

Arbeidstijdverkorting en de rol van de overheid

PROF. DR. W. A. A. M. DE ROOS — W. HOUT*

Verkorting van de arbeidsduur is een van de schaarse mogelijkheden om de werkgelegenheid over meer mensen te verdelen en zo het probleem van de werkloosheid te verlichten. De sociale partners zijn het in de Stichting van de Arbeid eens geworden over het inleveren van prijscompensatie voor korter werken. Over de details van deze principe-overeenkomst is bij de onderhandelingen van de afzonderlijke cao's overeenstemming bereikt. De overheid lijkt in het hele stuk niet voor te komen, hoewel zij in de arbeidsvoorwaarden voor haar eigen werknemers drastische veranderingen, waaronder de arbeidstijd, aanbrengt. Dit artikel bespreekt de rol van de overheid bij de arbeidstijdverkorting. De auteurs constateren dat de overheid tot nu toe geen initiërende, maar een voorzichtige accommoderende rol heeft gekozen bij de herverdeling van de arbeid. Overheidsingrijpen is volgens de auteurs uiteindelijk toch de stok achter de deur die zal moeten waarborgen dat looninlevering en arbeidstijdverkorting worden omgezet in nieuwe werkgelegenheid.

Inleiding

Het contracteren van maatregelen tot herverdeling van werkgelegenheid in cao's heeft na het akkoord in de Stichting van de Arbeid een voorspoediger verloop gekend dan velen in november vorig jaar verwachtten. In het bijzonder was de bereidheid van de vakbondsleden om prijscompensatie voor dat doel in te leveren groter dan men had aangenomen. Het inleveren van prijscompensatie is immers inleveren van koopkracht en is alleen optisch te onderscheiden van een verlaging van het nominale loon. Het in verband met het arbeidsvoorwaardenbeleid veel besproken „prisoners' dilemma” heeft bij de recente doorvoering van arbeidstijdverkorting niet gewerkt.

Te gemakkelijk wordt aangenomen dat mensen primair inkomensmaximaliserende subjecten zijn 1). De resultaten van opinieonderzoek in de laatste jaren laten zien dat met de groei van de werkloosheid mensen in toenemende mate bereid zijn om wille van werkgelegenheidsspreiding af te zien van een deel van hun inkomen. Volgens cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau was in 1979 28% van de werknemers bereid een half uur per dag korter te werken bij inlevering van loon, in 1981 bleek 34% daartoe bereid 2). Bij een enquête van het onderzoeksbureau Interview onder FNV-leden in het najaar van 1982 verklaarde ruim 80% zich bereid een deel van het inkomen, in het bijzonder van de prijscompensatie, beschikbaar te stellen 3). Men kan hier tegenwerpen dat de FNV-leden geen aselechte groep vormen onder de werknemers. Bij een enquête van de KRO-televisie in mei 1983 onder kostwinners die in loondienst werken bleek 77% bereid vier uur per week korter te werken tegen inlevering van 10% van het loon wanneer daardoor grote ontslagen in het eigen bedrijf konden worden voorkomen 4).

Uit een overzicht „Het centraal accoord in de praktijk” in *De Werkgever* van 14 april jl. blijkt dat van de 2 miljoen cao-werknemers op dat moment voor 1 miljoen een alternatieve aanwending van de prijscompensatie was overeengekomen. Voor 300.000 werknemers was toen het overleg nog gaande. Tot 1 juli blijkt inmiddels uit persberichten nog voor ca. 300.000 werknemers werkduurverkorting met inlevering van prijscompensatie te zijn bereikt, waaronder in de bouw-cao 250.000 werknemers. Voor het welzijnswerk (120.000 werknemers) is een dergelijk, zij het voorlopig akkoord afgesloten. De resultaten van het cao-overleg betreffen naast arbeidstijdverkorting per week regelingen voor vervroegde uitre-

ding, jeugdwerkplannen en roostervrije dagen voor de jaren 1983 en 1984. Het opvallendst is echter de overeengekomen arbeidstijdverkorting tot gemiddeld 38 uur per week, die voor 935.000 werknemers (inclusief het voorlopig akkoord voor het welzijnswerk) blijkt te worden ingevoerd in 1984 of op 1 januari 1985. Voor de bouwnijverheid zal de arbeidsduurverkorting tot 38 uur per week ingaan op 1 mei 1985.

Met de werkweek van 38 uur is het doel van degenen die arbeidstijdverkorting nastreven om de spreiding van de werkgelegenheid te bevorderen zeker niet bereikt. Het laat zich zelfs aanzien dat deze eerste „tranche” eerder het (nodige) rendementsherstel van bedrijven zal dienen dan de herverdeling van arbeid. Om het laatste in betekende mate te bereiken is een werkweek van 36, van 35 of op den duur misschien van 32 uur nodig. De inschakeling van werklozen ten gevolge van de arbeidstijdverkorting tot nu toe is nauwelijks zichtbaar te maken. Wat overigens niet mag worden onderschat is het *behoud van werkgelegenheid* als gevolg van de thans afgesloten contracten. Bij enkele daarvan is de omvang van de voorkomen ontslagen wel zichtbaar gemaakt, b.v. bij Daf: 800; bij het stukgoedbedrijf Rotterdamse havens: 335. De betekenis van arbeidstijdverkorting voor de werkgelegenheid door het voorkomen van ontslag is voorlopig waarschijnlijk groter dan door het inschakelen van werklozen. In 1979 noemde de vakbondsmedewerker Van der Laan in *ESB* als eerste positief effect van arbeidstijdverkorting voor de arbeidsmarkt „afremming van het verlies van arbeidsplaatsen” en pas daarna „schepping van nieuwe arbeidsplaatsen” 5).

De regeling van de arbeidstijdverkorting is nagenoeg volledig in handen van de sociale partners. In de tekst van het akkoord in de Stichting van de Arbeid van november 1982 bleek ook duidelijk dat dat hun bedoeling was uit de passage: „...en doen een dringend be-

* Resp. hoogleraar economie en student-assistent in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie b.v. B.M.S. van Praag in *NRC Handelsblad* van 19 maart 1983 en 22 april 1983.

2) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport*, Rijswijk, 1982, tabel 11.4.

3) Bericht in *de Volkskrant*, 11 november 1982.

4) *Brandpunt in de markt*, 9 mei 1983, tabel nr. 7.

5) H.B.M. van der Laan, De financiering van de arbeidstijdverkorting, *ESB*, 21 maart 1979, blz. 283.

roep op het kabinet om het mogelijk te maken dat partijen op basis van bovenstaande aanbevelingen in vrijheid op cao-niveau kunnen onderhandelen" 6). Dit betekent niet dat het voor de werkgevers- en werknemersorganisaties in de bedrijfstakken eenvoudig was om overeenstemming te bereiken. In verscheidene bedrijfstakken en ondernemingen is duidelijk met de materie geworsteld voordat partijen het eens werden. Berichten in de pers over het bankbedrijf, de metaalsector en Philips getuigen daarvan.

Ook de overheid zelf beoogde decentralisatie bij de regeling van de door haar gewenste arbeidstijdverkorting, zoals uit een van de volgende paragrafen nog nader zal blijken, onder erkenning van de pluriformiteit en ter verhoging van de flexibiliteit in de economie, zo is meermalen gezegd. In het streven naar deregulering dat de huidige regering kenmerkt, zou de overheid ook sterke argumenten moeten hebben om het anders te doen. Een nieuwe ontwikkeling als het bestrijden van werkloosheid door arbeidstijdverkorting vraagt bij het huidige sociaal-economische klimaat om terughoudendheid bij de overheid als werkgevers en werknemers aankondigen zelfstandig het nodige te zullen bereiken.

De geprefereerde decentralisatie en de terughoudendheid van de overheid kan hier evenwel niet betekenen dat de overheid geen beoefening met de arbeidstijdverkorting heeft. Eén van de hoofddoelstellingen van de economische politiek, de volledige werkgelegenheid, is hier immers in het geding. De overheid is de hoedster van de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Bij de laatste grondwetsherziening is dit opnieuw benadrukt door het opnemen in het hoofdstuk „Grondrechten" van artikel 1.18, lid 1 dat luidt: „Bewondering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid". In de Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp was al aangegeven dat ook verdeling van de beschikbare arbeid tot dit beleid kan worden gerekend: „Het element van de rechtvaardigheid van de spreiding van werk achten wij ook in de zorg voor de bevordering van voldoende werkgelegenheid begrepen..." 7), zo kan men er lezen 7). Later wordt dit in de Nota naar aanleiding van het eindverslag nog eens bevestigd 8).

In dit artikel wordt nader ingegaan op de rol van de overheid bij de arbeidstijdverkorting. Eerst zullen we de factoren bespreken die tot decentralisatie nopen. De keuze tussen centralisatie en decentralisatie wordt vaak beïnvloed door overwegingen van ideologische aard. Met betrekking tot arbeidstijdverkorting kunnen doelmatigheidsoverwegingen de doorslag geven.

Waarom decentralisatie?

In blauwdruk lijkt het maximale werkgelegenheidseffect te verwachten van een door de overheid opgelegde arbeidstijdverkorting van b.v. 10% voor alle bedrijven en instellingen met ingang van een voor ieder gelijk tijdstip. Niemand kan zich dan aan de arbeidstijdverkorting onttrekken en er zal zich op datzelfde moment een sterke vraagimpuls voordoen op de arbeidsmarkt. De weerstanden tegen looninlevering zijn geringer, want iedereen is er toe genoodzaakt. Ook de nodige aanpassingen in de sfeer van de sociale zekerheid en het minimuminkomen kunnen in een keer worden doorgevoerd. Het geforceerd verwerkelijken van blauwdrukken in een gecompliceerde economie als de onze kan evenwel veel schade veroorzaken. Geleidelijkheid is geboden en men dient rekening te houden met specifieke omstandigheden. Het is vanzelfsprekend dat dit vooral van ondernemerszijde wordt bepleit. In hun gezamenlijke brochure *Arbeidsduur nader bekeken* wordt elke vorm van dwangmatige door de overheid opgelegde herverdeling van arbeid onwenselijk geacht „omdat daarmee voorbij wordt gegaan aan het feit dat de eisen c.q. behoeften (op enig moment) van de arbeidsorganisatie zeer uiteenlopen en/of aan het gegeven van de zeer verschillende situaties tussen segmenten van het arbeidsaanbod" 9).

De uiteenlopende eisen van de arbeidsorganisatie worden bepaald door een aantal variabelen. Een identificatie van die variabelen treft men aan in het rapport *Het werk verdeeld* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 10).

Twee van de belangrijke variabelen zijn *het aantal en de soort van de verschillende functies* in een organisatie. Het bestaan van veel verschillende functies maakt herverdeling van arbeid moeilijker. Men kan eventueel overgaan tot herverdeling van functies. Dat is dan bij complexe functies weer moeilijker dan bij eenvoudige functies met veel routinematig werk.

Een andere variabele betreft *de mate waarin de techniek ondersteunend of dominant is* ten aanzien van het productieproces. Bij administratieve werkzaamheden heeft de techniek meestal een ondersteunende rol (schrijfmachine, geautomatiseerde opslag van gegevens). De vormen van techniek zullen hier niet direct van invloed zijn op de mogelijkheden van arbeidstijdverkorting. Anders is dat veelal in het industrieel productieproces waar het machinepark dominant is voor de arbeidsorganisatie. Alles is daarop afgestemd. Invoering van arbeidstijdverkorting is hier afhankelijk van de mogelijkheden die de techniek toelaat.

De *grootte van de organisatie* blijkt eveneens een relevant kenmerk te zijn. In een kleine onderneming is het aantal functies vaak gelijk aan het aantal functionarissen en bovendien zijn de functies veelal uniek en persoonsgebonden. Arbeidstijdverkorting kan hier slechts leiden tot enkele extra deeltijdbanen of tot uitbreiding van overwerk. Bij grote bedrijven zijn er meer mogelijkheden. Ze hebben meer medewerkers per functie en beschikken over meer kennis om de organisatorische problemen die zich voordoen bij arbeidstijdverkorting op te lossen.

De arbeidsorganisatie van bedrijfstakken, resp. ondernemingen verschilt ook wat betreft *de band tussen arbeidstijd en bedrijfstijden en de cyclustijd*. Daar waar de band tussen arbeidstijd en bedrijfstijd al los is (winkelbedrijf, ziekenhuis) zal het gemakkelijker zijn om arbeidstijdverkorting door te voeren dan daar waar reeds lange tijd een zeer nauwe relatie bestaat. Bij kortdurende routinematige handelingen (korte cyclustijd) kunnen de werkzaamheden gemakkelijker aan een opvolger worden overgedragen. Gaat het om ingewikkelde of ambachtelijke wijze vervaardigde werkstukken of om beleidsprocessen bij de overheid of een onderneming (lange cyclustijd), dan kunnen werkzaamheden moeilijk tussentijds worden overgedragen.

De hier genoemde factoren pleiten ervoor arbeidstijdverkorting, gedifferentieerd en geleidelijk door te voeren. Een verplichte, algemene en ongeclausuleerde vorm zal veel extra problemen oproepen. Algemene arbeidstijdverkorting via een overheidsmaatregel is recent doorgevoerd in Frankrijk, nl. per 1 februari 1982, maar deze werktijdverkorting was beperkt tot een reductie van 40 naar 39 uur 11).

Opvattingen bij werknemers- en werkgeversorganisaties en overheid

De partners in de collectieve arbeidsverhoudingen wekken allen de indruk een decentrale aanpak van de werktijdverkorting voor te staan, gegeven een aantal recente uitlatingen die een representatief karakter hebben.

Vakbeweging

In de nota *Korter werken voor meer banen* van de FNV heet het dat bij de operatie tot arbeidstijdverkorting oplossingen moeten worden uitgewerkt die erg afhankelijk zijn van bedrijfs- of bedrijfstak-specifieke factoren. „De FNV pleit dan ook voor een planmatige aanpak via het opstellen van specifieke herverdelingsplannen op decentraal niveau als onderdeel van het werkgelegenheidsoverleg

6) Het akkoord in de Stichting van de Arbeid is opgenomen in de Regeringsverklaring, Handelingen Tweede Kamer, 22 november 1982, blz. 639.

7) Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake sociale grondrechten, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13 873, nr. 7, blz. 13.

8) Idem, nr. 10, blz. 2.

9) Raad van de Centrale Ondernemersorganisaties, *Arbeidsduur nader bekeken*, Nota *Arbeidsduur II*, Den Haag, maart 1983, blz. 9.

10) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Het werk verdeeld. Een rapport over de organisatorische aspecten van arbeidstijdverkorting*, februari 1983. Voor een weergave van de desbetreffende studie zie L. Geut en L. Markensteyn, *Organisatorische aspecten van herverdeling van arbeid*, ESB, 30 maart 1983, blz. 280-285.

11) Over de verschillende effecten van de Franse arbeidstijdverkorting is een enquête gehouden door het INSEE. Over de resultaten hiervan zie O. Marchand, D. Rault en E. Turpin, *Des 40 heures aux 39 heures: processus et réactions des entreprises*, *Economie et statistique, Revue Mensuelle*, nr. 154, april 1983, blz. 3-15.

en werkgelegenheidsonderhandelingen op ondernemings- en bedrijfstakniveau" 12).

Zowel de vakcentrale FNV als het CNV toonden zich verontwaardigd toen minister de Koning op 7 februari jl. na het mislukken van het cao-overleg in o.m. de bouwsector voor de NCRV-radio verklaarde dat hij de verkorting van de arbeidstijd desnoods zou voorschrijven als de cao-onderhandelaars hierover geen afspraken konden maken. Volgens CNV-bestuurder Terpstra zou er in de praktijk van wettelijke maatregelen niets terechtkomen: „De situatie per bedrijfstak is zo verschillend dat er geen uniforme regelingen over korter werken zijn te treffen." FNV-voorzitter Kok reageerde aldus: „Mocht hij inderdaad straks bij een eventueel mislukken van de onderhandelingen de daad bij het woord voegen en per decreet arbeidstijdverkorting afroepen, dan weten de werknemers zeker wat ze niet krijgen: ruim twee procent prijscompensatie; maar wat er voor in de plaats komt, daarover blijft de minister uitermate vaag. Hij is ook niet in de positie in Den Haag afspraken over de werkgelegenheid te controleren. Dat moet ook in de onderneming gebeuren, juist daarom" 13). Enkele weken later toen er opnieuw werd bedreigd met wettelijke maatregelen bleek de voorzitter van de FNV te aarzelen, maar ook toen zei hij: „Ik heb er een erg hard hoofd in dat een opgelegde arbeidstijdverkorting nog kan leiden tot meer werkgelegenheid. Want dat is natuurlijk wel de crux. Een wettelijke ingreep zou het omzetten van korter werken in meer banen wel eens kunnen belemmeren. De werkgevers zullen dan nog meer steigeren" 14).

Werkgeversorganisaties

Aan ondernemerszijde blijkt men inderdaad zeer terughoudend te zijn bij het aanvaarden van de plannen tot werktijdverkorting. In zijn *Discussienota Arbeidsduur. Op weg naar de individualisering van de arbeidsduur* van december 1980, verwerpt de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) het idee van een algemene arbeidstijdverkorting als methode om de werkloosheid te bestrijden. Hij stelt dat „arbeidstijdverkorting per dag of per week zonder loonaanpassing negatief uitwerkt op productie en op werkgelegenheid. Zelfs bij invoering van roulatieschema's en met volledige loonaanpassing zou a.t.v. voor de werkgelegenheid slechts van beperkte betekenis zijn, omdat het tegengaan van capaciteitsverlies weer frictieverliezen e.d. veroorzaken" 15). De RCO concludeert dan ook „dat verkorting van de wekelijkse arbeidsduur als zodanig geen punt van discussie kan zijn". De RCO zou alleen willen praten over de jaarlijkse arbeidsduur, waarbinnen herverdeling van arbeid mogelijk zou zijn zonder voor de ondernemingen onoverkomelijke organisatorische problemen te creëren.

In maart 1983, toen de RCO de nota *Arbeidsduur nader bekeken* publiceerde, zag hij nog steeds het meeste heil in een verkorting van de jaarlijkse arbeidsduur, omdat een verkorting van de werkweek „geen enkele oplossing (biedt) voor herverdeling van werk. Immers één uur arbeidsduurverkorting per week creëert geen arbeidsplaats, doch zal veelal wel leiden tot een aantasting van de bedrijfstijd, aangezien het nauwelijks mogelijk is een roulatieschema op te stellen" 16). De randvoorwaarden die de RCO stelt aan de invoering van arbeidsduurverkorting zijn de volgende 17):

- a. ten minste handhaving van de bedrijfstijd en zo mogelijk nog uitbreiding hiervan;
- b. inleveren van loon volledig rechtsevenredig met de arbeidstijdverkorting;
- c. aanpassing aan de organisatorische omstandigheden van de afzonderlijke ondernemingen;
- d. voldoende kwalitatief aanbod op de arbeidsmarkt.

De RCO is voor decentralisatie van de invulling van de arbeidstijdverkorting: „Op het meso- en microniveau dienen bij de situatie passende oplossingen gevonden te worden. Op dit niveau kan het beste rekening worden gehouden met bedrijfseconomische en -organisatorische aspecten. Een collectieve uniforme benadering van herverdeling van arbeid — met name een collectieve verkorting van de wekelijkse c.q. dagelijkse arbeidsduur — zal veelal op gespannen voet met een of meer van de hierboven geformuleerde randvoorwaarden staan en daarmee onmogelijk zijn" 18).

Overheid

De huidige regering heeft bij haar aantreden in november 1982 het

streven naar herverdeling van arbeid als één van de drie sporen van het economisch beleid genoemd. (Het eerste spoor zou moeten inhouden „vermindering van de overheidstekorten en de rente", het tweede betreft de „versterking van de marktsector door minder lasten voor bedrijven, economisch structuurbeleid, beperking van arbeidskosten en vermindering van bureaucratie"). In de Regeringsverklaring heeft het kabinet zich als volgt uitgesproken: „De wetgever kan de verdeling van arbeid niet afdwingen. Van een centralistische aanpak, gericht op één vorm van arbeidsduurverkorting over de gehele linie, is weinig te verwachten" 19). Men benadrukt de rol van de sociale partners bij het eventueel tot stand brengen van arbeidsduurverkorting als belangrijkste actoren op sociaal-economisch gebied in Nederland.

In de *Discussienotitie Werkgelegenheidsbeleid* wordt andermaal het driesporenbeleid van het kabinet verwoord, waarbij herverdeling van arbeid „beoogt reeds op korte termijn de meest schrijnende kanten van de werkloosheidsproblematiek te verzachten" 20). Het kabinet steunt de sociale partners inzake de arbeidsduurverkorting: het „onderschrijft de keuze die in de centrale aanbevelingen is gedaan voor concreterisering op decentraal niveau en wijst op het belang van de randvoorwaarden betreffende het zoveel mogelijk handhaven van de bedrijfstijd, van herbezetting van de vrijgekomen arbeidstijd en van kostenneutraliteit voor zowel de bedrijven als de overheid" 21). De overheid zou, in de visie van het kabinet, voorwaarden moeten scheppen om arbeidsduurverkorting in de marktsector mogelijk te maken, en zou zelf een actief personeelsbeleid met arbeidsduurverkorting als doel moeten voeren. Het scheppen van voorwaarden zou dan moeten plaatsvinden op het gebied van het inkomensbeleid, het budgettaire beleid, de organisatorische inpassing, de experimenten met herverdeling en de arbeidsmarkt en scholing.

De opvattingen van het kabinet ondervinden brede ondersteuning in het parlement, met name van de drie grootste fracties. De standpunten van de partijen blijken het best uit de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangezien juist daar uitgebreid over herverdeling van arbeid is gesproken. Uit de genoemde debatten blijkt ook duidelijk de „issue-attention cycle" die arbeidsduurverkorting in de Nederlandse politiek heeft doorgemaakt: van een vrij onbetekenend instrument dat mogelijk een bijdrage aan de vermindering van de werkloosheid zou kunnen leveren, werd arbeidsduurverkorting een vaak besproken en in wijde kring geaccepteerd middel.

De PvdA vindt het niet onaanvaardbaar als de Minister eventueel met een wet meent te moeten komen om arbeidstijdverkorting verplicht in te voeren, hoewel ook deze partij het netter vindt als alles in het overleg tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties vrijwillig wordt geregeld. De PvdA is daartoe met het idee van een „sociaal convenant" gekomen, waarbij het „moet gaan om een meerjarenafspraak, die jaarlijks, aan de hand van ervaring en de concrete economische situatie, wordt bijgesteld. De afspraken moeten naar onze mening betrekking hebben op het door de sociale partners te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid enerzijds en op het door de overheid te voeren beleid inzake de daarvoor van belang zijnde financieringspolitiek, het stimuleringsbeleid, de belasting- en premie maatregelen en inzake het bieden van ruimte voor een decentraal te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid anderzijds" 22). Bij de PvdA wordt ook gedacht aan een wat subtielere manier om arbeidstijdverkorting te bereiken dan via wettelijke regeling: men heeft het dan over sturing van de invoering van arbeidstijdverkor-

12) FNV, *Korter werken voor meer banen. Feiten en meningen*, december 1982, blz. 25.

13) *de Volkskrant*, 8 februari 1983.

14) *de Volkskrant*, 28 februari 1983.

15) Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties, *Discussienota Arbeidsduur. Op weg naar individualisering van de arbeidstijd*, Den Haag, december 1980, blz. 56.

16) *Arbeidsduur nader bekeken*, blz. 31.

17) *Idem*, blz. 30-34.

18) *Idem*, blz. 34.

19) Regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers, Handelingen Tweede Kamer, 22 november 1982, p. 637.

20) *Discussienotitie voor de sociale partners inzake het werkgelegenheidsbeleid*, 28 januari 1983, blz. 3.

21) *Idem*, blz. 11.

22) Handelingen Tweede Kamer, 15 maart 1983, blz. 3028.

ting door middel van bij voorbeeld het heffen van hogere premies in bedrijven of bedrijfstakken waar de werkgevers en werknemers niet tot een akkoord over arbeidstijdverkorting kunnen geraken. De redering is dan dat „met dit soort instrumenten de Regering wat ons betreft heel duidelijk positie (kan) gaan innemen en haar eigen verantwoordelijkheden laten gelden” 23). De PvdA is wel van mening dat men het middel van de verplichting niet al te lichtvaardig mag hanteren, maar vindt toch dat het een uiterste middel kan zijn 24).

De VVD is mordicus tegen een eventuele verplichte invoering van arbeidstijdverkorting, omdat dit in strijd is met de vrijheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken over het loonniveau en de werkgelegenheidssituatie te maken. Bovendien vindt de VVD het onpraktisch dat de overheid naar één vorm van arbeidstijdverkorting voor alle bedrijven en bedrijfstakken streeft: „Zo'n ingreep omzetten in werk voor werklozen is zonder de medewerking van de werkgevers niet mogelijk... Die herverdeling (van werk) is maatwerk en kan in feite alleen bij cao en per bedrijf geregeld worden. Het is dus niet zinvol met ingrepen van bovenaf te komen” 25).

Het CDA neemt wat de verplichting van arbeidstijdverkorting betreft een positie in die verwant is met die van de PvdA: het wijst de verplichting daartoe in beginsel af omdat dit in strijd is met de vrijheid van onderhandelen van de werkgevers en de werknemers, maar vindt dat de overheid wel mag ingrijpen als de onderhandelingen over de cao's op grote schaal mislukken. In deze visie dient de rol van de overheid, zeker in eerste instantie, beperkt te blijven tot het scheppen van voorwaarden om arbeidstijdverkorting te bereiken: „De overheid dient de condities voor het herstel te scheppen. Zij kan modellen aanreiken om herverdeling van arbeid te bewerkstelligen...Het is niet reëel te veronderstellen dat de centrale overheid bij wet invoering van deeltijdarbeid op een bevredigende wijze kan regelen voor alle werknemers in Nederland” 26). De meest vergaande handeling van de overheid op het punt van de arbeidstijdverkorting zou niet „regelen” zijn als het aan het CDA ligt, maar „een dringend beroep doen, trachten te bewegen” 27) waarbij „werkgevers en werknemers niet het gevoel (moeten) hebben dat hun vrijheid slechts schijn is. Zij moeten ook weten dat niet ieder negatief effect van hun handelen automatisch door de overheid wordt gecorrigeerd” 28).

Taken voor de overheid

Uit het voorgaande mag voldoende blijken dat het overwegend niet de bedoeling is dat de overheid de arbeidstijdverkorting tot stand brengt. In het cao-overleg zal men over de arbeidstijdverkorting beslissen. Vormgeving en uitvoering worden overgelaten aan de sociale partners op bedrijfstak- of ondernemingsniveau. Van de overheid wordt slechts verwacht dat zij gunstige voorwaarden schept voor het welslagen van de operatie.

De eerste overheidsdaad in verband hiermee, kort na het akkoord van de Stichting van de Arbeid, betrof het mogelijk maken van het geven van een andere bestemming aan de reeds in 1982 in collectieve arbeidsovereenkomsten gecontracteerde betaling van prijscompensatie door de z.g. parapluiwet. Inmiddels heeft de regering zich uitgesproken over andere maatregelen die het proces van arbeidstijdverkorting zullen begeleiden. Volgens hoofdstuk 4 van de *Discussienotitie voor de sociale partners inzake het werkgelegenheidsbeleid* zullen deze met name betrekking hebben op de inkomensverdeling, de werktijden en op de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever.

In de *sfeer van de inkomens* gaat het om de aanpassing van het minimumloon en om de sociale uitkeringen. Nu een gedifferentieerde doorvoering van arbeidstijdverkorting is aanvaard, kan het huidige koppelmecanisme voor het minimumloon (koppeling aan de gemiddelde loonontwikkeling) te grote verschillen in beloning per uur gaan opleveren voor degenen die het minimumloon ontvangen, terwijl tevens de afstand van het minimumloon tot het modale inkomen te gering kan worden. Als oplossing is denkbaar dat wordt overgegaan op het minimumuurloon. Zulks zal echter weer gevolgen hebben voor de minimumuitkeringen door de netto-nettokoppeling aan het minimumloon. De regering heeft inmiddels over deze materie advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad.

Een ander punt met betrekking tot de inkomens dat in de genoemde Discussienotitie tot beleidsvoornemens leidt, betreft de be-

paling in art. 8 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 op grond waarvan het de werkgever in beginsel verboden is om de normale arbeidsduur te verkorten in combinatie met een verlaging van het nominale loon. Dit artikel kan een belemmering gaan vormen wanneer bij een zeer lage inflatie de prijscompensatie niet toereikend zal zijn om de werktijdverkorting te financieren en nominale loonsverlaging eventueel noodzakelijk zal zijn. Er staat nu in de Discussienotitie dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overweegt om in voorkomende gevallen vrijstelling van het verbod te geven. Het laat zich aanzien dat het mogelijk efficiënter zal zijn het verbod op te heffen.

Behalve inkomensconsequenties heeft de arbeidstijdverkorting, uiteraard, gevolgen voor de *werktijden*. De Arbeidswet van 1919 geeft hieromtrent centralistische voorschriften die weinig ruimte laten voor het overleg tussen werkgevers en werknemers. Het is de bedoeling een aantal belemmeringen weg te nemen en meer flexibiliteit in te bouwen. Invulling van werk- en rusttijdsregelingen zal meer dan voorheen worden overgelaten aan het cao-overleg en aan de ondernemingsraden.

In de Discussienotitie betoont *de overheid* zich ook bereid *als werkgever* de arbeidstijdverkorting tot stand te brengen. In 1983 gaat het om drie roostervrije dagen. Er wordt in het vooruitzicht gesteld dat dat 5.000 arbeidsplaatsen extra zal opleveren. Voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs is door minister Deetman op 1 juni jl. een plan ingediend voor arbeidstijdverkorting met 10% en evenredige looninlevering, een plan dat 16.000 nieuwe arbeidsplaatsen zou opleveren.

Behalve de taken die de overheid zich gesteld heeft en die in de Discussienotitie zijn weergegeven, zijn er overheidstaken voorgesteld door anderen die eveneens de herverdeling van arbeid via arbeidstijdverkorting zouden kunnen bevorderen. Sommige hebben betrekking op de inkomenssfeer, andere op beperking van het aanbod van arbeidskracht.

Met betrekking tot de *inkomens* is meermalen gepleit voor het terugploegen van de inverdieneffecten van arbeidstijdverkorting naar degenen die met de arbeidstijdverkorting en de daarmee gepaard gaande inkomensvermindering hebben ingestemd 29). De inverdieneffecten bestaan in beginsel uit een verhoging van de belasting- en premie-inkomsten omdat meer mensen een arbeidsinkomen gaan verdienen; tevens daalt het aantal werklozen en daarmee het aantal uitkeringstrekkers en dus nemen de collectieve uitgaven af. De inverdieneffecten kunnen worden teruggeploegd door belasting- en premieverlaging. Enerzijds beoogt men daarmee stimulerend van de arbeidstijdverkorting, anderzijds compensatie voor de vraaguitval door inkomensverlaging.

Nieuwenburg heeft reeds in 1979 het ontstaan van inverdieneffecten in twijfel getrokken 30). Zeker nu voorhands, in de eerste fase, de arbeidstijdverkorting nog geen groot aantal extra arbeidsplaatsen oplevert (ondernemers hebben eerst hun veelal te grote arbeidsreserve aangewend en in een aantal ondernemingen werden ontslagen voorkomen) zullen de inverdieneffecten beperkt of nauwelijks aanwezig zijn. Gezien de onzekerheden is het dan ook begrijpelijk dat het kabinet het ongewenst acht op voorhand inverdieneffecten in te calculeren 31). Er komt nog bij dat gegeven het huidige grote financieringstekort van de overheid het verminderen van collectieve lasten niet voor de hand ligt.

Ook over (aflopende) loonsubsidies samenhangend met arbeidstijdverkorting en de vermeende inverdieneffecten daarvan wordt in de beleidsvoornemens niet gesproken. Dit instrument is met name onder de aandacht gebracht door een rapport van de Telderstichting van 1978 32).

23) Idem, blz. 3033.

24) Idem, blz. 3034.

25) Idem, blz. 3048.

26) Idem, blz. 3037.

27) Idem, blz. 3037.

28) Idem, blz. 3042.

29) O.m. *Korter werken voor meer banen*, blz. 27; F. Crone en W. Hempen in de *Volkskrant*, 2 april 1983.

30) C. K. F. Nieuwenburg, *Enige macro-economische aspecten van arbeidstijdverkorting*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1979, blz. 44.

31) *Discussienotitie*, op. cit., blz. 13.

32) *Arbeidstijdverkorting op afbetaling*, Geschrift van de prof. mr. B. M. Telderstichting, nr. 33, Den Haag, 1978.

Bij het toekennen aan de overheid van begeleidende en voorwaardenscheppende taken bij arbeidstijdverkorting is ook gedacht aan het *beperken van overwerk, van het nemen van bijbanen en van het additionele arbeidsaanbod*. Een aantal ondernemingen en instellingen zal zeker pogen het eventueel tekort aan arbeid bij werkdagverkorting op te vangen door meer overwerk toe te laten. Een aantal mensen dat bij arbeidstijdverkorting zijn reëel besteedbaar inkomen ziet dalen, zal trachten dit te compenseren door het nemen van een bijbaan. Voor zover er nieuwe banen ontstaan zal een aantal daarvan niet worden bezet door geregistreerde werklozen, maar door b.v. gehuwde vrouwen die tot de arbeidsmarkt willen toetreden. Door een en ander tegen te gaan zou de overheid het beoogde effect van arbeidstijdverkorting, vermindering van de officiële werkloosheid, kunnen versterken. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat de Nederlandse overheid hier regulerend wil gaan optreden. In het geval van de bijbanen en van het toetreden tot de arbeidsmarkt zou het ook tot gedetailleerde bemoeienis met het persoonlijk leven van mensen gaan leiden. In de meermalen ter sprake gekomen Discussienotitie wordt met betrekking tot overwerk slechts opgemerkt dat het kabinet nota heeft genomen van de algemene opvatting van de Sociaal-Economische Raad dat een beperking van het structurele overwerk met het oog op een betere verdeling van de beschikbare werkgelegenheid gewenst is 33).

Hoewel de huidige regering meermalen sterk heeft aangedrongen op doorvoering van arbeidstijdverkorting als middel tot werkloosheidsbestrijding is zij duidelijk zeer terughoudend bij het op zich nemen van taken om het proces zelf te bevorderen en de effecten ervan te versterken. Behalve de reeds genoemde voornemens, zoals die met betrekking tot de minimumlonen, de sociale verzekeringen en de Arbeidswet, worden in de Discussienotitie nog enkele vage toezeggingen gedaan om door overheidsbijdragen experimenten met herverdeling van werk te stimuleren en om mee te werken bij het oplossen van knelpunten die door arbeidstijdverkorting op deelmarkten van de arbeidsmarkt zouden kunnen ontstaan.

Toetsingscriteria

Voor het beoordelen van de opstelling van de overheid bij de ontwikkeling naar arbeidstijdverkorting zou men de volgende drie toetsingscriteria kunnen aanleggen:

- a. de vrij algemeen aanvaarde conceptie van de georiënteerde markteconomie;
- b. de huidige deregulerings-tendenzen;
- c. een stelsel van democratische arbeidsverhoudingen

In de *georiënteerde markteconomie* is er overwegend gedecentraliseerde besluitvorming. De centralisatie bevordert de creativiteit. De conceptie houdt in dat de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden worden uitgeoefend binnen een zodanig kader dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in de door de gemeenschap gewenste richting worden geleid; de overheid dient dit kader te scheppen. Bestrijding van werkloosheid is thans stellig in belangrijke mate door de gemeenschap gewenst. Wanneer sociale partners duidelijk bereid zijn om wille daarvan werkdagverkorting te contracteren, behoort het opleggen daarvan niet tot de taak van de overheid. Indirecte instrumenten zijn dan te verkiezen boven directe regelingen die uit een oogpunt van allocatie en gewenste economische orde ongewenst zijn 34). Er is in onze economische orde een voortdurende spanning tussen enerzijds het zoveel mogelijk handhaven van het marktmechanisme en anderzijds de eis van de verdelende rechtvaardigheid. Wanneer sociale partners daadwerkelijk bereidheid tonen de herverdeling van werk tot stand te brengen kan allocatie ingrijpen door de overheid achterwege blijven.

De vrij recente tendens tot *deregulering* kan eveneens als maatgevend worden beschouwd voor het optreden van de overheid ten aanzien van de arbeidstijdverkorting. Deregulering mag dan vooral de betekenis hebben van het vereenvoudigen, coördineren en eventueel opheffen van bestaande wetgeving, het houdt vanzelfsprekend mede in dat nieuwe overheidsregulering in sterkere mate aan een kosten-batenanalyse wordt onderworpen dan eerder wel het geval was. Het is al gebleken dat bestaande regels een weerbarstige materie vormen wanneer men tot deregulering wil overgaan; het is gemakkelijker nieuwe regulering te voorkomen. De noodzaak voor regulering zal men duidelijker moeten aantonen. Het terrein van de

arbeidsverhoudingen kent al veel overheidswetgeving. Behalve de ondernemingsorganisaties bepleit de vakbeweging ook steeds meer de vrijheid, die men nodig heeft voor het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Het dóórbreken van arbeidstijdverkorting ter bestrijding van de werkloosheid vindt plaats in een periode waarin het besef groeit dat de overheid niet alles kan besturen en ook niet alles dient te besturen in onze samenleving. „De overheid kan de meeste problemen niet oplossen, doch slechts de oplossing wat dichterbij brengen” 35). Deze opvattingen worden vanzelfsprekend het sterkst gevoeld vanuit ondernemerskring en vanuit liberaal georiënteerde politieke partijen. Inmiddels lijkt zij gemeengoed te worden. Bij de behandeling van een resolutie over arbeid op het PvdA-congres in april van dit jaar werd het standpunt ingenomen dat de overheid de omzetting van arbeidstijdverkorting in arbeidsplaatsen moet stimuleren, maar voorstellen om deze pogingen met wetgeving kracht bij te zetten werden op aanraden van het bestuur verworpen. „De gedachte dat we zomaar van alles kunnen regelen moeten we loslaten”, aldus een van de bestuursleden. 36).

Democratische arbeidsverhoudingen passen bij het pluriforme en polycentrische karakter van onze samenleving. Vakbonden en ondernemingsorganisaties behoren speelruimte te hebben om vanuit de eigen doelstellingen invloed uit te oefenen op het economisch proces. Dat houdt in dat de overheid zich beperkingen oplegt bij haar bemoeienis met het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Driehuis en Bruyn-Hundt hebben enige jaren geleden in dit tijdschrift hieromtrent een ander standpunt verdedigd. Zij beoogen een gecentraliseerde toepassing van de arbeidstijdverkorting vanwege achtereenvolgens het verschil in sterke en zwakke bedrijven en bedrijfstakken, de economische-politieke verantwoordelijkheid van de overheid voor de werkloosheid, het direct en indirect in het geding zijn van de overheidsfinanciën, en ten slotte hun opvatting dat arbeidstijdverkorting ook gericht moet zijn op de emancipatie-doelstelling 37). In de andere maatschappelijke context van vandaag gelden deze overwegingen minder of niet meer. Bij de huidige veel grotere omvang van de werkloosheid dan in 1979 is de arbeidstijdverkorting sterk gericht op werkloosheidsbestrijding en raakt de emancipatie-doelstelling op de achtergrond. Nu de vakbeweging bereid is de arbeidstijdverkorting te financieren uit de prijscompensatie is het verschil tussen sterke en zwakke bedrijfstakken minder relevant. Haar economisch-politieke verantwoordelijkheid voor de werkloosheid kan de overheid laten gelden door de arbeidstijdverkorting te bepleiten en te stimuleren zoals thans gebeurt. Daarmee brengt de overheid ook haar verantwoordelijkheid tot gelding voor de overheidsfinanciën, daar arbeidstijdverkorting om wille van herverdeling van arbeid bij handhaving van de koppelingsmechanismen op zich zelf immers het financieringstekort vermindert. Thans hebben andere argumenten de overhand die Driehuis en Bruyn-Hundt buiten beschouwing hebben gelaten, en die leiden tot gedecentraliseerde aanpak van de arbeidstijdverkorting. De operatie wordt nu in eerste instantie overgelaten aan het beslissingsgebied van de sociale partners „da sich hier die Einkommens-Freizzeit-Präferenzen der Arbeitnehmer und die primär an produktionstechnischen und betriebsorganisatorischen Effizienzkriterien orientierten Interessen der Arbeitgeber in differenzierter — u. a. auch branchenspezifischer — Form Geltung verschaffen können” 38).

Vorig jaar heeft C. J. Vos in *ESB* geconstateerd dat in perioden met crisisachtige verschijnselen het centralisme in de Nederlandse arbeidsverhoudingen duidelijk in een stroomversnelling terecht kwam 39). Men moet constateren dat het nu niet het geval is. Onderscheidt de huidige crisis zich dan zozeer van de vorige? Ten aanzien van de crisis van de jaren dertig is dat op een belangrijk punt ze-

33) *Discussienotitie*, op. cit., blz. 16.

34) Aldus ook B. Rohwer, *Beschäftigungspolitik bei anhaltend geringem Wirtschaftswachstum*, Berlijn, 1982, blz. 301.

35) E. L. Berg in een lezing voor het congres „De toekomst van de arbeid” van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel, 9 juni 1983.

36) *NRC Handelsblad*, 23 april 1983.

37) W. Driehuis en M. Bruyn-Hundt, Enige effecten van arbeidstijdverkorting, *ESB*, 21 maart 1979, blz. 298.

38) B. Rohwer, op. cit., blz. 296.

39) C. J. Vos. Hoe vernieuwd is ons arbeidsbestel? Decentralisering van de arbeidsverhoudingen: lang verwacht, nooit gekomen, *ESB*, 4 augustus 1982, blz. 797.

ker het geval. Het is al eerder opgemerkt: aan het begin van de jaren dertig was de rol van de overheid in het economisch proces te klein, thans is die te groot. De crisis van de jaren dertig was er een van „undergovernment” en de huidige is er een van „overgovernment” 40).

De gedecentraliseerde doorvoering van arbeidstijdverkorting waarvan de eerste fase in de eerste helft van dit jaar plaatsvond, heeft overigens niet de sterk uiteenlopende uitkomsten opgeleverd die sommigen er misschien van hebben verwacht. Zoals al in de inleiding is geconstateerd zal een zeer groot deel van de werknemers in 1985 een gemiddelde werkweek van 38 uur hebben. Ook al kan de uitwerking per onderneming verschillend zijn, men kan zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat de afgesloten collectieve arbeids-overeenkomsten elkaar tot voorbeeld hebben gediend, analoog aan het verschijnsel van de „wage-leaders”.

Conclusies

1. In het eerste halfjaar van 1983 hebben de vakbonden zich bereid getoond loon in te leveren om wille van de werkgelegenheid. Hierbij heeft het „prisoners' dilemma”, waarvoor een aantal jaren geleden veel aandacht bestond in de literatuur over het arbeidsvoorwaardenoverleg, niet gewerkt. Dit theorema wordt veelal aangevoerd ter verklaring van de verstarring in de besluitvorming van de sociale partners 41). Elk van de actoren verkeert in onzekerheid over de acties en reacties van de andere actoren. Uit angst dat men door hen wordt gebruikt blokkeert men de besluitvorming door zijn veto uit te spreken over het middel dat een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van de werkloosheid, in casu arbeidstijdverkorting met inlevering van prijscompensatie. Van den Doel, de Galan en Tinbergen zouden in zo'n geval pleiten voor „democratische aanvaarding van dwang” 42).

Wat zich in het eerste halfjaar van 1983 in de Nederlandse arbeidsverhoudingen heeft afgespeeld, is eerder in overeenstemming met de uitkomsten van een onderzoek van Lester B. Lave 43). Deze kwam in een groot aantal experimenten tot de conclusie dat de „spelers” in het „prisoners' dilemma game” wel degelijk samenwerken wanneer ze eenmaal begrijpen dat ze daarmee een beter resultaat kunnen bereiken voor zich zelf. De vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers voeren veelvuldig onderhandelingen met elkaar. Daarbij hebben ze de ervaring opgedaan, net als de „spelers” van Lave, dat ze meer kunnen profiteren van samenwerking dan van het opwerpen van blokkades.

2. Het werkgelegenheidsbeleid is in de laatste jaren drastisch veranderd. Voorheen werd het sterk bepaald door direct overheids-optreden, b.v. werkgelegenheidsprojecten. Inmiddels ligt het accent sterk op de herverdeling van arbeid. De besluitvorming daarover ligt in eerste instantie bij de werkgevers- en werknemersorganisaties. Men zou zich zelfs kunnen afvragen of de overheid zich niet van het werkgelegenheidsbeleid heeft gedistantieerd. Zij wil niet regulerend optreden en ook de subsidieverlening heeft zij danig beperkt. Het huidige werkgelegenheidsbeleid wordt eigenlijk overwegend gekenmerkt door mentale beïnvloeding. „Government by persuasion” kan onder bepaalde omstandigheden effectiever zijn dan wetgeving en subsidiëring. Men kan niet ontkennen dat de bedoelingen van de regering ten aanzien van de arbeidstijdverkorting regelmatig krachtig tot uiting worden gebracht. Cruciaal is nu de bereidheid van de sociale partners om de arbeidstijdverkorting tot stand te brengen. Enerzijds dient de overheid druk uit te oefenen opdat de werktijdverkorting algemeen plaatsvindt. Zo dat niet gebeurt zal de bereidheid bij werknemers om zich erin te schikken afnemen. Anderzijds dient voor de vormgeving van de werktijdverkorting zo veel ruimte aanwezig te zijn dat de grote verscheidenheid van arbeidssituaties kan worden gerespecteerd.

3. Omtrent de rol van de overheid bij de doorvoering van arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig bestaat in Nederland een vrij hoge mate van consensus. De onderhandelingsresultaten na het akkoord in de Stichting van de Arbeid waren zodanig dat de overheid de voor en door haar beoogde terughoudendheid in acht kon nemen. Toch zijn de verhoudingen niet geheel onkwetsbaar. Aan de zijde van de FNV, de PvdA en het CDA heeft men weliswaar een uitgesproken voorkeur voor de decentrale doorvoering, maar er zijn ook signalen gegeven van de kant van de grootste vakcentrale en de twee grootste politieke partijen dat, indien decentrale doorvoering

niet mogelijk blijkt, overheidsingrijpen niet mag worden uitgesloten. Het zal interessant zijn om waar te nemen of in de volgende jaren de sociale partners hun autonomie kunnen handhaven. Het is evident dat, wil arbeidstijdverkorting effectief bijdragen aan de bestrijding van de grote werkloosheid, verdergaande werktijdverkorting dan die tot 38 uur per week in 1985, zoals nu reeds voor vele werknemers is geregeld, zal moeten plaatsvinden. Wanneer de werkgevers- en werknemersorganisaties daar zelf niet in zouden slagen, is het zeer de vraag of de overheid in de jaren 1985-1990 zal kunnen weerstaan aan de politieke druk om haar rol bij arbeidstijdverkorting anders te gaan zien.

W.A.A.M. de Roos
W. Hout

40) J. J. van Duijn, Ontstaan en opkomst van de „supply-side-economics”, *ESB*, 7 juli 1982, blz. 677.

41) M.b.t. arbeidstijdverkorting bij voorbeeld door F. Leijnse tijdens de studiedag „Herverdeling van arbeid: verandering in of vernieuwing van het arbeidsbestel” van het SISWO op 19 januari 1983 te Utrecht.

42) J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek, I en II, *ESB*, 17 maart 1976 en 1 september 1976, blz. 264-268 en blz. 828-831.

43) L. B. Lave, An empirical approach to the prisoners' dilemma game, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 76, 1962, blz. 424-436.

(vervolg van blz. 809)

Een aardige illustratie van waartoe bureaucratische besturing kan leiden, is de eis die aan het aan te melden onderzoek werd opgelegd dat de omvang ervan ten minste vijf mensjaren over een periode van vijf jaar moest omvatten; dat wil zeggen dat twaalf tot vijftien universitaire medewerkers, die ongeveer een derde van hun arbeidstijd voor onderzoek beschikbaar hebben, gedurende vijf jaar aan één onderzoek moeten werken. Deze eis is op geen enkele wijze gebaseerd op enigerlei ervaring dat grootschalig onderzoek tot betere resultaten leidt of goedkoper of efficiënter is dan kleinschalig, maar lijkt uitsluitend ingegeven door de wens het Ministerie te vrijwaren van een al te grote stroom van onderzoeksprojecten die voor beoordeling worden voorgelegd. Voor individualisten is er dus geen rol weggelegd. „Onder dit systeem zou Huizinga zijn *Herftij der Middeleeuwen*, Nietzsche zijn *Geburt der Tragödie* nooit hebben kunnen schrijven, en in de B-wetenschappen zou een excentrieke man als Einstein geen kans hebben gekregen”, aldus Sperna Weiland in zijn al eerder genoemde rede.

Bijna niemand bestrijdt dat onderwijs en onderzoek op de Nederlandse universiteiten waarschijnlijk beter en goedkoper kunnen dan nu het geval is en dat het wetenschappelijke onderwijs zijn bijdrage moet leveren in de bezuinigingen. Maar daar vloeit nog niet uit voort dat de overheid zich in zo vergaande mate met de inhoud van het onderwijs en het onderzoek zou moeten bemoeien en dat zij zou moeten proberen deze door integrale planning te sturen. Veel juister lijkt het dat de overheid de financiële randvoorwaarden vastlegt waarbinnen de universiteiten vrij zijn onderwijs en onderzoek in te richten. Daarbij hoeft niet volledig op „laissez faire” te worden vertrouwd: door middel van toetsing *achteraf* kunnen er mogelijkheden worden ingebouwd om weg te snijden wat niet voldoet en door selectieve stimulering kunnen gewenste ontwikkelingen worden bevorderd. Maar ordening vooraf vernietigt variëteit en als dat gebeurt in een fase waarin nog geen verantwoorde selectie mogelijk is, dan is die ordening daarom onverantwoord 4). Dan wordt de creativiteit gesmoord waaraan de universiteit haar bestaansrecht ontleent.

L. van der Geest

4) Aanhaling in een rede van de directeur-generaal voor het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, dr. R. J. in 't Veld, *Denken op termijn*, R. U. Leiden, 5 september 1983.