

Sociale politiek op een tweesprong

DRS. H. G. DE GIER*
DRS. V. CHR. VROOLAND**

Sociale politiek was aanvankelijk voornamelijk gericht op het beschermen van de werknemer tijdens het werk. Naarmate het sociale-zekerheidsstelsel zich ontwikkelde, raakte echter de aandacht voor de arbeidssituatie op de achtergrond. Momenteel is in het algemeen het hebben van een ongemak als zodanig bepalend voor het recht op een sociale-verzekeringsuitkering en wordt de oorzaak ervan veronachtzaamd. Naar het oordeel van de auteurs van dit artikel heeft dat er toe geleid dat de kosten van de economische groei die samenhangen met toegenomen arbeidsdeling, mechanisering e.d., in belangrijke mate zijn afgewenteld op de samenleving. De auteurs pleiten voor een koersverandering van het sociale beleid in de richting van een „sociaal-georiënteerde technologiepolitiek”, die er voor moet zorgen dat met de invoering van technologische innovaties tegelijkertijd een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Inleiding

Het geïndustrialiseerde westen heeft de relatief lange periode van stabiele economische groei alweer enige jaren achter de rug. De stabiliteit van de welvaartstaat heeft plaatsgemaakt voor arbeidsonrust, conflicten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en een soms verhitte discussie over de verhouding tussen uitkeringen, lonen en rendementen. De verdubbeling van het aantal werklozen in een periode van ongeveer twee jaar en de doorwerking van aanzienlijke externe kosten van de economische-groei-periode hebben geleid tot problemen die direct of indirect aan de arbeid zijn gerelateerd. Het meest valt op de steeds problematischer relatie tussen arbeid, gezondheid en welzijn. De verdubbeling van het ziekteverzuim van 4,7% in 1955 tot ruim 10% in 1980 spreekt wat dat betreft duidelijke taal. Ook het beroep op de AAW/WAO is aanzienlijk toegenomen (121.000 werknemers in 1963, ± 650.000 in 1981).

Sinds de jaren vijftig is een aantal ontwikkelingen te signaleren op het terrein van de kwaliteit van de arbeid. Hierbij doet zich overigens het probleem voor dat er eigenlijk geen goede maatstaf bestaat die inzicht geeft in die ontwikkelingen. Niettemin is inmiddels uit een reeks van sociaal-wetenschappelijke onderzoeken gebleken dat werknemers in toenemende mate problemen ervaren met de arbeidsomstandigheden en met het soort werk dat moet worden gedaan 1). Er kan worden vastgesteld dat de inhoud van veel werk er o.a. door de sterk toegenomen arbeidsdeling, de formalisering en de automatisering van werk, in de afgelopen jaren niet beter op is geworden. Integendeel, uit onderzoek dat is gebaseerd op volkstellinggegevens uit 1960 en 1971, blijkt dat er een kloof bestaat tussen het afnemen van de functievereisten van het aangeboden werk en het stijgen van het onderwijs- en kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. Dit geldt met name voor de „arbeiders”. Wat betreft de „employees” ligt dit iets ingewikkelder. Bij hen is er niet alleen een sterke toename van arbeidsaanbod op de lagere niveaus, maar ook van dat op de hogere niveaus, terwijl dat van het middenniveau in betekenis afneemt 2).

Hoewel het bedrijfsleven zelf een primaire verantwoordelijkheid wordt geacht te hebben bij het voorkomen van de maatschappelijke kosten die uit de hierboven beschreven ontwikkelingen voortvloeien, bestaat er niettemin een algemeen aanvaarde overeenstemming in onze sociaal-economische orde over de corrigerende taak van de overheid op deze terreinen. De overheid, bij voorbeeld door haar macro-economische beleid, oefent immers ook invloed daarop uit. De belangrijkste reden voor overheidsbemoeienis ligt echter in het feit dat het bedrijfsleven van oudsher in gebreke is gebleven bij het duurzaam garanderen van de bescherming van de „rechten” van de werknemers bij de uitoefening van hun werk 3).

In dit artikel wordt een poging gedaan het huidige sociale beleid van de overheid te waarderen tegen de achtergrond van de maatschappelijke kosten die door de sterke economische groei in het verleden zijn ontstaan. De probleemvelden die hierbij centraal staan, zijn het arbeidsmarktbeleid, het sociale-zekerheidsbeleid en meer specifiek het onderdeel volumebeleid daaruit, en het arbeidsomstandighedenbeleid. Een historische terugblik op de sociale politiek is in dit kader onontbeerlijk.

* Stafmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken.

** Verbonden aan de Stichting CCOZ.

met onderzoek op het terrein van de arbeidsbescherming.

1) Zie bij voorbeeld Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport*, 's-Gravenhage, 1974, 1976, 1978, 1980.

2) Zie G. J. M. Conen en F. Huijgen, De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960 en 1971 (1), *ESB*, 23 april 1980, en SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1980*, blz. 53-59.

3) Van der Does de Willebois heeft in dit verband veelzeggend opgemerkt dat met de ontwikkeling van de collectieve arbeidsovereenkomsten de meer brandbare sociaal-politieke conflictstof, te weten de regeling van lonen en arbeidsvoorwaarden, uit de bedrijven werd weggezogen. J. L. J. M. van der Does de Willebois in: J. Ramondt, *Personeelsbeleid in opspraak door inspraak*, Alphen aan den Rijn, 1976.

In de moderne kapitalistische samenleving is sociale overheidspolitiek niet meer weg te denken. Sinds de industriële revolutie zijn op sociaal-economisch terrein de rol en de betekenis van de overheid geleidelijk groter en dus ook belangrijker geworden. Dat was overigens geen proces dat zich vanzelf voltrok. Pas omstreeks 1850 brak — eerst nog alleen in kringen van intellectuelen en vooruitstrevende ondernemers en later ook binnen de arbeidersbeweging — het besef door dat er sprake was van een arbeidsprobleem en een arbeidersvraagstuk. Los van het meer algemene „armen”probleem behoeft deze problematiek afzonderlijk aandacht. Op basis van deze verandering kon, na nog ruim twintig jaar, een begin worden gemaakt met sociale politiek. Dit beleid kreeg aanvankelijk gestalte in arbeidsbeschermende wetgeving. De eerste fase van de arbeidsbeschermende wetgeving was er op gericht de uitgesproken wantoestanden ten aanzien van arbeid te bestrijden 4). Men denke hierbij bij voorbeeld aan het kinderwetje van Van Houten uit 1874, dat trachtte de kinderarbeid aan banden te leggen (in 1863 bestond ca. 4 tot 7% van de fabrieksbevolking uit kinderen van 6 tot 12 jaar). De arbeidsbescherming heeft overigens altijd mede de werkgevers tot nut gestrekt. Deze wetgeving zorgt immers ook voor het ontstaan van een beter gekwalificeerde en dus meer bruikbare beroepsbevolking.

Van groot belang in deze eerste fase van de arbeidsbeschermende wetgeving was dat de overheid het aloude principe van „laissez-faire, laissez-aller” had losgelaten. De weg was daarmee vrij voor een geleidelijke overgang naar de tweede fase in de arbeidsbeschermende wetgeving. Kenmerkend voor deze — inhoudelijk relatief bescheiden — fase was het geven van een antwoord op de vraag naar de grenzen van de toelaatbare overheidsinvloed op de werkomstandigheden. In deze fase, die tot in de jaren zestig voortduurde, kwam een aantal kleinere wetten tot stand op deelgebieden van arbeidsbescherming en werd de reeds bestaande kaderwetgeving enkele malen aangepast. Vanaf de jaren dertig is aan de groeiende stroom regelingen op het gebied van arbeidsbescherming een eind gekomen. Pas in de laatste jaren is er sprake van hernieuwde aandacht, getuige onder meer de recente parlementaire aanvaarding van een nieuwe Veiligheidswet (Arbowet) en de plannen voor de herziening van de Arbeidswet 1919.

Voor de verklaring van de afnemende belangstelling voor arbeidsbescherming kunnen we op verschillende factoren wijzen. In de eerste plaats was arbeidsbescherming een netelige kwestie. Indien goed geformuleerd en uitgevoerd raakt arbeidsbeschermende wetgeving de kern van de verhouding tussen werkgever en werknemer. Ondanks de erkenning van haar nut voor zowel werkgever als werknemer blijft de bescherming van de een, een beperking voor de ander. En daarmee behoort arbeidsbescherming tot de reeks onderwerpen waarvan het bedrijfsleven liever ziet dat de overheid zich op die terreinen weliswaar regelend, maar terughoudend opstelt. Echte steun voor verregaande vernieuwing van de arbeidsbeschermende wetgeving is er voor de overheid dan ook decennia lang niet geweest. Overheerste in de jaren dertig de crisispolitiek, in de jaren van wederopbouw na de tweede wereldoorlog bestond bij weinigen de neiging de groei van de produktie door verregaande arbeidsbescherming te bemoeilijken. De snelle groei bood trouwens een alternatief voor arbeidsbescherming. Niet de netelige oorzaken, maar de steeds gemakkelijker te verzachten gevolgen van sociaal ongemak werden het „pièce de resistance” van de sociaal-politieke aandacht. Men kan de sociale verzekering zien als keerzijde van het hiervoor aangeduide arbeidsprobleem en arbeidersvraagstuk.

Gezien in historisch perspectief was de sociale (zekerheids)politiek aanvankelijk gericht op de loontrekkende arbeidende bevolking. Zij vormde de zwakste partij op de arbeidsmarkt en was daarom ten eerste gebaat bij arbeids-

bescherming en ongevallenwetgeving. Later, tussen de twee wereldoorlogen, betekende sociale politiek vooral de uitbouw van het sociaal recht (arbeidsrecht en sociale-zekerheidsrecht). Na de tweede wereldoorlog werd het object van de sociale politiek steeds breder. Het werd zelfs een vorm van algemeen maatschappelijk beleid. Er is nl. niet meer alleen aandacht voor de arbeiders, maar voor alle burgers. Daarnaast richt de sociale politiek zich niet meer alleen op sociale zekerheid, maar tevens op bij voorbeeld onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting, urbanisatie en welzijn 5).

Evenals bij de totstandkoming van de arbeidsbeschermende wetgeving bestond bij de „uitbouw” van de sociale zekerheid lange tijd het idee dat de overheid in haar beleid niet verder zou behoren te gaan dan het creëren van een vangnet in de samenleving, dat pas in werking zou treden als particuliere instanties in gebreke zouden blijven. De z.g. residuele visie op sociaal beleid die hieraan ten grondslag ligt, vertoont veel overeenkomst met het vroegere „laissez-faire”-denken in de samenleving. Er wordt daarbij tevens veel belang gehecht aan de vrije-markteconomie en economische groei.

Sedert de tweede wereldoorlog maakte de residuele visie op sociaal (zekerheids)beleid plaats voor de z.g. institutionele visie. In deze visie wordt het marktmechanisme als leidend principe min of meer losgelaten ten gunste van de universele dienstverlening op basis van het behoefteprincipe en de onderlinge solidariteit 6). De sociale-zekerheidspolitiek heeft zich in de loop der tijd aanmerkelijk verder ontwikkeld dan de overwegend grensverkennende, vangnetachtige politiek op het terrein van de arbeidsbescherming van het begin van de eeuw. Vergeleken met de overheidsbemoeienis met de arbeidsbescherming, heeft de sociale zekerheidspolitiek in naoorlogse jaren een enorme expansie vertoond. Dit werd in belangrijke mate mogelijk gemaakt door de stabiele economische groei en de brede consensus die in de samenleving bestond ten aanzien van de prioriteit van de sociale zekerheid. De vlucht die de sociale zekerheid nam, is ook alleszins begrijpelijk tegen de achtergrond van de ernstige economische crisis van de jaren dertig en de ontreddering door de tweede wereldoorlog.

De concentratie van het sociale overheidsbeleid op de sociale zekerheid leidde er toe dat de ontwikkelingen in de sfeer van de arbeid binnen de onderneming, zelfs tot in de jaren zeventig, buiten de aandacht van de overheid kwamen te vallen. Dit had zowel positieve als negatieve gevolgen. De sociale zekerheid van het individu nam ongedacht toe toen niet langer de oorzaak ervan maar het ongemak als zodanig zonder meer als reden voor uitkering werd geaccepteerd. Anderzijds verdween door deze z.g. monetarisering van de sociale problematiek de aandacht voor de voor een belangrijk deel in de arbeidssfeer gelegen oorzaken van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De werkelijke oorzaken werden daardoor onvoldoende tegengegaan. Sociale politiek was primair symptoombestrijdend, curatief en te weinig op preventie gericht.

Dit is niet zonder risico's gebleken. Juist omdat de overheid door middel van het beleid met betrekking tot sociale zekerheid en arbeidsbescherming geen directe invloed kon uitoefenen op de produktieprocessen die in het bedrijfsleven werden toegepast, had ze de sociale kosten van die processen niet in de hand. Het ontbreken van een beleid op dit terrein droeg er mede toe bij dat zich in het bedrijfsleven een vrijwel onbelemmerde voortgang van processen van arbeidsdeling, routinisering, mechanisering en automatisering voltrok. De externe kosten die daaruit voortvloeiden, konden immers

4) A. Wink in: C. de Galan e.a. (red.), *Humanisering van de arbeid*, Assen, 1980, blz. 173 e.v.

5) Idem, blz. 8.

6) Zie o.a. Herman Deleeck e.a., *De sociale zekerheid tussen droom en daad; theorie, onderzoek, beleid*, Deventer/Antwerpen, 1980, blz. 49-50.

vrijwel onbelemmerd worden afgewenteld op het stelsel van sociale zekerheid 7). Met het inzakken van de economische groei en met de huidige internationale en nationale economische herstructurering traden de problemen echter duidelijk aan het licht. Uiteindelijk bleek de verzorgingsstaat niet bij machte de sociale kosten van de sterke economische groei op te vangen. Te veel was de aandacht gericht op „sociale zekerheid” en te weinig op een actief op preventie gericht sociaal beleid.

De „moderne” sociale politiek

Pas de sterk veranderde maatschappelijke en economische situatie bracht een nieuwe fase, die van de z.g. „moderne” sociale politiek. Daarbij zijn aanzienlijke accentverschuivingen te ontwaren vergeleken met de sociale politiek van het midden der jaren zestig.

In de eerste plaats is er een hernieuwde en sterk gegroeide aandacht voor de problematiek van arbeidsomstandigheden in de ruimste zin van het woord, die voortkomt uit het streven naar humanisering van de arbeid. De belangrijkste op expansie van dit beleidsonderdeel gerichte sociaal-politieke daden zijn de sedert 1976 bestaande subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering (apv) en de totstandkoming van de Arbeidsomstandighedenwet 8). In het kader van de apv-regeling was tot nu toe jaarlijks ca. f. 60 mln. beschikbaar voor projecten in het bedrijfsleven. Voor 1981 is dit bedrag overigens teruggebracht tot f. 21 mln. De Arbeidsomstandighedenwet, die de Veiligheidswet 1934 moet vervangen, verbindt voor het eerst veiligheid en gezondheid in de bedrijven met welzijn in verband met arbeid.

In de tweede plaats is er een einde gekomen aan de tot dan toe op expansie gerichte sociale-zekerheidspolitiek. De laatste expansieve beleidsdaad was de totstandkoming in 1976 van de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (AAW). Het beleid met betrekking tot de sociale zekerheid daarna is gericht geweest op beperking van het beroep op en beheersing van de kosten van sociale-zekerheidsregelingen 9).

De derde verandering die in de sociale overheidspolitiek is opgetreden, is op de lange termijn wellicht de belangrijkste. In tegenstelling tot de vroegere sociale politiek waarin sprake was van een afzonderlijke benadering van min of meer van elkaar los staande sociale vraagstukken, wordt in belangrijke, recente beleidsstukken in toenemende mate de onderlinge samenhang erkend 10). Een meer geïntegreerde beleidsaanpak van vraagstukken als werkgelegenheid, sociale zekerheid en welzijn in verband met arbeid wordt als noodzakelijk gezien voor de oplossing van deze vraagstukken. De noodzaak daarvan wordt overigens ingezien door alle partijen in het sociaal-politieke veld 11).

De vraag kan worden gesteld of de hier genoemde accentverschuivingen in het overheidsbeleid (en in het bijzonder de erkenning van de samenhang tussen belangrijke sociaal-politieke vraagstukken) ook leidt tot een aanpak die de oplossing van deze vraagstukken werkelijk naderbij brengt.

Het volumebeleid

De contouren van de „moderne” sociale politiek worden overheerst door de discussie over één aspect: het volumebeleid. Op zich zelf is dat begrijpelijk. Het verdelen van „armoede” is immers veel moeilijker dan het verdelen van welvaart. Wij zullen in dit artikel evenwel bekijken of achter de sluier van de huidige discussie mogelijk een weg is te ontdekken die tot een vruchtbaarder discussie en naar een minder somber toekomstbeeld leidt.

Zoals in het voorgaande is gesteld, kan een meer op preventie gericht sociaal beleid een basis bieden voor restrictief beleid ten aanzien van de sociale verzekering. Als meest hoopgevende factor voor het tot stand komen van „moderne” sociale politiek hebben wij genoemd het groeiend inzicht dat

een samenhangend beleid, waarin alle aspecten met betrekking tot arbeid, arbeidsomstandigheden en arbeidsmarkt integraal worden benaderd, noodzakelijk is. Als we de mogelijkheden en onmogelijkheden van een nieuwe „moderne” sociale politiek inventariseren, dan komen we tot een voor sommigen verrassende ontdekking. Humanisering van de arbeid kent een eigen in de wet vastgelegde doelstelling: de bevordering van veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid. Het volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid ontbeert tot op heden een zelfstandige doelstelling zoals die in de Arbeidsomstandighedenwet t.a.v. de humanisering van de arbeid is geformuleerd. Een en ander heeft ertoe geleid dat het volumebeleid:

„nauw dient aan te sluiten bij het algemene beleid, dat is gericht op het wegnemen van discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het algemene beleid dat is gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden en het arbeidsklimaat. Van een stringente afbakening kan daarbij niet worden gesproken. Er treedt een vervlechting op van het sociale-zekerheidsbeleid enerzijds en het werkgelegenheids-, het arbeidsvoorzienings- en het arbeidsomstandighedenbeleid anderzijds. De vervlechting noopt tot een benadering van het volumebeleid vanuit geïntegreerde beleidsdoelstellingen” 12).

Bekijkt men deze doelstellingen en de verbindingen met andere onderdelen van het sociale beleid, dan blijkt van een belangrijke beperking sprake te zijn. In de nota Volumebeleid wordt daarop overigens herhaalde malen gewezen. Er wordt opgemerkt dat het welslagen van het volumebeleid in zeer belangrijke mate afhankelijk is van het beschikbare aantal arbeidsplaatsen en de verdeling daarvan 13). Noch het beleid met betrekking tot humanisering van de arbeid, noch het volumebeleid worden in de „moderne” sociale politiek geacht daaraan een fundamentele bijdrage te leveren. Dat behoort in ons land van oudsher tot de doelstellingen van het algemene economische beleid, waarvan de hoofdlijnen en uitgangspunten voor het laatst werden vastgelegd in de nota *Bestek '81*.

Humanisering van de arbeid en volumebeleid kunnen meer in het bijzonder sedert enige tijd worden beschouwd als facetten van het op selectiviteit gerichte algemeen-economische structuurbeleid 14). Maar dat is eng geïnterpreteerd in de zin dat het streven naar humanisering van de arbeid en volumebeleid zich binnen de smalle marges van de sociale politiek dient af te spelen, althans voor zover het is gericht op het terugdringen van „vermijdbaar verzuim en onnodige werkloosheid”.

Wat betreft het arbeidsmarktbeleid onderscheidt de *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt* drie knelpunten:

a. knelpunten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, zoals segmentering, het niveau van de aangeboden arbeid, de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoor-

7) Fritz Böhle, Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, jg. 19, 1979, blz. 290-324; V. Chr. Vrooland, Ontwikkelingen en structuur van de sociale verzekering in Nederland, lezing Stichting CCOZ, Amsterdam, september 1980.

8) Zie H. G. de Gier, Making work more human?, *Beleid en maatschappij*, 1978, nr. 10, blz. 263-272, 1980, nr. 3-4, blz. 101-108; Ad Geers, Zulks ter bevordering van menswaardige arbeid, *Intermediair*, 27 februari 1980, blz. 1-10.

9) *Bestek '81. Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, 's-Gravenhage, juni 1978.

10) *Nota Volumebeleid*, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1979-1980, 15 650; *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt*, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1979-1980, 15 960; Wetsontwerp Arbeidsomstandigheden, Tweede Kamer der Staten Generaal, 14 497.

11) FNV, *Weerwerk*, maart 1979; idem, *Beter werk*, oktober 1980; en RCO, *Over arbeidsduur*, 1980.

12) *Nota volumebeleid*, blz. 25.

13) Idem, blz. 1, 7 en 23.

14) *Economische structuurnota* (nota Selectieve Groei), 's-Gravenhage, 1976, hfst. 3 en 4; WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage, 1980, hfst. 4 en 6.

- waarden, het personeelbeleid e.d.;
- b. knelpunten aan de aanbodzijde, zoals niveau, opleiding en ervaring van werknemers, persoonlijke belemmeringen, eisen die ten aanzien van arbeidsplaatsen worden gesteld, scholingsbereidheid, mobiliteit e.d.;
- c. knelpunten in de institutionele systemen en het allocatiemechanisme. Deze hebben betrekking op knelpunten als de invloed van de hoogte van sociale-zekerheidsuitkeringen op het arbeidsmarktgedrag, problemen bij de coördinatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, beloningsstructuren, per sector verschillende pensioenvoorzieningen, problemen bij de arbeidsbemiddeling e.d.

Ten aanzien van alle drie soorten knelpunten worden oplossingen aangedragen, waarbij de meest ingrijpende betrekking hebben op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (15). Zo worden onder meer genoemd scholingsmaatregelen, aanscherping van het begrip passende arbeid, aanpassing van uitkeringsniveaus en bevordering van de mobiliteit.

Opmerkelijk is daarbij dat de „actuele knelpuntenproblematiek” evenals het volumebeleid en het humaniseringsbeleid wordt geplaatst tegen de achtergrond van de randvoorwaarde beschikbaarheid van arbeidsplaatsen. Het arbeidsmarktbeleid is in de eerste plaats gericht op het beter laten functioneren van de arbeidsmarkt (16). Vervulling van moeilijk vervulbare vacatures en de opheffing van kwalitatieve onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt moeten daaraan een bijdrage leveren. Opgemerkt dient te worden dat een directe koppeling van het arbeidsmarktbeleid met het beleid dat is gericht op het behoud en het scheppen van arbeidsplaatsen, het algemeen economische beleid c.q. het werkgelegenheidsbeleid ontbreekt.

Tegen de achtergrond van de eerder genoemde randvoorwaarde en het, ten tijde van het verschijnen van de Knelpuntennota, nog relatief grote aantal openstaande vacatures (65.000), lijken de voorgestelde oplossingen redelijk. Inmiddels is het echter ruim twee jaar later. Het aantal openstaande aanvragen is gedaald tot ± 27.000 en het aantal geregistreerde werklozen is toegenomen tot ± 400.000 . Plaatsingsbevorderende maatregelen die zijn gericht op beïnvloeding van het arbeidsaanbod lijken derhalve op dit moment minder voor de hand te liggen dan bij voorbeeld werkverruimende maatregelen. De randvoorwaarde van het niet beïnvloeden van het algemeen-economische beleid van de drie in dit artikel behandelde beleidsterreinen komt daarbij wel heel duidelijk naar voren.

Wat is nu de betekenis van de „moderne” sociale politiek voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken als de langdurige werkloosheid, toenemend ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid? Nadere beschouwing van de „moderne” sociale politiek laat zien dat deze zich in enkele belangrijke opzichten heeft losgemaakt van de naoorlogse sociale politiek tot het begin van de jaren zeventig en tegelijkertijd ook enkele kenmerken vertoont van het meest geëigende toekomstige sociale beleid. Zo is de hernieuwde geïntegreerde aandacht voor arbeidsomstandigheden een duidelijk winstpunt ten opzichte van het verleden. Het vormt een begin van een in de eerste plaats op preventie gerichte sociale politiek, waarbij de mogelijkheid aanwezig is dat ook de vraagkant van de arbeidsmarkt op een reëlere wijze wordt beïnvloed. Ook de erkenning dat vraagstukken op het terrein van de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en het arbeidsomstandighedenbeleid met elkaar samenhangen en dat derhalve een geïntegreerde aanpak noodzakelijk is, betekent een aanzienlijke vooruitgang ten opzichte van het verleden.

Toch is er blijkbaar nog geen sprake van een structurele doorbraak naar een doeltreffender sociale politiek. Vergelijken met de arbeidsbescherming en de sociale politiek zoals we die hebben beschreven, is de moderne sociale politiek namelijk iets wezenlijks kwijtgeraakt: het *dubbele karakter* is verdwenen. De uitstoot van arbeid is zo groot dat het handhaven van arbeidscapaciteit, opleidingsniveau en beroepservaring minder belangrijk lijkt dan blijvende arbeidsonge-

schiktheid, groeiend ziekteverzuim of langdurige arbeidsongeschiktheid, groeiend ziekteverzuim of langdurige arbeidsongeschiktheid. Men hoeft geen econoom te zijn om te sociaal en economisch potentieel verloren gaat. De politicus Rietkerk heeft wel eens gezegd dat het, afgaand op het toenemend aantal WAO-ers, lijkt alsof er recent een kleine oorlog heeft gewoed in Nederland. Beziet men de omvang van het probleem, dan kan men het gewicht van die conclusie nauwelijks onderschatten.

Erkend moet worden dat de „moderne” sociale politiek is ontstaan in de nadagen van de verzorgingsstaat. Zij kan daarom niet fungeren als de meest geëigende sociale politiek, die tevens een fundamentele bijdrage levert aan het herstel van de economische groei en aan de oplossing van de economische crisis. De moderne sociale politiek kan dan ook in feite niet meer zijn dan een overgangsbeleid waarin de aanpassingselementen voorslagnog overheersen.

Op basis van het voorgaande kan worden gesteld dat een doorbraak pas mogelijk is als in de toekomst de sociale politiek niet meer los wordt gevoerd van een algemeen en een sectoraal werkgelegenheidsbeleid, maar in nauwe samenhang daarmee komt te staan. Pas dan krijgt de sociale politiek weer een dubbel karakter: het is dan zowel van waarde voor de werknemers als van waarde voor de economische structuur. Welzijn en produktiviteit behoren daarbij voortaan niet meer elkaars traditionele tegenpolen te zijn, maar dienen beide een bijdrage te leveren aan de modernisering van de economische structuur en dus aan de oplossing van de huidige economische crisis.

Een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek

Het door ons voorgestane sociale beleid kan worden aangeduid als een „sociaal-georiënteerde technologiepolitiek”. Van een in hoofdzaak reactieve sociale politiek zal het sociale overheidsbeleid moeten uitgroeien tot een in de eerste plaats preventieve sociale politiek die een fundamentele bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problematiek van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook de verbinding van de produktiviteitsdoelstelling met de welzijnsdoelstelling is een essentiële voorwaarde voor een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek. Dit beleid zal zich moeten richten op het bereiken van produktiviteitsverbeteringen door middel van technologische innovaties in samenhang met sociale innovaties. Het uiteindelijke doel is modernisering van de nationale economische structuur. Op macro-economisch niveau kan daaraan een bijdrage worden geleverd door de onderling nauw met elkaar samenhangende terreinen van sociale politiek rechtstreeks te koppelen aan het werkgelegenheidsbeleid.

Het hier bedoelde werkgelegenheidsbeleid dient overigens niet beperkt te blijven tot een generiek beleid, maar moet ook gestalte krijgen in een meer specifiek sectoraal en regionaal structuurbeleid (17). Technologische vernieuwing speelt bij dit alles een cruciale rol, maar moet zich voltrekken binnen het raam van een sociaal beleid dat is gericht op preventie van maatschappelijke kosten. Evenals in het verleden dient de overheid daarnaast een keynesiaans vraagbeleid te voeren,

15) *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt*; C. van Ewijk e.a., *Economisch beleid uit de klem*, Amsterdam 1980, deel III, blz. 157-215; Jos van Meeuwen, *Knelpunten op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid*. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, december 1980, blz. 5-32.

16) *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt*, blz. 7 e.v.

17) Zie *Bestek '81*; WRR, op. cit.; *Regeringsstandpunt inzake het WRR-rapport „Plaats en Toekomst van de Nederlandse industrie”*, 's-Gravenhage, 1980.

zij het evenwel met één verschil: het moet een beleid zijn dat zich ten volle rekenschap geeft van nieuwe technologieën als de micro-elektronica 18).

Voor een succesvolle sociale politiek is vereist dat ook veel belang wordt gehecht aan inspanningen op het terrein van onderzoek en ontwikkeling, de aard van de te produceren goederen en diensten en op de economische relaties met de ontwikkelingslanden.

Resumerend is de voorgestelde sociaal-georiënteerde technologiepolitiek een planmatige crisisbestrijdingspolitiek waarin het hervormingskarakter van de sociale politiek ten tijde van de verzorgingsstaat behouden blijft. Het voorgestelde beleid houdt een voortdurende erkenning in van de tweezijdige relatie tussen de particuliere en de collectieve sector 19).

Het concept voor een nieuw sociaal beleid vertoont op punten gelijkens met o.a. de benadering van de WRR in het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* 20), en met de opvattingen van ex-minister Albeda, waar hij stelt dat: „loonmatiging en bezuiniging alleen, zonder de technische, economische, maar ook de sociale revolutie die de elektronica en de informatica betekenen (. . .) niet kan leiden tot de oplossing van de huidige sociaal-economische crisis” 21). Wat echter ontbreekt in de opvatting van zowel de WRR als die van Albeda, is de structurele koppeling van het door hen voorgestane werkgelegenheidsbeleid met sociale politiek. Humanisering van de arbeid, maar ook volumebeleid in de sociale-verzekeringsector worden hoogstens als „facetten” van een dergelijk beleid beschouwd. Het streven van de overheid naar volledige werkgelegenheid en volwaardige arbeid bij voorbeeld, kan op deze wijze niet worden gerealiseerd. Er kan immers niet worden verwacht dat met zo'n beleid de sociale kosten die groeestimulering met zich brengt, zullen kunnen worden voorkomen. Dat houdt in dat zowel de kwaliteit van het werk onder druk zal blijven staan, de arbeidsmarkt niet optimaal, of op den duur zelfs maar redelijk kan functioneren en ook dat het beroep op de sociale zekerheid, in het bijzonder op de werknemersverzekeringen, groot blijft. Daarentegen kan een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek juist aan de kostenkant een fundamentele bijdrage leveren waardoor zowel volledige als volwaardige arbeid bereikbare beleidsdoelstellingen worden.

Een praktische aanzet tot een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek in de hier bedoelde zin, kan sedert ongeveer 1973 worden aangetroffen in de Duitse Bondsrepubliek 22). De relatief vroege oriëntatie van de Duitse vakbeweging op humanisering van de arbeid, gecombineerd met een daarvoor ontvankelijke, politiek duurzame regeringscoalitie van SPD en FDP hebben in de Bondsrepubliek geleid tot een omvangrijk staatsprogramma „zur Humanisierung des Arbeitslebens”. Daarbij werd van aanvang af een zeer directe relatie gelegd tussen technologische ontwikkeling, innovatie en humanisering van de arbeid. Het bijzondere van de Duitse situatie is dat voor het eerst in de geschiedenis een doelbewuste „economisering” van het concept humanisering van de arbeid plaatsvond. Daardoor kwamen niet alleen verbeteringen tot stand op het terrein van kwaliteit van arbeid en arbeidsomstandigheden, maar werd ook de produktiviteitsontwikkeling in het bedrijfsleven op een kwalitatief hoger plan gebracht 23). De moderniseringsstrategie was en is er nog steeds op gericht de negatieve gevolgen die ontstaan door te snelle, te rigoureuze toepassing van technologische vernieuwingen, te voorkomen met een breed opgezet en met collectieve middelen gefinancierd humaniseringsprogramma 24). Een nadere bestudering van de „sozial orientierter Technologiepolitik” lijkt voor een diepgaander invulling van een vergelijkbaar beleid voor ons land niet geheel onbelangrijk.

Twee voorbeelden

Traditioneel worden de doelstellingen produktiviteit en

welzijn tegenstrijdig geacht en wordt de mate van overheidsbemoedening met de particuliere sector als onaanvaardbaar afgewezen. Met twee, op ons land betrekking hebbende voorbeelden, kan echter het tegendeel worden aangetoond.

Het beroep op de werkloosheidsregelingen (WW, WWV en RWW) is de laatste jaren in ons land sterk toegenomen. Een belangrijke vraag in dit verband is of humanisering van de arbeid bij de noodzakelijke beheersing van het beroep op deze regelingen een rol van betekenis kan vervullen. Vanuit de benadering van een „moderne” sociale politiek kan dit slechts in beperkte mate het geval zijn. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid kan immers „slechts” een bijdrage leveren aan het opheffen van discrepanties op de arbeidsmarkt wanneer vraag en aanbod niet meer voldoende op elkaar passen. In een tijd van toenemende werkloosheid, zoals nu, verdwijnt dit conjuncturele „sturingselement” van het humaniseringsbeleid al snel naar de achtergrond. Immers, discrepanties op de arbeidsmarkt verdwijnen dan goeddeels door de afnemende vraag naar arbeid. Toch moet er juist dan voor worden gewaakt dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Humanisering van arbeid kan namelijk ook in meer structurele zin, zoals werd betoogd, een bijdrage leveren aan de bestrijding van werkloosheid en dus ook aan het welslagen van het volumebeleid.

Verbetering van werkomstandigheden (in enge zin) alleen betekent voor de werkloosheid geen directe oplossing. De meer structurele bijdrage die humanisering van de arbeid kan leveren, zal in het bijzonder binnen ondernemingen gestalte dienen te krijgen. Tot nu toe worden veelal eerst nieuwe machines in een bedrijf geplaatst en vinden aanpassingen van de produktietechnologie en de organisatie van het werk overeenkomstig de traditionele Tayloristische principes plaats. In het kader van een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek zal deze gang van zaken tot het verleden behoren. De werknemers die er later mee moeten werken, behoren reeds in de ontwerpfase bij de ontwikkeling van nieuwe aan hen „aangepaste” machines en technologieën te worden betrokken. Daarbij moet dan in sterke mate gebruik worden gemaakt van hun kennis en inzicht in arbeidssituaties. Het gevolg is dat door de preventieve aanpassingen (o.a. door middel van werkherstructurering) een flexibeler arbeidsorganisatie en produktietechnologie ontstaan waardoor ondernemingen effectiever kunnen inspelen op marktveranderingen en veranderingen in (internationale) concurrentieverhoudingen. Uiteindelijk zal aldus een belangrijke bijdrage kunnen worden geleverd aan de doelstellingen van een hogere arbeidsproductiviteit en beter werk en meer welzijn 25).

De overheid kan een ontwikkeling in deze richting bevorderen door middel van wetgeving, versterkte onderzoekinspanningen e.d. Als eerste praktische en onmisbare aanzetten hiertoe kunnen onder meer worden genoemd de

18) Christopher Freeman, *Government policies for industrial innovation*, Londen, 1978, blz. 14-16.

19) Ook Weeda wees hierop onlangs; A. Weeda, Planning als veranderingsstrategie, *Socialisme en Democratie*, februari 1981, blz. 75-81.

20) WRR, op. cit.

21) W. Albeda, Matigen en bezuinigen alléén zijn niet voldoende, *NRC Handelsblad*, 21 februari 1981.

22) Zie P. Auer, B. Pentz en P. Tergeist, *Humanisierung der Arbeit zwischen Staat und Gewerkschaft*, Berlin, 1980; Willi Pöhler (red.) . . . *damit die Arbeit menschlicher wird. Fünf Jahre Aktionsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens*, Bonn, 1979; H. G. de Gier, Economische crisis en humanisering van de arbeid, *ESB*, 1980, blz. 912-916.

23) Pöhler, op. cit., blz. 21 e.v.

24) Idem, blz. 139.

25) Zie L. U. de Sitter, *Productie-organisatie en arbeidsorganisatie in sociaal-economisch perspectief; kanitekeningen rondom het vraagstuk van de kwaliteit van de arbeid en organisatie*, Technische Hogeschool Eindhoven, Eindhoven, 1977; Jac. Christis e.a., *Techniek, organisatie, arbeidsmarkt*, Nijmegen, maart 1980, blz. 80e.v.; L. U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe kantoren en fabrieken*, Deventer, 1981.

Arbeidsomstandighedenwet, die kort geleden door het parlement werd aanvaard, de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering en de gelden die beschikbaar worden gesteld in het kader van het innovatie- en werkgelegenheidsbeleid (voor de oprichting van centra voor micro-elektronica, WIR-premies e.d.)

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de ontwikkeling en het gebruik van technische voorzieningen voor gehandicapten zowel in de leef- als in de werksfeer. De vraagontwikkeling op dit terrein wordt in sterke mate door de overheid beïnvloed. In het kader van b.v. de AAW en de AWBZ kunnen gehandicapte burgers, waaronder werknemers, een beroep doen op kosteloze verstrekkingen. Als bovendien ondernemingen in de nabije toekomst door de Wet Arbeid Gehandicapte werknemers (WAG) zullen worden verplicht 5% van hun werknemersbestand uit gehandicapten te laten bestaan, zal dit ook kunnen leiden tot een verdere vraagstimulering. Voor een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek is dit een niet onbelangrijk beleidsterrein. Het gaat immers om welzijnsbevordering van gehandicapten door middel van maatschappelijk nuttige producten en om innovatie-activiteiten die kunnen leiden tot aanzienlijke produktiviteitsverbeteringen.

De overheid kan ook hier een belangrijke sturende en stimulerende rol spelen. Van belang is dat dit ook al enigszins werd onderkend in de Innovatienota. Er wordt in deze nota onder meer het volgende opgemerkt: „Het formuleren van een gericht innovatiebeleid op dit terrein kan tegemoet komen aan de reële behoeften van gehandicapten om zo zelfstandig mogelijk aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen”, en „Indien het overheidsbeleid ten aanzien van technologische vernieuwing in de gezondheidszorg (. . .) tot uitdrukking kan komen in indicaties voor een effectieve en innovatieve marktvrage, zal er een situatie kunnen ontstaan

die zeer wel kan bijdragen aan de vernieuwingskracht van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen...” 26).

Conclusie

Nadere bestudering van de Duitse ervaring, maar zeker ook een stimulering van de aanzetten en ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsomstandigheden zoals die in dit artikel zijn beschreven, kunnen een effectief, op preventie gericht sociaal overheidsbeleid naderbij brengen 27). Uiteindelijk zal een sociaal-georiënteerde technologiepolitiek een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de economische crisis en derhalve aan een verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Kortom, in tegenstelling tot de „moderne”, overwegend restrictieve sociale politiek zal de derde fase in de naoorlogse sociale politiek een beleid kunnen zijn met een in hoofdzaak hervormend karakter 28).

**Erik de Gier
Vincent Vrooland**

26) *Nota innovatie; het overheidsbeleid inzake technologische verandering in de Nederlandse samenleving*, 's-Gravenhage, oktober 1979, blz. 158-159.

27) Bij dit laatste kan worden gedacht aan een dwarsverbinding van humaniseringsbeleid en het beleid dat is gericht op produktie en gebruik van technische voorzieningen. De WAG en de Arbo-wet bieden daarvoor uitstekende aanknopingspunten. Bovendien wordt in beide gevallen gebruik gemaakt van min of meer identieke of verwante technologieën.

28) Daarmee dient tevens te worden voorkomen dat al te conservatieve tendensen bij de „crisisbestrijding” de overhand krijgen. Zie in dit verband J. K. Galbraith, *Het conservatieve offensief*, *Haagse Post*, 17 januari 1981 en J. van den Doel, *Nieuw Rechts*, *ESB*, 21 januari 1980, blz. 55.