
De kwaliteit van de arbeid: een onderontwikkeld beleidsfacet

DRS. F. D. POT* — DRS. R. L. VREEMAN**

De kwaliteit van de arbeid laat in veel bedrijven en bedrijfstakken nogal wat te wensen over. Niet alleen moeten velen hun brood verdienen te midden van stank, lawaai en vuil, maar bovendien laten de arbeidstaken in veel gevallen nauwelijks ruimte voor eigen initiatief, voor creativiteit en voor het benutten van vakkennis en -ervaring. Pogingen van de overheid om hierin verbetering te brengen zijn tot nu toe weinig effectief geweest.

In dit artikel wordt het falen van het beleid t.a.v. de kwaliteit van arbeid onder de loep genomen. Vanwege de huidige problemen maar ook vanwege te verwachten gevolgen van de invoering van nieuwe technologieën pleiten de auteurs ervoor dat de beleidsinspanningen van de overheid op dit terrein worden geïntegreerd in een economisch, technologie- en wetenschapsbeleid.

Daarnaast zou er meer aandacht moeten worden besteed aan het verbeteren van specifieke situaties in verschillende sectoren, aansluitend op de wensen van daar werkzame werknemers.

Inleiding

De werkloosheid neemt sterk toe. De overheid bezuinigt. Het ziekteverzuim neemt iets af. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen dreigt de aandacht voor de kwaliteit van de arbeid te verslappen. Gemakkelijke oplossingen komen weer in discussie: verruiming van het begrip passende arbeid en verlaging van de uitkeringen. Het effect van dit soort oplossingen is dat de kern van het probleem, de arbeid die schade toebrengt aan de gezondheid en die de ontplooiing van mensen belemmert, uit het gezichtsveld verdwijnt. Ook om die reden is het van belang zoveel mogelijk het op zich staande recht van werknemers op volwaardig werk te garanderen en dat tot uitdrukking te brengen in een gericht werkgelegenheidsbeleid.

De overheid zal zich de komende maanden opnieuw moeten beraden op deze zaken naar aanleiding van nieuw verschenen nota's. Het rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de nota *Naar volwaardig werk in de industrie* van de Industriebond FNV bevatten pleidooien voor een gericht overheidsbeleid ten aanzien van de kwaliteit van de

arbeid. Hoe zou zo'n beleid er uit kunnen zien en wat voor programma kan op basis daarvan ontwikkeld worden? In dit artikel zullen daarvoor enige suggesties worden gedaan. Eerst wordt de effectiviteit van het huidige beleid in grote lijnen geëvalueerd en worden de belangrijkste problemen van de beleidsuitvoering en van de kwaliteit van de arbeid op een rijtje gezet.

Overheidsbeleid

De overheid heeft vanuit haar betrokkenheid bij verschil-

*Wetenschappelijk medewerker Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.

**Hoofd dienst Medezeggenschap, Ondernemingsbeleid en Welzijnsbeleid Industriebond FNV. Dit artikel is gebaseerd op twee uitgebreide artikelen, te weten R. L. Vreeman, Naar volwaardig werk in de industrie, en F. D. Pot, Overheidsbeleid en kwaliteit van de arbeid, beide in: *De kwaliteit van de arbeid in de Nederlandse industrie, vakbondsactie en overheidsbeleid*, SUN, Nijmegen, maart 1982.

lende problemen te maken met kwesties van kwaliteit van de arbeid: stijgende kosten van de sociale verzekeringen; discrepanties op de arbeidsmarkt; verwachte gevolgen van de invloed van nieuwe technologieën; een gewenste vergroting van het innovatievermogen van de industrie; het streven om de sociale ongelijkheid in het arbeidsbestel terug te dringen; en de zorg om instabiliteit van de samenleving als geheel tegen te gaan. In verschillende onderdelen van het beleid wordt aan deze problemen aandacht besteed. We zullen ons hier beperken tot het sociaal beleid, het economisch beleid en het technologiebeleid.

Het sociaal beleid van de overheid is gericht op het tot stand brengen van kaderwetgeving (i.c. de Arbeidsomstandighedenwet) en het beter doen functioneren van de Arbeidsinspectie. Directe verbeteringen worden gestimuleerd door subsidies voor arbeidsplaatsverbetering en functieverbetering door experimenten met werkstructurering. Voorts loopt er onder meer onderzoek dat vooral zicht moet geven op de problemen van ongeschoold en monotoon werk en onderzoek naar de achtergronden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De vorige regering heeft de wenselijkheid uitgesproken van onderzoek naar de mogelijkheid om al in de ontwerpfase van chiptechnologie sociale criteria mee te wegen 1). De honorering van onderzoeksvoorstellen op dit gebied ondervindt echter sterke vertraging.

De effecten van het subsidiëren van directe verbeteringen zijn beperkt. De directe verbetering van arbeidsplaatsen heeft maar kort effect vanwege het bestaan van meervoudige belasting en het onvoldoende betrekken van arbeidsorganisatie en produktietechniek in de verbeteringen 2). Experimenten met werkstructurering en werkoverleg hebben vooral als functie om knelpunten bij organisatieverandering weg te nemen.

Er is geen verbreding en geen continuïteit van deze experimenten. De medezeggenschap gaat niet verder dan geïnformeerd of gehoord worden 3). In plaats van dat de kwaliteit van slechte arbeidsplaatsen wordt verbeterd, verdwijnen ze nogal eens door de wijze van automatisering 4). Projecten kunnen dan uitpakken als door de overheid gesubsidieerde rationalisaties. Bovendien is de omvang en de diepgang van de projecten beperkt. In de beleidsvoornemens van het Directoraat-Generaal van de Arbeid voor 1982 wordt gepoogd daar verbetering in aan te brengen, maar te verwachten is, dat daarvoor door bezuinigingen weinig ruimte zal zijn.

Ook in het economisch beleid wordt kwaliteit van de arbeid als aandachtspunt of doelstelling opgenomen (*Nota inzake de selectieve groei*, 1976; *Sectornota*, 1979; *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 1980). Een uitwerking ervan in concrete maatregelen vindt niet plaats of wordt naar het Ministerie van Sociale Zaken geschoven. Uit de laatste nota blijkt dat men onzeker is over hoe de kwaliteit van de arbeid zich zal ontwikkelen. Het blijkt moeilijk te zijn indicatoren scherp te definiëren. Maar de WRR ziet in principe wel mogelijkheden om het selectieve-investeringsbeleid dienstig te maken aan een betere afstemming van vraag en aanbod waar het gaat om de intrinsieke aspecten van de kwaliteit van de arbeid (autonomie, afwisseling, tempo, ontplooiingsmogelijkheden, vereiste bekwaamheden en opleiding). „Dit facet zou dan expliciet in het beleid dienen te worden verdisconteerd” 5).

Bij steunverlening aan individuele bedrijven en in sectorverband doen zich echter problemen voor. Er is voor de ondernemingen geen verplichting tot overleg, tot informatieverschaffing en tot het afsluiten van een arbeidsplaatsenovereenkomst. Daardoor is controle van overheid, vakbond en ondernemingsraad op de besteding van de gelden nauwelijks mogelijk. Bovendien wordt in sectoronderzoeken de problematiek van de arbeid nogal stiefmoederlijk bedeed 6).

Ook in het technologiebeleid (zie de Innovatienota, 1979) wordt aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de arbeid. De overheid wil regels en normen stellen, informatie verschaffen en het eigen onderzoeks- en ontwikkelingspoten-

tiel gericht benutten. Een uitwerking vindt echter niet plaats. Men wil wel onderzoek doen en de declassificering van functies zo goed mogelijk opvangen (subsidierегeling functieverbetering). Bij voorrang zouden bedrijven kunnen worden gesteund die projecten aanpakken om aan regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden, energie, milieu enz. te kunnen voldoen 7). Verbetering van de kwaliteit van de arbeid zou bovendien het zo nodige innovatievermogen en de flexibiliteit van ondernemingen op de afzetmarkt kunnen vergroten 8).

Al met al is de effectiviteit van het huidige overheidsbeleid op het gebied van de verbetering van de kwaliteit van de arbeid nogal beperkt. Voor deze geringe effectiviteit willen we hier vier van de belangrijkste oorzaken noemen. Ten eerste is er geen sprake van integratie van de verschillende beleidsterreinen als het gaat om kwaliteit van de arbeid. Te denken valt aan een integratie van het beleid ten aanzien van de verdeling van werkgelegenheid, arbeidskenmerken en inkomens. Die samenhang kan weer tot uitdrukking komen in een integratie van sociaal, economisch en technologisch beleid. Wat heeft het voor zin als Sociale Zaken een aantal arbeidsplaatsen mag humaniseren, wanneer er veel meer geld wordt gestopt in de ontwikkeling van nieuwe technologie die voor een groot aantal arbeidsplaatsen functie-uitholling tot gevolg heeft.

Een tweede oorzaak is de algemeenheid van het overheidsbeleid, ondanks het streven naar gerichtheid en selectiviteit. Ongecontroleerde subsidies aan de onderzoek- en ontwikkelingsafdelingen van de grote ondernemingen garanderen nog geen gerichte innovatie 9) en zeker geen verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Subsidies voor arbeidsplaatsverbetering worden soms gebruikt voor investeringen die men anders ook had moeten doen. De overheid wil zoveel mogelijk aan het functioneren van de markt overlaten. Ook dat beperkt de mogelijkheden voor gerichte maatregelen. Wel wil zij de innovatie in bepaalde sectoren stimuleren, maar dat zijn dezelfde als die in het buitenland worden gestimuleerd, zodat het ontstaan van overcapaciteit niet denkbeeldig is 10).

Een derde oorzaak is dat ondernemersbelangen bij de formulering van het beleid enigszins en bij de uitvoering ervan zeer sterk overheersen. Vooral de grote ondernemingen

1) *Maatschappelijke gevolgen van de micro-electronica. Regeringsstandpunt t.a.v. de aanbevelingen van de Adviesgroep maatschappelijke gevolgen van de micro-electronica*, Bijlage, blz. 10, 's-Gravenhage, 16 september 1980.

2) R. Fortuin, D. Wijnen en T. van Keimpema, *Evaluatie-onderzoek subsidieregeling arbeidsplaatsenverbetering 1977*, Eindrapport Ministerie van Sociale Zaken, 1980.

3) M. R. van Gils en R. A. J. van der Moolen, *Nieuwe modellen van werkorganisatie*, eindrapport, Den Haag, juni 1978; G. R. M. Scholten, *Medezeggenschap en organisatieverandering*, COP/SER, 's-Gravenhage, december 1975; dr. Joop Ramondt, *Bedrijfsdemocratisering zonder arbeiders*, Alphen a/d Rijn, 1974; Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Vakcentrales, *De proef op de som*, Utrecht, 1976.

4) Nic Bakker (red.), *Ongeschoolde arbeid: ga er (maar) eens aanstaan!*, Nijmegen, mei 1981, blz. 12.12.

5) WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage 1980, blz. 306.

6) Maarten van Klaveren, Internationalisatie en herstructurering in de Nederlandse confectie-industrie, in: A. W. M. Teulings (red.), *Herstructurering van de industrie*, Alphen a/d Rijn, 1978; Jan Müller, De vakbeweging en de z.g. herstructureringsprocessen, in: A. W. M. Teulings, op. cit., blz. 221-227.

7) Innovatienota, *Het overheidsbeleid inzake technologie de vernieuwing van de Nederlandse samenleving*, 's-Gravenhage, 1979, blz. 166.

8) L. U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*, Deventer, 1981.

9) John Hagedoorn, Het innovatiebeleid, in: C. van Ewijk e.a., *Economisch beleid uit de klem*, Amsterdam, 1980.

10) John Hagedoorn, Een verkenning van het technologie en innovatiebeleid in Nederland in de jaren zeventig, *Tijdschrift voor politieke economie*, jg. 3, nr. 1, 1979, blz. 34.

profiteren 11), terwijl daar juist vaak verlies van werkgelegenheid en functie-utholling optreden, dikwijls juist door de toepassing van nieuwe technologie. Veel managers zijn nog niet overtuigd van de voordelen van de verbetering van de kwaliteit van de arbeid voor innovatievermogen, flexibiliteit en rendement. Een factor van belang is ook dat arbeidsdeling zeer geschikt is gebleken om werknemersgedrag te beheersen. Verbetering van het werk kan tot een verschuiving in de machtsverhoudingen binnen de onderneming leiden. Ook de WRR legt een verbinding tussen ongelijke verdeling van arbeidskenmerken en historisch gegroeide machtsverhoudingen 12).

In alle evaluaties van niet of slecht gelukte humaniseringsprojecten wordt het ontbreken van invloed van werknemers, ondernemingsraad en vakbonden als één van de oorzaken genoemd. Met dit gegeven van de machtsverhoudingen kan men maar beter expliciet rekening houden in het beleid in plaats van de problematiek voor te doen als een technische en/of organisatorische kwestie.

Als vierde oorzaak kan worden genoemd het vrijwel ontbreken van een strategie om humaniseringskennis om te zetten in algemeen verbreide verbeteringen door middel van wettelijke normen. Op het gebied van arbeidsomstandigheden gebeurt er al één en ander, maar op het gebied van arbeidsinhoud nog niet. Veel zal ook afhangen van de inzet van de vakbonden en ondernemingsraden om normen in cao's vast te leggen.

Deze punten overziende, concluderen we dat het voorbarig is om te stellen dat er sprake is van een preventief en hervormend beleid, ook al is de intentie er wel. In werkelijkheid is het beleid eerder reagerend van aard en gericht op aanpassing aan de huidige herstructurering van de Nederlandse economie. Doordat het bovendien erg algemeen is en de werking van de markt niet wil aantasten, moet worden gevreesd dat de problemen die het wil bestrijden, zich versterken. Evaluaties van het technologiebeleid en het humaniseringsbeleid van de overheid in de Duitse Bondsrepubliek leveren een extra steun voor die verwachting 13).

Een schets van de problemen

Alhoewel bepaalde arbeid in de loop der jaren verbeterd is, is de kwaliteit van de arbeid van veel arbeidsplaatsen in de industrie slecht. Een toenemend aantal onderzoeken komt tot die conclusie 14). In de vakbeweging neemt de belangstelling voor de belangen van de werknemers op het gebied van de kwaliteit van de arbeid, onder meer daardoor, nog steeds toe. Dit blijkt uit de tientallen acties die bedrijfsledengroepen op dit terrein voeren. Waarop richt zich die kritiek van werknemers op hun arbeidsplaatsen?

De Industriebond FNV heeft per sector een inventarisatie gemaakt 15). De kritiek richt zich op het volgende. Ten eerste op de *arbeidsomstandigheden*: te veel trillingen, lawaai, stof, tocht, hitte, gevaarlijke chemische stoffen, zware lichamelijke belasting, bij controlerende en sturende taken

15) In de bedrijfstak *chemische, rubber- en kunststofverwerkende industrie* bij voorbeeld werken ongeveer 110.000 mensen. Daarvan werkt 21% bij een geluidsniveau van hoger dan 90 dB (A).

In de *petrochemie* zijn 30.000 werknemers, die veelal in drie/vier/vijf ploegendiensten werken. Belastende omstandigheden zijn lawaai (soms boven 100 dB (A)), tocht, hoge temperaturen (bij de ovens), stank, slechte ventilatie. Het werk is op bepaalde plaatsen lichamelijk zwaar (tillen, drukken in de laadstations, schoonmaakwerk) en moet niet zelden in vermoeiende werkhouding verricht worden. Vloeren zijn vaak glad, roosters open, het wegdek is slecht waardoor er onder meer sprake is van onveilig transport. Het werk is voor veel werknemers eentonig, er zijn (ook 's nachts) eenzame arbeidsplaatsen. Gevaarlijke stoffen zijn: natrium, metabisulfit, maleïnezuurhydride, ammoniumpersulfaat, paraformaldehyde, toluen, acrylzuur, ammoniak, formaline, zoutzuur, acrylnitril, formaldehyde, xyleen, ethyleendichloride, methylamine, hydrazine, styreen, dampen van vluchtige koolwaterstoffen, bestrijdingsmiddelen (insecticiden, pesticiden, hematociden). Epidemologische studies lijken uit te wijzen dat werknemers in de petrochemie een grotere kans op hersentumoren hebben. Gevaarlijkse omstandigheden zijn verder: stof (door het storten van vaste chemicaliën, het werken met tuimeldroger, centrifuges en het verpakken), grote temperatuurwisseling, tocht, vocht, lawaai (centrifuges, smeerdienst), roerwerken, afzuiginstallaties, trillingen door de centrifuges. De werknemers komen in aanraking met chemicaliën bij het storten, het maken van oplossingen, het toevoegen tijdens de procesvoering, bij monsternamen, het aftappen, het verpakken en door open riolen in de fabrieken. Hierdoor ontstaan huidklachten (eczeem, ontstekingen, ontvellingen, zweertjes), oogklachten, chronische aandoeningen (lever, nieren, zenuwstelsel, longen, kanker), irritatie aan de luchtwegen, maag- en darmstoornissen. Een probleem voor de werknemers is dat veel handelsnamen van de chemicaliën niet terug te vinden zijn, of dat ze onbegrijpelijk zijn (vreemde taal), of in code.

In de *kunststomestindustrie* werken ongeveer 7.800 werknemers. De volgende voor de gezondheid gevaarlijke stoffen en factoren zijn aanwezig: stof (storten van grondstoffen en eindprodukten, het werken met trommels, lopende banden en zeefinstallaties). Grote temperatuurwisselingen, tocht en vocht, lawaai (hamers, brekers, trilmechanismen), roerwerken, afzuiginstallaties. De werknemers komen in aanraking met chemicaliën bij het maken van oplossingen, het toevoegen tijdens de procesvoering (bij voorbeeld hydrazine, antimoon, formaldehyde) bij monsternamen en aftappen. Veel wordt gewerkt met vloeibare en gasvormige ammoniak en tal van sterke zuren (zwavelzuur, fosforzuur, salpeterzuur). Hierdoor ontstaan huidklachten (verbrandingen, eczeem, ontstekingen, ontvelling, zweertjes), oogklachten, chronische aandoeningen (lever, nieren, zenuwstelsel en longen), irritatie aan de luchtwegen, maag- en darmstoornissen. Er is gevaar door zelfontbranding van nitraatmeststoffen. Door de toenemende automatisering vindt utholling van de kwaliteit van de arbeid plaats. Procesoperating wordt hierdoor wachten op een alarmsignaal. Tevens is er nog veel balenwerk (zwaar werk) bij expeditie-activiteiten.

In de *verfindustrie* is het aantal werknemers ongeveer 6.200. Klachten zijn er over de stank, het lawaai, het klimaat ('s zomers heet, 's winters koud) en stof. Er is nog veel lichamelijk zwaar werk: het tillen met gebogen rug van blikken verf en het op de expeditie met twee man tillen van zakken en bussen tot 250 kilo komt nog voor. Dampen van organische oplosmiddelen zijn gevaarlijk. Hetzelfde geldt voor aromatische amines (blaaskanker), kleurstoffen (bij voorbeeld chroom-, cadmium-, kwik- en loodverbindingen) en sommige kunstharzen (bij voorbeeld epoxyharzen). Ook in het laboratorium komen gevaren voor: exploderen van bepaalde mengsels, het in de ogen krijgen van vloeistoffen enz.

In de *farmaceutische industrie* komen ook verscheidene gevaarlijke situaties voor, bij voorbeeld het gevaar van het inademen van stof van enzymen en hormonen. Verder zijn er brandwonden en is er stank en stof. Ook zijn er eenzame arbeidsplaatsen (soms in koude ruimten: koelkamer).

In de *rubberverwerkende industrie* zijn ongeveer 8.000 werknemers; 18% hiervan komt uit het buitenland. Het ziekteverzuim is zeer hoog en het verloop wel 20%. Het is zwaar en vuil werk in continudienst. Belastende omstandigheden zijn: lawaai, lang staan (walsen, chemicaliënmenger), veel til- en sjouwwerk, onveilige machines (handen raken bekneld), warmte. Overal dringt het roet door. Gevaarlijke chemische stoffen: aromatische amines, oplosmiddelen, weekmakers, anti-oxydanten, roet, versnellers, remmers en pigmenten.

In de *kunststofverwerkende industrie* is veel eentonig werk. Gevaarlijke stoffen zijn: ozon (bij polyethyleenverwerking), het inademen van niet-gepolymeriseerde monomeren (vinylchloride, styreen e.d.) bij bijvoorbeeld het pvc-lassen en spuiten en het bijmaken van polyester voorwerpen. Gevaarlijk is ook het bijvoegen van toevoegstoffen als anti-oxydanten, versnellers, remmers, stabilisatoren, weekmakers en kleurstoffen (o.a. cadmium en lood). Bij het werken met polyurethaan bestaat het risico op allergie en longfunctievermindering door blootstellen aan isocyanaten. Er zijn gevaren voor impotentie, botverslijving en leverkanker.

In de *destructiebedrijven* (dierlijk afval en kadaververwerking) werken ongeveer 1.000 mensen; er is sprake van veel stank, hitte en lawaai.

11) Idem, blz. 33.

12) WRR, *Over sociale ongelijkheid*, 's-Gravenhage 1977, blz. 143, 160-162.

13) Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, *Gewerkschaften und Humanisierung der Arbeit*, Frankfurt/New York, 1980; Ulrich Briefs, *Arbeiten ohne Sinn und Perspektive?*, Gewerkschaften und neue Technologien, Köln, 1980; Thema-nummer *WSI Mitteilungen*, 1981/1982, nr. 2; Ben Dankbaar, *Technologiebeleid als structuurbeleid-ontwikkeling en discussie in de Bondsrepubliek, in: Beleid en maatschappij*, 1978, nr. 11, blz. 319-332; Willi Pöhler, *damit die Arbeit menschlicher wird*. Fünf Jahre Aktionsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens, Bonn, 1979.

14) Een recent overzicht daarvan vindt men in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, 's-Gravenhage, december 1981, blz. 119-162.

zware psychische belasting enz. De rij is langzamerhand wel bekend en breidt zich nog steeds uit.

Ten tweede richt de kritiek zich op de *inhoud van het werk*. Het werk doet aanmerkelijk minder beroep op vakkenis, vakervaring en vakbekwaamheid. Het werk laat nauwelijks meer ruimte voor eigen initiatief, voor creativiteit, voor zelfstandig handelen. De toch al beperkte vrijheid in het werk is steeds meer aan banden gelegd. Van bovenaf wordt de man of vrouw voorgeschreven wat er moet gebeuren. Monotone, kortcyclische arbeid, geen mogelijkheden voor een eigen tempo en grote machinegebondenheid zijn het gevolg. Daarbij is er een afnemende mogelijkheid om contact te hebben en samen te werken met collega's. Tevens wordt opleidingscapaciteit in bedrijven afgebouwd. De soms ingevoerde „multi-functionaliteit” is lang niet altijd een verbetering voor de werknemers, omdat hierdoor de arbeidsbelasting nogal eens toeneemt en men het vaste contact met collega's kan verliezen.

Ten derde zijn de *werk- en rusttijden* onderwerp van discussie. Arbeidstijdverkorting en vijfploegendienst worden onder meer beargumenteerd vanuit gezondheidsoverwegingen. We beperken ons hier tot deze drie elementen van kwaliteit van de arbeid. Uiteraard kunnen die niet los worden gezien van andere elementen als werkzekerheid, loonshoogte, beloningsverhoudingen, zeggenschap enz.

Een effectiever overheidsbeleid

De structurele mogelijkheden van de overheid om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren zijn beperkt. Zij moet de soms strijdige belangen van verschillende takken van industrie behartigen en wordt met voor een deel tegengestelde eisen van vakbonden en ondernemersorganisaties geconfronteerd. Vertegenwoordigers van de verschillende groepen zitten in regering, parlement en overheidsapparaat. Hoeveel de overheid aan verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan bijdragen, hangt voor een belangrijk deel van deze krachtsverhoudingen af. Uit nota's van regering, departementen en WRR blijkt dat er ambtenaren zijn die de kwaliteit van de arbeid als beleidspunt naar voren willen schuiven. Maar ook blijkt dat ze daarvoor (nog) geen duidelijke politieke steun krijgen. Dat is wel een voorwaarde.

Er is wel gezegd dat humanisering van de arbeid een kind van de hoogconjunctuur is dat de huidige economische herstructurering en de daarmee gepaard gaande crisisverschijnselen niet zal overleven. Veel experimenten zijn halverwege de jaren zestig gestart en begin jaren zeventig gestopt. De noodzaak voor humanisering komt echter niet alleen van werknemerszijde. Ook ondernemers kunnen er juist tegenwoordig voordeel van hebben om hun innovatievermogen en flexibiliteit op de afzetmarkt te vergroten. Ook de overheid wordt juist in crisistijd en vanwege de stijgende sociale kosten, op de noodzaak van humanisering van de arbeid gedrukt (volumebeleid). Humanisering in crisistijd is mogelijk. De grenzen ervan zijn niet aangetoond of bereikt.

Dat betekent echter niet dat er vanzelf een nieuwe belangenconstellatie van overheid, ondernemers, werknemers ontstaat. Men wil humanisering van arbeid vanuit verschillende belangen. Met name ondernemers zullen humanisering in de eerste plaats als bedrijfseconomische rationalisatie zien en vernieuwingen afhouden die tot een verschuiving in de machtsverhoudingen kunnen leiden. In haar laatste rapport speelt de WRR hierop in met het voorstel om een koppeling aan te brengen tussen ziekteverzuim/arbeidsongeschiktheid en premies voor sociale verzekeringen. Ons inziens wordt daarbij te gemakkelijk verondersteld dat ondernemers dan de kwaliteit van de arbeid zullen verbeteren. Meer voor de hand ligt dat zij zoeken naar maatregelen om de beslissing van afzonderlijke werknemers om zich ziek te melden sterker te beïnvloeden en dat ze een selectiever aanname- en ontslagbeleid gaan voeren.

Wil de overheid een sociaal beleid effectief maken, dan vindt zij in de eerste plaats de vakbeweging als mogelijke coalitiepartner op haar weg. Een eerste reden daarvoor is dat het gebrek aan kwaliteit van de arbeid met name een probleem van werknemers en hun vakbonden is. Zij zijn het die in het bedrijf precies kunnen beoordelen en aangeven in welke richting verbetering moet gaan.

Een tweede reden is dat het per arbeidsplaats veelal gaat om meervoudige belasting. Verscheidene belastende factoren werken tegelijkertijd in op een werknemer en versterken elkaar (bij voorbeeld fysiek zwaar werk, 's nachts op een hete arbeidsplaats). De werknemers zelf kunnen in eerste aanleg het beste beoordelen hoe binnen een totaal van belastende factoren prioriteiten moeten worden gesteld.

Ten derde is ook op bedrijfsniveau de samenhang tussen arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud, werkgelegenheid en beloning voor de werknemers van belang. Onderbezetting, overwerk, ingeleende arbeidskrachten, laag betaald en zwaar werk enz., zijn allemaal punten die meetellen wanneer werknemers de kwaliteit van het werk in een bepaald bedrijf beoordelen. Voorstellen ter verbetering van arbeidsplaatsen worden vanuit een beoordeling van deze onderdelen van het ondernemingsbeleid gemaakt.

Een vierde reden is dat werknemers en vakbonden beter in staat zijn om op bedrijfsniveau machtsmiddelen in te zetten ter verbetering van het werk en ter controle op de besteding van overheidsmiddelen dan de overheid dat zelf kan.

Een effectiever overheidsbeleid dan tot nu toe is gevoerd op het terrein van de kwaliteit van de arbeid, zou dan ook gekenmerkt moeten worden door een betere integratie van het humaniseringsbeleid met vooral het economisch, technologie- en wetenschapsbeleid. Ten tweede zou een politisering van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering noodzakelijk zijn. Ten derde kan het beleid meer gericht zijn.

Integratie zou betekenen dat kwaliteit van de arbeid deel gaat uitmaken van het facettenbeleid 16) en dat de consequenties daarvan voor het sector- en innovatiebeleid worden uitgewerkt.

Politisering betekent het expliciet maken van het politieke karakter van problemen rond arbeidsplaats, arbeidsorganisatie en produktietechniek. Vakbonden kunnen sterker worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en onderzoek, innovatiecommissies, sectorraden enz. De beleidsuitvoering zou beter het karakter van onderhandelingen (met overeenkomsten) tussen ondernemingsleiding en vakbond kunnen krijgen, dan van besluitvorming in tripartite organen. Ten dele scheidt de overheid al voorwaarden voor politisering door kaderwetgeving (Arbeidsomstandighedenwet, Wet op de ondernemingsraden). Door subsidiëring van scholing van en documentatie voor kaderleden van bonden en leden van ondernemingsraden kan de overheid de onderhandelingspositie van de werknemers versterken.

Een *gerichter beleid* betekent het ontwikkelen van regels en normen op het vlak van autonomie, kwalificatie- en contactmogelijkheden waaraan arbeidsplaats, arbeidsorganisatie en produktietechniek zouden moeten voldoen. Een precieze invulling kan uiteraard alleen door de betrokkenen in een bedrijf gebeuren. Gerichtheid kan ook betekenen dat de problemen in een bepaalde sector of van een bepaalde beroepsgroep aangepakt worden. Daarvoor is een programma nodig.

Op regionaal niveau is een interessant voorbeeld van integratie en gerichtheid het plan van het FNV-district Noord-Brabant voor een regionale ontwikkelings- en her-

16) Het facettenbeleid is het aan doelstellingen van economische groei nevensgeschikt maken van een aantal doelstellingen zoals milieu, energie, grondstoffen, ruimtelijke ordening en internationale economische orde (met het oog op de ontwikkelingsproblematiek).

structureringsmaatschappij 17). Uit een oogpunt van gewenste politisering achten we de voorgestane tripartite bestuursstructuur echter niet wenselijk, mede gezien de slechte ervaringen daarmee in andere organen. Effectiever lijkt een overheidsinstituut op regionaal niveau in combinatie met directe onderhandelingen tussen vakbonden en ondernemers.

Een overheidsprogramma

De Industriebond FNV pleit voor zes speciale aandachts-terreinen. In de *ongeschoolde arbeid* (380.000 industriële werknemers) moeten de arbeidsdelingen het gebruik van standaardtijden worden teruggedrongen, de zelfstandigheid en de afwisseling bevorderd worden. Zware, vuile, onregelmatige machinegebonden arbeid, veelal in ploegendienst met veel overwerk, dient verlicht en verbeterd te worden. Zowel bij ongeschoold als bij zwaar onaangenaam werk is aandacht nodig voor de specifieke problemen van *buitenlanders*. Een derde aandachtsveld is *de vrouwenarbeid* in de industrie. Het gaat om uitwerking in de praktijk van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsook om het onderkennen van specifieke vrouwenbelangen ten aanzien van bijvoorbeeld werk- en rusttijden. Aparte aandacht verdient de verontrustende toename van thuisarbeid. Een vierde terrein is *de kantoorarbeid* in de industrie. Als problemen worden genoemd chemische stoffen (kopieer- en reproductie-apparatuur), geluidsoverlast, slecht klimaat, monotoon werk, beeldschermen, slechte stoelen, weinig bewegingsmogelijkheid en de gevolgen van automatisering. Als vijfde en zesde wordt aandacht gevraagd voor werknemers in *kleine bedrijven* en voor *arbeid in de sociale werkvoorziening*.

Met name de eerste vijf aandachts-terreinen hebben gemeenschappelijk dat het hier om werknemers gaat die onder andere door hun positie in het arbeidsproces tot nu toe minder mogelijkheden hadden om zich aaneen te sluiten en hun belangen georganiseerd naar voren te brengen. Hier ligt natuurlijk een belangrijke opgave voor de vakbeweging. Maar dit rechtvaardigt ook vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid een actieve aanpak om de kwaliteit van het werk juist ook voor deze groepen werknemers te verbeteren.

Een overheidsprogramma zal uit vier onderdelen kunnen bestaan. Ten eerste moet er versneld gewerkt worden aan normstellende wetgeving. Te denken valt aan normen voor: straling, lawaai, trillingen, stof, tocht, fysieke belasting, gevaarlijke stoffen, ploegendienst en de lengte van de werkdag. In de nota van de Industriebond FNV wordt een groot aantal normvoorstellen gedaan, alsmede voorstellen voor een invulling van ongevallen- en beroepsziekte registratie.

Ten tweede moeten Arbeidsinspectie en voorlichtings- en onderzoeksinstituten zich veel meer dan tot nu toe gaan richten op de uitgangspunten en eisen zoals die door werknemers naar voren worden gebracht. Het al in gang gezette vernieuwingsproces van de Arbeidsinspectie kan versneld worden. Er zullen procedures moeten worden ontwikkeld die de vakbeweging meer toegang geven tot de nationale onderzoekscapaciteit. Onderzoek naar de gevolgen van nieuwe technologie voor de kwaliteit van de arbeid en naar de mogelijkheid om al in de ontwerpfase sociale criteria te hanteren, dient snel van start te gaan.

Een apart probleem is de toepassing van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek in de praktijk van het vakbondswerk in het bedrijf. Handboeken voor werknemers, educatief verlof, aan de werknemersbehoeften aangepaste documentatiesystemen en herscholing binnen de onderneming zijn mogelijkheden om de toepassing te verbeteren. Wetenschapswinkels en instituten voor maatschappijgericht onderzoek (IMGO's) spelen daarbij een belangrijke rol.

Ten derde zal er een fonds ter aanvullende financiering van de verbetering van de kwaliteit van de industriële arbeid moeten komen waarop werknemers, wanneer zich de noodzaak in een onderhandelings-situatie met werkgevers voordoet, een beroep kunnen doen.

Ten vierde zullen bovengenoemde maatregelen ingebed moeten zijn in een overheidsplan ter verbetering van de kwaliteit van de arbeid in de industrie. Zo'n plan kan gebaseerd worden op een inventarisatie van de negatieve aspecten van de kwaliteit van de arbeid in alle sectoren van de industrie. Dit zou kunnen gebeuren in het kader van de door het Directoraat-Generaal van de Arbeid voorgenomen trendstudie naar humanisering van de arbeid. Het ligt voor de hand dat bij de ontwikkelingen van een dergelijk plan de directe relatie wordt gezien tot het door de overheid te voeren werkgelegenheidsbeleid.

Conclusie

Het overheidsbeleid ten aanzien van de kwaliteit van arbeid is nog gefragmenteerd en in de programma's van de politieke partijen wordt over humanisering van de arbeid alleen in algemene termen gesproken. Een meer voortvarende aanpak is echter gewenst. Zowel de overheid, de politieke partijen als de vakbonden zouden veel actiever op dit terrein moeten worden vanwege de omvang van de huidige problemen, maar ook vanwege de te verwachten negatieve gevolgen van nieuwe technologieën (18) die nu nog in een soort incubatieperiode verkeren. Zomin als een matigings- en bezuinigingsbeleid vanzelf tot meer werk leidt, zomin leiden innovatie en nieuwe technologie vanzelf tot beter werk.

Frank Pot
Ruud Vreeman

17) FNV-district Noord-Brabant, *De BOHM, Een regionale ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappij in Noord-Brabant*, Tilburg, augustus 1981.

18) T. Huppel, *Maatschappelijke gevolgen van de „chip“-technologie*, Leiden/ Antwerpen, 1980.