

Marginaal: Arbeidspolitiek

Ton Korver

Het woord arbeidspolitiek komt in de Van Dale niet voor. Het begrip dook in de jaren tachtig op in het onderzoek van het *Wissenschaftszentrum Berlin* (vgl. Jürgens en Naschold 1984 en Naschold 1985). Het had de functie om de ingrijpende veranderingen in productie, arbeidsorganisatie, arbeidsmarkt en sociale verzekeringen sinds de jaren zeventig te thematiseren. Tegelijkertijd was het een poging om de samenhang in de veranderingen niet uit het oog te verliezen. Sterker nog, het begrip arbeidspolitiek moest de samenhang tot uitdrukking brengen.

In Nederland werd het begrip pas enkele jaren later geïntroduceerd (Christis 1988). Tevens werd het minder topzwaar: in plaats van het gehele gebied van de productie tot en met de sociale verzekeringen te bestrijken, werd het verengd tot de risico's van loonarbeid. De risico's hebben betrekking op de veiligheid, gezondheid en het welzijn in het werk enerzijds, op werkgelegenheid en werkloosheid anderzijds. De inzet van arbeidspolitiek is het *minimaliseren* van deze risico's: het waar mogelijk tegengaan van ongevallen, ziekte, dekwalificerend werk, en van onvrijwillige werkloosheid. Arbeidspolitiek vraagt om een beleid waarin de samenhang van het arbeidsomstandighedenbeleid (kwaliteit van de arbeid in brede zin) en het werkgelegenheidsbeleid (inclusief het bewaken van een vrije beroepskeuze) centraal staat. Het gaat om het vinden van de juiste combinatie van kwaliteit en kwantiteit van de werkgelegenheid. Kunnen we, als onderdeel van één en hetzelfde beleid, zowel de kwaliteit van de arbeid bevorderen en de nodige arbeidsplaatsen scheppen, en kunnen we dat voor iedereen op de arbeidsmarkt?

En natuurlijk, ook dit begrip van arbeidspolitiek plaatsen we tegen de achtergrond van diepgaande verschuivingen in de structuur van de economie (internationalisering), van economische sectoren (de dominantie van de tertiaire sector), van de relaties binnen en tussen bedrijven (vorming van conglomeraten en netwerken), van de technologie (in het bijzonder de informatisering), en van arbeidsorganisaties (flexibilisering). Een achtergrond die nieuwe arbeidspolitieke voorwaarden op de agenda heeft gezet (we hoeven slechts te denken aan internationalisering en de verhouding tussen markten en overheden) en ook nieuwe arbeidspolitieke uitdagingen creëert. Per slot, de oude samenhang tussen kwaliteit en kwantiteit van de arbeid is doorbroken, en een nieuwe is nog altijd in de maak en niet af.

De oude samenhang bestond uit de combinatie van een politiek van volledige werkgelegenheid en een voornamelijk reactief beleid op het gebied van de arbeidsomstandigheden. De vanzelfsprekende context was de nationale samenleving en staat. De nieuwe samenhang wordt ontwikkeld in een andere, door de Europese Unie gestuurde context. Dat geldt in zeer sterke mate voor het arbeidsomstandighedenbeleid, het geldt sinds kort een beetje voor het werkgelegenheidsbeleid en bijgevolg heeft het de nodige effecten op de samenhang van de twee beleidsterreinen. Het karakter van het arbeidsomstandighedenbeleid is veranderd: de tegenwoordige nadruk, nationaal en in de EU, is gericht op preventie, in plaats van op reageren. Verder is het accent van het werkgelegenheidsbeleid, nationaal zowel als in Europees verband, verschoven van volledige werkgelegenheid naar volledige arbeidsparticipatie. De nieuwe arbeidspolitiek is een combinatie van preventie en participatie.

Als we de oude met de nieuwe combinatie vergelijken, dan kunnen we constateren dat de zwaartepunten van overheidssturing als het ware van plaats zijn gewisseld. In de oude combinatie werd de vraag naar arbeid kwantitatief gestimuleerd en kwalitatief nogal aan haar lot overgelaten, in de nieuwe combinatie is er van kwantitatieve stimulering geen sprake meer, maar via het preventieve arbeidsomstandighedenbeleid juist weer wel van kwalitatieve. Organisaties, zowel in de wetenschappelijke beschrijvingen als in hun zelfbeeld, worden gezien als bundelingen van competenties van mensen, en het stimuleren of 'mobiliseren' (De Sitter 1994) van menselijk potentieel in een organisatie hoort daarbij. De nadruk op goede arbeidsomstandigheden is van een oproep tot humanisering van het arbeidsleven opgeschoven naar een wapen in de concurrentiestrijd.

De verwachting dat kwalitatief goede arbeidsomstandigheden, zeker in de ruime en preventieve betekenis die daar vandaag de dag aan wordt gegeven, ook zullen leiden tot democratischer verhoudingen op de werkplek en in de samenleving leidt een taai leven. Evenwichtiger machtsverhoudingen lijken een onvermijdelijke consequentie van een arbeidsconcept waarin het vermogen zelf beslissingen te kunnen nemen en de regie te voeren over een eigen taakdomein een centrale rol opeisen. Er is al gesproken over een crisis van de traditionele gezagsverhouding in de onderneming en zelfs over een 'nieuwe rechtsorde van de arbeid' (Van der Heijden 1998). De verwachting van een democratisering van de arbeidswereld lijkt eindelijk bewaarheid te kunnen worden. En daarmee is het verhaal nog niet af. Een preventief arbeidsomstandighedenbeleid leidt immers ook tot minder uitstoot van arbeid, het vergroot de aantrekkelijkheid van werk voor werklozen en werkzoekenden, en het verhoogt de reïntegratiemogelijkheden van zieken en WAO'ers. Een goed arbeidsomstandighedenbeleid dus, vergroot de kwaliteit en de kwantiteit van de arbeidsparticipatie.

De wijze waarop deze wederzijdse beïnvloeding van arbeidsparticipatie en arbeidsomstandigheden gestalte moet krijgen, is nog onbeslist. Op Europees niveau hoeft dat ook niemand te verbazen. De situatie op arbeidspolitiek vlak verschilt van

land tot land, terwijl de pogingen tot een vorm van Europese beleidscoördinatie te komen nog even nieuw en onwennig zijn als het Europese werkgelegenheidsbeleid zelf. Maar ook op nationaal niveau is de uitkomst, hoewel waarschijnlijk, nog niet helemaal zeker. De eerste constante in het Nederlandse beleid is de nadruk op een gematigde loonontwikkeling. Of het nu gaat om volledige werkgelegenheid of om volledige arbeidsparticipatie, de angst voor een forse loonstijging zit er goed in. Na de loonmatiging neemt gedurende de jaren negentig de arbeidsparticipatie met voorsprong de tweede plaats in. Op het vlak van arbeidsvoorziening, sociale verzekeringen, uitvoeringsorganisatie en de controle daarop, op het vlak van de arbeidsrelatie, in het bijzonder de arbeidsovereenkomst, de arbeidstijden en de ontslagregelingen, en op het vlak van de arbeidsomstandigheden en reïntegratie, overal zien we nieuwe wettelijke initiatieven die qua intentie eenduidig de arbeidsparticipatie bevorderen.

Die eenduidigheid bestaat al minder als het gaat om de arbeidsomstandigheden: mocht de doelstelling van de arbeidsparticipatie in gevaar komen door de kosten van het arbeidsomstandighedenbeleid, dan krijgt de participatie de voorrang. De mogelijkheid van een verbetering van de arbeidsomstandigheden en van de kwaliteit van de arbeid, is daaraan ondergeschikt. De prioriteit ligt bij de bevordering van arbeidsparticipatie. Voor arbeidsparticipatie hebben we een 'sluitende aanpak', voor de arbeidsomstandigheden hebben we die niet. Moeten we verwachten dat verhoging van de arbeidsparticipatie ook zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van de werkgelegenheid? In dat geval immers, is de voorrang van participatie boven preventie verdedigbaar.

Leidt arbeidsparticipatie tot mondigheid, en leidt maatschappelijke mondigheid tot eisen aan de werkplek? Dat participatie tot mondigheid leidt, is de uitdrukkelijke premisse van de WRR, althans sinds het rapport *Een werkend perspectief* (WRR 1990). In telkens uitdrukkelijker bewoordingen is het standpunt van de WRR, dat deelname aan betaalde arbeid de sleutel is voor een volwaardig lidmaatschap van de samenleving. En vanuit die positie, en ook alleen vanuit die positie, kun je eisen stellen aan de economie. Door de arbeid centraal te stellen in de sociale leefwereld kunnen we ons de middelen verschaffen om veranderingen in het economische systeem, waaronder de verbetering van arbeidsplaatsen, te effectueren.

Dit idee roept echter onmiddellijk vragen op. Is arbeid wel het beste middel om maatschappelijke integratie te bevorderen? Hangt dat niet ook af van het soort banen dat in de aanbieding is? Ligt het niet voor de hand te veronderstellen dat sommig werk wel, en ander niet bijdraagt aan maatschappelijke integratie? En ligt het niet ook voor de hand dat als wij aan arbeid de functie toedichten de maatschappelijke integratie te bevorderen, dat we dan juist aan de kwaliteit van die arbeid hoge eisen moeten stellen? De kwaliteit voorop en de participatie daarvan afhankelijk? Daar was en is in Nederland alle aanleiding voor, al was het alleen maar omdat de marktwerking in het arbeidsongeschiktheidsbeleid op zichzelf onvoldoende is

gebleken om de instroom in de WAO te beteugelen. Kennelijk komen goede arbeidsplaatsen niet vanzelf door dit soort marktwerking tot stand. Juist wanneer aan arbeid een maatschappelijke functie wordt toegedicht, kan de maatschappij het zich niet permitteren maar af te wachten wat ervan komt. Actieve interventie, te beginnen met het ontwerpen van goede arbeidsplaatsen, is dan onmisbaar.

Of het beleidsmatig het handigst is om te beginnen bij de kwaliteit van de vraag of juist bij de kwantiteit van het aanbod is, zoals te verwachten, omstreden. Het eerste artikel van Paul de Beer maakt de feitelijke balans op van enkele decennia Nederlandse geschiedenis van kwantiteit en kwaliteit van de arbeid. Zijn conclusie is niet opgewekt: aan de kwaliteit van de arbeid moet nog veel worden verbeterd en de verwachting dat een grotere arbeidsparticipatie ook een kwaliteitsverbetering oproept, is onterecht. Eerder omgekeerd? Met die vraag werd in 1995 Robert Karasek benaderd vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Karasek is in de wereld van de arbeidswetenschappen een grote naam. Zijn reputatie werd twintig jaar geleden gevestigd door de publicatie van onderzoeksresultaten (Karasek 1979) die aangaven dat we met arbeid ongeveer even verspillend bezig waren als met milieu. In het bijzonder als taakeisen en regelmogelijkheden uit balans zijn, ontstaan gezondheidsproblemen, ontstaat stress en wordt het leervermogen geblokkeerd. Niet de aansluiting van de taak op de persoon, maar de samenstelling van de taak werd hiermee tot de cruciale variabele voor het ontwerp van veilig, gezond en leerzaam werk. In Nederland waren het met name de sociotechnici, De Sitter voorop, die de affiniteit van deze boodschap met de eigen ontwerpidee onderkenden en er gebruik van maakten, onder meer in WRR-verband (De Sitter 1981; WRR 1981; Van Duijn e.a. 1982). De nadruk van de WRR op arbeidsparticipatie, deels op kosten van de aandacht voor de kwaliteitsaspecten van de arbeid, is van later datum (vgl. WRR 1987).

De invloed van Karasek is ook bespeurbaar in de constructie van de zogenaamde WEBA (Welzijn Bij de Arbeid), een meetinstrument voor de kwaliteit van arbeidsplaatsen dat eind jaren tachtig op verzoek van het ministerie van SZW werd geconstrueerd en uitgezet bij onder meer de Arbeidsinspectie (Pot e.a. 1989). Dat instrument, evenals zijn voorloper de ASA (Christis en Fortuin 1989), putte inspiratie uit het model van Karasek en uit het sociotechnische model. Het verzoek van het ministerie aan Karasek om de gebreken in de Nederlandse arbeidsparticipatie te bezien in het licht van de kwaliteit van de arbeid lag misschien nog net niet voor de hand, maar het kwam ook weer niet uit de lucht vallen. Het rapport dat uiteindelijk resulteerde, heeft lang op zich laten wachten. De aanvankelijke rapportage (uit 1996) was te omvangrijk, de inkorting ervan nam veel tijd in beslag (tot in 1998) en het uiteindelijke rapport is pas dit jaar verschenen, zowel als publicatie van het ministerie als van de Wereld Gezondheid Organisatie (Karasek 1999). Het in dit nummer op de bijdrage van De Beer volgende artikel van Karasek is een bewerking, en deels een aanscherping, van het rapport voor het ministerie.

Ten opzichte van het vroege model is het hier gepubliceerde artikel van Karasek een radicalisering. Aspecten van arbeidsplaatsontwerp worden verweven met de institutionele aspecten van de economie. Het essay is eerder een oefening in institutioneel sociaal-economisch denken dan een betoog in de arbeidswetenschappelijke traditie. Het uitgangspunt is inderdaad dat het terugdringen van de arbeidsongeschiktheid afhankelijk is van betere arbeidsplaatsen. Maar de inbedding van deze arbeidsplaatsen in bedrijf en samenleving is op een nieuwe manier naar voren gebracht. Karasek stelt dat goede arbeidsplaatsen *conducive* arbeidsplaatsen zijn. De vertaling van het woord 'conducive' is wat lastig. Het woordenboek vermeldt 'bevorderend' en 'stimulerend' als betekenissen, maar dat is niet helemaal de bedoeling. Het woord te beschouwen als een samentrekking van *co* en *inducing* komt dichterbij in de buurt. Waar het om gaat is dat arbeidsplaatsen worden ontworpen die de werknemer niet afschermen van de omgeving, maar hem ermee in contact brengen. Het werk moet de afstand tussen producent en consument helpen overbruggen. Ook de waardering van het werk, in financieel en in maatschappelijk opzicht, deelt in het conducive-perspectief. Niet arbeid op zichzelf, maar conducive-arbeid dient de maatschappelijke integratie. De kwaliteit van de arbeid definieert de grenzen en de wenselijkheid van de arbeidsparticipatie.

Christis sluit hier op aan. Zijn stelling is dat Karaseks idee over het ontwerpen en de inbedding van kwalitatief goede arbeid bijzonder aantrekkelijk is, maar tegelijkertijd nog onvoldoende uitgewerkt. Karasek ontwikkelt een soort 'twee sectoren economie', met een conducive-sector en een traditionele sector, die elkaar over en weer diensten leveren. Hoe dat precies gaat, blijft echter nogal wazig. Dit deel van Karasek is volgens Christis niet het sterkste. Karasek blaast aspecten van economische activiteit op tot sectoren en schept op die manier meer verwarring dan helderheid. De dynamiek in de ontwikkeling van een conducive-economie zijn zijns inziens meer gebaat bij een heropleving van een actieve industriepolitiek door de overheid dan bij een schimmige interactie tussen al even schimmige sectoren.

In mijn eigen bijdrage ten slotte, buig ik de arbeidspolitiek weer terug naar de afstemming tussen preventie en participatie. Ik sta wat uitgebreider stil bij de overeenkomsten en de verschillen tussen Karasek en de WRR en plaats kanttekeningen bij beider taxatie van het vermogen om problemen van maatschappelijke integratie op te lossen met behulp van arbeid, conducive of niet. Arbeidspolitiek, zo is mijn stelling, is er niet voor het goede leven. Arbeidspolitiek beschermt ons tegen ongeluk en tegenspoed, maar het is niet de taak van de arbeidspolitiek ons geluk en voorspoed te brengen. Dat, vind ik, mogen we aan de mensen zelf overlaten.

Literatuur

- Christis, J. (1988) Taylorisme en nieuwe produktieconcepties. *Te Elfder Ure* 41: 43-73.
 Christis, J. en R. Fortuin (1989) *De Arbeidssituatie-analyse (ASA)*. Amsterdam: Nederlands

- Instituut voor Arbeidsomstandigheden.
- Duijn, A.A. van, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff en F. Sturmans (1982) *Kwaliteit van de Arbeid*. WRR Voorstudies en Achtergronden V 27. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Heijden, P.F. van der (1998) Een nieuwe rechtsorde van de arbeid. *Socialisme en Democratie* 55 (5) 219-228.
- Jürgens, U. en F. Naschold (red.) (1984) Arbeitspolitik. *Leviathan, Sonderheft* 5.
- Karasek, R.A. (1979) Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly* 24: 285-307.
- Karasek, R. A. (1999) *The New Work organization: Conducive production and work quality policy*. Den Haag: Ministerie van SZW (te verschijnen).
- Naschold, F. (red.) (1985) *Arbeid und Politik*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Pot, F., M. Peeters, J. Christis, J. Middendorp, B. Fruytier en H. Kommers (projectgroep WEBA) (1989) Functieverbetering en Arboret. *Gedrag en Organisatie* 2 (4/5) 361-382.
- Sitter, L.U. de (1981) *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer: Kluwer.
- Sitter, L.U. de (1994) *Synergetisch produceren*. Assen: Van Gorcum.
- WRR (1981) *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*. Rapporten aan de Regering 21. 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.