971 tot 24% in 1995 (CBS 1998). Tegelijkertijd nam het aandeel van de dienstenberoepen (administratief, commercieel en dienstverlenend) toe van 34% naar 38%. Tevens zien we in alle sectoren een toename van personeel in staffuncties: in 1960 was één op de acht functies een wetenschappelijke of andere vakspecialistische functie dan wel een beleidvoerende of hogere leidinggevende functie; in 1995 was dit al bijna een op de drie functies. De vermindering van handarbeid is dus slechts in beperkte mate gepaard gegaan met een groei van dienst- en zorgverlenende arbeid (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, horeca en detailhandel) en vooral met een sterke toename van hoofdarbeid: werkzaamheden waarbij men vooral informatie verzamelt, verwerkt en overdraagt (bijvoorbeeld in het onderwijs, onderzoek, rechtspraak en advieswerk). De Amerikaanse econoom Robert Reich duidt deze relatief nieuwe categorie aan als 'symbool-analisten' (Reich 1992).

Ook de aard van het dienstverband is veranderd. In de industrie is overwegend sprake van voltijdbanen met een vast dienstverband, in de dienstensector komen veel meer deeltijdbanen voor, terwijl bij een aanzienlijk deel van de banen sprake is van een flexibel dienstverband (al komen deze ook in de landbouw relatief veel voor).

In *Een werkend perspectief* en *De ondernemende samenleving* legt de WRR een direct verband tussen de geschetste overgang van een traditionele industriële naar een moderne postindustriële arbeidsmarkt en de verandering in de maatschappelijke waardering van (betaalde) arbeid. De verschuiving van de werkgelegenheid van de industrie naar de dienstensector, de verschuiving in de beroepenstructuur en de verschuiving van handarbeid naar hoofd- en zorgarbeid zou namelijk gepaard gaan

met een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Slechte fysieke arbeidsomstandigheden (lawaaï, vuil, stank, hitte, gevaarlijk en lichamelijk zwaar werk) worden overwegend geassocieerd met de traditionele handarbeid in de landbouw en nijverheid, terwijl een aantrekkelijke arbeidsinhoud (ontplooiingsmogelijkheden, autonomie, afwisseling) vooral een kenmerk van de nieuwe beroepen in de dienstensector zou zijn. In *Een werkend perspectief* wordt dan ook gesteld: 'de ontwikkeling in de richting van een post-industriële samenleving heeft de gelijkstelling van arbeid met industriële arbeid voor een niet onaanzienlijk deel achterhaald. Het "labeur"-kenmerk van arbeid heeft op het werk van steeds minder werknemers betrekking' (WRR 1990: 38).

De werkgelegenheidscreatie in de dienstensector schiep ook ruimte voor een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. In de loop van de jaren zeventig gingen steeds meer vrouwen deelname aan betaalde arbeid zien als een essentiële voorwaarde voor een gelijkwaardige en volwaardige maatschappelijke positie. De grotere variatie in arbeidstijden en arbeidscontracten (zoals deeltijdwerk en flexibel werk) maakte het bovendien mogelijk om de werktijden beter af te stemmen op de persoonlijke voorkeur of behoefte. Zo werd het voor vele gehuwde vrouwen mogelijk om de zorgtaken thuis te combineren met een betaalde baan. Betaalde arbeid werd daarmee voor steeds meer vrouwen een belangrijke bron van inkomen, die hen in financieel-economisch opzicht minder afhankelijk maakte van hun partner. Bij het emancipatiestreven ging het echter niet alleen om het inkomen, maar ook om de immateriële aspecten van een baan buitenshuis, zoals sociale contacten, persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke invloed.

Enigszins paradoxaal, zou zelfs de toename van de inactiviteit onder mannen het belang van arbeid voor het individuele welzijn kunnen hebben versterkt. Het uitgebreide en genereuze stelsel van sociale zekerheid heeft het mogelijk gemaakt om ook zonder baan een menswaardig bestaan te leiden. Arbeid werd steeds minder een *noodzakelijk* kwaad, doordat er een reëel alternatief beschikbaar kwam in de vorm van vervroegd pensioen, arbeidsongeschiktheid (althans het genieten van een arbeidsongeschiktheidssuitkering) of eventueel werkloosheid. Vooral werkenden voor wie het werk een belasting vormde vanwege het overheersende last-karakter, lijken daarvan gebruik te hebben gemaakt. De keerzijde van deze ontwikkeling is, dat voor degenen die wel (blijven) werken, het werk steeds belangrijker is geworden als bron van individueel welzijn: voor hen staat het lust-karakter van werk voorop.

Op grond van het bovenstaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat de parallel verlopende afname van de hoeveelheid arbeid per hoofd van de bevolking en de verandering in de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid (de overgang van een industriële naar een postindustriële arbeidsmarkt) de maatschappelijke betekenis van arbeid hebben vergroot.

De vraag is echter in hoeverre de boven geschetste ontwikkelingen overeenko-

men met de werkelijke trends op de arbeidsmarkt. Is de kwaliteit van de arbeid door de overgang naar de postindustriële arbeidsmarkt daadwerkelijk zoveel verbeterd, dat het lust-karakter van werken het van het last-karakter heeft gewonnen? In de volgende paragraaf wordt onderzocht of de resultaten van empirisch onderzoek deze (veronder)stelling ondersteunen.

4 Van vuil naar schoon en van geestdodend naar geestverruimend werk?

Aan de kwaliteit van de arbeid worden doorgaans vier aspecten of dimensies onderscheiden: de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen (zie bijvoorbeeld Mok 1994). De arbeidsomstandigheden en de arbeidsinhoud verwijzen naar de intrinsieke aspecten van het werk, die nauw samenhangen met de aard van het werk zelf. De arbeidsomstandigheden betreffen de materiële, fysieke omstandigheden waaronder het werk wordt verricht, zoals hitte of koude, stank of lawaai, vuil werk en zwaar lichamelijk of gevaarlijk werk. De arbeidsinhoud heeft betrekking op de immateriële aspecten van het werk, zoals de functie-inhoud, de ontplooiingsmogelijkheden die het werk biedt en de afwisseling van de werkzaamheden. De arbeidsvoorwaarden betreffen de extrinsieke aspecten van het werk: dat wat men als tegenprestatie voor het werk ontvangt. Daarbij gaat het niet alleen om het loon, maar ook om andere arbeidsvoorwaarden, zoals het dienstverband (een vast of tijdelijk contract). De arbeidsverhoudingen ten slotte hebben betrekking op de relatie tussen de werknemer en zijn superieur(en), in het bijzonder ten aanzien van de (mede)zeggenschap over het werk. Over dit laatste aspect van de kwaliteit van de arbeid is nauwelijks kwantitatieve informatie voorhanden, laat staan dat de ontwikkeling over een wat langere periode kan worden geschetst. Daardoor moet dit aspect hier buiten beschouwing blijven.

De arbeidsomstandigheden. Voor een schets van de ontwikkeling van de arbeidsomstandigheden zijn we aangewezen op enquêtes onder werkenden, waarin de respondenten over een aantal kenmerken van hun werk worden ondervraagd. Onvermijdelijk sluipt daardoor een subjectief element in de beoordeling. Als de tolerantie van werkenden voor minder gunstige werkomstandigheden in de loop van de tijd verandert, kan de geschetste trend in de ontwikkelingen vertekend zijn. Omdat geen andere, meer objectieve gegevens beschikbaar zijn, moeten we ons voor een beschrijving van de historische ontwikkeling toch op dergelijke subjectieve gegevens baseren. Bovendien kan men betogen dat de relevantie van de stelling dat de kwaliteit van de arbeid is verbeterd, in de eerste plaats is gelegen in de subjectieve beleving ervan. Alleen daardoor kan immers worden verklaard dat ook de (per definitie subjectieve) waardering van arbeid is toegenomen.

De cijfers die hier worden gepresenteerd zijn afkomstig uit het (Doorlopend)

Leefsituatieonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een enquête die sinds 1974 periodiek onder een representatieve steekproef uit de bevolking wordt gehouden en die onder meer een aantal vragen over de kwaliteit van het werk omvat.³ Een probleem dat zich bij dit onderzoek, evenals bij veel andere enquêtes, voordoet, is dat de non-respons in de loop van de tijd is toegenomen. Zo bedroeg de non-respons in 1974 slechts 28%, in 1983 42% en in 1996 48% (CBS 1986: 12; Wieling en Reemers 1998: 59). Als deze non-respons selectief is, kan dit leiden tot een vertekening van de trendmatige ontwikkeling. Als bijvoorbeeld de kwaliteit van het werk van laagopgeleiden gemiddeld slechter is dan van hoogopgeleiden en de non-respons onder laagopgeleiden sterker toeneemt dan onder hoogopgeleiden, waarvoor aanwijzingen zijn (Visscher 1997), dan wordt de op-

Tabel 1: Arbeidsomstandigheden naar bedrijfstak in 1991-1993 (in procenten) en mutatie t.o.v. 1974-1977 (in procentpunten)

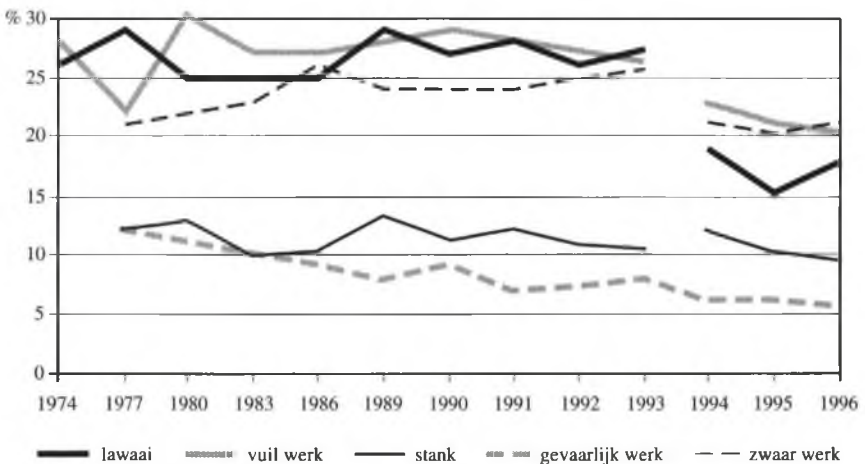
	lawaaï	vuil werk	stank	gevaarlijk werk	zwaar werk
totaal					
1991-93	27	27	11	7	25
mutatie	-1	2	-1	-4	5
landbouw					
1991-93	27	78	18	7	55
mutatie	17	6	-2	-8	-3
industrie, delfstoffen, openbaar nut					
1991-93	45	37	16	10	23
mutatie	1	1	-3	-2	3
bouw, installatiebedrijven					
1991-93	45	70	21	17	52
mutatie	22	27	11	-9	15
handel, horeca					
1991-93	23	25	9	4	26
mutatie	2	9	-1	-3	6
transport, communicatie					
1991-93	34	26	16	12	24
mutatie	-2	4	1	-6	5
bank/verzekeringswezen, zakelijke diensten					
1991-93	13	7	4	3	5
mutatie	-1	4	1	0	3
overige diensten					
1991-93	19	15	8	6	25
mutatie	-2	5	-0	-3	10

Bron: CBS (LSO/DLO) SCP-bewerking

waartse trend in de kwaliteit van het werk overschat. Hoewel niet bekend is of dit ook daadwerkelijk het geval is, dient men bij het navolgende wel met deze mogelijkheid rekening te houden.

De arbeidsomstandigheden verschillen, zoals verwacht, aanzienlijk tussen de bedrijfstakken (tabel 1). Zo zei aan het begin van de jaren negentig zeker driekwart van de werkenden in de landbouw vuil werk te hebben en ruim de helft lichamelijk zwaar werk, terwijl deze aandelen in het bank- en verzekeringswezen onder de 10% lagen. In de industrie hebben naar eigen zeggen veel werkenden te maken met lawaai en in de bouw wordt veel gevaarlijk werk verricht, terwijl dit in het bank- en verzekeringswezen en in de overige diensten (zeer) weinig voorkomt. In het algemeen zijn de fysieke arbeidsomstandigheden in de dienstensector beduidend beter dan in de landbouw, industrie en bouwnijverheid.

Op grond hiervan zou men verwachten dat de verschuiving van de werkgelegenheidsstructuur van de laatstgenoemde sectoren naar de dienstensector gepaard gaat met een afname van het aandeel werkenden met slechte arbeidsomstandigheden. Uit figuur 1, die de ontwikkeling sinds 1974 of 1977 toont, blijkt evenwel dat de meeste aspecten van de arbeidsomstandigheden over de beschouwde periode geen duidelijke trend vertonen. Globaal genomen is het percentage werkenden dat te maken heeft met lawaai, stank of vuil, sinds de jaren zeventig gelijk gebleven. Alleen het aandeel werkenden met gevaarlijk werk is duidelijk afgenomen. Daar staat tegenover dat het aandeel dat lichamelijk zwaar werk doet, juist een licht stijgende trend vertoont.



Figuur 1: Arbeidsomstandigheden 1974-1996

Dat de verschuiving van de werkgelegenheid van de bouw en industrie naar de dienstensector niet in een eenduidige verbetering in de arbeidsomstandigheden heeft geresulteerd, heeft twee oorzaken. In de eerste plaats was de verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur in de periode, 1977-1993, niet groot genoeg om een substantieel effect op de arbeidsomstandigheden te kunnen hebben. Als in iedere bedrijfstak de arbeidsomstandigheden in deze periode gelijk zouden zijn gebleven, zou als gevolg van de verschuiving van de werkgelegenheid naar de dienstensector het aandeel werkenden met slechte arbeidsomstandigheden slechts met 1% (lawaai, stank, gevaarlijk werk) tot maximaal 4% (vuil werk) zijn afgenomen. De verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur heeft, anders dan bijvoorbeeld de WRR veronderstelt, dus slechts een beperkte invloed op de arbeidsomstandigheden.

In de tweede plaats zijn de arbeidsomstandigheden *binnen* de verschillende bedrijfstakken *niet* gelijk gebleven (zie tabel 1). Vuil werk en zwaar werk kwamen in (nagenoeg) iedere bedrijfstak in het begin van de jaren negentig *vaker* voor dan halverwege de jaren zeventig, terwijl in de traditionele sectoren (landbouw, industrie, bouw) nu ook meer lawaai voorkomt. Vooral in de bouwnijverheid blijken de arbeidsomstandigheden in de beschouwde periode aanzienlijk te zijn verslechterd, met uitzondering van gevaarlijk werk, dat in alle sectoren afnam.⁴ Wat de oorzaak is van deze trends, is op basis van het beschikbare datamateriaal niet te zeggen.

De arbeidsinhoud. Ook de verdeling en ontwikkeling van de arbeidsinhoud kan worden beschreven aan de hand van de uitkomsten van het Leefsituatieonderzoek van het CBS. Hierin worden sinds 1977 drie aspecten van de arbeidsinhoud gemeten, te weten: eentonig werk, ontplooiingsmogelijkheden in het werk en werk in een hoog tempo.

Ten aanzien van deze aspecten zijn de verschillen tussen de bedrijfstakken kleiner dan bij de arbeidsomstandigheden (tabel 2). Eentonig werk komt in de landbouw, industrie en transportsector verhoudingsgewijs wat meer voor dan in de andere sectoren, terwijl het werk in de eerstgenoemde sectoren vaak ook minder ontplooiingsmogelijkheden biedt. Over een hoog werktempo klagen vooral de werkenden in de transportsector en in het bank- en verzekeringswezen, maar ook degenen die in de bouw en in de handel en horeca werken.

Bij deze drie aspecten van de arbeidsinhoud is wat duidelijker sprake van een trendmatige ontwikkeling dan bij de arbeidsomstandigheden. Het aandeel dat eentonig werk doet neemt geleidelijk af, terwijl het percentage werkenden met ontplooiingsmogelijkheden en vooral met een hoog werktempo toeneemt (figuur 2). In tabel 2 en figuur 2 ontbreken gegevens over een hoge werkdruk, hoewel bekend is dat dit momenteel de meest geuite klacht is over de kwaliteit van het werk: 61% van de werknemers zegt onder hoge tijdsdruk te werken (Wieling en Reemers

Tabel 2: Arbeidsinhoud naar bedrijfstak in 1991-1993 (in procenten) en mutatie t.o.v. 1974-1977 (in procentpunten)

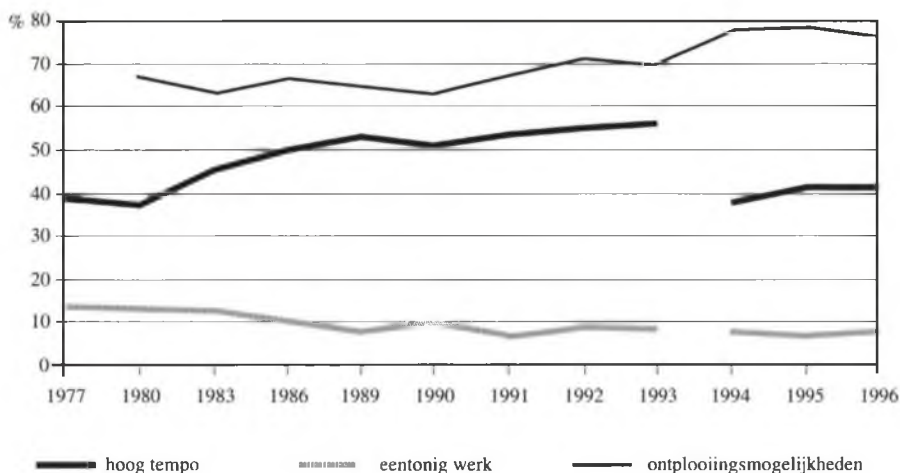
	<i>eentonig werk</i>	<i>geen ontplooiings- mogelijkheden</i>	<i>hoog tempo</i>
totaal			
1991-93	9	17	54
mutatie	-5	-3	15
landbouw			
1991-93	14	18	49
mutatie	5	2	4
industrie, delfstoffen, openbaar nut			
1991-93	12	20	46
mutatie	-8	-8	12
bouw, installatiebedrijven			
1991-93	7	14	58
mutatie	-7	-16	29
handel, horeca			
1991-93	8	19	57
mutatie	-2	-2	10
transport, communicatie			
1991-93	12	25	60
mutatie	-6	1	13
bank/verzekeringswezen, zakelijke diensten			
1991-93	7	12	62
mutatie	-6	-6	15
overige diensten			
1991-93	7	16	54
mutatie	-3	1	16

Bron: CBS (LSO/DLO) SCP-bewerking

1998: 22). Ten aanzien van de werkdruk zijn echter geen gegevens over een lange periode beschikbaar, zodat niet kan worden vastgesteld hoe de werkdruk zich in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld. Als er een samenhang bestaat tussen werken in een hoog tempo en onder hoge druk, zoals aannemelijk is, dan mag echter worden aangenomen dat ook het aantal werkenden met een hoge werkdruk aanzienlijk is gegroeid.

De trends in de arbeidsinhoud kunnen evenmin uit de veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur worden verklaard als de veranderingen in de arbeidsomstandigheden, aangezien de verschillen tussen de sectoren hiervoor te gering zijn. De genoemde trends hebben zich in bijna alle sectoren voorgedaan (tabel 2). Een ver-

schuiving in de richting van minder eentonig werk dat goede ontplooiingsmogelijkheden biedt, maar in een hoog tempo moet worden gedaan, is blijkbaar een ontwikkeling die kenmerkend is voor de algehele economische ontwikkeling en niet alleen voor bepaalde sectoren.

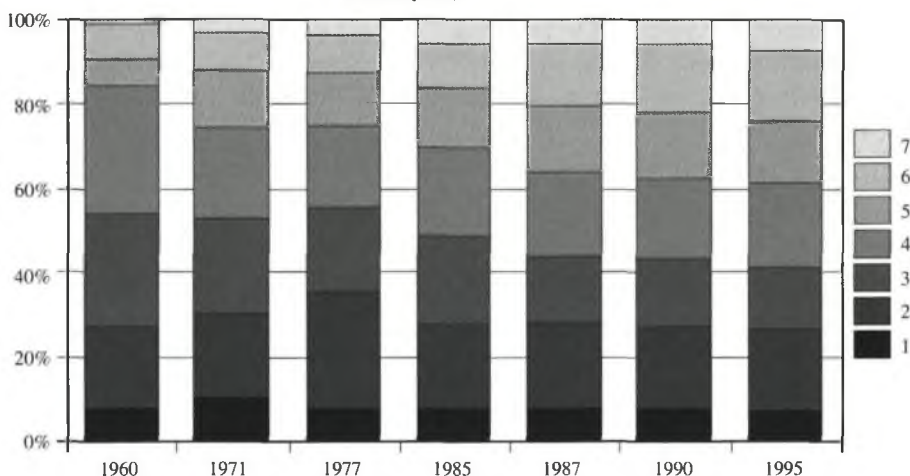


Figuur 2: Arbeidsinhoud 1977-1996

Behalve op grond van de subjectieve oordelen van de werkenden zelf, kan de ontwikkeling van de arbeidsinhoud ook worden bepaald met behulp van een meer objectief criterium, namelijk het functie- of beroepsniveau. Op basis van een door Huijgen c.s. ontwikkelde functieniveau-indeling (Huijgen 1989; Asselberghs e.a. 1998) kan de ontwikkeling in de functieniveaustructuur sinds 1960 in beeld worden gebracht (figuur 3). Van de zeven functieniveaus die hierbij worden onderscheiden, vertoonden de onderste twee in de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig een aanzienlijke groei. Vanaf het eind van de jaren zeventig of het begin van de jaren tachtig is hun omvang gaan krimpen en daarmee ook hun aandeel in de totale werkgelegenheid, van 36% in 1977 tot 28% in 1995. Deze krimp deed zich alleen op het op een na laagste functieniveau voor, waarvan de omvang afnam van 28% tot 20% van de werkgelegenheid. Het aandeel van de banen op het laagste niveau bleef de laatste twintig jaar vrijwel gelijk, namelijk 8%. In absolute getallen groeide het aantal banen op het laagste niveau van 343.000 in 1977 tot 407.000 in 1995.⁵

Het verschijnsel dat hogere functieniveaus groeien en lagere functieniveaus krimpen, wordt met 'regradatie' aangeduid. Als zowel de hogere als lagere functieniveaus groeien terwijl de middelste niveaus krimpen, is er sprake van 'polarisa-

(arbeidsjaren)



Figuur 3: Werknemers naar functieniveau (Huijgen), 1960-1995

tie'. De feitelijke ontwikkeling in de functieniveaustructuur benaderde in de periode 1960-1977 het dichtst het verschijnsel van polarisatie en in de twintig jaar daarna regradatie. Doordat het absolute aantal banen op het laagste niveau sinds 1977 is gegroeid, terwijl het aantal op het op een na laagste niveau is afgenomen, zou men echter ook voor deze recentere periode van een lichte vorm van polarisatie kunnen spreken. In ieder geval is duidelijk dat de functieniveaustructuur niet over de gehele linie naar boven is geschoven, maar dat er aan de onderkant een 'hardnekkig' segment eenvoudige banen is overgebleven.

Het gemiddelde functieniveau verschilt aanzienlijk tussen de sectoren. Zo werkt in de landbouw 52% en in de industrie 35% van de werknemers op de laagste twee functieniveaus, terwijl dit in het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening slechts 20% en in de quartaire sector 12% is. Echter, niet in alle branches in de dienstensector zijn de 'eenvoudige' banen ondervertegenwoordigd: in de horeca en reparatiebedrijven en in de transport- en communicatiesector behoort ongeveer de helft van de banen tot de laagste twee niveaus (Asselberghs e.a. 1998: 81, 82). De verschuiving van de werkgelegenheidsstructuur van de landbouw en industrie naar de dienstensector heeft daardoor slechts een beperkt effect op de stijging van het gemiddelde functieniveau. 'De veranderingen in functieniveaustructuur doen zich voornamelijk *binnen* bedrijfstakken voor' (Asselberghs e.a. 1998: 13).

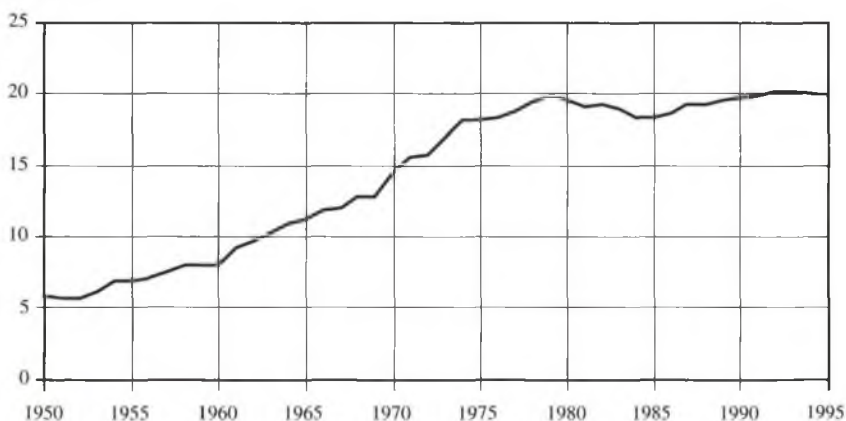
De arbeidsvoorwaarden: het loon. In de naoorlogse bloeiperiode van 1952 tot 1974 zag de 'gemiddelde' mannelijke nijverheidsarbeider zijn reële uurloon met

ruim een factor drie (220%!) toenemen. In de twintig jaar die daarop volgden, bedroeg de reële uurloonstijging per saldo echter nog slechts 9% (figuur 4) (CBS 1998). De keerzijde van de sterke werkgelegenheidsgroei die Nederland sinds het midden van de jaren tachtig wist te realiseren, is dus, dat de reële lonen nauwelijks zijn gestegen.⁶

In de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig stegen niet alleen de reële lonen sterk, maar werden ook de beloningsverschillen aanzienlijk kleiner. In deze ontwikkeling vormde het jaar 1983 echter een keerpunt. Vanaf dit jaar zijn de loonverschillen weer aanzienlijk toegenomen, waardoor de nivellering uit de voorgaande periode voor een belangrijk deel teniet is gedaan.

De zeer geringe stijging van de reële lonen in combinatie met de toename van de beloningsongelijkheid sinds 1983 heeft tot gevolg gehad, dat het aandeel laagbetaalde banen in Nederland is toegenomen. Als alle voltijdbanen waarvan het loon lager is dan driekwart van het zogenaamde mediane (of 'middelste') loon als laagbetaald worden aangemerkt, dan is de omvang van dit laagbetaalde arbeidsmarktsegment tussen 1979 en 1984 met 4% gekrompen, om in de acht jaar daarna weer met bijna 3% te groeien tot 20% van het totale aantal voltijdbanen (berekend op basis van gegevens in CBS (a)). Dit betekent dat bijna de helft (47%) van de totale groei van voltijdbanen tussen 1984 en 1992 uit laagbetaalde banen bestond. Aangezien het uurloon van deeltijdbanen doorgaans lager is dan van voltijdbanen en het aantal deeltijdbanen sterker groeide dan het aantal voltijdbanen, mag worden aangenomen dat het aandeel van de laagbetaalde banen in de totale werkgelegenheidsgroei (*inclusief* deeltijdwerk) nog groter was.

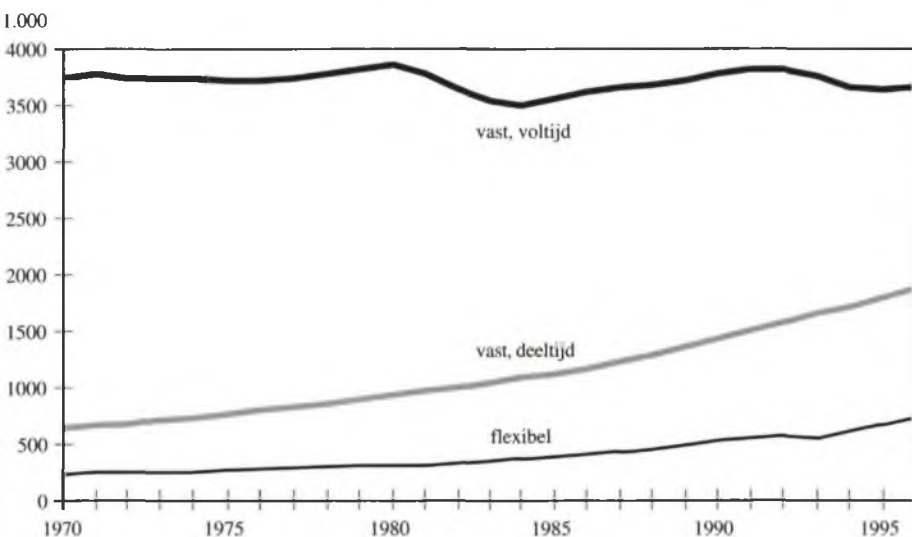
gld. van 1990



Figuur 4: Reële uurloon mannelijke nijverheidsarbeiders, 1950- 1995

De arbeidsvoorwaarden: het dienstverband. De flexibiliseringstrend wordt vaak als één van de belangrijkste kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beschouwd. Toch zijn de veranderingen op dit gebied minder groot dan wordt gesuggereerd in verhalen over het naderende einde van de vaste baan (bijvoorbeeld Bridges 1994). Volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS is het aandeel van de flexibele banen in het totale aantal banen (ongeacht de arbeidsduur) sinds 1970 weliswaar ruimschoots verdubbeld, maar bedraagt dit aandeel momenteel toch niet meer dan 12% (figuur 5). 88% van de banen zijn dus nog altijd vaste banen, hetzij in voltijd, hetzij in deeltijd (CBS 1996).⁷

Flexibel werk komt vooral veel voor in de horeca, waar ruim een op de vier werknemers (27%) een flexibel dienstverband heeft, en in de landbouw (een op de vijf werknemers, 21%). Ook in de sectoren cultuur en overige dienstverlening, gezondheids- en welzijnszorg en de zakelijke dienstverlening ligt het aandeel van flexibele banen iets boven het gemiddelde (CBS 1997: 63). De verschuiving van de werkgelegenheid naar de dienstensector heeft echter slechts in geringe mate bijgedragen aan de groei van het flexwerk. Zou het aandeel flexibele banen in iedere sector sinds 1969 gelijk zijn gebleven, dan zou het aandeel van flexwerk in het totale aantal banen tot 1993 met slechts 1% zijn gegroeid, van 5% naar 6%, terwijl het werkelijke aandeel 9% bedroeg.⁸ Veel belangrijker was dus de trendmatige groei van flexibele banen, die zich in alle sectoren afzonderlijk heeft voorgedaan.



Figuur 5: Banen naar dienstverband, 1970-1996

De kwaliteit van de arbeid en de onderkant van de arbeidsmarkt. Overzien we de boven beschreven ontwikkelingen in de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud en de arbeidsvoorwaarden, dan rechtvaardigen deze geenszins de conclusie dat de verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur naar de dienstensector de kwaliteit van de arbeid in de afgelopen decennia beduidend heeft verbeterd. Ten aanzien van de arbeidsomstandigheden is er geen eenduidige trend: er is minder gevaarlijk werk maar meer zwaar werk dan vroeger, terwijl lawaai, vuil en stank nog ongeveer evenveel voorkomen. Ten aanzien van de arbeidsinhoud kan met meer recht worden gesproken van een kwaliteitsverbetering: er is steeds minder eentonig werk en steeds meer werk met ontplooiingsmogelijkheden. Bovendien stijgt het gemiddelde functieniveau. Tegelijkertijd neemt echter ook het werktempo sterk toe, terwijl er aan de onderkant van de arbeidsmarkt een min of meer stabiel segment van eenvoudige functies overblijft. De ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden wordt gekenmerkt door een zeer gematigde reële loonstijging en een gestage toename van flexibele contracten. Sinds 1983 zijn de beloningsverschillen aanzienlijk toegenomen en bestaat de groei van de werkgelegenheid voor meer dan de helft uit laagbetaalde banen.

De meeste van deze trends hebben zich in alle sectoren voorgedaan. De verschuiving van de werkgelegenheid van de landbouw, industrie en bouwnijverheid naar de dienstensector heeft in de laatste een à twee decennia dan ook weinig bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de arbeid, deels doordat de verschillen tussen de sectoren klein zijn, deels doordat het positieve effect van die verschuiving in het niet valt bij de 'autonome' trends die zich in alle sectoren voordoen en deels doordat bepaalde delen van de dienstensector op sommige aspecten van de kwaliteit van de arbeid (zoals het loon en het dienstverband) juist slechter scoren dan de 'traditionele' sectoren.

Het complement van de (veronder)stelling dat de kwaliteit van de arbeid een opwaartse trend vertoont, is dat de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt de afgelopen decennia sterk is gekrompen. Zo wordt in de *Sociale Nota 1997* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zonder nadere toelichting opgemerkt: 'De afgelopen decennia is veel eenvoudig werk verdwenen' (SZW 1996: 2). De groei van de werkgelegenheid zou zich vrijwel geheel tot de hogere segmenten van de arbeidsmarkt hebben beperkt. Om te kunnen vaststellen of dit juist is, moet worden bepaald wat onder de 'onderkant' van de arbeidsmarkt wordt verstaan. Afwisselend worden daarvoor nogal uiteenlopende criteria gehanteerd, zoals de beloning, het functieniveau en het opleidingsniveau van de werkende.

Met behulp van het eerder genoemde Leefsituatieonderzoek van het CBS kan een meer algemene indicator voor werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden geconstrueerd, die is gebaseerd op zowel de arbeidsomstandigheden (vuil, stank, lawaai, zwaar en gevaarlijk werk) als de arbeidsinhoud (eentonig werk, ont-

plooiingsmogelijkheden) en de arbeidsvoorwaarden (het uurloon) (zie De Beer 1996: 57). Evenals bij de afbakening van het laagbetaalde segment van de werkgelegenheid, is het ook nu enigszins willekeurig waar de grens tussen 'de onderkant' en de hogere segmenten van de arbeidsmarkt wordt getrokken. Hier is deze grens zo gekozen dat over de periode 1980-1993 *gemiddeld* 25% van de totale werkgelegenheid tot de onderkant behoorde. Tabel 3 laat zien hoe in de jaren 1991-1993 het aandeel van de banen aan de onderkant verschilde tussen de sectoren en welke ontwikkeling deze aandelen hebben doorgemaakt in de tien voorafgaande jaren.⁹

Tabel 3: Aandeel van de onderkant in de werkgelegenheid per sector in 1991-1993 (in procenten) en mutatie t.o.v. 1983 (in procentpunten)

	<i>aandeel in 1991-1993</i>	<i>mutatie t.o.v. 1983</i>
totaal	24	-3
landbouw, nijverheid, transport	35	-4
handel, horeca	28	-6
bank/verzekeringswezen, zakelijke diensten	10	2
overige diensten	18	2

Bron: CBS (LSO/DLO) SCP-bewerking

Het aantal banen dat tot de onderkant behoort, is relatief het grootst in de 'traditionele' sectoren: de landbouw, nijverheid en transportsector. Ook in de handel en horeca behoren echter veel banen tot de onderkant, terwijl het bank- en verzekeringswezen en de overige diensten juist weinig 'onderkant'-banen kennen. Uit de laatste kolom van tabel 3 blijkt, dat de verschillen tussen de sectoren tussen 1983 en 1993 wel kleiner zijn geworden.

Het aandeel van de onderkant in de totale werkgelegenheid fluctueert enigszins, maar vertoont per saldo een licht dalende tendens, van 27% in 1983 tot 24% in 1993. Doordat de totale werkgelegenheid in deze periode sterk groeide, is het absolute aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt tussen 1983 en 1993 echter nog met zo'n honderd duizend toegenomen.

De krimp van het aandeel van de werkgelegenheid aan de onderkant kan voor ongeveer de helft worden verklaard uit de verschuiving van de werkgelegenheid naar de dienstensector (met name het bank- en verzekeringswezen en zakelijke diensten en de overige diensten). De 'autonome' afname van banen aan de onderkant in de traditionele sectoren en in de handel en horeca legt een ongeveer even groot gewicht in de schaal. Ook hier geldt weer dat de overgang naar een post-

industriële arbeidsmarkt slechts een kleine kwalitatieve verandering heeft teweeggebracht.

5 De paradox van het participatiebeleid

Bovenstaande analyse van de ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeid legt een tegenstrijdigheid bloot in het huidige beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie. Zoals opgemerkt, was zeker de helft van de banen die er de afgelopen tien jaar bijkwamen, laagbetaald. Op deze laagbetaalde banen zijn vooral nieuwkomers (zoals schoolverlaters) en (her)intreders (zoals langdurig werklozen en herintredende vrouwen) aangewezen. De overgang van een uitkering naar een baan levert voor hen daardoor vaak maar weinig inkomensverbetering op. Zo gaat een bijstandsontvanger met een kostwinnersuitkering er zelfs in inkomen op achteruit, indien hij of zij een Melkertbaan (inmiddels omgedoopt tot Instroombaan) van (standaard) 32 uur per week accepteert. Daarom is het ook toegestaan aan deze categorie een gesubsidieerde baan van 38 uur te bieden, maar zelfs dan is het netto-minimumloon, dat men aanvankelijk verdient, maar weinig hoger dan de uitkering. Dit was voor het kabinet-Kok II aanleiding om de komende jaren 10.000 zogeheten Doorstroombanen te creëren, waarvan de beloning kan oplopen tot 150% van het minimumloon. Voor ontvangers van een werkloosheids- of bijstandsuitkering die een ongesubsidieerde baan in de marktsector vinden, is het beeld wat gunstiger. Niettemin blijkt uit CBS-cijfers dat ook hun koopkracht bij het accepteren van werk gemiddeld met niet meer dan 12% à 15% stijgt (voor een bijstandsontvanger is dat in de orde van grootte van 150 tot 300 gulden per maand) (CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek* 1998 (2) 64).

Dat uitkeringsgerechtigden die werk vinden er financieel vaak weinig op vooruitgaan, wordt in toenemende mate als een probleem ervaren. Daarom zijn de afgelopen jaren diverse voorstellen gelanceerd om werkenden met een laagbetaalde baan enigerlei financieel voordeel te bieden. Naar het voorbeeld van de Amerikaanse *earned income tax credit* (EITC), zou dit bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd in de vorm van een fiscale tegemoetkoming, waardoor het netto-inkomen van een laagbetaalde werknemer zelfs hoger kan zijn dan het brutoloon.¹⁰

Als men tegelijkertijd van mening is dat een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt onvoldoende inkomen oplevert en dat het toch wenselijk is dat zoveel mogelijk mensen in dergelijke banen aan de slag gaan, hecht men blijkbaar om andere dan financiële redenen belang aan betaald werk. Anders zou men immers net zo goed de sociale uitkeringen kunnen verhogen. De filosofie achter de leuze 'werk, werk en nog eens werk' is dan ook dat de waarde van een betaalde baan, méér dan in het inkomen, is gelegen in de immateriële aspecten: persoonlijke ont-plooiing, tijdsstructurering, sociale contacten, zelfrespect. Deze opvatting werd treffend verwoord door de WRR in *Een werkend perspectief*.

'De gedachte dat het mooiste wat met arbeid kan gebeuren haar totale verdwijning is, miskent de betekenis die produktieve arbeid heeft voor de identiteitsvorming van het individu en de integratie van de maatschappij. Zo'n houding is slechts begrijpelijk zolang produktieve arbeid wordt geïdentificeerd met het fysieke labeur van het industriële tijdperk. Maar de ontwikkeling in de richting van een post-industriële samenleving heeft de gelijkstelling van arbeid met industriële arbeid voor een niet onaanzienlijk deel achterhaald. Het "labeur"-kenmerk heeft op het werk van steeds minder werknemers betrekking' (WRR 1990: 38).

In latere rapporten borduurde de WRR hierop voort. In *Tweedeling in perspectief* betoogde de Raad dat de (vermeende) kwaliteitsverbetering van de arbeid ruimte creëert voor 'emancipatie van de arbeid' (WRR 1996) en WRR-medewerker Van Beek beschreef in *De ondernemende samenleving* hoe de 'oude' arbeid, waarin het 'labeur'-kenmerk overheerst, geleidelijk plaatsmaakt voor de aantrekkelijker 'nieuwe' arbeid in de dienstensector, die volop mogelijkheden biedt tot zelfontplooiing (Van Beek 1998). Op de constatering dat arbeid niet langer kan worden gelijkgesteld met industriële arbeid, valt weinig af te dingen. Dat de ontwikkeling naar een postindustriële samenleving, zoals de WRR (veronder)stelt, gepaard gaat met een (meetbare) verbetering van de kwaliteit van de arbeid, is in de voorgaande paragraaf evenwel weerlegd. Er is nog altijd veel zwaar, vuil, eentonig en laagbetaald, kortom: onaantrekkelijk werk. Het is, op zijn zachtst gezegd, twijfelachtig of het betaalde werk van vandaag zoveel meer mogelijkheden biedt tot ontplooiing dan de fabrieksarbeid die De Swaan in 1972 beschreef.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat de indicatoren die hierboven zijn gehanteerd, niet geschikt zijn om die aspecten van het werk te meten die er werkelijk toe-doen. Van Beek stelt dat tegelijkertijd met de kwaliteitsverbetering van de arbeid ook onze maatstaven naar boven zijn bijgesteld (Van Beek 1998). Als de meetlat meebeweegt met de feitelijke kwaliteit van de arbeid, blijft de opwaartse trend in de statistieken ten onrechte buiten beeld. Als deze (onbewijsbare) stelling waar zou zijn, is echter moeilijk te begrijpen waarom beleidmakers het gebrek aan financiële prikkels steeds meer als een probleem zijn gaan ervaren. Blijkbaar veronderstellen zij impliciet dat het werk in immaterieel opzicht niet voldoende aantrekkelijk is om werklozen over de streep te trekken. Tegelijkertijd achten zij het toch in hun bestwil om dergelijk werk te aanvaarden, ook als de werklozen het belang ervan onvoldoende onderkennen.

De vraag dringt zich op waarin dan het belang is gelegen van werk dat weinig financiële vooruitgang oplevert en dat de werkloze zelf als onaantrekkelijk ervaart. Hierop zijn twee antwoorden mogelijk. Het eerste luidt, dat veel langdurig werklozen het werken 'ontwend' zijn geraakt en daardoor de voordelen van werken onderschatten ten opzichte van de nadelen, zoals op tijd moeten opstaan en minder vrije tijd hebben. Als een werkloze maar eenmaal onder enige (financiële) aan-drang aan het werk is gegaan, zal hij/zij vanzelf het werk meer gaan waarderen, zo

zou de redenering kunnen luiden. Hoewel hierin wellicht een kern van waarheid zit – in ieder geval voor sommige werklozen –, bevredigt dit antwoord toch niet erg. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt namelijk, dat tweederde van de werklozen de nadelen van niet-werken groter vindt dan de voordelen en dat slechts één op de tien de voordelen van niet-werken groter acht (Hoff en Jehoel-Gijsbers 1998). Dit duidt er geenszins op dat werklozen onvoldoende door-drongen zijn van de voordelen van een baan.

Het tweede antwoord zoekt het belang van betaald werk, ook als dit voor het individu niet aantrekkelijk is, in de maatschappelijke betekenis van arbeid. Daarbij kan het enerzijds gaan om het economische belang van een hogere arbeidsparticipatie en anderzijds om de betekenis van arbeid voor sociale cohesie en maatschappelijke integratie. Op grond van bovenstaande analyse van de kwaliteit van de arbeid kan over deze beide aspecten van het werk weinig worden gezegd.¹¹ Niettemin kunnen hierbij op voorhand enkele kanttekeningen worden geplaatst.

In algemene zin staat het buiten kijf dat arbeid een belangrijke (zo niet de belangrijkste) bron van welvaart is en het 'draagvlak' vormt voor de financiering van de collectieve sector, in het bijzonder de uitgaven voor de sociale zekerheid. Voor de tienduizenden gesubsidieerde banen die in de afgelopen jaren zijn gecreëerd, gaat dit argument echter veel minder op. Een Melkertbaan is immers 'duurder' dan een uitkeringsgerechtigde, zodat het scheppen van dergelijke banen niet bijdraagt aan versterking van het draagvlak voor de collectieve sector. Meer in het algemeen heeft de sterke nadruk op werkgelegenheidscreatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt ertoe bijgedragen, dat er de laatste jaren relatief veel laagproductieve banen zijn bijgekomen, die weinig bijdragen aan de economische groei (vgl. Pomp 1998). Ook het feit dat de sterke werkgelegenheids groei in Nederland in de afgelopen vijftien jaar niet gepaard ging met een noemenswaardig hogere economische groei dan in andere Europese landen, duidt erop dat vergroting van de arbeidsparticipatie niet in de eerste plaats economische voordelen oplevert.

De bijdrage van de werkgelegenheids groei aan sociale cohesie en maatschappelijke integratie is moeilijker vast te stellen. Begrippen als sociale cohesie en maatschappelijke integratie zijn voor meerdere uitleg vatbaar (vgl. Schuyt 1997) en het spreekt geenszins vanzelf welke indicatoren geschikt zijn om te bepalen of de sociale cohesie toe- of afneemt en welke bijdrage betaalde arbeid daaraan levert. Niettemin lijkt het weinig omstreden om te stellen dat grote sociale ongelijkheid, met name op het gebied van de materiële levensvoorwaarden, op gespannen voet staat met een hoge mate van sociale cohesie. Weliswaar staat een sterk genivelleerde maatschappij met kleine inkomensverschillen geenszins garant voor voldoende sociale cohesie, maar een (te) grote kloof tussen de *haves* en de *have-nots* kan de maatschappelijke samenhang schaden en tot een tweedeling van de samenleving leiden.

Heeft de verhoging van de arbeidsparticipatie in de afgelopen vijftien jaar ertoe bijgedragen dat de kloof tussen werkenden en niet-werkenden kleiner is geworden?

De beschikbare indicatoren voor de inkomensongelijkheid in Nederland, duiden hier geenszins op. Na een decennialange trend in de richting van kleinere inkomensverschillen, is de inkomensverdeling in Nederland sinds 1983 weer aanzienlijk schever geworden (CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek* 1996 (12) 55). Opmerkelijk is bovendien dat de omslag in de trendmatige ontwikkeling van de inkomensongelijkheid precies samenvalt met een omslag in de werkgelegenheidsontwikkeling: tussen 1979 en 1983 kromp de werkgelegenheid in Nederland sterk en vanaf 1984 is ze in een recordtempo gegroeid. Weliswaar betekent deze tegengestelde ontwikkeling nog niet per definitie dat de stijging van de arbeidsparticipatie de oorzaak was van de grotere inkomensongelijkheid. Er is echter voldoende reden om aan te nemen dat beide ontwikkelingen wel degelijk met elkaar samenhangen. Immers, verhoging van de arbeidsparticipatie is in de jaren tachtig vooral nagestreefd door de sociale uitkeringen en het minimumloon te verlagen, hetgeen ruimte moest creëren voor een meer flexibele en gedifferentieerde arbeidsmarkt. Een dergelijk beleid leidt op korte termijn onvermijdelijk tot grotere inkomensverschillen. De voorstanders van denivellering stellen echter, dat de effecten op langere termijn veel gunstiger zijn, doordat meer mensen aan het werk gaan en uit de hogere economische groei hogere uitkeringen kunnen worden betaald. De ontwikkeling in de jaren negentig levert hiervoor echter geen overtuigend bewijs op. Weliswaar lijken de inkomensongelijkheid en armoede de laatste jaren niet verder toe te nemen, maar van een substantiële vermindering is geenszins sprake (CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek* 1996 (12) 32 en 1998 (3) 22; SCP/CBS 1997: 26). Het lijkt er veeleer op, dat de inkomensverhoudingen zich op het nieuwe, meer ongelijke niveau hebben gestabiliseerd. De gunstige economische situatie in de laatste jaren heeft het wel mogelijk gemaakt om de 'koppeling' tussen lonen en uitkeringen te herstellen, maar de eerder ontstane kloof tussen werkenden en niet-werkenden is daarmee slechts 'bevroren' en niet overbrugd. Er is, kortom, weinig reden om te menen dat vergroting van de arbeidsparticipatie in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig heeft bijgedragen aan verkleining van de maatschappelijke ongelijkheid.

6 Conclusie: van kwantitatief naar kwalitatief participatiebeleid

Zoveel mogelijk mensen aan het werk krijgen, wordt als de centrale beleidsopgave van de jaren negentig beschouwd. Het is daarbij niet alleen, of zelfs niet in de eerste plaats, om het inkomen dat werken oplevert, te doen, maar ook om ontplooiingsmogelijkheden, sociale contacten, maatschappelijke integratie, zelfrespect. Een geliefde uitdrukking van sommige politici is in dit verband dat 'de warmte van een (laagbetaalde) baan valt te prefereren boven de kilte van een uitkering'.

Maar hoeveel warmte biedt een baan? Uit de gegevens in dit artikel blijkt, dat er niet veel aanwijzingen zijn dat de overgang van een traditionele industriële arbeids-

markt naar een postindustriële diensteneconomie tot een algehele verhoging van de kwaliteit van de arbeid heeft geleid. Tegenover enkele ontwikkelingen die op een verbetering duiden (met name het functieniveau en de functie-inhoud), staan andere die als een verslechtering kunnen worden aangemerkt (een hoger werktempo, zwaarder werk, meer flexibele contracten), terwijl bij andere aspecten van de kwaliteit van de arbeid geen duidelijke trend te ontdekken valt. Tezamen geven deze gegevens weinig aanleiding om te veronderstellen, dat aan het eind van de jaren negentig de kwaliteit van de gemiddelde baan zoveel hoger is dan twintig of vijftien-twintig jaar geleden.

Maar is verhoging van de arbeidsparticipatie dan toch niet om andere redenen van groot maatschappelijk belang? Is betaalde arbeid immers niet de belangrijkste bron van maatschappelijke welvaart? Vormt ze niet het draagvlak voor de verzorgingsstaat en het centrale integratie- en verdelingsmechanisme in onze samenleving?

Ook bij deze aspecten van arbeidsparticipatie zijn hierboven kritische kanttekeningen geplaatst: het creëren van gesubsidieerd werk verlicht de druk van de collectieve uitgaven op het economische draagvlak niet en er zijn sterke aanwijzingen dat de wijze waarop in de afgelopen vijftien jaar de arbeidsparticipatie in Nederland is verhoogd, de inkomensongelijkheid heeft vergroot in plaats van verkleind.

Hiermee is niet gezegd dat verhoging van de arbeidsparticipatie onwenselijk zou zijn. Men kan zich echter wel afvragen of verhoging van de arbeidsparticipatie onder alle omstandigheden en zonder enige randvoorwaarde moet worden nagestreefd. Zou het kwantitatieve doel van een hogere arbeidsparticipatie niet veel meer moeten worden ingebed in een beleid gericht op verbetering van de kwaliteit van het werk? Nu heeft het er vaak de schijn van dat aandacht voor de kwaliteit van het werk als een luxe wordt beschouwd, die we ons niet kunnen permitteren zolang zoveel mensen onvrijwillig aan de kant staan. Maar zou de redenering niet net zo goed kunnen worden omgedraaid: heeft het wel zin om iedereen aan het werk te willen krijgen, zolang niet vaststaat dat het geboden werk werkelijk bijdraagt aan zelfontplooiing, sociale contacten en vermindering van sociale ongelijkheid?

Noten

1. Deze leus was overigens geen bedenksel van het eerste kabinet-Kok. In 1993 was al een gezamenlijke nota van de FNV en CNV verschenen onder de titel 'Werk, werk, werk, en nog eens werk'.

2. Tussen 1820 en 1913 groeide het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd van de bevolking slechts met gemiddeld 0,8% per jaar, waardoor de welvaart in deze periode iets meer dan verdubbelde (een toename met 115%) (Van Zanden 1997). Over de periode vóór 1820 zijn geen betrouwbare gegevens voorhanden. De Vries en Van der Woude (1995: 814) schatten dat het reële nationaal inkomen per hoofd van de bevolking tussen het midden van de zeventiende eeuw en 1850 per saldo vrijwel gelijk bleef. Rond 1820 zou het nationaal inkomen per capita zelfs zo'n 20% lager zijn geweest dan in de achttiende eeuw. In de periode

1913-1996 groeide het BBP per capita daarentegen met gemiddeld 1,8% per jaar, waardoor de welvaart in minder dan een eeuw verviervoudigde.

3. De meeste aspecten van het werk werden overigens in 1974 en 1977 nog niet of op een andere wijze bevraagd dan vanaf 1980 het geval was. Bovendien is bij een aantal aspecten de vraagstelling in 1994 opnieuw gewijzigd, waardoor de uitkomsten niet meer met eerdere jaren vergelijkbaar zijn. Dit betekent dat voor het merendeel van de kwalitatieve aspecten van het werk alleen de ontwikkeling in de periode 1977-1993 of 1980-1993 kan worden geschat. In 1997 is het Doorlopend Leefsituatieonderzoek overigens opgegaan in het Permanente Onderzoek naar de Leefsituatie (POLS).

4. Deze constatering moet met enige omzichtigheid worden gedaan, aangezien het aantal respondenten in het LSO/DLO dat in de bouw werkzaam is, niet meer dan 160 à 190 bedraagt.

5. Voor de jaren na 1977 is de functieniveau-indeling van Huijgen niet meer aangepast aan veranderingen in de functie-inhoud van beroepen. Voor de ontwikkeling vanaf de jaren tachtig kan echter ook gebruik worden gemaakt van de huidige beroepenindeling van het CBS (Standaard Beroepenclassificatie '92), die tevens een indeling naar beroeps- of functieniveau is. Van de vijf onderscheiden niveaus is het aandeel van de twee hoogste beroepsniveaus (hogere en wetenschappelijke beroepen) tussen 1985 en 1996 toegenomen van 20% tot 27%, terwijl het aandeel van de twee laagste beroepsniveaus (elementaire en lagere beroepen) is gekrompen van 41% tot 33%. Het aandeel van het middensegment is ongeveer gelijk gebleven. Ook bij deze beroepsniveau-indeling blijkt de krimp aan de onderkant zich tot het op één na laagste niveau te beperken. Het aandeel van het laagste niveau schommelt de laatste tien jaar rond de 6 à 7% (CBS 1997).

6. Men dient wel te bedenken dat deze cijfers *niet* betrekking hebben op de feitelijke loonontwikkeling die individuele personen doormaken. Het gaat slechts om de stijging van het gemiddelde reële loon van alle werkenden tezamen. Dit gemiddelde wordt mede beïnvloed door veranderingen in de samenstelling van de populatie werkenden. Zo heeft intrede in het arbeidsproces van jongeren die een relatief laag loon ontvangen en uittrede van ouderen met een hoog loon een matigend effect op de stijging van het *gemiddelde* loon.

7. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat dit percentage sterk afhangt van de definitie van een flexibele baan en van de gehanteerde meetmethode. Van een werknemer met een flexibel arbeidscontract is in de Arbeidsrekeningen sprake, indien deze geen vaste arbeidsrelatie heeft en/of geen vaste arbeidsduur is overeengekomen. Daarbij wordt van een vaste arbeidsrelatie gesproken bij werknemers in vaste dienst, in tijdelijke dienst met uitzicht op vaste dienst en bij werknemers met een arbeidscontract met een vaste looptijd van een jaar of langer. Tot de flexibele arbeidskrachten behoren derhalve oproep-, afroep- en invalkrachten, uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk contract voor minder dan een jaar zonder uitzicht op een vast contract. Dit betekent onder meer dat een eventuele toename van tijdelijke aanstellingen van langer dan een jaar en van tijdelijke contracten als 'verlengde proeftijd' niet in het aandeel van flexibele banen tot uitdrukking komt.

8. Berekend op basis van het aandeel flexibele banen per sector in 1969 en de omvang van de werkgelegenheid per sector in 1993 volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS. Doordat na 1993 een nieuwe bedrijfstakindeling is geïntroduceerd, kan de berekening niet worden gemaakt op basis van een meer recent jaar.

9. Vanwege het soms relatief geringe aantal bruikbare waarnemingen in het leefsituatieonderzoek zijn verschillende bedrijfstakken samengevoegd.

10. In de kabinetsplannen voor een nieuw belastingstelsel in de eenentwintigste eeuw is echter sprake van een gelijke belastingkorting voor alle werkenden die tenminste de helft van het minimumloon verdienen. Deze fiscale tegemoetkoming is dus niet speciaal op de laagbetaalden gericht.

11. In een lopende studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de maatschappelijke betekenis van arbeid in de postindustriële samenleving worden ook deze beide aspecten onderzocht. Het eindrapport van dit onderzoek zal in de loop van het jaar 2000 worden gepubliceerd.

Literatuur

- Asselberghs, K., R. Batenburg, F. Huijgen en M. de Witte (1998) *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel IV* (OSA-voorstudie V44). Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Beek, K. van (1998) *De ondernemende samenleving: Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid* (Voorstudies en achtergronden V 104). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu Uitgevers.
- Beer, P. de (1996) *Het onderste kwart: Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Bell, D. (1973) *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books, Inc.
- Blaurer, R. (1964) *Alienation and freedom: The factory worker and his industry*. Chicago: University of Chicago Press.
- Braverman, H. (1974) *Labour and monopoly capital: The degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press.
- Bridges, W. (1994) *Jobshift: How to prosper in a workplace without jobs*. Reading etc.: Addison-Wesley Publishing Company.
- CBS (1986) *Trends in de leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1974-1983*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- CBS (1996) *Tijdreeksen arbeidsrekeningen 1969-1993: 25 jaar banen en arbeidsduur van werknemers*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1997) *Enquête beroepsbevolking 1996*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- CBS (1998) *Nederland in tijdreeksen* (cd-rom: Statline). Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (a) *Statistisch zakboek/jaarboek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren.
- Fourastié, J. (1965) *40.000 uur: De mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd* (oorspronkelijk *Les 40.000 heures*). Hilversum/Antwerpen: Werkgroep 2000/Paul Brand.
- Hoff, S., en G. Jehoel-Gijsbers (1998) *Een bestaan zonder baan*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- Huijgen, F. (1989) Opleiding van werknemers en het niveau van hun werk. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid 1960-1985. In: I. Gadourek en J.L. Peschar (red.) *De open samenleving: Sociale veranderingen op het terrein van geloof, huwelijk, onderwijs en arbeid in Nederland*. Boekaflevering van *Mens en Maatschappij* 64.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1996) *Sociale Nota 1997*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997) *Sociale Nota 1998*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mok, A.L. (1994) *Arbeid, bedrijf en maatschappij: In het zweet uws aanschijns...* (2e druk). Stenfert Kroese.
- Pomp, J.M. (1998) *Recent trends in Dutch labor productivity: The role of changes in the composition of employment* (Working Paper no.98). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Reich, R. (1992) *The work of nations: Preparing ourselves for 21st century capitalism*. New

York: Vintage Books.

Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid*. Amsterdam: De Balie.

SCP/CBS (1997) *Armoedemonitor 1997*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.

Swaan, A. de (1972) *Een boterham met tevredenheid: Gesprekken met arbeiders*. Amsterdam: Van Gennep.

Visscher, G. (1997) De blinde vlek van het CBS: Systematische vertekening in het opleidingsniveau. *Sociologische Gids* 1997 (3) 155-179.

Vries, J. de, en A. van der Woude (1995) *Nederland 1500-1815: De eerste ronde van moderne economische groei*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Wieling, M., en M. Reemers (1998) *Arbeidsomstandigheden van werknemers 1997*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA.

WRR (1985) *Waarborgen voor zekerheid* (Rapporten aan de Regering 26). Den Haag: Staatsuitgeverij.

WRR (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid* (Rapporten aan de Regering 33). Den Haag: Staatsuitgeverij.

WRR (1990) *Een werkend perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90* (Rapporten aan de Regering 38). Den Haag: Sdu Uitgeverij.

WRR (1996) *Tweedeling in perspectief* (Rapporten aan de Regering 50). Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Van Zanden, J.L. van (1997) Twee eeuwen economische groei. *Index* 1997 (1) 24-27.