

Zitting 1977–1978

15 111

Sociale ongelijkheid

Nr. 2

REGERINGSSTANDPUNT

I. Algemene beschouwing

De Regering is van oordeel dat de WRR op indringende wijze het vraagstuk van de sociale ongelijkheid in de huidige samenleving aan de orde heeft gesteld.

In het rapport worden samenhangen tussen de verschillende aspecten van sociale ongelijkheid en de onderlinge afhankelijkheid van verdelingsmechanismen aangegeven. Met name ontwikkelt de WRR een visie op de verbanden die bestaan tussen opleiding, positie in het arbeidsbestel en inkomens- en vermogensniveau. De analyse van de WRR laat zien dat een beleid gericht op het wegnemen of verminderen van als onrechtvaardig gevoelde sociale verschillen tussen mensen en groepen zich niet kan beperken tot slechts enkele van de door de WRR beschreven aspecten van sociale ongelijkheid, maar dat een verdelingsbeleid noodzakelijk is, waarbij aandacht wordt besteed aan samenhangen tussen de verschillende verdelingen.

Overigens mag men de studie niet anders zien dan zichzelf pretendeert te zijn: een beleidsgerichte probleemverkenning.

De gedachtengang van de WRR sluit op belangrijke onderdelen aan bij uitgangspunten welke ten grondslag hebben gelegen en liggen aan het beleid van vorige kabinetten en van dit kabinet. Het gaat om sociale grondrechten waar het recht op arbeid, bestaanszekerheid en spreiding van welvaart betreft. Ten einde deze grondrechten te realiseren is ook het beleid van dit kabinet gericht op het creëren van gelijke kansen voor iedereen, op het wegnemen van onrechtvaardig geachte sociale verschillen tussen mensen, op het bevorderen van ontplooiing in leren, leven en werken, volledige werkgelegenheid en een rechtvaardige inkomensverdeling.

Bij dit alles heeft het kabinet in het bijzonder aandacht voor mensen in achterstandsituaties. De Regering heeft voorts in de regeringsverklaring tot uitdrukking gebracht, dat de gezamenlijke inspanningen gericht dienen te zijn op de verwerkelijking van een maatschappij welke aan een aantal voorwaarden voldoet. Een van deze voorwaarden heeft betrekking op gerechtigheid die, onder meer, noodzaakt tot erkenning van de gelijkwaardigheid van alle mensen.

De Regering beschouwt de analyse van de WRR als belangrijke bouwstenen voor de verdere ontwikkeling en invulling van het beleid van dit kabinet in de richting van verkleining van onrechtvaardig geachte sociale ongelijk-

heid. Zij is van mening dat in dit licht bijzondere eisen worden gesteld aan het beleid met betrekking tot onder meer het onderwijs, de organisatie en verdeling van het werk, de arbeidsomstandigheden, het scheppen van leersituaties in alle sectoren en op alle niveaus van het arbeidsproces, alsmede de inkomensverdeling.

De Regering wil ervoor waarschuwen dat een beleid gericht op verkleining van onrechtvaardig geachte sociale verschillen op korte termijn niet tot spectaculaire resultaten kan leiden. De WRR betoogt dat de starheid in de verdeling van alle onderscheiden elementen en hun onderlinge samenhang groot is. In het licht hiervan is de Regering van mening dat hetgeen in de afgelopen decennia is bereikt met betrekking tot de verdeling van kennis, immaterieel en materieel inkomen uit arbeid, bezit en macht, positief moet worden gewaardeerd. Zo vestigt de Regering er de aandacht op dat de inkomensongelijkheid zowel aan de top als aan de voet van de ladder de laatste 30 jaar aanmerkelijk is verminderd, zowel in de bruto- als met name ook in de nettosfeer.

De WRR merkt in zijn rapport op dat een wetenschappelijke basis voor een samenhangend verdelingsbeleid ontbreekt (blz. 9). Dit heeft tot gevolg dat de WRR noodzakelijkerwijs vaag en abstract moet blijven in het aangeven van wegen waarlangs een en ander veranderd zou kunnen worden. Niettemin is de Regering met de WRR van oordeel dat het rapport een duidelijk beeld – zij het van een hypothetisch karakter en op een hoog abstractieniveau – van de verdelingsprocessen in hun onderlinge samenhang schetst.

In dit licht heeft de Regering er begrip voor dat de conclusies en aanbevelingen op basis van dat beeld hoofdzakelijk betrekking hebben op nader wetenschappelijk onderzoek en op mogelijke experimenten.

Op een aantal plaatsen in het rapport stelt de WRR dat de sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren. Zo gaat de WRR op blz. 124 uit van de conclusie dat de huidige sociale stratificatie is ontstaan met het tot ontwikkeling komen van het huidige produktiestelsel. Met de verdere ontwikkeling van dat stelsel is tegelijkertijd een geheel van normen en opvattingen ontstaan, waarin de gelijkheid meer wordt benadrukt dan de ongelijkheid, waardoor de legitimiteit van de bestaande sociale stratificatie wordt verzwakt. Hierdoor worden naar het oordeel van de WRR in toenemende mate spanningen opgeroepen.

De Regering is van mening dat deze stelling, welke een centraal punt is in deze studie, door de WRR in haar algemeenheid onvoldoende wordt onderbouwd. Op basis van het door de WRR aangedragen materiaal komt de Regering tot de conclusie dat de oordelen over de verschillende elementen van de sociale stratificatie zeer uiteenlopen: de ene ongelijkheid wordt als meer problematisch ervaren dan de andere. Zeker nu we ervan uit mogen gaan dat de economische groei afneemt, waardoor de bestaande sociale ongelijkheid wellicht meer als knellend zal worden ervaren, is een nadere onderbouwing van de stelling van de WRR zeer gewenst. Hierop wordt nader teruggekoemen bij aanbeveling p.

De WRR besteedt in enkele passages (blzz. 153 t/m 155) aandacht aan de mogelijke gevolgen van een blijvend tekort aan arbeidsplaatsen voor de maatschappelijke positie van niet-actieven, gezien vanuit een perspectief van sociale ongelijkheid. In het licht van hetgeen de Regering heeft opgemerkt naar aanleiding van het WRR-rapport «Maken wij er werk van?» («... de Regering is voornemens stappen te doen om te komen tot een samenhangend beleid ten aanzien van de maatschappelijke en individuele gevolgen van het niet-actief zijn») is de Regering van oordeel dat betreffende aanbeveling van de WRR (v) slechts één van de mogelijke elementen voor een dergelijk beleid aandraagt.

De WRR heeft bij haar studie naar de sociale ongelijkheid vooral aandacht besteed aan de ongelijke verdeling van opleiding, materieel en immaterieel inkomen en individuele macht, de samenhang tussen de verdelingen en de oorzakelijke verbanden, alsmede de rol van de overheid in deze verdelingsprocessen. De studie concentreert zich op de verdelingsprocessen met be-

trekking tot de werkenden in de samenleving. De geschetste samenhang tussen de verdelingen geldt – aldus de WRR – onder de condities van economische groei en volledige werkgelegenheid.

Gegeven deze benadering is de Raad niet systematisch ingegaan op de maatschappelijke oorzaken van sociale ongelijkheid. Voorts krijgen de verdelingsprocessen met betrekking tot niet-werkenden nauwelijks aandacht. Verder rijst de vraag in hoeverre het niet geheel vervuld zijn van de genoemde condities reeds thans consequenties heeft voor het gepresenteerde verdelingsmodel. De Regering is van mening dat de studie naar sociale ongelijkheid, met in achtneming van deze aspecten moet worden voortgezet.

De Raad acht een beleid gericht op de herverdeling van arbeidskenmerken wezenlijk voor een beleid gericht op het verminderen van als onrechtvaardig gevoelde sociale verschillen. De Regering deelt deze opvatting (zie ook haar standpunt ten aanzien van aanbevelingen a en b). De doel/middelverhouding die de Raad vervolgens aanbrengt tussen het doel (een herverdeling van arbeidskenmerken) en het door de Raad als voornaamste aangereikte middel (een stelsel van wederkerend onderwijs) is volgens de Regering echter in zekere zin nog hypothetisch en zal dus zelf onderwerp van onderzoek moeten zijn.

De Regering is van mening dat in het kader van zulk een onderzoek een aantal wezenlijke aspecten nadere studie vereist:

- Naar haar zienswijze kan een stelsel van wederkerend onderwijs waarschijnlijk eerst goed functioneren, als een conceptie van funderend onderwijs ontwikkeld en toegepast wordt, die alle betrokkenen een aantal nader te bepalen minimale vaardigheden, waaronder een houding gericht op verder leren, verschaft om inderdaad gebruik te willen en te kunnen maken van het leeraanbod in een stelsel van wederkerend onderwijs.

- Een nadere uitwerking is nodig van de relatie tussen het scheppen van duurzame leermogelijkheden op de arbeidsplaats en een stelsel van wederkerend onderwijs.

- Uit het voorafgaande moge zijn gebleken dat de Regering, met de Raad, aan de arbeidsplaats een centrale betekenis toekent voor een beleid, gericht op het verminderen van sociale ongelijkheid. Desondanks is zij van oordeel dat – vooral in een maatschappij waarin de plaats van de arbeid bezig is te veranderen en de betekenis van andere vormen van activiteit meer aandacht gaat krijgen – het gewone en wederkerend onderwijs ook ten aanzien van niet in het traditionele arbeidsproces actieve personen een rol dient te vervullen bij het verkleinen van ongerechtvaardigde sociale verschillen.

De Regering stelt zich voor op deze en verwante zaken, waaronder het tweede-weg- en tweede-kansonderwijs, nader in te gaan in de nota volwasseneneducatie. Naast de betekenis die het wederkerend onderwijs kan hebben voor het verkleinen van ongerechtvaardigde sociale verschillen, hecht de Regering grote waarde aan de samenlevingsopbouw in een beleid gericht op het verminderen van sociale ongelijkheid. De Regering deelt voorts nog niet de conclusie van de Raad dat de samenlevingsopbouw in dit opzicht slechts van beperkt belang is. In dit verband overweegt de Regering een vergelijkend onderzoek in te stellen naar de effecten van leersituaties op de arbeidsplaats en naar de effecten van leersituaties in andere verbanden die door de samenlevingsopbouw kunnen worden gecreëerd.

Voorts overweegt de Regering de mogelijkheid van een vergelijkend onderzoek naar leereffecten van participatiesituaties van de burger, de consument, de werknemer en de cliënt van welzijnsinstellingen.

II. Standpunt per aanbeveling

Aanbevelingen a en b

a. Naar het oordeel van de Raad is een beleid dat gericht is op een herverdeling van arbeidskenmerken noodzakelijk. De Raad beveelt aan dat op grond van de aangedragen inzichten experimenten worden aangevat met

vormen van produktie-organisatie en de inhoud van de arbeidsplaats en dat die experimenten worden begeleid door evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten. De coördinatie van deze onderzoeken en experimenten vraagt om een organisatorische voorziening. Die kan het meest effectief daar worden gesitueerd waar ook eventuele fondsen voor dit doel worden beheerd.

b. Binnen de voorgestelde experimenten kunnen drie soorten worden onderscheiden. Bij de uitvoering van die experimenten lijkt een zekere fasering naar die drie soorten gewenst. De Raad beveelt aan de informatie die bij het evaluerend onderzoek van de sociale en technisch-economische resultaten van de experimenten beschikbaar komt te gebruiken bij het tot stand brengen van een classificatie van arbeid en een typologie van produktietechnologieën, met behulp waarvan de meest ver gaande beschreven soort experimenten kan worden geselecteerd en gestuurd.

De Regering is met de Raad van mening, dat arbeidskenmerken veelal ongelijk verdeeld zijn en dat deze ongelijkheid moet worden verkleind. In het beleid met betrekking tot de humanisering van de arbeid wordt hiermee terdege rekening gehouden. Beleid op dit terrein, zozeer de belangen van het bedrijfsleven rakend, zal alleen dan vruchten kunnen afwerpen, wanneer de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven hieraan gezamenlijk vorm geven. Datzelfde geldt ook ten aanzien van onderzoek, dat in dat kader verricht dient te worden.

Met betrekking tot de door de Raad voorgestelde experimenten stelt de Regering prijs op het oordeel van het georganiseerde bedrijfsleven. Naar de mening van de Regering verdient het hierbij aanbeveling aansluiting te zoeken bij reeds bestaande organisatorische kaders. Gezien het innoverende karakter van de voorgestelde experimenten, kan daarbij gedacht worden aan de Commissie Opvoering Produktiviteit (COP) van de SER.

In dat kader zijn ook thans reeds onderzoeken gaande, die in probleemstelling verwantschap vertonen met de door de Raad voorgestelde experimenten. Voor meer beleidsmatige implicaties van dergelijke experimenten biedt de Centrale Begeleidingscommissie bij de subsidieregeling Arbeidsplaatsverbetering het Ministerie van Sociale Zaken de mogelijkheid tot meningsvorming en advisering hierover.

De Regering zal daarom de Commissie Opvoering Produktiviteit van de SER vragen de door de Raad voorgestelde experimenten en het daarbij behorende evaluerende onderzoek te betrekken in de oordeelsvorming over toekomstige onderzoekprojecten in COP-verband. Tevens zal de Regering de Centrale Begeleidingscommissie bij de regeling Arbeidsplaatsverbetering verzoeken, in beleidsmatig opzicht te adviseren over de door de Raad voorgestelde experimenten.

Aanbeveling c

Gebleken is dat een herverdeling van arbeidskenmerken niet tot stand kan komen zonder veranderingen in de organisatiestructuur van de arbeidsorganisatie. Waar in het overheidsbeleid het aspect van volwaardige werkgelegenheid aan de orde komt, dient dat zich naar het oordeel van de Raad niet alleen te richten op de individuele arbeidsplaats, maar uitdrukkelijk de organisatorische dimensie mede in de beschouwing te betrekken.

De Regering kan zich in algemene zin in deze aanbeveling vinden. In de nota inzake de Selectieve Groei werd van de kant van de Regering als een van de doelstellingen in het kader van het algemene structuurbeleid het bevorderen van volwaardige werkgelegenheid genoemd. De in die nota wenselijk geachte tripartite aanpak bij herstructureringen van branches is naar de mening van de Regering ook voor wat het aspect van de volwaardige werkgelegenheid betreft een noodzakelijke voorwaarde. Bij herstructure-

ringsprojecten speelt voor wat betreft initiatieven ter zake, de voorbereiding en uitvoering van sector-structuuronderzoeken en de daaruit voortvloeiende herstructureringsplannen de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM) een belangrijke rol. Inbreng van overheid, werkgevers en werknemers is daarbij gewaarborgd. In dat kader is zeker de ruimte aanwezig, om het aspect van de volwaardige werkgelegenheid te betrekken in de meningsvorming over de aard van herstructureringsprojecten.

Gewezen kan voorts worden op de herbezinning op de sociaal-economische ordening naar aanleiding van de onbevredigende ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (p.b.o.). In de nota Selectieve Groei werd reeds gesteld dat een herziening van de p.b.o. mogelijkwerwijs kan leiden tot een mesostructuur waarin zowel overheid als werknemers en werkgevers kunnen werken aan een goede sociale en economische ordening. In de adviesaanvraag van 10 december 1976 over de herstructurering van de p.b.o. aan de SER wordt naar de bezwaren die van werknemerszijde zijn ingebracht (en die kunnen worden samengevat onder de noemer: te weinig sociale bevoegdheden) verwezen en worden suggesties in de richting van een verbreding van het werkterrein van de schappen op sociaal terrein gedaan. In een brief van 18 januari jl. aan de SER stelt de huidige Minister van Sociale Zaken dat hij de adviesaanvraag handhaaft. «Naar onze mening», aldus deze Minister, «bevindt ons land zich in een situatie waarin, nog sterker dan anders, behoefte bestaat aan geëigende organen van het bedrijfsleven, waarin de ondernemers en werknemers kunnen meedenken over en meewerken aan de oplossing van de talrijke problemen op sociaal en economisch gebied waarvoor het zich geplaatst ziet».

Aanbeveling d

Van tal van arbeidssituaties gaan invloeden uit die kunnen leiden tot een weerstand tegen het accepteren van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. De Raad beveelt aan een onderzoek te laten verrichten naar de criteria die werknemers hanteren bij het veranderen van functie, opdat aldus een indruk ontstaat van de criteria, die bij functie-ontwikkeling in het oog moeten worden gehouden.

De Regering is met de Raad van mening dat van tal van arbeidssituaties – met name ook die van vrouwen – invloeden uitgaan die kunnen leiden tot een weerstand tegen het accepteren van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. De Regering wil de suggestie van onderzoek dan ook overnemen en dit onderzoek betrekken in het overleg dat op het Ministerie van Sociale Zaken gevoerd wordt over de programmering van arbeidsmarktonderzoek. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met de activiteiten in het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek.

Aanbeveling e

De overheid is een grote werkgeefster en de omstandigheden voor het doen van experimenten zijn binnen het overheidsapparaat relatief gunstig. De Raad beveelt aan dat ook binnen het overheidsapparaat de voorgestelde experimenten worden uitgevoerd.

Voorts dient de overheid zich naar het oordeel van de Raad terughoudend op te stellen ten aanzien van ontwikkelingen in het eigen apparaat of in de door haar gefinancierde arbeidsorganisaties die de uitholling van arbeidsplaatsen in de hand werken.

De aanbeveling van de Raad past naar haar bedoeling zeer goed in het overheids personeelsbeleid, zeker zoals dat voor de rijksoverheid gevoerd wordt. Een streven naar humanisering van de arbeid in de rijksdienst blijkt bij voorbeeld uit de doelstellingen 3 en 4, opgenomen in de «Doeleinden, Uitgangspunten en Middelen van het personeelsbeleid voor de burgerlijke

rijksdienst», welke de Raad voor de Rijksdienst in 1977 voor de gehele rijksdienst aanvaardde. In die doelstellingen komt tot uiting dat het rijkspersoneelsbeleid mede gericht is op «... het welbevinden van het personeel, zowel individueel als groepsgewijs, en wel zó dat men ook in de arbeidssituatie volwaardig mens kan zijn», en op «... ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden voor het personeel».

Een nadere indicatie van de wijze waarop deze doeleinden gerealiseerd kunnen worden is onder andere te vinden in de rapporten «Taakstelling, structurering en bezetting der departementale personeelsafdelingen» en «Promotie- en Mutatiebeleid», welke eveneens vorig jaar door de RRD werden aanvaard.

Zo bezien zou de Regering aanbeveling e uit het WRR-rapport in principe con amore kunnen aanvaarden.

Bij de uitvoering van de aanbeveling kunnen echter problemen rijzen. De constatering van de Raad dat de omstandigheden voor het doen van experimenten binnen het overheidsapparaat relatief gunstig zijn kan niet zonder meer worden onderschreven.

De door de Raad genoemde argumenten hiervoor: minder winststreven en minder fundamentele belangentegenstellingen bij de overheid zijn onvolgende genuanceerd en minder relevant.

Weliswaar ontbreekt bij de overheid het winststreven, maar zij streeft wel naar een zo doelmatig mogelijke, kostenbewuste beleidsvoering. Als de Raad daarnaast bedoelt dat bij de overheid de wel eens als fundamenteel aangemerkte belangentegenstelling tussen «kapitaal» en «arbeid» ontbreekt, is dit op zich juist. Men kan echter niet ontkennen dat tussen de overheid als werkgever en haar werknemers belangentegenstellingen kunnen bestaan die vergelijkbaar zijn met die welke in het bedrijfsleven voorkomen.

De Raad geeft voorts in zijn rapport reeds aan dat een ongunstige verdeling van intrinsieke en extrinsieke arbeidskenmerken en inconvenïënten in de z.g. tertiaire en quataire sector veel minder voorkomt dan in de z.g. primaire en secundaire sector. Overheid (exclusief staatsbedrijven) en een aantal hiermee te vergelijken organisaties zijn voor het overgrote deel echter juist tot die tertiaire en quataire sector te rekenen. Het zou dus wel eens moeilijk kunnen zijn geschikte proefvelden te vinden voor de experimenten die de Raad aanbeveelt. De vraag of dit selectieprobleem kan worden opgelost, zou alleen na nader onderzoek naar met name de verdeling van de door de Raad onderscheiden arbeidskenmerken in concrete situaties in de rijksdienst en wellicht bij de lagere publiekrechtelijke lichamen en hiermee te vergelijken organisaties, beantwoord kunnen worden.

Zoals dit bij alle experimenten het geval is, verdient het ook hier aanbeveling eventuele experimenten zorgvuldig te begeleiden. Bij het entameren van experimenten met taakverruiming bestaat de mogelijkheid dat betrokkenen de taakverruiming als taakverzwaring opvatten. Dit zou een onbedoelde aanrand tot verbetering van extrinsieke arbeidskenmerken (beloning) kunnen oproepen in samenhang met de verbetering van de intrinsieke arbeidskenmerken. De Minister van Binnenlandse Zaken zal zorgdragen voor de coördinatie van bovenbedoelde experimenten.

Overleg vooraf met betrokkenen en de organisaties van overheidspersoneel in de daartoe geëigende organen (afhankelijk van aard en omvang van de experimenten: Centraal Georganiseerd Overleg, of Bijzondere Commissies, dan wel Dienstcommissies) is naar het oordeel van de Regering gewenst. De Regering is bereid tot het voeren van dergelijk overleg.

Aanbeveling f

De voor werknemers openstaande communicatiekanalen in de arbeidsorganisatie zijn gebrekkig. In het kader van een beleid, gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken, is de aanwezigheid van dergelijke kanalen van groot belang. In het licht van de ontwikkelingen ter zake in Nederland ligt het voor de hand die kanalen te scheppen in de vorm van werkoverleg.

Om de ondernemingsraad een duidelijke taak ten aanzien van het werkoverleg te geven stelt de Raad voor in de voorgestelde herziening van de Wet op de ondernemingsraden in artikel 28, 2e lid, waar de ondernemingsraad de opdracht wordt gegeven naar vermogen het werkoverleg te bevorderen, de woorden «naar vermogen» te laten vervallen.

De Regering is met de WRR van mening, dat het werkoverleg een zeer belangrijk middel kan zijn voor de directe medezeggenschap van de werknemers en dat een effectief gebruik van dat middel kan bijdragen tot een minder ongelijke verdeling van wat in het rapport wordt genoemd «intrinsieke arbeidsopbrengsten». De Regering meent ook, dat het werkoverleg effectiever zal kunnen functioneren, wanneer er een duidelijk communicatiekanaal bestaat met de ondernemingsraad en het werkoverleg aldus een onderdeel vormt van de totale medezeggenschapsstructuur in de onderneming. Daarom is aan de ondernemingsraad in artikel 28, tweede lid, van de Wet op de ondernemingsraden een stimulerende taak ten aanzien van het werkoverleg toegekend: «de ondernemingsraad bevordert voorts *naar vermogen* het werkoverleg, alsmede....., zodat de in de onderneming werkzame personen zoveel mogelijk worden betrokken bij de regeling van de arbeid in het onderdeel van de onderneming waarin zij werkzaam zijn». Ter ondersteuning van het belang van de relatie tussen de ondernemingsraad en het werkoverleg heeft de Regering voorts in het wetsontwerp tot herziening van de Wet op de ondernemingsraden (13 954) in artikel 27, eerste lid, onder j, de bepaling opgenomen dat de ondernemer de instemming van de ondernemingsraad behoeft voor de vaststelling van een regeling op het gebied van het werkoverleg.

Ten aanzien van het werkoverleg heeft de ondernemingsraad derhalve een duidelijk stimulerende taak, zij kan initiatieven nemen en voorstellen doen en heeft – als het wetsontwerp tot wet wordt – een medebeslissende stem in de regeling van het werkoverleg. De woorden «naar vermogen» in artikel 28, tweede lid, van de wet, vormen slechts een ondersteuning van de stimulerende rol van de ondernemingsraad ten aanzien van het werkoverleg. Zij beogen aan te geven, dat de ondernemingsraad deze taak zo goed mogelijk moet doen. Het weglaten van die woorden zou dan ook – naar de mening van de Regering – geen versterking van de taak van de ondernemingsraad ten aanzien van het werkoverleg betekenen. De Regering kan dan ook niet inzien, op welke wijze het schrappen van de woorden «naar vermogen» in artikel 28, tweede lid, van de wet, zou kunnen bijdragen tot verbetering van de relatie tussen de ondernemingsraad en het werkoverleg.

Aanbeveling g

Nagegaan zou moeten worden of het mogelijk en nuttig is het werkoverleg wettelijk te regelen. De Raad stelt voor met dit doel een inventariserende studie te maken van de wijzen waarop het werkoverleg gestalte krijgt.

De Regering merkt op dat in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken naar het functioneren van werkoverleg – veelal met een inventariserend karakter – zijn uitgevoerd.

Een aantal van die studies zijn verricht in het kader van de voorbereiding van een nieuwe serie experimenten medezeggenschap die thans door de Commissie Opvoering Produktiviteit van de SER in uitvoering is genomen. Het is deze experimentsgewijze aanpak, onder auspiciën van het georganiseerde bedrijfsleven, die zowel in theoretisch als praktisch-beleidsmatig opzicht een beter inzicht beoogt op te leveren op dit terrein.

In zijn algemeenheid dient te worden gewezen op het feit, dat hetgeen onder werkoverleg verstaan wordt, nogal kan verschillen. Deze lang niet één-duidige begripsbepaling is voor dergelijk onderzoek een complicerende factor.

In het voortbouwen op het reeds genoemde onderzoeksmateriaal, en op de inzichten die de sociale partners uit eigen waarneming bij de opzet van eerder genoemd onderzoeksprogramma hebben ingebracht, ligt voorts een argument besloten, waarom op dit moment door de Regering geen beslissing kan worden genomen over het al dan niet laten verrichten van een inventariserende studie naar werkoverleg. Zij neemt zich dan ook voor, de mening van de sociale partners te vragen over de door de Raad voorgestelde studie.

Overigens is de ontwikkeling van het werkoverleg een zaak die niet alleen voor het particuliere bedrijfsleven maar ook voor overheidsorganen van belang is. De ontwikkeling van het werkoverleg bij de overheid zal zoveel mogelijk worden gestimuleerd. Dit zal uiteraard geschieden in overleg met de organisaties van overheidspersoneel.

Aanbeveling h

Werkoverleg heeft een taak in beleid en controle op het eigen niveau. Wensen en vragen moeten worden doorgegeven aan de ondernemingsraad en naar boven in de lijn. Bij de daarop volgende uitwisseling van meningen en inzichten kan een sociaal statuut een leidraad zijn, mits het duidelijke doelen stelt en daaraan taken voor diverse bedrijfsorganen verbindt. De Raad beveelt aan dat, naast het onderzoek naar de economische en sociale effectiviteit van de onderneming, dat in opdracht van de Commissie Opvoering Produktiviteit wordt verricht, op korte termijn een althans voorlopig instrument wordt ontwikkeld ter beoordeling van het sociaal beleid van arbeidsorganisatie.

Als eerste aanzet voor de ontwikkeling van een instrument ter beoordeling van het sociaal beleid in de onderneming kan het sociaal jaarverslag gelden, dat de ondernemer op grond van het bepaalde in artikel 30, vierde lid, van de Wet op de ondernemingsraden eenmaal per jaar aan de ondernemingsraad moet verstrekken. Daarnaast gaan ondernemingsraden er meer en meer toe over om ook zelf een jaarverslag van hun activiteiten op te stellen. In het wetsontwerp tot herziening van de Wet op de ondernemingsraden (wetsontwerp 13 954) is de verplichting tot het opstellen van een sociaal jaarverslag (gegevens over de werkgelegenheid en de sociaal-organisatorische gang van zaken in de onderneming) in artikel 31 b in drieërlei opzicht uitgebreid:

1. het aantal onderwerpen, waaromtrent verslag moet worden gedaan, is aanmerkelijk uitgebreid;
2. het verslag moet schriftelijk worden verstrekt;
3. naast gegevens over het in het afgelopen jaar gevoerde sociale beleid, moeten ook gegevens worden verstrekt over het in het komende jaar te voeren sociale beleid (prospectieve informatie).

Met name de aan de ondernemingsraad te verstrekken prospectieve informatie over het te voeren sociaal beleid kan in de visie van de Regering voor de ondernemingsraad een belangrijk instrument voor de beoordeling van het sociaal beleid gaan betekenen.

In dit verband dient tevens gewezen te worden op het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsontwerp inzake de arbeidsomstandigheden, waarin in algemene lijnen aangegeven is, hoe de aandacht in de onderneming voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer nader uitgewerkt zou kunnen worden, ook in organisatorische zin, bij voorbeeld door middel van commissies. Daarnaast is bij de SER een adviesaanvraag inzake het sociaal beleid in de onderneming in behandeling. In de genoemde adviesaanvraag wordt het oordeel van de SER gevraagd over de vormgeving van het sociaal beleid op ondernemingsniveau door middel van een sociaal statuut. In de wetgeving die hierop betrekking heeft zou aan ondernemingen kunnen worden opgedragen in een sociaal reglement regels te stellen met betrekking tot nader aan te duiden onderwerpen.

In de adviesaanvraag wordt voorts de mogelijkheid genoemd om in het kader van de te creëren wetgeving aan ondernemingen verplichtingen op te leggen met betrekking tot een sociaal verslag. Hierin zouden ook nog andere onderwerpen aan de orde kunnen komen dan die welke in het sociaal reglement worden behandeld. Genoemd worden: taakwisseling, taakverbreding, personeelsverzuim, personeelsverloop, opbouw externe relaties en beloningssystemen.

Sociaal reglement en sociaal verslag vormen tezamen zowel een leidraad bij de discussie over het sociaal beleid als een toetssteen bij de beoordeling daarvan.

De Regering hoopt dat de SER op niet al te lang termijn haar oordeel over bovengenoemde zaken zal geven. Zij acht het niet juist om hierop vooruit te lopen door intussen zelf het door de WRR bedoelde instrument te ontwikkelen door middel van een in te stellen onderzoek. Dit te meer daar een centrale gedachte in de adviesaanvraag is, dat de vormgeving van het sociaal beleid zoveel mogelijk aan de ondernemingen zelf moet worden overgelaten. De Regering is overigens wel bereid een dergelijk onderzoek te ondersteunen, wanneer van de kant van het georganiseerde bedrijfsleven de wens daartoe kenbaar gemaakt zou worden.

Aanbevelingen i en j

i. De Raad is van oordeel dat op grond van problemen, waartoe het huidige onderwijsstelsel aanleiding geeft, en de problemen, die in dat verband nog kunnen worden verwacht, de invoering van een stelsel van wederkerend onderwijs kan worden bepleit. Voor de vorm, die dat gaat aannemen, acht de Raad de regeling van het leerrecht cruciaal. Op de uitwerking daarvan moet de aandacht dan ook primair worden gericht.

De Raad beveelt aan de uitwerking van een stelsel van wederkerend onderwijs op zijn voorwaarden en implicaties op te dragen aan een werkgroep waarin in ieder geval de departementen van Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken en Economische Zaken vertegenwoordigd zijn. Deze werkgroep moet zich op de hoogte stellen van de initiatieven, die met betrekking tot de volwasseneneducatie reeds genomen zijn, en nagaan in hoeverre deze passen in een ontwikkeling naar wederkerend onderwijs, zoals in 4.4 is beschreven. Vervolgens moet worden nagegaan welke initiatieven alsnog ondernomen moeten worden.

Op basis van de resultaten daarvan dient een studie te worden gemaakt van de voorwaarden en implicaties van de invoering van een dergelijk stelsel van wederkerend onderwijs.

j. Parallel aan de laatstgenoemde studie moet worden onderzocht welke financieringsstelsels voor het wederkerend onderwijs in aanmerking komen, met name in vergelijking met de kosten en het financieringsstelsel van het huidige onderwijs.

Nadere gedachtenvorming over uitwerkingswijzen van het leerrecht acht de Regering in hoge mate gewenst. Zoals tijdens de debatten over de regeringsverklaring door de Minister-President gesteld is, zou mede op basis van de adviezen op het terrein van de gehele volwasseneneducatie een interdepartementale werkgroep een nota voorbereiden, waarin het principe van leerrecht zal worden ingevuld.

De Regering is van oordeel dat het aanbeveling verdient de thans in beweging zijnde ontwikkelingen op het terrein van de volwasseneneducatie te bevorderen en te structureren en nader inzicht te krijgen in de maatschappelijke kosten-batenverhouding van oplossingsmogelijkheden voor problemen van organisatorische, juridische, financiële en methodisch-didactische aard.

In hoeverre van daaruit een ontwikkeling naar wederkerend onderwijs, met het karakter dat de Raad daaraan toekent, mogelijk is, zal voorts mede gezien moeten worden vanuit de ontwikkelingen in het huidige funderend onderwijs en in relatie tot andere maatschappelijke prioriteiten.

In de nota over volwasseneneducatie zal ook aangegeven moeten worden volgens welke strategie de bestudering van een stelsel van wederkerend onderwijs dient te worden aangepakt, en tevens de voorwaarden en implicaties van de invoering van een dergelijk stelsel. Ter realisering van de bovengenoemde nota, zoals gesteld, is de instelling van een werkgroep in voorbereiding, waarin in ieder geval zitting hebben de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De Ministers van Onderwijs en Wetenschappen, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Sociale Zaken hebben de voorzitters van de drie direct betrokken interdepartementale ambtelijke commissies, de Interdepartementale Projectgroep Open School, de Interdepartementale Projectgroep Edukatieve Netwerken en de Interdepartementale Projectgroep Betaald Edukatief Verlof gevraagd voorstellen te doen voor de aanpak van coördinatieproblemen. De resultaten van de werkzaamheden van de bestaande stuurgroep Kosten en Financiering van de volwasseneneducatie worden in de beschouwingen betrokken.

Ten aanzien van de financieringsstelsels voor het wederkerend onderwijs stelt de Regering zich op het standpunt dat eerst inzicht moet zijn verkregen in de ingewikkelde problematiek van de financiering van een stelsel voor volwasseneneducatie.

Van daaruit zal, rekening houdende met het financieringsstelsel voor het funderend onderwijs, nadere studie moeten worden gemaakt van financieringswijzen voor een stelsel van wederkerend onderwijs, afhankelijk van de uitkomsten van de onder aanbeveling i gewenst geachte bestudering van wederkerend onderwijs als zodanig.

Aanbeveling k

Voorts acht de Raad het raadzaam de gewestelijke arbeidsbureaus een actieve voorlichtingstaak te geven en in te schakelen bij advisering over volwasseneneducatie. Ook de ondernemingsraad kan een actieve rol in dezen spelen, als hij beschikt over de hierboven aanbevolen communicatiekanalen.

Momenteel is een ontwikkeling gaande van de functie van jeugdconsulent naar die van beroepenconsulent, waarin het mogelijk is de beroepen- en scholingsvoorlichting mede te richten op de behoeften van volwassenen. In het kader van de ontwikkeling van arbeidsbureaus nieuwe stijl wordt voorzien in de mogelijkheden voor de in de aanbeveling genoemde taken.

De volwasseneneducatie verkeert momenteel nog in een zodanig stadium, dat nog niet kan worden beoordeeld in hoeverre het gewenst is de ondernemingsraad hierbij een actieve rol toe te kennen.

Aanbevelingen l en m

l. Er is meer inzicht nodig in de gedifferentieerde onderwijs- en vormingsbehoeften in de opeenvolgende leeftijdsfasen in de volwassenheid. De Raad beveelt daarom onderzoek aan naar deze behoeften en naar de leermotivaties van volwassenen, gerelateerd aan hun gedrag ter zake.

m. In aansluiting op dat onderzoek is het van belang dat de ontwikkeling van een didaktiek voor volwasseneneducatie bevorderd wordt. Er is hieromtrent veel praktische kennis aanwezig bij de instellingen voor volwasseneneducatie. De Raad beveelt aan te bevorderen dat er institutionele voorzieningen worden getroffen voor de ontwikkeling van methodiek en didaktiek van het volwasseneneducatie met als nadrukkelijk te stellen doel onder meer de voorhanden kennis te bundelen, te systematiseren en uit te dragen.

Op 16 september 1977 is op initiatief van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een Programma Advies Commissie Open School van start gegaan. Deze commissie is zeer onlangs geïnstalleerd. Zij heeft tot taak het uitbrengen van een advies met betrekking tot een onderzoeksprogramma in hoofdlijnen rond de Open School.

Op 30 december 1977 heeft de Programma Advies Commissie Open School een Programma van Onderzoek in Hoofdlijnen aangeboden aan de betrokken bewindslieden. In dit Programma van Onderzoek in Hoofdlijnen wordt uitgegaan van een indeling in drie soorten onderzoek naar analogie van het vijfde advies van de Commissie Open School: beleidsgericht onderzoek, praktijkgericht onderzoek en projectgebonden onderzoek.

Deze indelingen zijn vooral gebaseerd op verschillende groepen die bij het onderzoek belang hebben.

Voor elk soort onderzoek worden potentieel belangrijke onderzoekprojecten opgesomd. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de vraagstellingen die op korte termijn via onderzoek beantwoord moeten worden.

Het door de WRR aanbevolen onderzoek naar de behoeften en de leermotivaties van volwassenen gerelateerd aan hun gedrag ter zake acht de Regering van belang. Het maakt deel uit van de door de Programma Advies Commissie aangegeven onderzoekingen. Deze problematiek zal overigens in een ruimer kader eveneens aan de orde komen in de interdepartementale werkgroep welke de nota volwasseneneducatie voorbereidt.

Sommige vormen van volwasseneneducatie (zowel onderwijs- als scholings-, vormings- en ontwikkelingsactiviteiten en het avondonderwijs) bestaan reeds vele jaren. Vooral op het terrein van de niet-schoolse vormingsactiviteiten is inmiddels enig inzicht verkregen in de educatieve behoeften, c.q. leermotivatie van volwassenen.

Tot nu toe beperkt zich dat inzicht vrijwel geheel tot die volwassenen die blijk geven van hun educatieve behoeften. Planning van voorzieningen op het terrein van de volwasseneneducatie zal echter ook rekening moeten houden met de behoeften van met name die volwassenen die hun eerste onderwijsweg niet in voldoende mate hebben willen of kunnen benutten. Deze activeringsfunctie zal in de educatie-planning moeten worden ingebouwd; zodoende zal pas gaandeweg meer inzicht worden verkregen in de werkelijke educatieve behoeften van volwassenen.

Op deze behoeften zal met gebruikmaking van de ervaringen, die in de Proefprojecten Open School met de leerstof en leermethoden zijn opgedaan, met voor volwassenen geschikt materiaal worden ingespeeld.

Dit vereist een grondige aanpassing van de huidige leerstof of het ontwerpen van speciaal voor volwassenen bedoelde leerstof. Ook de onderwijsgevende – of educatief medewerker – zal in het kader van de volwasseneneducatie een bijscholing behoeven. Op basis van opgedane ervaringen zal aandacht besteed moeten worden aan systematische her-, om- en bijscholing voor educatieve medewerkers. In de nota die de Regering heeft toegezegd zal zij dit zeker doen.

Ten slotte verwacht de Regering, dat de op grond van de Nota Open Universiteit Nederland ingestelde voorbereidingscommissie terzake ook meer inzicht zal verschaffen.

Aanbeveling n

Eerder in dit rapport werd gewezen op de noodzaak van een bijdrage tot een andere verdeling van individuele macht door het aankweken van het vermogen zich situatie-specifieke informatie te verschaffen. De Raad wil hier uitdrukkelijk stellen dat onderzoek en experiment in dit verband noodzakelijk zijn. De bekend geworden beleidsvoornemens kunnen niet verwezenlijkt worden door wat meer ruimte te geven aan het vak «maatschappijleer», en de aandacht voor de uitvoering mag niet op de achtergrond worden geschoven door de grote organisatorische problemen die realisering van de beleidsvoornemens met zich brengen.

Het in deze aanbeveling genoemde terrein voor onderzoek en experiment omvat in zekere zin alle drie de doelstellingen die de Regering ten grondslag legt aan het onderwijsbeleid, nl. bevorderen van actief en democratisch staatsburgerschap, bevorderen van persoonlijke ontplooiing en bevorderen van maatschappelijke en economische weerbaarheid van een ieder. De geringe specificiteit van deze aanbeveling maakt een gerichte en eenduidige reactie van de Regering niet eenvoudig. Uitgaande van een bepaalde inperking van de aanbeveling tot het terrein van wat de WRR noemt «Sociale competentie» kan de Regering wijzen op verschillende lopende onderzoeksprojecten en leerplanontwikkelingsprojecten.

Daarnaast wordt in het kader van de experimenten middenschool door middel van experiment en onderzoek aandacht gegeven aan het vergroten van de sociale competentie van de leerlingen. Hetzelfde geldt voor de proefprojecten open school. Wat het aankweten betreft van het vermogen zich situatie-specifieke informatie te verschaffen kan gewezen worden op het tot stand komen van documentatiecentra en mediatheken.

Deze zijn sterk in opkomst in scholen voor lager onderwijs. Voorts zijn in enkele scholen die aan de middenschoolexperimenten deelnemen deze voorzieningen gerealiseerd.

In de proefprojecten open school worden de deelnemers gestimuleerd zelfstandig gebruik te maken van allerlei informatiebronnen. De openbare bibliotheek vervult als informatiecentrum een belangrijke rol.

Niet onvermeld mag blijven dat in het stimuleringsbeleid aan deze vaardigheid aandacht wordt besteed. Bovendien zijn op veel terreinen van het onderwijs ontwikkelingen gaande gericht op het ervaringsleren. Met steun van de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) wordt door de projectgroep OLM (Ondersteuning Leerplanontwikkeling Middenschool) ook de nodige aandacht op het vlak van de leerplanontwikkeling aan deze zaken besteed.

Bij de SLO zijn voorts een 10-tal projecten in uitvoering of in behandeling die direct gericht zijn op vergroting van de sociale competentie van de leerlingen in het voortgezet onderwijs en die geen betrekking hebben op de middenschoolexperimenten.

Bij de SLO zijn een 10-tal projecten in uitvoering of in behandeling die direct gericht zijn op vergroting van de sociale competentie van de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Aanbeveling o

De Raad onthoudt zich van een oordeel over de vraag of de resultaten van het onderwijs meer bepaald worden door genetische eigenschappen van de leerling, eigenschappen van zijn milieu of van het onderwijs. Wel wil de Raad als zijn oordeel naar voren brengen dat het van belang is onderzoek te laten verrichten naar de beantwoording van de vraag of en hoe sociaal-culturele factoren de inhoud van het onderwezen bepalen.

In 1977 is een onderzoeksprogramma van start gegaan naar de sociale herkomst en loopbaan van leerlingen bij het voortgezet onderwijs. Dit onderzoeksprogramma bestaat uit twee gedeelten: een registrerend-kwantitatief gedeelte opgezet en uitgevoerd door het CBS en een gedeelte dat beoogt de geregistreeerde gegevens te verklaren. Dit laatste zogenaamde achtergrondgedeelte wordt door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gecoördineerd. In het kader van het achtergrondgedeelte worden thans verschillende mogelijk op te zetten onderzoeken besproken. Een van de onderzoeksvoorstellen betreft een terrein dat door de WRR omschreven is in deze aanbeveling.

Afhankelijk van de financiële middelen die voor de achtergrondonderzoeken uitgetrokken kunnen worden kan aan het onderhavige onderzoeks-terrein aandacht besteed worden.

Naar het oordeel van de Raad bestaat er aanleiding te veronderstellen dat de huidige sociale stratificatie als problematisch wordt ervaren. Veel inzichten daaromtrent kunnen echter niet aan voorhanden onderzoeksresultaten worden ontleend. Dat is niet verwonderlijk, want zulk onderzoek is moeilijk, zowel uit technisch oogpunt als omdat het theorie-ontwikkeling vereist. De Raad beveelt daarom aan een aantal voorstudies te doen verrichten en de mogelijkheden te onderzoeken.

Zowel vanuit methodisch als vanuit theoretisch oogpunt is dergelijk onderzoek erg gecompliceerd. De Minister van Sociale Zaken heeft in juli 1977 een drietal onderzoeksinstellingen opdracht gegeven gezamenlijk een aanzet te geven tot de programmering van onderzoek naar de sociale ongelijkheid in het arbeidsbestel. Het begrip arbeidsbestel wordt hierbij ruim opgevat, en heeft niet uitsluitend betrekking op de sfeer van de betaalde beroepsarbeid. Deze drie onderzoeksinstellingen zijn het Instituut voor Toegepaste Sociologie te Nijmegen, het Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool te Tilburg en het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

In het kader van deze programmering zal ook aandacht worden geschonken aan een niet expliciet door de WRR aan de orde gestelde problematiek, te weten de relatie tussen psychosomatische klachten en het al dan niet problematisch ervaren van de huidige sociale stratificatie.

Het is de bedoeling dat deze programmeringsactiviteiten resulteren in een aantal concrete voorstellen voor onderzoeken waarvan de eerste in de tweede helft van 1978 van start kunnen gaan. Het door de WRR voorgestelde onderzoek zal hierbij zeker aan de orde komen. Tijdens de programmeringsfase zullen onder meer aanzetten worden gegeven tot het oplossen van de onderzoekstechnische problemen en het invullen van de lacunes in de beschikbare theorie, welke door de WRR worden signaleerd.

Aanbeveling q

Eerder in dit rapport werd geconcludeerd dat de participatie- en rechtsbeschermingssituatie niet meer strookt met het rechtsgevoel. De Raad beveelt daarom een nadere studie aan naar de formele verschillen in participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden in publiek- en privaatrecht.

Deze studie dient bij voorkeur de volgende elementen te omvatten:

- in kaart brengen van de formele regels inzake participatie en rechtsbescherming (inclusief klachtrecht e.d.) van individuen ten opzichte van organisaties in het publiek- en privaatrecht;
- een aanduiding van de formele rechtvaardigingsgronden voor verschillen in mogelijkheden tot participatie en rechtsbescherming in privaat- en publiekrecht;
- het toetsen van deze rechtvaardigingsgronden aan de feitelijke verschillen in de verhouding individu-organisatie in publiek- en privaatrecht;
- in geval van niet te rechtvaardigen verschillen aangeven of en zo ja hoe participatie- en rechtsbeschermingsmogelijkheden, zoals die gelden in het publiekrecht, ook daarbuiten kunnen worden gerealiseerd.

In deze situatie zal met name aandacht moeten worden besteed aan de privaatrechtelijke bestuursvormen die de overheid thans hanteert bij de uitvoering van haar taken. Daarbij moet voorts worden aangesloten bij de ideeën die de commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen in 1977 aan de Regering heeft voorgesteld.

De Regering is van oordeel dat het door de WRR aan de orde gestelde probleem van belang is. Het gaat hierbij om de rol van het individu ten opzichte van organisaties die in de moderne samenleving een grote rol spelen.

Deze in de maatschappij voorkomende ontwikkeling wordt daarbij wellicht nog versterkt met name door de democratiseringstendens. Op verschillende terreinen wordt aan democratisering veel meer aandacht besteed dan tien of twintig jaar geleden.

Die ontwikkeling heeft er mede toe geleid dat de Commissie-Van der Burg (commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen) is ingesteld. Het ging daarbij om de gesubsidieerde instellingen, maar die vormen een groot deel van de welzijnssector. Juist het onderzoek van de Commissie-Van der Burg heeft uitgewezen dat het zeer moeilijk is dit onderwerp in algemene zin te behandelen. Dit is met name gebleken uit het grote aantal hearings dat de commissie heeft gehouden en de schriftelijke commentaren die zij van gesubsidieerde instellingen heeft ontvangen. Door de grote verschillen in situatie die in de verschillende sectoren bestaan, is een sectorsgewijze benadering noodzakelijk.

Vanuit de publiekrechtelijke sector is er een beïnvloeding van de privaatrechtelijke organisatievormen. Men kan dit waarnemen bij het beginsel van de openbaarheid en ook bij de democratische controle. Het instituut van de ombudsman is uit het buitenlandse publieke recht ook in de privaatrechtelijke verhoudingen doorgedrongen. Het kan ongetwijfeld van belang zijn voor wat de verhoudingen bij privaatrechtelijke organisaties betreft, te kijken naar hetgeen de ontwikkeling in het publiekrecht te zien geeft en in hoeverre daaraan ontleende ideeën voor privaatrechtelijke instellingen bruikbaar kunnen zijn. De Regering meent evenwel dat die mogelijke bruikbaarheid alleen goed beoordeeld kan worden wanneer men deelterreinen in het oog vat.

Wanneer men die vergelijking maakt, dan moet men zich overigens wel rekenschap van de verschillen geven. In het publieke recht gaat het veelal om het beroep dat tegen een beschikking van een administratief orgaan kan worden ingesteld. Van die figuur is gewoonlijk geen parallel in de privaatrechtelijke sfeer aan te wijzen.

Het rapport ziet de publiekrechtelijke regelingen als één geheel. Hierbij moet echter worden bedacht dat die regelingen een grote verscheidenheid vertonen, waarvan wellicht een deel van toevallige aard is, maar waarvan een groter deel verband houdt met de uiteenlopende situaties waarop de publiekrechtelijke wetgeving betrekking heeft. Dat heeft tot gevolg dat de publiekrechtelijke wetgeving niet zonder meer als een vergelijkingsmaatstaf kan worden gehanteerd. Deze omstandigheid, gevoegd bij het gegeven dat binnen de privaatrechtelijke organisaties eveneens grote verschillen bestaan uit een oogpunt van doelstelling, betrokkenheid van de leden en omvang, maakt dat de door de WRR aanbevolen studie moeilijk uitvoerbaar is. De Regering is daarom van oordeel dat het geen aanbeveling verdient de door de WRR aanbevolen algemene studie op de voorgestelde wijze te ondernemen.

De Regering geeft er de voorkeur aan dat eventuele studies per deelterrein worden ondernomen. Daarbij zal zij zorgdragen voor de noodzakelijke coördinatie tussen deze deelstudies. De uitkomsten zouden daarbij vergelijkensofderwijze op hun functionaliteit kunnen worden getoetst. Zij wijst er echter op dat de Commissie-Van der Burg een deel van dit terrein reeds onderzocht heeft en dat van dat deel thans moeten worden nagegaan welke rol het rapport bij het beleid kan spelen.

Ten aanzien van enkele andere gebieden waar de positie van de individu beschouwd wordt ten aanzien van de organisaties waarbij hij betrokken is, nl. de individu als consument en als werknemer, wordt ruime aandacht besteed. De Regering ziet voorshands geen aanleiding naast het thans gevoerde consumentenbeleid een afzonderlijke studie te ondernemen naar de positie van de individu als consument.

Ten slotte zij opgemerkt dat de positie van de individu als werknemer veel belangstelling ontmoet. De SER heeft adviezen uitgebracht over het bedrijvenwerk en over de medezeggenschap bij ondernemingen met minder dan honderd werknemers. Voorts heeft de SER een adviesaanvraag over het klachtrecht van individuele werknemers in behandeling. Eventuele deelstudies zouden hieraan niet kunnen voorbijgaan.

Aanbeveling r

De realisering van de bestaande beleidsvoornemens ten aanzien van de inkomensverdeling past in het kader van een stratificatiebeleid zoals dat in 4.4. werd geschetst. Om de effectiviteit van dat beleid te vergroten, is het wenselijk dat enige openstaande vragen worden beantwoord. De Raad beveelt daarom aan het verband tussen een functie, gemeten naar complexiteit, en het eraan toegekende inkomen, dat voor het onderwijsveld uitvoerig werd onderzocht, ook voor andere in aanmerking komende sectoren te doen vaststellen.

De Regering deelt de opvatting van de Raad dat het gewenst is meer inzicht te verkrijgen in de factoren, die de inkomensverdeling beïnvloeden. Zij twijfelt echter of ook buiten het onderwijsveld de complexiteit van de functie, die in het rapport in hoofdzaak in verband wordt gebracht met het voor die functie vereiste abstraherende denkvermogen, op die wijze opgevat, de belangrijkste verklarende factor is voor de hoogte van het met die functie samenhangende inkomen. Naast het abstraherende denkvermogen zijn ook andere factoren van belang, zoals verantwoordelijkheid, ervaring, sociale vaardigheid en inconvenïënten. Voor de effectiviteit van een inkomensbeleid is het van belang inzicht te hebben in de samenhang tussen al de factoren die de inkomensverdeling bepalen. Het samenspel tussen deze factoren is echter een moeilijk terrein van onderzoek. Overigens zij hier vermeld, dat op dit moment reeds een wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar de factoren die de omvang van het arbeidsinkomen bepalen. De resultaten van dit onderzoek zullen – naar het zich laat aanzien – nog dit jaar beschikbaar komen.

In dit verband dient ook de functiewaardering te worden genoemd. Reeds in de Interim-nota Inkomensbeleid is op het belang gewezen het inzicht in functiewaarderingssystemen en de mogelijke toepassing ervan in het kader van het te voeren inkomensbeleid te verbeteren. Daartoe zou kennis van de samenhang tussen de hierbovengenoemde factoren ook kunnen bijdragen.

De Regering heeft het initiatief genomen om samen met de sociale partners een symposium te organiseren over de grondslagen van de functiewaardering. Mede op basis van resultaten van dit symposium wil de Regering een beslissing nemen over de wenselijkheid van het door de WRR aanbevolen onderzoek naar het verband tussen de complexiteit van een functie en het eraan verbonden inkomen.

Aanbevelingen s en t

s. De Raad heeft op bescheiden schaal onderzoek laten doen naar de salarisontwikkeling van personen bij de rijksoverheid. De Raad beveelt aan dit onderzoek voort te zetten en te intensiveren op basis van z.g. micro-gegevens, opdat wordt verhelderd in hoeverre de inkomensvorming vastligt dan wel wordt bepaald door iemands vermogen een functie adequaat te vervullen.

t. Er zijn tekenen die erop wijzen dat ook in het bedrijfsleven het inkomensverloop in belangrijke mate is geïnstitutionaliseerd. De Raad beveelt aan op basis van de resultaten van het onderzoek bij de rijksoverheid gerichte onderzoeksvraag te doen formuleren en aan de hand daarvan te laten vaststellen in hoeverre de institutionalisering van de inkomensontwikkeling in het bedrijfsleven is voortgeschreden.

De Regering is van mening, dat de uitkomsten van het door de Raad gememoreerde onderzoek naar de mate van institutionalisering van de inkomensvorming bij de overheid doen vermoeden dat verder inzicht in het vraagstuk van de inkomensvorming voor het beleid interessante gegevens kan opleveren. De Regering verwijst voorts naar hetgeen hierboven bij aanbeveling r werd opgemerkt.

Met betrekking tot de eerste aanbeveling is de Regering met de Raad van mening, dat meer inzicht is vereist in de longitudinale ontwikkeling van de loopbaan en het daaruit voortvloeiende inkomen van de individuele werknemer. Zinvol is voorts na te gaan welke barrières er bestaan bij de ontwikkeling van de persoonlijke inkomens en hoe – bij wijze van voorbeeld – ervaringskennis heeft doorgewerkt bij de ontwikkeling van iemands carrière.

Bij de uitvoering van een onderzoek naar carrièrepatronen zal de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd moeten zijn.

Bij de voorbereiding van een onderzoek naar de mate waarin de inkomensvorming van personeel bij de rijksoverheid vastligt, zal worden gezien of een soortgelijk onderzoek bij het bedrijfsleven gelijktijdig kan plaatsvinden dan wel daarna moet worden begonnen.

Aanbeveling u

Een stratificatiebeleid moet tekort schieten als de werkloosheid een duurzaam verschijnsel van aanzienlijke omvang zou zijn. Ook vanuit deze invalshoek wil de Raad het belang van een brede en intensieve benadering van de problemen rond de werkgelegenheid benadrukken. Naar het oordeel van de Raad moet dan ook al het mogelijke worden gedaan om ieder die kan werken van een passende werkkring te voorzien.

De Regering onderschrijft dit standpunt van de Raad. In de regeringsverklaring is hieraan ook uitgebreid uitdrukking gegeven.

Aanbeveling v

Niettemin is de Raad van oordeel dat het aanbeveling verdient op het eventuele ontstaan van een groot en duurzaam tekort aan arbeidsplaatsen te anticiperen met een studie naar de mogelijkheden voor de structurele vormgeving aan alternatieve bezigheid die in bepaalde opzichten gelijkwaardig is aan beroepsarbeid.

De Raad beveelt aan, te doen nagaan wat voor structuren in aanmerking komen en daarmee op korte termijn experimenten te starten, rekening houdend met reeds lopende experimenten.

Voor wat betreft de algemene aspecten van deze problematiek wil de Regering hierbij terugverwijzen naar de reactie van regeringswege op het rapport van de Raad, getiteld: «Maken wij er werk van?» (zie ook de algemene beschouwing hiervoor).

De Regering zal ervoor zorgdragen dat in de Interdepartementale Stuurgroep Beleidsvorming Niet-Aktieven adequate aandacht zal worden geschonken aan de suggestie van de Raad in deze aanbeveling. De Stuurgroep zal hierbij aansluiten bij het tweede element van haar centrale taakopdracht, te weten: «.... het doen van voorstellen met betrekking tot het zinvol maatschappelijk functioneren van niet-actieven door vergroting van hun ontplooiingsmogelijkheden buiten de beroepsmatige sfeer en de verhoging van hun participatie in dat kader».