

LAURENS SLOT / VINCENT VROOLAND*

Werk, WW, WAO, arbeidsmarktproblemen in de bouw

1. Inleiding

'Als er ergens anders ook maar een druppel valt dan regent het meteen in de bouw', heeft Bram Buys, voorzitter van de Federatie Bouw- en Houtbonden van de FNV eens gezegd en helaas is dat maar al te waar. Een bouwvakker staat konstant met één been in de WW.

Vergeleken met die van andere bedrijfstakken is de arbeidsmarkt van de bouw nijverheid het meest grillig en het meest onvoorspelbaar. Natuurlijk zijn er algemene lijnen, algemene overeenkomsten. De bouw deelt in de algemene malaise van uitstoot van arbeid door technologische ontwikkelingen en rationalisering van de produktie. En ook deelt de bouw in de algemene malaise als gevolg van de economische crisis.

Maar er is meer dan dat. De arbeidsgeschiedenis van de man in de bouw, die het wel en wee van de bedrijfstak jaar in jaar uit meemaakte, stelt de problemen scherp. Op zijn veertiende, in 1930, stapte onze bouwvakker de bedrijfstak in na een voltooide timmermansopleiding. Na de in die tijd veelal informele bemiddeling heeft hij een baan gevonden. Daarin kon hij zich de eerste tijd ontplooiën tot all round vakman. Vervolgens zag hij dat verworven vakmanschap teloor gaan door de vergaande arbeidsdeling in en industrialisatie van de bouw. Daarna werd hij gekonfronteerd met de noodzaak zijn werk in een veel hoger tempo dan vroeger te verrichten. Tenslotte werden er de laatste jaren nieuwe eisen gesteld aan zijn bekwaamheid omdat het accent binnen de bouw gedeeltelijk en tijdelijk naar dure koopwoningen dan wel herstel- en vernieuwbouw was verschoven. Op het ogenblik zit de man, indien hij niet onderweg uit de bedrijfstak is weggelopen, in de VUT-regeling dan wel in de WAO.

* Laurens P. Slot (1955), politikoloog, studeerde te Amsterdam (UvA), medewerker Federatie Bouw- en Houtbonden FNV, redakteur *Student*, mede-auteur van *Nederland Industrialiseert!*, (SUN, nov. 1980).

Vincent Chr. Vrooland (1948), politikoloog, studeerde te Amsterdam (UvA), medewerker Stichting voor Coördinatie van Communicatie van gegevens betreffende Onderzoek naar Ziekteverzuim (CCOZ). (Mede) auteur van verschillende boeken over sociale geschiedenis, sociale verzekeringen en gezondheidszorg. Oud-medewerker Federatie Bouw- en Houtbonden.

Gedurende zijn arbeidsleven heeft hij zich in het begin extra ingespannen om zijn fysieke kracht om te ruilen tegen een redelijke hoeveelheid prestatie- en tariefloon, heeft hij een keer of dertig met een lage tot zeer lage uitkering in de vorstverlet gelopen, is hij een keer of wat wegens gebrek aan werk, mogelijk een keer vanwege vakbondsactiviteiten en zeker ook een aantal keren 's winters vanwege financiële krapte van zijn werkgever langs de WW-loketten gelopen. Over een aantal malafide onderaannemers en koppelbazen is hij sindsdien nogal ongenueanceerd gaan denken. De laatste jaren is zijn loon aanzienlijk verminderd vanwege zijn verminderde produktiviteit. Dientengevolge zijn de VUT-regeling dan wel de WAO-uitkering waarvan hij tegenwoordig rond moet komen, laag uitgevallen.

Tot zover gaat het hier om een normale arbeidsgeschiedenis ofschoon het statistisch gezien waarschijnlijker is dat de man omstreeks zijn vijfenveertigste naar een andere bedrijfstak is vertrokken.

In dit artikel wordt getracht de arbeidsmarkt van de bouwnijverheid in kaart te brengen en verklaringen te vinden voor het grillig beeld dat zo te voorschijn komt. Die verklaringen zijn verbonden met respektievelijk de omvang van de bouwproductie, de verhoudingen waaronder die produktie wordt opgeleverd en met de zwaarte van de arbeid die door bouwvakkers moet worden verricht.

Begonnen wordt met een schets van de structuur van de bouwnijverheid. In een derde paragraaf wordt een reeks kenmerken opgesomd van de merkwaardige arbeidsmarkt die de bouwnijverheid kent. In een vierde komen de arbeidsomstandigheden in de bouw ter sprake. Slechte arbeidsomstandigheden leiden tot een hoog percentage ziekteverzuim, jaarlijks een groot aantal nieuwe arbeidsongeschikten en een zeer hoog verloop. In paragraaf 5 wordt de rol van de overheid belicht. Het overheidsbeleid is sinds jaar en dag de grootste bron van arbeidsmarktproblemen in de bouw.

In paragraaf 6 passeren een groot aantal deels tegenstrijdige voorstellen van werkgevers- en werknemersorganisaties de revue. Voorstellen die er toe zouden kunnen bijdragen dat de bouw een meer evenwichtige arbeidsmarktontwikkeling leert kennen. Tenslotte zal dan in een konkluderende paragraaf blijken dat de bouwnijverheid een arbeidsmarkt problematiek kent die heel gekompliceerde achtergronden heeft. Generalisaties genereert dit artikel dan ook niet, wel levert de grotendeels uit beschrijvingen opgebouwde schets van de bouwmarkt een beeld van enkele aanzetten tot verbeteringen op. Aanzetten, overigens die door werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid verschillend worden beoordeeld. Voorlopig houdt de arbeidsmarkt in de bouwnijverheid daarom het karakter van een duiventil. Bouwvakkers vliegen er in, bouwvakkers vliegen er uit. Vaklui worden arbeidsongeschikt of verlaten de bedrijfstak, ongeschoolde leerlingen nemen hun plaats in.

2. De structuur van de bouwnijverheid

Het zou kortzichtig zijn dit duiventil karakter van de bouw voornamelijk toe te schrijven aan bijzondere gedragskenmerken van werknemers dan wel werkgevers in de bouwnijverheid. Veeleer is aandacht nodig voor de structuur van het bouwbedrijf. Uit een EIB-rapport daarover¹ blijkt dat het aantal bonafide bouwbedrijven in 1975 21.214 was. Daarvan konden 13.118 bedrijven gerekend worden tot de sektor burgerlijke en utiliteitsbouw (B. & U.), 2.743 tot de grondweg- en waterbouwsector (G.W.W.) en 4.486 tot de sektor schildersbedrijven. Het restant werkt in andere sectoren. Eenmansbedrijfjes of bedrijfjes zonder personeel in loondienst zijn bij deze opsomming niet inbegrepen.

Het aantal keline bedrijven in de bouwnijverheid is zeer groot. In de sektor B. & U. had 75% gemiddeld minder dan tien mensen in dienst. In de sektor G.W.W. is dat 65% en bij de schildersbedrijven 85%, volgens de EIB-enquete.² Van alle werkenden is ruim 65% werkzaam in de B. & U.-sektor, ruim 22% in de sektor G.W.W. en ruim 12% in schildersbedrijven. Van de totale werkgelegenheid is 32% te vinden bij het grootbedrijf (meer dan honderd manjaren). Dergelijke grootbedrijven maken 1,5% van het bedrijvenbestand uit.

Van alle werkenden, zo bleek uit de EIB-enquete, was 76% bouwvakarbeider (of schilder), ruim 14% behoorde tot het stafpersoneel en 10% was directeur of medewerkend eigenaar. Van alle bouwvakarbeiders behoorde 73% tot de vaste kern. Deze vaste kern bestaat uit bouwvakarbeiders die niet per objekt worden aangenomen. De vaste kern varieert als regel met de bedrijfsgrootte van circa 90% in kleine bedrijven tot 50% of minder in de grote, aldus de EIB-enquete.

Wordt de bouwnijverheid dus enerzijds gekenmerkt door een grote verscheidenheid van bedrijven en bedrijfjes, anderzijds — en niet geheel losstaand daarvan — wordt de bouwnijverheid gekenmerkt door een zeer speciale relatie tussen opdrachtgever, aannemer en feitelijke uitvoerders van het werk.

Onderaannemers en koppelbazen

In geval van onderaanneming is die relatie nogal gekompliceerd. De opdrachtgever besteedt een werk aan, aannemers schrijven daarop in en de aannemer, die het werk voor de laagste prijs wil uitvoeren, krijgt de opdracht. In de praktijk is het vaak zo dat de verwerver van de opdracht reeds bij het opstellen van zijn kalkulatie rekening heeft gehouden met de prijs die de door hem in te schakelen onderaannemers voor een door hen uit te voeren deel van het werk vragen. Soms

1. *De structuur van het bouwbedrijf, resultaten van de Enquête bouw- en schildersbedrijven 1975*, publikatie van het economisch instituut voor de bouwnijverheid, samenstelling Drs. E. Lourens, Amsterdam 1978.

2. Idem, p. 9.

is het zelfs zo dat de verwerver van de opdracht (de hoofdaannemer) zelf geen personeel in dienst heeft en uitsluitend werkt met onderaannemers. Voor het heien schakelt hij een heibedrijf in, het betonstorten wordt door een gespecialiseerd bedrijf gedaan en tenslotte komen de schilders en glaszetters die eveneens een eigen baas hebben. Als regel komt het dan ook voor dat op één en hetzelfde werk werknemers rondlopen die totaal verschillende arbeidsvoorwaarden hebben, verschillende werktijden en reiskostenvergoedingen. 'Amsterdamse schilders plegen van oudsher om half acht 's ochtends te beginnen, de stukadoors uit Brabant, die op hetzelfde werk bezig zijn, vertrokken om vijf uur uit Brabant om om zeven uur aan de slag te kunnen. Spanningen tussen de werknemers onderling zijn daarvan het gevolg. Ook komt het voor dat werknemers vrijdagmiddag tegen hun baas zeggen dat ze ontslag nemen om maandagochtend op hetzelfde werk te verschijnen als werknemer van een onderaannemer, die zijn planning niet dreigt te halen en dus beter wil betalen. Nauw verbonden met het systeem van onderaanneming is ook het telkens terugkerende verschijnsel van koppelbazen in de bouw. Onderaannemers die niet op tijd kunnen opleveren zijn snel geneigd extra arbeidskrachten in te huren tegen een forse prijs. Een koppelbaas die net onder die forse prijs gaat zitten maar zijn werknemers toch meer betaalt omdat hij geen premies en belasting afdraagt, vormt in zo'n geval vaak een nog aantrekkelijker alternatief. Dat werknemers, die vaak alleen naar het veel hogere netto-loon kijken, achteraf het slachtoffer worden als het er om gaat WW- of Ziektewetuitkeringen te krijgen, interesseert de koppelbaas niets en raakt evenmin de onderaannemer, de hoofdaannemer en de opdrachtgever.

Het systeem met aannemers, onderaannemers en zelfs onderonderaannemers is in de loop der jaren onder invloed van de steeds toenemende specialisatie gegroeid. Werden vroeger bij wijze van spreken slechts het loodgietswerk en het elektriciteitswerk door anderen uitgevoerd, in de loop der jaren kwamen daar CV-installateurs, liftenbouwers etc. bij. Aannemers die trachtten al deze activiteiten in eigen beheer uit te voeren kwamen voor niet-konkurrerend hoge investeringsuitgaven te staan en verdwenen van de markt om plaats te maken voor gespecialiseerde kleine bedrijfjes.

Het verschijnsel van malafide onderaannemers en koppelbazen is het gevolg van het onvoldoende middels wetgeving inspelen door de overheid op deze structuurveranderingen. Pogingen van de vakbeweging om te komen in de richting van aansprakelijkheid van de hoofdaannemer/opdrachtgever voor het betalen door onderaannemers van premies en belastingen, strandden tot dusver altijd op verzet van de ondernemersorganisaties die meenden dat aannemers geen onbezoldigd inspecteur van de FIOD of controleurs van de sociale fondsen mochten worden.

Relatie structuur-arbeidsmarkt

In welke relatie staat de hierboven beschreven structuur van het bouwbedrijf nu tot de bouwarbeidsmarkt?

Allereerst is er het probleem van het wisselende opdrachtenvolume. Ondernemers houden een zeer hoog percentage los personeel aan. Hoewel het uitzendbureaus wettelijk verboden is op de bouwarbeidsmarkt te opereren, funktioneert een groot gedeelte van de bouwvakkers feitelijk als uitzendkracht. Zij worden voor een bepaald werk aangenomen. De kontrakttijd varieert dan van enkele weken tot één à twee jaar. Het werken met (onder)aanneemkontrakten met vaak zeer hoge boetes bij te laat opleveren leidt ertoe, dat personeel tegen marktprijzen wordt weggekocht bij konkurrenten. Tariefverdiensten tot 150% boven het CAO-loon zijn geen uitzondering in die situatie.

In nauw verband met het wisselende opdrachtenvolume staat het door de ondernemers tot dusver krampachtig in stand gehouden traditionele loongebouw. In veel gevallen beslaat het CAO-loon slechts de helft van het werkelijk verdiende loon. De ondernemer gebruikt alle mogelijke tarieven en extra's als onderhandelingsmarge bij situaties van krapte. Tariefverdiensten — in vakbondskring ook wel opjaagpremies genoemd — dreigen voortdurend uit de berekeningsgrondslag voor WW-, WAO- of ziektewetuitkeringen te worden gehaald. De vakantie- en vorstverletuitkering is traditioneel al louter op het CAO-loon gebaseerd.

De betaalde lonen variëren dankzij het door de ondernemers gekoesterde traditionele loongebouw. In een periode van opdrachterschaarste als de huidige, zakken de netto betaalde lonen plotseling. Tariefverdiensten nemen af omdat ondernemers het werk gaan spreiden over een langere periode en omdat het 'voor jou tien anderen'-verhaal weer indruk gaat maken bij werknemers die in de kranten lezen dat er vijftigduizend banen in de bouw op de tocht staan. Men accepteert dan al gauw dat de reiskostenvergoedingen worden gekort, dat kledingtoeslagen als sneeuw voor de zon verdwijnen. Een schildersbedrijf in Amsterdam trachtte in het voorjaar van 1980 de prijskompensatie van 31 december 1979 van de prestatietoeslag af te snijden. De FNV-bouwbonden wisten dat laatste te voorkomen, maar dat neemt niet weg dat ondernemers in periodes van grote werkloosheid zelfs trachten CAO-verworvenheden te ondermijnen.

De hierboven geschetste wisselende verdiensten zien we vooral in de grote nieuwbouw. Met name dààr hebben werknemers te maken met wisselende verdiensten en periodes van werkloosheid. Anders ligt de situatie in de vele kleine bedrijfjes die de bouwnijverheid kent. Het gaat daarbij vaak om bedrijfjes met een directeur/eigenaar die zelf ook op de steiger staat en enkele personeelsleden. Deze kleine bedrijfjes beschikken doorgaans over een vaste kern van

personeelsleden, vaak familieleden of anderzins mensen met een zekere relatie tot de directeur/eigenaar. Die vaste kern heeft ook een vaste arbeids-overeenkomst. Ook in periodes van weinig opdrachten blijft dit personeel in dienst. Deze vaste kern verdient overigens doorgaans niet meer dan het CAO-loon. Vele kleine bedrijfjes die werken in de onderhouds- of renovatie-sektor betalen hun personeel niet veel meer dan wat de CAO minimaal voorschrijft. Omdat de meeste ongeorganiseerden in de kleine bedrijfjes werkzaam zijn, komt het regelmatig voor dat zelfs de CAO-verplichtingen niet worden nagekomen. Terwijl een vakman in de grote nieuwbouw of het ambachtelijke renovatiewerk wel eens in uitzonderingsgevallen duizend gulden per week netto kan verdienen, verdient de aan zijn eigen bedrijfje verknochte, vaak oudere werknemer in het kleinbedrijf soms niet meer dan 300 gulden netto. Traditionele verhoudingen en de lage organisatiegraad van de werknemers zijn debet aan dat laatste, terwijl de concurrentieverhoudingen in de bouwnijverheid vaak een schraal loonbeleid in de hand werken.

De relatie structuur bouwbedrijf-bouwarbeidsmarkt komt dus in een zeer groot aantal losse arbeidskrachten tot uitdrukking. Als oorzaak daarvan werd aangewezen het gebrek aan continuïteit in de produktie. Die diskontinuïteit komt op de werkvloer tot uitdrukking in een zeer grote werkonzekerheid. Die leidt er niet alleen toe dat elke bouwvakker wel eens of zelfs zeer regelmatig in de WW loopt, die diskontinuïteit heeft ook grote gevolgen voor de toe- en uittreding uit de bedrijfstak. De aan de diskontinue produktiestroom aangepaste bedrijfstak trekt op het ene moment golven mensen aan en stoot die op een ander moment met het zelfde gemak weer af. De werkelijk verdiende lonen en soepele ontslagbepalingen in de CAO zijn het instrument waarmee de bouw-ondernemers die toe- en uittreding reguleren. Dat instrument werk niet verfijnd genoeg om telkens dié uittrekders opnieuw te doen intreden, die hun arbeidskracht gekwalificeerd hebben. Toe- en uittreding verlopen ongeregeleerd.

Later in dit artikel zal nog worden beschreven hoe zelfs de geldverslindende scholingsactiviteiten in deze konjunktuur worden meegesleept. Een bedrijfstak met een dergelijke structuur moet wel een heel merkwaardige arbeidsmarkt kennen.

3. De arbeidsmarkt

Het plaatje van de arbeidsmarkt in de bouwnijverheid is even eenvoudig als misleidend. Op het eerste gezicht spreken de statistieken duidelijke taal: er blijken verschillen per beroep uit, per regio en per leeftijdsgroep. Maar daarmee zijn we er niet: er lijkt sprake te zijn van een dubbele arbeidsmarkt, men kan zich zelfs afvragen of er überhaupt wel gesproken kan worden van een arbeids-

markt. Of er wel sprake is van enige vrijheid bij het arbeidsmarktgedrag van werkgevers en werknemers. En tenslotte kan je beginnen bij het begin: welke werknemers zijn er op die markt te vinden en welke niet of niet meer?

Zeker wanneer men zoekt naar kernpunten van de arbeidsmarktproblematiek moeten ook andere groepen dan werkgevers en werkenden en werkzoekenden mede in beschouwing worden genomen. Naast de ongeveer 340.000 werkenden in de bouwnijverheid zijn er ongeveer 30.000 werklozen. Maar wat daarnaast te zeggen van de ongeveer 660.000 uittreders van de afgelopen twintig jaar? Hooguit éénderde van hen is later weer in zijn oude stiel terecht gekomen. En wat te zeggen van hun 60.000 ex-kollega's, ex-bouwwerkers, die het twijfelachtig voorrecht hebben om van een WAO uitkering te leven? Men kan spreken van een arbeidsmarkt, natuurlijk, maar juist is, zoals gezegd, het woord duiventil. Voor zeer velen biedt de bouw maar een tijdelijke behuizing, staan de zijdeuren naar andere bedrijfstakken wijd open of is de bouw een doorgangshuis: langs achter af naar de WAO. Enkel worden het huis uit gedragen: zowel het aantal 'gewone' ongevallen (64 per duizend werknemers per jaar) als het aantal dodelijke ongevallen is in de bouw meer dan twee maal zo hoog als gemiddeld in het bedrijfsleven.³

Met andere woorden, als in dit artikel de term arbeidsmarkt gebezigd wordt, dan gebeurt dat in de gebruikelijke betekenis van het woord. Echter, op zoek naar problemen en (strukturele) kenmerken ervan, moet een groep in de beschouwing worden betrokken, die groter is dan het hele arbeidsbestand in de bouw. Een groep echter die officieel niet meetelt omdat die valt onder uiteenlopende categorieën als 'overleden', 'WAO', 'langdurig ziek' of 'uitgetreden'. Op de toe- en uittredingen wordt hieronder nog uitvoerig ingegaan. Wanneer we in het vervolg van deze paragraaf de vraag- en aanbodcijfers bespreken, zullen we helaas niet de uitgebreide cijfers kunnen hanteren. Dergelijke cijfers zijn tot dusver in Nederland door de arbeidsbureaus niet verzameld.

De struktuur van de bouwnijverheid en het betrekkelijk kleinschalig karakter van het bouwproces zelf maken dat we bij een cijfermatig overzicht van de arbeidsmarkt niet kunnen volstaan met de algemene jaarcijfers. Voor een goed overzicht zijn uitsplitsingen nodig naar beroep en naar regio. En zoals zal blijken, krijgt het dan ontstane beeld nog een extra dimensie door de wijziging die het per seizoen ondergaat. Met het oog op de relatie tussen de arbeidsmarktproblematiek en de diskontinuiteit van de bouwproduktie, die later in dit artikel nog uitvoeriger aan de orde komt, willen we er hier vooraf op wijzen dat

3. *Ongevallenstatistiek*, CBS, februari 1980.

de cijfers over vraag en aanbod van arbeidskrachten om de zoveel tijd van betekenis veranderen.

Verschillen per beroep: de dubbele arbeidsmarkt

Bij de ontwikkelingen binnen het arbeidsbestand speelt het probleem van de dubbele arbeidsmarkt zijn rol. Van een dubbele arbeidsmarkt wordt gesproken in geval van een polarisatie waarbij een grote vraag naar allround vaklui gepaard gaat met een uitstoot van met name ongeschoolden. De vraag sluit niet aan bij het aanbod op een dubbele arbeidsmarkt. Bijlage 1 geeft hier een duidelijk beeld van. Terwijl de vraag naar geschoolde timmerlieden het aanbod vele malen overtreft, is bij de veelal ongeschoolde opperlieden het tegendeel het geval.

Onderstaande tabel laat zien welke beroepsgroepen in de jaren zeventig in omvang zijn toe- dan wel afgenomen. Het meest spektakulair is natuurlijk de vermindering van het aantal ongeschoolden: in vijf jaar tijd is een derde van hen verdwenen. Maar ook de afname van andere beroepsgroepen mag er zijn: stukadoors, betonwerkers, chauffeurs, ijzervlechters, heiers, wegebouwers (de laatsten mag men wel zeggen) en, nogal opmerkelijk, uitvoerders. Bij de stukadoors speelt ongetwijfeld de dekwalifikatie van het werk mee (de stukadoer als gipsspuitende kilometervreter), bij de uitvoerders gaat het om de tendens dat veel denk- en leidinggevend werk van de bouwplaats is verdwenen in de richting van de bouwfabrieken en de ingenieursbureaus.⁴

Rationalisatie en een verschuiving van een groot deel van de bouwproductie naar de voorfase (fabrieken) heeft de ongeschoolden doen vertrekken en de bestaansgrond van verschillende beroepen (beton) aangetast. Daarnaast heeft de (tijdelijke) verschuiving van de bouwproductie naar de kwalitatief betrekkelijk goede (en dure) woningbouw gezorgd voor een vergroting van de vraag naar met name vakbekwame timmerlieden en in iets mindere mate naar metselaars. Dat de instorting van de woningmarkt, die zich nu voltrekt, zijn terugslag zal hebben op de wat minder vakbekwame en geroutineerde werknemers in deze twee beroepsgroepen is niet aan twijfel onderhevig.⁵

Natuurlijk hangt er ook veel van af welke sektor in de bouwnijverheid tijdelijk het accent heeft gekregen, maar in het algemeen is het toch zo dat de technologie ook de bouw in zijn greep heeft gekregen en dat bijvoorbeeld het aantal arbeidsuren tussen bijvoorbeeld 1966 en 1975 met iets meer dan veertig procent is afgenomen per eenheid produkt. Zolang de ongesubsidieerde woningbouw en met name de herstel- en vernieuwbouw geen extra nieuw leven wordt ingeblazen zal die trend niet veranderen. Dat betekent enerzijds dat er een steeds

4. Vooral in de laatste sektor zijn ondanks deze verplaatsingen van activiteiten toch nog vele duizenden arbeidsplaatsen verloren gegaan in de afgelopen jaren.

5. Evertjan Kause en Dorothe Wijnen, *Arbeid en arbeidsomstandigheden in de bouw*, doktoraalscriptie UvA, november 1980.

Tabel 1

*De ontwikkeling van het arbeidsbestand in de bouwnijverheid per beroep
1972/1973 – 1977/1978.*

	'72/'73	'73/'74	'74/'75	'75/'76	'76/'77
Timmerlieden	95.300	96.200	94.750	92.800	95.825
Metselaars	41.600	40.650	40.350	37.825	37.850
Voegers	2.700	2.450	2.425	2.225	2.375
Tegelzetters	4.650	4.475	4.600	4.600	4.600
Stukadoors	10.075	9.650	9.350	8.500	8.425
Betonwerkers	5.200	4.975	5.100	4.750	4.350
Ongeschoolden	28.325	25.125	22.900	19.900	18.275
Opperlieden	20.725	20.300	20.100	18.925	20.550
Grondwerkers	25.400	23.825	23.850	23.400	23.200
Chauffeurs	5.125	5.050	5.125	4.700	4.225
Slopers	1.275	1.275	1.275	1.175	1.275
Waterbouwers	1.525	1.575	1.400	1.250	1.300
IJzervlechters	7.750	7.250	6.500	6.375	6.200
Heiers	2.700	2.500	2.475	2.150	1.925
Wegenbouwers	2.150	1.925	1.650	1.700	1.550
Straatmakers	10.550	10.075	10.025	9.975	10.425
Machinisten	13.000	12.325	11.775	11.625	11.750
Lagere technici	11.550	11.475	11.900	11.700	11.525
Uitvoerders etc.	18.075	18.050	18.375	16.575	15.275
Overigen	5.850	6.450	6.400	5.200	5.600
Subtotaal	313.525	305.600	300.325	285.350	286.500
Schilders			30.200		28.480
Baggeraars			6.000		6.000
Totaal			336.525		320.980

Bron:

EIB – Het arbeidsbestand in de bouwnijverheid 1977/'78.

EIB – Het werknemersbestand in het schildersbedrijf in 1978.

– Het 'arbeidsbestand' heeft betrekking op al die werknemers, die in een zegeljaar zegels hebben ingeleverd. Het 'werknemersbestand' schilders heeft betrekking op alle werkende en werkloze schilders in de kalenderjaren 1975-1978. Dit geldt eveneens voor de baggeraars.

groter bouwvolume nodig is om de werkgelegenheid te handhaven op hetzelfde peil, en anderzijds dat spanningen op de arbeidsmarkt in de bouw hinderlijker zijn dan vroeger, dat wil zeggen meer productieverlies opleveren voor ondernemers.

Toetreding en verloop

Tot nog toe hebben we gekeken naar veranderingen in het arbeidsbestand

Tabel 2

De ontwikkeling van het arbeidsbestand in de bouwnijverheid, 1961/1962 – 1977/1978, exclusief schilders en baggeraars.

Jaar	Nieuwe toetredingen	Her-toetredingen	Arbeidsbestand	Uittredingen
1961/62			265.000	29.950
1962/63	31.550	12.600	279.200	27.500
1963/64	41.650	15.200	308.550	35.550
1964/65	32.150	11.850	317.000	35.850
1965/66	34.700	12.200	328.050	38.650
1966/67	25.550	10.100	325.050	40.100
1967/68	21.200	11.350	317.500	42.300
1968/69	30.450	14.750	320.400	39.850
1969/70	31.000	13.650	325.200	37.350
1970/71	27.400	11.250	326.500	34.175
1971/72	23.900	11.550	327.775	46.100
1972/73	21.675	10.175	313.525	44.575
1973/74	23.125	13.525	305.600	36.775
1974/75	18.900	12.600	300.325	44.275
1975/76	17.825	11.475	285.350	35.800
1976/77	20.900	16.050	286.500	34.550*
1977/78	28.200*	16.925*	297.075*	34.000**

* Voorlopig cijfer.

** Raming.

Bron:

Permanent Informatiesysteem I, Arbeidsmarkt, Federatie Bouw- en Houtbonden.
(Bewerking van gegevens van het ministerie van Sociale Zaken.)

N.B.:

Ter toelichting kan worden opgemerkt dat het arbeidsbestand (kolom 3), exclusief de uittredingen (kolom 4) is opgenomen. Het arbeidsbestand voor 1962/63 is dus als volgt opgebouwd: $265.000 - 29.950 + 31.550 + 12.600 = 279.200$.

per beroep door de jaren heen. Daarmee kon het algemene plaatje al aardig worden bijgekleurd. Een nieuwe schakering wordt aangebracht als men kijkt naar de algemene cijfers met betrekking tot (her)toetreding en verloop. Beschouwt men het gebeuren op de arbeidsmarkt als een continu proces waarin vraag en aanbod in een (praktisch per maand) wisselende verhouding tot elkaar staan dan zijn de uit- en toetredingsgegevens een belangrijke maat voor de omvang en de snelheid waarmee de werknemers op die verhouding kunnen reageren. Van werknemerszijde wordt op grote schaal van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Per jaar lopen één op de tien tot één op de zes bouwvakkers over naar een andere sector van het bedrijfsleven.

Aangezien de werkzekerheid en de baanvastheid in de bouw ongelijk zijn verdeeld doordat met name de vele kleine ondernemingen hun werknemers lang vast proberen te houden, duidt een dergelijk verloop op een nog veel omvangrijker wisseling in het personeelsbestand van grote ondernemingen dan uit onderstaande tabel kan blijken. Ongetwijfeld ligt juist daarin een van de oorzaken verscholen van het konstante gebrek aan vakkrachten in de bouw. Ze zijn er wel, maar ze zitten op de gemeentetram of bij de PTT. Voor alle beroepen in de bouw geldt zo langzamerhand dat er twee tot drie keer zoveel vaklieden zijn als er feitelijk in de bouw werken. Een wanverhouding die misschien alleen door die in de ziekenhuissector (verpleegkundige beroepen) wordt geëvenaard.

De arbeidsmarkt per jaar

De vraag- en aanbodcijfers als zodanig over verschillende jaren geven onvoldoende informatie. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is er sprake van een zekere golfbeweging door de jaren heen. De afname van het arbeidsbestand in het ene beroep wordt soms elders onvoldoende opgevangen. Zowel de sektor burgerlijke en utiliteitsbouw (B. & U.), als de sektor grond, weg en waterbouw (G.W.W.) hebben een inzinking gekend in de periode 1972-1977.

Vakatures voor timmerlieden en metselaars maakten in 1979 zestig procent van de totale vraag uit. In april 1979 werden er 4,5 keer meer (burger)timmerlieden gevraagd dan er zich aanboden via de arbeidsbureaus (in aantallen 1091 tegen 238). In de woningsector was deze vraag-aanbod verhouding wat minder knellend, namelijk 2,7 tegen 1,0, maar hierbij ging het absoluut om grotere aantallen: tegenover de vraag naar 3288 timmerlieden stond een aanbod van 1214. Bij andere beroepen was er tegelijkertijd sprake van werkloosheid. Met name naar betonwerkers, voegers, stukadoors, opperlieden (metsel) en betonopperlieden was minder tot veel minder vraag dan aanbod⁶ en varieerde de vraag-aanbod verhouding van 0,7 tot 0,22.

6. Nota knelpunten op de arbeidsmarkt, *Handelingen Tweede Kamer 1979-1980, nr. 15960*, nrs. 102, p. 16.

Tabel 3*Werkloosheid en openstaande vakatures in de bouwnijverheid.*

	B. & U.		G.W.W.	
	vraag	aanbod	vraag	aanbod
1971	7.500	8.000	1.300	3.100
1972	4.700	15.400	600	6.800
1973	5.500	14.700	800	5.300
1974	4.000	24.800	900	6.000
1975	4.100	31.000	700	7.300
1976	5.000	20.000	1.100	7.500
1977	9.990	13.560	1.050	6.530
1978	11.990	11.060	1.690	4.780
1979	12.000	11.590	2.100	4.520

Bron:

Permant informatiesysteem I, Federatie Bouw- en Houtbonden (bewerking van gegevens van het ministerie van Sociale Zaken).

Tabel 4*Vraag- en aanbodverhouding naar provincie, eind april 1979.*

		(vraag/aanbod)
1. Utrecht	vraag-aanbodverhouding 4,5	(1.055 : 237)
2. Zeeland	vraag-aanbodverhouding 2,6	(456 : 172)
3. Noord-Holland	vraag-aanbodverhouding 2,3	(1.530 : 665)
4. Overijssel	vraag-aanbodverhouding 2	(1.145 : 570)
5. Drenthe	vraag-aanbodverhouding 1,7	(510 : 295)
6. Zuid-Holland	vraag-aanbodverhouding 1,5	(2.105 : 1.416)
7. Friesland	vraag-aanbodverhouding 1	(366 : 357)
8. Gelderland	vraag-aanbodverhouding 0,93	(1.000 : 1.074)
9. Groningen	vraag-aanbodverhouding 0,8	(421 : 524)
10. Noord-Brabant	vraag-aanbodverhouding 0,6	(2.311 : 3.905)
11. Limburg	vraag-aanbodverhouding 0,37	(744 : 2.017)
12. Totaal Nederland	vraag-aanbodverhouding 1,04	(11.640 : 11.232)

*Bron:*Ministerie van Sociale Zaken.⁷

7. Idem, p. 18.

Regionale verschillen

Nog scherper contrasten ontstaan als deze cijfers naar regio worden uitgesplitst. Bijna de helft van de werkloosheid in de B. & U.-sektor blijkt gekoncentreerd te zijn in de provincies Brabant en Limburg, waarbij Limburg dan nog eens extra opvalt vanwege de geringe absolute vraag (744 man tegenover 2017 werklozen).

De cijfers over deze twee zuidelijke provincies geven overigens een nog iets te optimistisch beeld, omdat met name vanuit Brabant, maar ook vanuit Limburg veel naar de westelijke provincies wordt gependeld waardoor de aanbodcijfers niet de juiste omvang aangeven van de gegadigden voor vakatures in deze twee provincies.

Kombineert men tenslotte de uitsplitsing naar beroep met die naar regio's dan ontstaat zelfs voor een klein land als Nederland een zo geschakeerd beeld van grote lokale spanningen naast evenzo omvangrijke werkloosheid in het zelfde beroep maar dan honderd kilometer verder, dat de hypothese gewettigd lijkt dat het gebruik van algemene cijfers tot te vergaande simplificaties leidt. Naast een zeer gespannen vraag-aanbod verhouding in Utrecht met betrekking tot bijvoorbeeld timmerlieden waarbij de vraag het aanbod bijna twintig keer overtreft, staat de werkloosheid onder dezelfde beroepsgroep in Limburg.⁸ Voor een overzicht zij verwezen naar bijlage 1.

Spanning per jaar en per maand

We zouden echter een grote fout maken als we het bij die konklusie zouden laten. Er is geen sprake van een rustig naar elkaar toe en weer van elkaar afgroeien van vraag en aanbod van de arbeidsmarkt. Onder de oppervlakkige algemene jaarcijfers is veel beweging te bespeuren. Een voorbeeld daarvan is de seizoenwerkloosheid. Ofschoon het volgens de bouw-CAO verboden is werknemers te ontslaan tijdens de vorstverletperiode, slagen heel wat werkgevers erin zich toch tijdig van hun personeel te ontdoen. De onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod die zich in de voorgaande tabellen aan de lezer heeft opgedrongen wordt verscherpt door de maandcijfers over 1979. De golfbeweging door de jaren heen blijkt ook per jaar zijn ups en downs te hebben: er is sprake van een konstante spanning waarbij werkgevers en werknemers per jaar en per seizoen anders tegenover elkaar komen te staan.

4. Arbeid en arbeidsomstandigheden

Naast de met het volume⁹ van opdrachten en het personeelsbeleid samen-

8. Idem, p. 17.

9. Zie paragraaf 4 en 5.

Tabel 5

Arbeidsmarkt Bouwnijverheid.

	TOTAAL		PER SEKTOR			
	werkloos- heid Bouw- nijverheid	vakatures Bouw- nijverheid	werkloos- heid B. & U.	vaka- tures B. & U.	werkloos- heid G.W.W.	vaka- tures G.W.W.
1979						
jan.	27.735	10.398	20.686	9.065	7.049	1.333
febr.	28.256	10.846	21.314	9.247	7.042	1.599
mrt.	21.217	12.209	15.957	10.135	5.260	2.074
apr.	14.752	13.845	11.232	11.640	3.520	2.205
mei	11.235	17.607	8.562	14.726	2.673	2.881
juni	10.352	17.184	9.886	14.468	2.466	2.716
juli	11.175	16.173	8.419	13.707	2.756	2.466
aug.	11.022	15.511	8.200	13.169	2.822	2.342
sept.	10.531	14.635	7.831	12.435	2.700	2.200
okt.	11.142	14.452	8.170	12.423	2.972	2.029
nov.	14.992	13.062	10.957	11.205	4.035	1.857
dec.	20.731	11.223	14.880	9.636	5.851	1.584

Bron:

Ministerie van Sociale Zaken.

hangende werkonzekerheid en inkomensonzekerheid, is ook de zwaarte van het werk en de omstandigheden waaronder dat werk moet worden verricht een korte bespreking waard.

Blijkens een onderzoek dat de Federatie Bouw- en Houtbonden in 1978¹⁰ heeft verricht, vormen de arbeidsomstandigheden voor velen (35%) een reden om de bouw en dus ook de daarbij behorende arbeidsmarkt te verlaten.

Echt betrouwbare gegevens over de arbeid en de arbeidsomstandigheden in de bouw zijn niet voorhanden. De validiteit van kwantitatief onderzoek wordt vaak ondermijnd door het ontbreken van een historische dimensie en door het grote verloop. Kwalitatief onderzoek is echter wel voorhanden, zij het in geringe mate. Duidelijk is in elk geval dat de bouw behoort tot de weinige sectoren waarin fysieke kracht, eigen ijver en risikogedrag nog doorslaggevend zijn bij de productie. Daarmee verschilt de bouw bijvoorbeeld sterk van de industriële

10. *Profiel*, ledenblad van de Federatie Bouw- en Houtbonden van de FNV, jrg. 2, nr. 7, 3-4-1977.

produktie waarin mechanisering en automatisering veel verder zijn voortgeschreden en de werknemer (en vaak ook de werkgever) steeds minder ruimte heeft voor het maken van eigen keuzes in en rond het werk en ten aanzien van de werkindeling. Niet dat mechanisering en moderne arbeidsdeling onbekend zijn in de bouw, integendeel. De dekwalfikatie van de arbeid komt als belangrijke klacht naar voren in de serie 'pijn-en-moeite'-interviews die enige jaren geleden in het vakbondsblad is gestart. Deze trend is nog eens bevestigd door een lezers-enquête in hetzelfde blad.¹¹ Meer dan de helft van de respondenten gaf als mening te kennen dat de kwaliteit van de arbeid in de loop der jaren duidelijk of enigszins achteruit is gegaan. Los daarvan bleek een grote groep (42,9%) te vinden dat ze eigenlijk beter werk kan leveren dan ze tot nu doet. Een belangrijke oorzaak hiervan zou, zo komt uit de interviews naar voren, het tempo kunnen zijn waarin het werk tegenwoordig moet worden verricht. Meer dan de helft van de werknemers (53,7%) noemde het tempo zonder meer (31%) of soms (22,7%) hoger dan vroeger, terwijl het tempo, hoe het ook is, voor bijna één op de vijf werknemers altijd en voor 38,7 procent niet altijd maar wel soms te hoog is.

Heel irriterend en kenmerkend voor de bouw met haar telkens wisselende lokaties is het vaak ontbreken van behoorlijke toilet- en wasgelegenheid op de bouwplaats. Klachten over het geheel ontbreken ofwel de slechte kwaliteit van deze faciliteiten werden geuit door de helft van de respondenten bij de lezers-enquête en worden in bijna alle kwalitatieve interviews bevestigd.¹² Echt betrouwbare gegevens over verschillende arbeidsomstandigheden ontbreken tot dusver helaas.

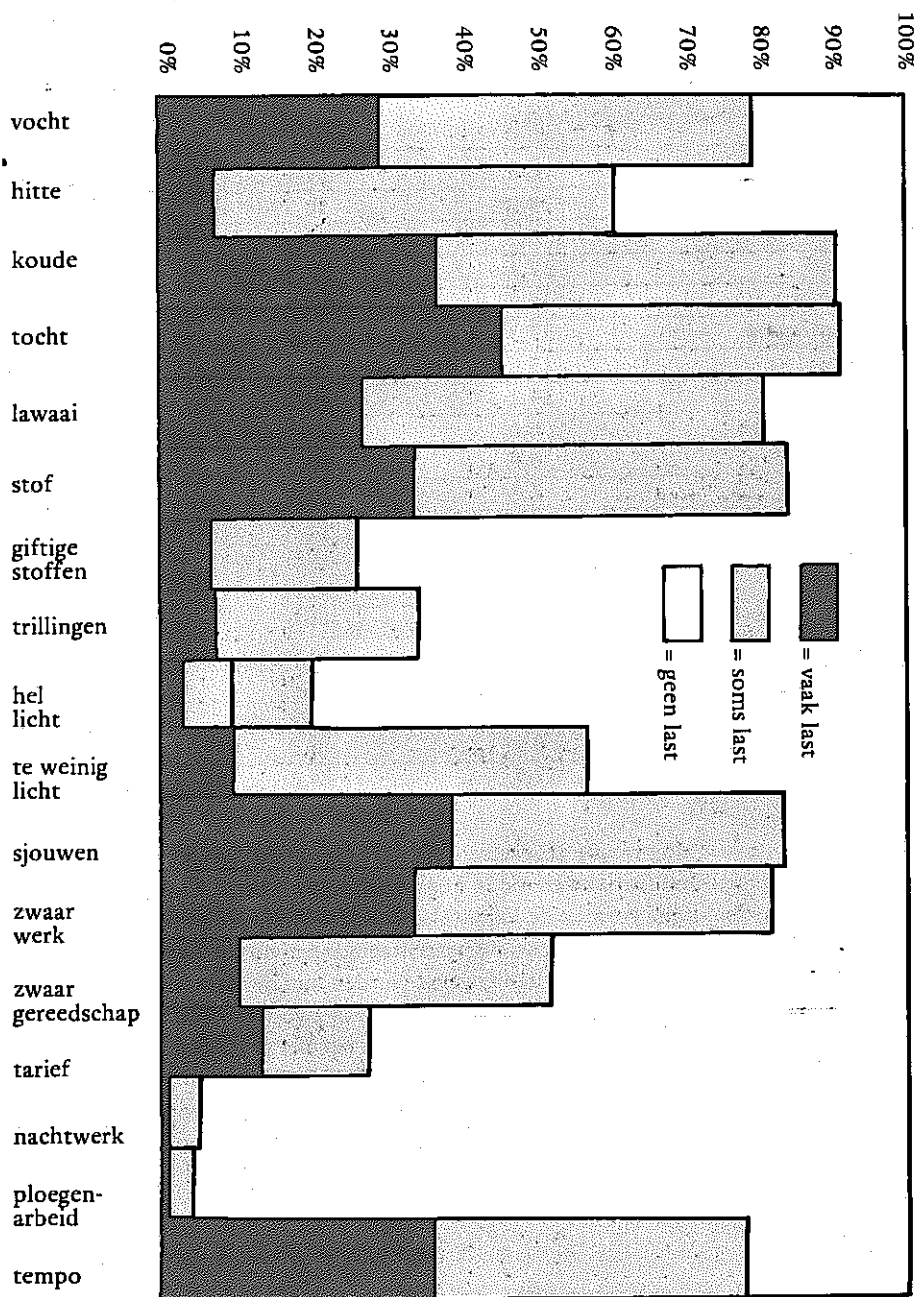
Ten aanzien van de als meer normaal beschouwde arbeidsomstandigheden (zwaarte van het werk, lawaai, stof, enzovoorts) zowel als ten aanzien van zeggenschapsproblemen geldt voor de bouw hetzelfde als voor het bedrijfsleven als geheel: als men dieper op problemen in het werk ingaat, blijkt er onder de oppervlakte een vrij grote onvrede met de arbeid te leven. Deze algemene konklusie van het sociaal cultureel planbureau¹³ vindt zijn bevestiging in de inventarisatie van meervoudige belasting zoals deze enige jaren geleden in Duitsland (Volkholz) en Zweden (Bolinder, Magnussen en Nyren) is gestart. Het waardevolle van deze onderzoeken is dat men is afgestapt van het zoeken naar afzonderlijke belastende factoren maar juist de totale hoeveelheid en de onderlinge beïnvloeding en versterking ervan op tafel tracht te krijgen. Voor de bouw in Nederland is zoiets alleen in kwalitatieve interviews bij baggeraars

11. *Profiel*, jrg. 3, nr. 7, 6-4-1979. Zie ook de serie deelrapportages, die in dat blad werd gepubliceerd vanaf januari 1980.

12. Idem, het globale resultatenoverzicht werd gepubliceerd in *Profiel*, jrg. 4, nr. 1, 18-1-1980. Volgende nummers bevatten deelrapportages.

13. *Sociaal en Cultureel Rapport*, 1978, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 1978, p. 47.

Percentages van werknemers die vaak, soms of nooit te maken hebben met belastende arbeidsomstandigheden.



onderzocht. Een aanduiding van de belastende factoren en de meest voorkomende combinaties voor zover het de bouw als geheel betreft, is echter wel af te lezen uit de volgende, voor zichzelf sprekende tabel uit de lezers-enquête van Profiel.¹⁴

Percentages van werknemers die vaak, soms of nooit te maken hebben met belastende arbeidsomstandigheden.

	vaak last	soms last	geen last
vocht	28,9%	50,1%	21,0%
hitte	5,5	54,7	39,7
koude	37,1	52,9	10,0
tocht	46,2	43,5	10,5
wissel. temp.	37,3	40,9	21,8
lawaai	25,9	54,1	20,0
stof	34,2	40,2	16,6
giftige gassen	6,6	19,1	74,4
trillingen	6,9	26,3	66,8
fel licht	2,3	16,8	80,9
te weinig licht	10,5	45,7	43,8
zwaar tillen	34,6	46,7	18,6
sjouwen	39,8	43,8	16,4
zwaar gereedschap	10,4	41,0	48,6
zelfde houding	26,1	30,4	43,6
tariefwerk	13,5	14,2	72,3
nachtarbeid	0,9	4,3	94,9
ploegendienst	0,9	1,3	97,8
te hoog tempo	17,7	46,2	36,0

Verdere bewerking van de gegevens heeft het bestaan van vier klusters van factoren aangetoond (variabelen die in hoge mate met elkaar samenhangen). Vanzelfsprekend bijna vormen de klimatologische factoren een samenhangend cluster. Tocht, koude, hitte, vocht, de percentages lopen op tot negentig procent. Een andere cluster kan samengevat worden met de term 'zwaarte van het werk': sjouwen, zwaar werk en het hanteren van zwaar gereedschap. Ook hier lopen de percentages heel hoog op. Minder is dat het geval met de cluster waarin enkele typische arbeidsomstandigheden bij elkaar staan: stof, lawaai, teveel en te weinig licht. Hierbij moet men echter rekening houden met de grote verscheidenheid aan beroepen in de bouw en met de verschillende wijzen waarop

14. *Profiel*, 18-1-1980, jrg. 4, nr. 1.

de produktie is georganiseerd. Met name deze factoren komen in zeer hoge percentages voor bij de fabrieksmatig georganiseerde arbeid, in bouwtermen gezegd de 'voorfase', waarin tegenwoordig de helft van de bouwproduktie plaatsvindt. De vierde gevonden cluster vertoont een opmerkelijke samenhang tussen tempo en het vaak in dezelfde houding moeten werken.

Bij alle beroepen in de bouw komen deze vier clusters van factoren voor in een mate die bijvoorbeeld zelfs in de industrie onbekend is. Is dat logisch voor de klimatologische factoren, ook de zwaarte van het werk ligt in de bouw aanzienlijk ongunstiger dan elders. Gegevens van het Bureau Bouw Veilig wijzen uit dat de arbeid in de bouw ergonomisch gezien 25 procent zwaarder is dan in andere bedrijfstakken.¹⁵ De bouw is dan ook een typisch slijtvak.

Of niet? De indicatieve gegevens van de lezersenquête wijzen op het bestaan van drie groepen bouwvakkers. Jongeren (18-35 jaar) die de inkonveniënten in en rond het werk in de bouw onderkennen maar ze voor lief nemen omdat ze van plan zijn tijdig uit te stappen. Driekwart van het verloop komt voor rekening van deze groep, die verantwoordelijk is voor het algemene beeld dat men van bouwvakkers heeft: harde jongens vol bravour die wel tegen een stootje kunnen. Een tweede groep bestaat eveneens uit jongeren. De blijvers die staan voor hun beroep en hun vakmanschap. Van hen zijn de meeste klachten over de arbeid afkomstig. Het is immers deze groep die oog heeft voor wat er kan gebeuren als zij langzaam toegroeien naar de derde groep, de ouderen, die niet meer naar een ander beroep kunnen overstappen en nú eerst gekonfronteerd worden met de zwaarte van het werk en de bravour waarmee dat door anderen wordt verricht.

Terwijl deze ouderen aan de ene kant niet meer mee kunnen komen met het tempo en daarom in inkomen achteruit gaan, zien de meesten van hen bij gebrek aan alternatief onvermijdelijk de vroegtijdige invaliteit naderbij komen. In sommige beroepen bestaan er überhaupt geen werknemers ouder dan zestig jaar: stukadoors, dakdekkers, kabellassers enz. Gegevens van Volkholz wijzen er op dat een te grote arbeidsbelasting gedurende tien jaar onherstelbare gevolgen heeft. Ook in de bouw is dat terug te vinden: de gemiddelde leeftijd van bouw-WAO'ers is bijna vier jaar jonger dan het gemiddelde van de totale WAO-populatie. En de voornaamste oorzaak daarvan is de in tien jaar tijds 3,5 maal zo omvangrijk geworden cluster 'slijtage-ziekten'. Zowel het weglopen van de eerstgenoemde als het in de WAO belanden van de als derde genoemde groep zijn terug te vinden in de arbeidsmarkt cijfers die we in paragraaf twee hebben gegeven.

In de toekomst zal dat in nog sterker mate het geval zijn: met het oog op de voor bouwvakkers nauwe relatie tussen arbeid, gezondheid en werkonzekerheid geeft tachtig procent aan het zijn kinderen af te raden ook in de bouw te gaan

15. Interview Kause/Wijnen, zie ook noot 5.

werken, waardoor aan een traditie van bijna honderd jaar een einde is gekomen.¹⁶

5. De overheid neemt geen verantwoordelijkheid

De overheid is sinds jaar en dag de grote veroorzaker van arbeidsmarktproblemen in de bouw. De jaarlijkse debatten over het woningbouwprogramma in de Tweede Kamer mogen dan de indruk wekken dat jaarlijks exakt wordt vastgesteld hoeveel woningwetwoningen er gebouwd zullen worden en hoeveel andere woningen, in feite gaan die debatten slechts over de vraag hoeveel woningen er naar de mening van de overheid gebouwd *zouden moeten worden*. Zelfs kamerbesluiten over aanbestedingen voor nieuwe overheidsgebouwen blijken in de praktijk slechts het karakter te hebben van het geven van een groen licht. Of er ook gebouwd wordt is een tweede. Een aanzet om te komen tot garanties dat waartoe besloten wordt inderdaad wordt uitgevoerd, ging een jammerlijke weg zoals hieronder nog zal blijken.

Het bouwbeleid sinds 1950

De groei van het bouwvolume verliep in de periode 1950-1963 zeer geleidelijk. Het CBS nam een geleidelijke groei van gemiddeld vier procent per jaar waar in die periode.¹⁷ De jaren die daarop volgen — naar de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ook wel de Bogaers-jaren genoemd — gaven een drastische groeistijging te zien. Gemiddeld steeg de bouwproductie in die jaren met 14,5 procent. Daarna stabiliseerde de bouwproductie op globaal het niveau van 1968 gedurende vijf jaar tot 1973, zij het dat het kabinet-Biesheuvel die stabilisatie ten dele door aanvullende werkgelegenheidsprogramma's moest bereiken. Onder het kabinet-Den Uyl trad een scherpe daling op van de bouwproductie. Op basis van leegstandgegevens konkludeerde de regering toen dat de woningnood was overwonnen. In de bouw nam de werkloosheid sprongsgewijs toe. Onder druk van werkgevers- en werknemersorganisaties besloot het kabinet-Den Uyl in 1976 tot het opnieuw creëren van extra werkgelegenheid in de bouwnijverheid middels aanvullende werken. Hierbij moet worden gedacht aan versnelde uitvoering van overheidsbouwprojecten en vooral aan grond- weg- en waterbouwprojecten. Door de aanvullende werken handhaafde het bouwvolume zich in 1976 op het niveau van 1975.

Na 1976 steeg het bouwvolume weer omdat met name wat betreft de woningbouw het beleid werd bijgesteld. Men kwam tot de konklusie dat de leegstand van 1973 geen goede maat was geweest. Ten onrechte was

16. *Profiel*, 18-1-1980, jrg. 4, nr. 1.

17. *Tweede Nota Bouwbeleid*, Tweede Kamer, 1977-1978, nr. 15118, nrs. 1-2, p. 14.

gekonkludeerd dat de woningnood gelenigd was. Weliswaar was er sprake van een zekere leegstand maar die bevond zich in andere deelmarkten dan de vraag. De vraag naar goedkope woningen en jongerenhuisvesting was nog altijd vele malen groter dan het aanbod. Onder minister Beelaerts en staatssecretaris Brokx werd op grond daarvan gekonkludeerd tot de noodzaak versneld woningwetwoningen te bouwen en jongerenhuisvestingsprojecten op te zetten. Daartegenover zouden dan minder luxe-woningen moeten staan. Hiervan is niets terecht gekomen. De bouwproductie bevindt zich nu op een ongekend laag niveau. Alle sectoren, behalve de woningwetsektor worden daardoor getroffen. De geschatte totale produktie in de bouwnijverheid zou overigens naar eerdere verwachtingen in de periode 1977-1984 in geld uitgedrukt nauwelijks toenemen. In prijzen van 1978 stijgt het totale volume met 1,684 miljard tot 41,895 miljard gulden (stijging 0,6%). Het totaalcijfer voor de burgerlijke en utiliteitsbouw zal naar verwachting slechts met 0,1 procent stijgen tot bijna 27 miljard (prijzen 1978).¹⁸

De stijging van de burgerlijke en utiliteitsbouw in de periode 1950-1977 in miljoenen gulden — prijzen 1976 — is in de grafiek weergegeven. Nadrukkelijk springt de scherpe stijging in de Bogaers-periode en de scherpe daling in de Gruyters-periode er uit.

Waren de kwantitatieve resultaten van het bouwbeleid van minister Gruijters en zijn staatssecretaris Van Dam niet om over naar huis te schrijven, kwalitatief waren die resultaten er in aanzet wel.

Recent overheidsbeleid; de eerste en tweede nota bouwbeleid

In september 1976 bood de toenmalige minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, Drs. J.P.A. Gruijters, de tweede kamer zijn nota Bouwbeleid²⁰ aan. In deze nota werden als hoofddoelstellingen van het bouwbeleid van het kabinet-Den Uyl aangegeven:²¹

— het op planmatige wijzen voorzien in de behoefte aan bouwproductie, die in de maatschappij naar voren komt en als zodanig wordt aanvaard;
— het in onderlinge samenhang hiermee voeren van een in sociaal en economisch opzicht aanvaardbaar beleid tegenover de werknemers en de ondernemingen, in de bouwnijverheid en de daarmee verbonden sectoren, hetgeen ondermeer in het arbeidsmarktbeleid tot uitdrukking dient te komen.'

Gruijters zag het bouwbeleid niet als een op zich zelf staand geheel maar als onderdeel van een totaal overheidsbeleid. Het planmatige van zijn aanpak diende een evenwichtig verlopende produktie-omvang van jaar op jaar te garanderen. Zoveel mogelijk dienden 'conjuncturele invloeden op het verloop van de bouw-

18. *Permanent Informatiesysteem I, Arbeidsmarkt*, Federatie Bouw- en Houtbonden (bronnenverzameling). Cijfers: Ministerie VRO.

20. Idem.

21. Idem, p. 42.

Grafiek:

*De stijging van de B. & U. produktie 1950-1977 in miljoenen guldens
(prijzen 1976).*



Bron: Tweede Nota Bouwbeleid, Tweede Kamer 1977-1978, nr. 15118, nrs. 1-2, p. 45.

productie en van de daarmee samenhangende werkgelegenheid' te worden buitengesloten, aldus de minister.²²

De planning van Gruijters kwam tot uitdrukking in het onderkennen van een 'taakstellend' en een 'geprognostiseerd' deel van het bouwprogramma. Het begrip taakstellend diende zo te worden opgevat dat in (meerjaren-)begrotingen voorziene uitgaven voor de bouw ook daadwerkelijk in het voorziene jaar voor dat doel zouden worden besteed. De bestedingen zouden plaats moeten vinden 'middels het geven van rechtstreekse opdrachten voor bouwwerken of het verstrekken van financieringsmiddelen, leningen of subsidies aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties.

Het gedeelte van de bouwproductie waarvoor de overheid niet de direkte verantwoordelijkheid op zich zou nemen (in deze beleidsvisie: het geprognostiseerde deel), zou evenwel niet geheel vrijblijvend van karakter moeten zijn. Gruijters sprak in dat verband van een verdergaande overheidsverantwoordelijkheid dan het maken van een prognose:²³ 'De uitkomst van de gemaakte vooruitberekeningen zal moeten worden opgevat als een indicatie van de gewenste omvang van de bouwproductie. Het overheidsbeleid zal er dan op gericht moeten zijn deze productie-omvang ook daadwerkelijk tot stand te brengen.'²⁴ Als instrumenten hiertoe noemde Gruijters 'stimulerende danwel afremmende maatregelen'. Tegelijkertijd deed hij in zijn nota een beroep op de gemeenten, die er eigen bouwactiviteiten op na houden, eveneens tot een taakstellend bouwprogramma te komen.

Hier was een minister aan het woord die aan het eind van een periode van afname van de bouwproductie in alle sectoren, de bedrijfstak zekerheid wilde verschaffen omtrent de toekomst. Erg veel wilde Gruijters niet bouwen, maar hij wilde tekenen voor wat hij wel wilde bouwen. Hoe de hoogte van het taakstellende deel en het geprognostiseerde ook zou uitvallen, werkgevers en werknemers zouden voor een aantal jaren weten waar ze aan toe waren. Inzicht zou bestaan in het produktievolume in de telkens verschuivende planperiodes. Ondernemers zouden weten welke aanbestedingen zij te verwachten hadden. Zij zouden hun investeringen daarop kunnen afstemmen en niet meer met de natte vinger hoeven te beslissen over grote investeringsuitgaven. Zij zouden tevens hun vast personeelsbestand kunnen afstemmen op de te verwachten manjaren werk. Op verantwoorde wijze zou kunnen worden beslist over investeringen in vakopleidingen en leerlingstelsels.

Voor de werknemers en hun organisaties waren de voordelen van een meer planmatige overheidsaanpak eveneens evident. Werkzekerheid voor een aantal

22. Idem.

23. Idem, p. 46.

24. Idem.

jaren voor een bepaald aantal bouwvakkers. Het terugdringen van onderaannemerij en koppelbazen doordat ondernemers zelf vast personeel zouden kunnen aannemen zonder het risico te nemen op zeker moment geen werk voor deze mensen meer te hebben. Bij een geplande produktiestroom zouden niet de ongeschoolden of andersgeschoolden in die mate naar de bouwnijverheid stromen, die in de jaren zestig werd gesignaleerd toen de bouwproductie ineens fors werd opgeschroefd. Duizenden ongeschoolden of anders geschoolden eindigden hun avontuurlijk zoeken naar een hoger loon in de voor hen vreemde bouwsector toen in de WAO. Waar gehakt wordt vallen spaanders. Opjaagpremies en tariefbeloning waren schering en inslag. De mensen betaalden met hun gezondheid.

Een geplande produktiestroom zou daarnaast een klimaat scheppen waarin het de vakbeweging mogelijk zou zijn met meer kracht de strijd voor een betere beloningsstructuur en een betere verdeling van de arbeid te voeren. Prestatiebeloning zou wellicht kunnen worden uitgebannen, arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding zouden in meerjarenafspraken kunnen worden geregeld. Met ondernemers die niet weten waar ze over een jaar aan toe zijn, is op dat punt geen zaken te doen, had de ervaring geleerd.

De voordelige kanten van planning zijn daarmee wel voldoende belicht. Blijft over de vraag of planning in de bouw wel mogelijk is. Een eerste in het oog springende complicatie wordt gevormd door de planologische voorwaarden: is het mogelijk een ruimtelijke ordeningsbeleid te plannen? Het is in Nederland onder invloed van het groeiende bewustzijn dat de ruimte beperkt is en later, dat er bepaalde ekologische voorzieningen gehandhaafd moeten worden om een aanvaardbaar leefmilieu te behouden, niet makkelijk het bouwrijpmaken van terreinen te plannen. De vele procedures kennen op vele plaatsen beroepsmogelijkheden waar op grote schaal gebruik van wordt gemaakt. Er is een toenemende tegenstelling tussen provinciale en gemeentelijke overheden, speculanten, huiseigenaren, actiegroepen etc. De Raad van State wordt overstroomd met beroepszaken. Planning wordt een halsbrekende toer als nergens garanties te verkrijgen zijn dat procedures op zeker moment zullen zijn afgerond. De verschillende overheden zouden bij het maken van hun bouwplannen terdege en in een vroeg stadium rekening moeten houden met onder de bevolking levende verlangens, al was het maar om eindeloze procedures en vertragingen te voorkomen.

Een tweede voorwaarde voor planning is dat alle organen die zich met bouwbeleid bezig houden hun mogelijkheden voor de planperiode kennen. Het zeer centralistische volkshuisvestingsbeleid (en dan met name de financieringskant daarvan) van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, biedt wat dat betreft onvoldoende mogelijkheden voor de lagere organen. Gemeenten

maar ook woningcorporaties weten onvoldoende zeker of en hoeveel geld zij in de planperiode kunnen uitgeven. Decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid is een voorwaarde gegeven de huidige bevoegdheden van gemeenten, om tot een planning van de bouwproductie te komen. Wie, zoals minister Gruijters, een zeer fors deel van het bouwprogramma in de burgerlijke en utiliteitsbouwsector in het taakstellend bouwprogramma wil onderbrengen en daarnaast het bijna volledige grond-, weg- en waterbouwprogramma, moet een groot pakket komplementaire beleidsmaatregelen aanbieden. Zover is het niet gekomen. Decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid is niet van de grond gekomen. Een wet op de stadsvernieuwing is er tot op heden niet en een zeer belangrijk instrument: de wet op de grondpolitiek was voor zijn verschijnen reeds oorzaak van een kabinetskrisis. Werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid zagen evenwel in Gruijters' nota een aanzet tot zo'n decentralisatiebeleid en gingen er mee in zee.

Het behoeft gezien het voorafgaande nauwelijks betoog dat werknemers- zowel als werkgeversorganisaties met afschuw kennis namen van de tweede nota bouwbeleid, die in augustus 1978 verscheen. Minister P.C.A. Beelaerts van Blokland was namens het kabinet-Van Agt ondertekenaar van een nota die een planmatige aanpak onmogelijk verklaarde en ook voor het overige de beleidsvoornemens van Gruijters om zeep hielp.²⁵ Alleen voor het deel van de bouwproductie waar de overheid direct opdrachtgever is, wenste de nieuwe minister een taakstelling in te voeren. Voor de rest van de bouwproductie zei de minister over onvoldoende instrumenten te beschikken om die productie te garanderen.²⁶ Beelaerts maakte in zijn nota een driedeling, te weten:

- het taakstellende deel, de overheid is opdrachtgever;
- een deel waarop de overheid indirecte invloed kan uitoefenen, onvoldoende invloed echter om op adequate wijze bij te sturen;
- een deel waarop de overheid geen of nauwelijks invloed heeft.

Bij de kamerbehandeling van zijn nota kwam naar voren dat Beelaerts aldus in vergelijking tot zijn voorganger het taakstellend gedeelte van het bouwprogramma in de burgerlijke en utiliteitsbouw van 43 tot 5 procent had teruggebracht en in de grond- weg- en waterbouwsector van 24 tot 22 procent.²⁷ Daarmee was de woningbouw in zijn geheel buiten het taakstellend gedeelte komen te liggen.²⁸ De kritiek van de kant van de kamer was groot. Alle fracties spraken hun teleurstelling uit, doch bijstelling van het beleid in de vorm van een

25. *Tweede Nota Bouwbeleid*, Tweede Kamer 1977-1978, nr. 15118, nrs. 1-2.

26. *Idem*, p. 25.

27. Inklusief lagere overheden zat minister Gruijters dichtbij de 100% taakstellend.

28. *Handelingen Tweede Kamer, 1978-1979*, Openbare Commissie Vergaderingen VRO, p. 523, d.d. 11-12-1978.

nieuwe nota kwam niet tot stand.

In dit licht bezien zijn de opzienbarende produktieverhogingen waarmee Beelaerts en Brokx tot 1980 elk jaar kwam, voornamelijk slagen in de lucht. Er bestaat geen enkele garantie dat de woningen die bewindslieden jaar in jaar uit aankondigen ook werkelijk gebouwd worden. Het jaar 1980 met zijn vergaande produktieterugval is daar illustratief voor. Eerder in dit artikel zagen we ook al dat in de periode tot 1984 de bouwproduktie uitgedrukt in vaste prijzen nauwelijks zal toenemen.

Het wegvallen van grote overheidsopdrachten, in de grond- weg- en waterbouw, onder andere in het kader van Bestek '81 en latere bezuinigingsoperaties heeft inmiddels al tot massa-ontslagen onder baggeraars, bouwvakkers en wegenbouwers geleid. Het instorten van de markt van dure koopwoningen en premie-koop- en -huurwoningen vanaf de eerste helft van 1980 als gevolg van verschillende ontwikkelingen, toont heel duidelijk het afwachtende karakter van het overheidsbeleid ter zake aan. De minister neemt niet het initiatief om alsnog zijn programma te realiseren als blijkt dat zijn programma slechts voor een klein gedeelte dreigt te worden gerealiseerd. Miljoenen guldens bestemd voor de financiering van de premies die beschikbaar zijn voor bouwers en kopers van premie-koop- en -huurwoningen blijven onbenut. Slechts in zeer geringe mate worden die gelden gebruikt om in de woningwetsektor meer te bouwen.

Werkgelegenheid

Voor de werkgelegenheid heeft het instorten van de vrije sektor en premie-koop- en -huursektor rampzalige gevolgen. Ruwweg staat het aantal manjaren dat in een vrije sektor of premiekoop- of -huurwoning gaat zitten als twee staat tot één tot een woningwetwoning. Om de werkgelegenheid in stand te houden zou elke niet gebouwde vrije sektor- of premiekoop- of -huurwoning dus moeten worden vervangen door ongeveer twee woningwetwoningen. Initiatieven daartoe zijn van de kant van het ministerie tot dusver uitgebleven. Oproepen in die richting van enkele gemeenten, vakbonden en de nationale woningraad bleven onbeantwoord. Het enige initiatief van de regering bestaat tot dusver uit pogingen de institutionele beleggers, die sinds enkele jaren niet meer in woningbouw in Nederland investeren, door het bieden van iets meer rendement (via subsidie) terug te halen in de duurdere woningmarkt. De begroting voor 1981 van staatssekretaris Brokx laat wat dat laatste betreft een naïef optimistisch geluid horen.

Terwijl het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid via headshiprate-prognoses²⁹ tot steeds hogere woningbehoeftes voor de komende jaren komt,

29. Headshiprates zijn maten voor de woningbehoefte van bepaalde bevolkingsgroepen.

houdt de overheid rekening met steeds lagere aantallen te bouwen woningen. Kwam dit eerder in dit artikel al tot uitdrukking in het verloop van de investeringsbedragen, wellicht nog duidelijker wordt dit aan de hand van de raming van de werkgelegenheid die de overheid voor de periode tot 1983 hanteert. Meest opvallend aan deze raming is de terugloop in de werkgelegenheid in de sektor nieuwbouw. Juist nu meer en meer wordt teruggeschakeld naar meer arbeidsintensieve technieken, zijn deze cijfers onthullend. In de cijfers voor de grond- weg- en waterbouw lijkt slechts in geringe mate te zijn geanticipeerd op in brede kring levende denkbeelden dat zolangzamerhand wel genoeg grote autowegen zijn aangelegd en andere milieubedreigende openbare werken zijn uitgevoerd.

Tabel 6

Geraamde werkgelegenheid loontrekkenden in de bouwnijverheid + installatie-bedrijven (in manjaren).

<i>Burgerlijke en Utiliteitsbouw</i>	1977	1978	1979	1983
Nieuwbouw:				
woningen	77.220	79.600	78.800	73.600
overige gebouwen	44.240	46.600	46.000	37.300
Herstel- en verbouw	21.620	23.800	25.200	25.800
Totaal	143.080	150.000	150.000	136.700
<i>Grond-, weg- en waterbouw</i>	69.410	71.100	72.400	67.200
Overig	182.510	182.800	184.600	185.200
Totaal bouwnijverheid	395.000	403.900	407.000	389.100

Bron:

Bouwprognoses 1979-1983. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

N.B.

Dit is een raming van de werkgelegenheid in de bouwnijverheid waarbij de installatie-bedrijven zijn inbegrepen. Deze sektor heeft een werkgelegenheid van ± 60.000 manjaren.

De cijfers in tabel 6 zijn buitengewoon spekulatief. Het spekulatieve zit hem in de onzekerheid met betrekking tot het bouwvolume die de overheid sinds jaar

Zo is de headshiprate voor gehuwdeb 0,5. Elke gehuwde een half huis. De headshiprates voor andere bevolkingsgroepen liggen doorgaans hoger.

en dag laat bestaan. Weliswaar zijn er sinds enkele jaren meerjarenramingen voor de produktie, doch de feitelijke hoogte van bijvoorbeeld de woningbouw- produktie wordt jaarlijks in de kamer vastgesteld. De minister wil zich op budgettaire gronden niet door meerjarenbesluiten laten binden, meerjaren- besluiten die overigens het karakter van niet meer dan een intentieverklaring zouden hebben.

Zolang de overheid niet de verantwoordelijkheid neemt voor het daadwerkelijk ten uitvoer leggen van een bouwprogramma dat gebaseerd is op de bouwbehoefte, zolang zullen bouwwerkgevers en -werknemers te maken hebben met een permanent onzekere situatie. Continuïteit en meerjarenplanning van de bouwproduktie scheppen de voorwaarden waaronder een bouwarbeidsmarkt kan ontstaan die niet in de eerste plaats gekenmerkt wordt door chaos. De bewindslieden van Sociale Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn hiertoe vooralsnog niet bereid. In een nota van maart 1980 over de afstemming van het bouwbeleid en arbeidsmarktbeleid komen zij niet verder dan vele voorgangers reeds waren. In overleg met de sociale partners zou gedacht kunnen worden, aldus de bewindslieden³⁰, aan regionale verschuivingen in het bouwprogramma. Spanning op de arbeidsmarkt zou in deze opvatting moeten worden weggenomen door spanningsgebieden enige tijd droog te leggen. In de praktijk van dat moment kwam dat neer op minder bouwen in het Westen, waar de woningnood het hoogst is. Waar grote werkloosheid heerst zou tijdelijk het instrument van aanvullende werken kunnen worden gehanteerd. Voor het overige wilden de bewindslieden met de sociale partners overleggen over regionaal onderzoek naar de toekomstige werkgelegenheid of naar de ontwikkeling van regionale arbeidsmarkten. Meer ingrijpende overheidsverantwoordelijkheden durfden de bewindslieden uit het kabinet-Van Agt niet aan.

Vakopleiding

Onder deze omstandigheden zal de bedrijfstakopleiding, die zowel bij werkgevers als bij werknemers organisaties een hoge prioriteit heeft (zij het dat als het op betalen aankomt vaak naar de overheid wordt gekeken) een kwijnend bestaan blijven leiden. Op verschillende manieren wordt getracht die vakmannen (en sinds kort voor het eerst ook vakvrouwen) op te leiden die de bedrijfstak nodig heeft. Diverse centra voor vakopleidingen (CVV's) leiden kursisten op, maar ook particuliere ondernemers doen aan opleiding door met jongeren leerovereenkomsten af te sluiten of zelf leerlingbouwplaatsen of groeps-

30. *Nota inzake de afstemming bouwbeleid-arbeidsmarkt*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 16110, nrs. 1-2, p. 21.

opleidingen in te richten. In dat laatste geval bouwt een groep leerlingen onder leiding van een instrukteur bijvoorbeeld een aantal woningen. Een andere mogelijkheid voor ondernemers is gebruik te maken van de zogenaamde SOB-regeling. De ondernemer krijgt in dat geval een forse premie per leerling per week in ruil voor de te bieden vakopleiding. Een stijgend aantal leerlingen in alle beroepsgroepen schreef zich gedurende de tweede helft van de jaren zeventig in voor een vakopleiding.

Al deze leerlingen was destijds uitzicht geboden op een goede baan in de bouw. De ondernemersorganisatie AVBB had hen met een grote reclame-kampagne de vakopleiding ingelokt. Nu deze kursisten de arbeidsmarkt op zijn gestroomd is plotseling de woningmarkt ingestort: voor hen is nauwelijks werk. Wat ook te denken van opleidingen zoals die in Zeeland waar mensen worden opgeleid voor tamelijk gespecialiseerd werk in de waterbouw; dijkbetimmering etc. Als de Oosterscheldewerken klaar zijn zijn deze vaklieden werkloos en moeilijk plaatsbaar. Andersom komt het ook voor dat opleidingsinitiatieven stranden bij gebrek aan leerlingen. Waar de arbeidsmarkt knelt zijn ondernemers bereid LTS'ers zonder voortgezette opleiding in dienst te nemen. Het behoeft geen betoog dat deze jongeren in tijden van slapte weinig kans hebben op de arbeidsmarkt.

6. Veranderingsinitiatieven van werkgevers en werknemers

Het georganiseerde bedrijfsleven in de bouwnijverheid is al geruime tijd bezig oplossingen voor zowel de arbeidsmarktproblemen te vinden, als, en in samenhang daarmee, voor het wisselende produktievolume. Zowel werkgevers-organisaties als vakbonden roepen bij voortduring in koor dat er continuïteit in het produktievolume moet worden gebracht. Die continuïteit moet voor een langere planperiode vastliggen. De overheid moet als financier of garantiegiver voor derde-financiers verantwoordelijkheid nemen in meerjarenbegrotingen voor het volledige bouwprogramma van die overheid. Dat de bouwwerkgevers serieus voor zo'n geplande en regelmatige uitgavenstroom pleiten, bleek wel toen in het najaar van 1979 de overheid forse bezuinigingsvoorstellen deed. Terwijl de werkgeverscentrale VNO en NCW de miljardenbezuinigingen toejuichten, haastten de bouwwerkgevers, die ook zijn aangesloten bij die centrales, zich te verklaren dat die bezuinigingen geen betrekking mochten hebben op de bouw-artikelen van de diverse begrotingen.³¹

31. Zie ook *FNV-krant 1*, 'Baggeraars vallen uit VNO-boot, ondernemers praten met dubbele tong', februari 1980 en *FNV-krant 2*, 'Bouwer Molenaar (HBG): Bezuinigingen snijden in ondernemersvlees. De FNV-krant trachtte met deze berichten de verdeeldheid in ondernemerskring over grootscheepse overheidsbezuinigingen bloot te leggen. In een eerste gesprek over de bouw-CAO 1980 (medio januari 1980) had bouwondernemers-

Van werknemerszijde worden eveneens initiatieven genomen om arbeidsmarktproblemen het hoofd te bieden. Allereerst moet worden gewezen op de terughoudendheid die de bouwbonden van de FNV betrachtten toen de bouwondernemers op het hoogtepunt van de arbeidsmarktkrapte van het midden van de jaren zeventig, groots reclame gingen maken onder het motto: 'Een vakman kan op ons bouwen.' De CNV-bouwbond deed vrolijk mee met deze campagne. De bouwbonden van de FNV waren zo terughoudend omdat ze zagen dat zich zou herhalen wat in de jaren zestig was gebeurd, toen velen in de toenmalige hausse intraden om later grotendeels via de WAO weer noodgedwongen uit te treden.

In de tweede plaats zij op het ijveren van de bonden gewezen als het gaat om redelijke arbeidsomstandigheden. Bewustmakingscampagnes werden gestimuleerd of zelf gelanceerd om bijvoorbeeld het tillen van 50 kilozakken cement tegen te gaan.³²

Veilige arbeidsomstandigheden kun je niet per CAO dekreteren, leerde de ervaring, die komen er pas als de mensen op de werkplek zich bewust zijn van de gevaren om zich heen en niet langer de kollega met de veiligheidshelm of de oorbeschermers uitlachen. Veilige arbeidsomstandigheden, zo is terecht de verwachting, zullen het grote in- en uitrede verloop kunnen verminderen. Meer vaklui zullen in de bouw blijven in plaats van zich op iets hogere leeftijd bij het gemeentevervoerbedrijf te melden. Wellicht zullen bij verbeterde arbeidsomstandigheden meer bouwvakkers dan de tien procent van de Profiel-enquête positief reageren op de vraag of de werknemer zijn zoon zou aanraden zijn beroep in dezelfde bedrijfstak te kiezen.³³ Werkgevers belijden het streven naar betere arbeidsomstandigheden voornamelijk met de mond, zij het dat steeds meer werkgevers bereid blijken te zijn persoonlijke beschermingsmiddelen voor hun personeel te betalen.

Het streven van de werknemersorganisaties naar een betere loonstruktuur wordt door de ondernemers zelfs niet met de mond beleden. De eis voor een vast en gegarandeerd inkomen, dat wil zeggen een rechtens geldend minimum-inkomen van f 525,- per week voor de grootste (loongroep V) groep bouwvakkers wezen de ondernemers af. Zij wensten vast te houden aan het lage basisloon met daarbovenop de prestatietoelagen, waar de bouwbonden in hun

voorzitter Van den Bos (AVBB) al aan de gezamenlijke vakbondsvertegenwoordigers voorgesteld samen bij de overheid te protesteren tegen het 'dichtdraaien van de bouwkraan'.

32. Het blad *Profiel* van de Federatie bouw- en houtbonden besteedt zeer veel aandacht aan arbeidsomstandigheden en veiligheid op het werk. Campagnes van het paritaire bureau Bouw Veilig worden in het blad met instemming beschreven.

33. *Profiel*, jrg. 4, 18-1-1980.

voorstel grotendeels van afstappen.³⁴ Inkomenszekerheid is de grondslag voor continuïteit, aldus de bonden. Het uitzicht op vervroegde uittreding op zestigjarige leeftijd dat de bouwbonden hun leden willen bieden, stuit op terughoudendheid van de bouwondernemers ook al weten zij dat zo'n vooruitzicht het aantal werknemers dat via de WAO vervroegd uittreedt, zal afnemen.

Met het oog op een langduriger verblijf in de bedrijfstak van jongelui stimuleren de werknemersorganisaties in de paritaire vakopleidingsinstanties de vorming tot all round vakman boven de tijdgebonden specialistische vorming waar ondernemers vaak om vragen.

De bouwbonden trekken hun voorkeur voor een meer continue produktiestroom door in hun opstelling ten opzichte van intredekampagnes, vakopleidingen etc. De ondernemers pakken alles wat ze aan opdrachten pakken kunnen en zijn bereid opportunistisch te reageren als de arbeidsmarkt knelpunten vormt. Als de werkgevers die knelpunten door een grotere mobiliteit trachtten op te vangen vinden ze de werknemersorganisaties op hun weg. Die willen de pendel beperken door in de CAO lagere maxima vast te leggen voor werktijd inclusief reistijd dan er nu al in zijn opgenomen. Wie zich ooit eens heeft afgevraagd waarom bouwvakkers bij voorkeur in Mercedesen rijden zou steevast van betrokkenen ten antwoord krijgen: 'Rij jij ook twee uur naar je werk en na een dag ploeteren weer twee uur terug; zou je dan niet ook een comfortabele auto willen.' De twaalfurendag is voor menig kleinzoon van de Opsterlandse grondwerker die destijds Domela's aanhang vormde, nog steeds realiteit. De grondwerkers van weleer heten nu bouwvakkers en werken in Lelystad of de kop van Noord Holland. Bouwobjecten in de Amsterdamse Bijlmer zijn bekend om de kakafonie van dialecten waarvan de werknemers zich bedienen.

De ondernemersorganisaties, die in tijden van spanning op de arbeidsmarkt niet ophouden om meer vaklieden te roepen, zijn overigens niet bereid zelf de volledige kosten te dragen van die opleidingen. De overheid moet bijspringen, vinden de ondernemers, die daarmee de grootste verantwoordelijkheid in Den Haag deponeren. Die overheidsverantwoordelijkheid heeft in Den Haag geen hoge prioriteit. Zo nu en dan wordt een injectie gegeven. Zo kwamen de ministers Albada en Beelaerts rond de jaarwisseling '79/'80 elk met f 2 miljoen. op de proppe voor vakopleidingen, bedragen die in maart 1980 reeds voor 90% waren opgesoupeerd.

De enige structurele ingreep in de bouwnijverheid die de overheid dezer dagen

34. Na aanneming van de loonmaatregel voor de tweede helft van 1980 door de Tweede Kamer werd er in augustus doorgepraat over een CAO voor 1980 en 1981. Daarin zou het bedrag van het minimumgarantieloon volgens de bonden rond de 547 gulden moeten komen te liggen.

pleegt is het verbeteren van de structuur van de bouwnijverheid door het aanpakken van koppelbazen en gelegenheidsbieders. Een voorgestelde wijziging van de *koördinatiewet sociale verzekeringen* beoogt de hoofdaannemer aansprakelijk te stellen voor het betalen door onderaannemers van sociale premies en belastingen. De hoofdaannemer die met onderaannemers werkt die niet bonafide zijn, ziet het voordeeltje dat hij door de lagere aanneemprijs ontvangt, als het aan de ontwerpers van het wetsontwerp ligt, later in veelvoud op zijn aanslag voor belasting en premies terug.

Hoofdaannemers zullen niet zo snel geneigd zijn notoire malafide onderaannemers aan te trekken, waarop deze van de markt zullen verdwijnen. In feite wordt door het wetsontwerp het ondernemersrisiko van de hoofdaannemer vergroot. De vakbeweging is sterk voor dit wetsontwerp, de ondernemers verzetten zich er tegen. In het kader van hun verzet tegen dit wetsontwerp doen de ondernemersorganisaties momenteel allerlei tussenvoorstellen. Daarmee beogen zij enerzijds van de nadelige gevolgen van het optreden van koppelbazen af te komen, anderzijds beogen zij het ondernemersrisiko niet verder uit te breiden. Verschillende aannemers hebben intern reeds maatregelen getroffen om te voorkomen dat hun bedrijf in affaires met koppelbazen verwickeld raakt.

Van hun kant brengen de ondernemersorganisaties telkens opnieuw in de CAO-onderhandelingen voorstellen in om de funktiestructuur in de bedrijfstak aanzienlijk te wijzigen. De centrale ondernemersorganisatie AVBB en de lidverenigingen daarvan doen ook alle mogelijke moeite om hun leden — de aangesloten bedrijven — ervan te overtuigen dat het hun morele verplichting is om ook in tijden van slapte op de arbeidsmarkt hun opleidingscapaciteit op peil te houden. Dit lukt in redelijke mate, ook al kan ook de AVBB niet voorkomen dat aangesloten bedrijven hier en daar leerlingbouwplaatsen stilleggen omdat er geen uitzicht bestaat op verkoop van het objekt.

Hoewel de veranderingsinitiatieven, die vooral van de vakbeweging afkomstig zijn, in aanvulling op de beoogde continuïteit in de produktie zeker tot een meer stabiele arbeidsmarktsituatie zouden leiden, moet worden geconstateerd dat het georganiseerde bedrijfsleven vooralsnog geen uitzicht heeft gevonden op die stabielere arbeidsmarkt. De grote kosten die verbetering van de arbeidsomstandigheden en de loonstructuur met zich mee zou brengen, weerhoudt de werkgevers er vooralsnog van veel te doen. De vraag is echter of de gekapitaliseerde voordelen van een veiliger, aantrekkelijker en werkbaarder bedrijfstak niet opwegen tegen de meerkosten die het gevolg zijn van de duiventilarbeidsmarkt van dit moment.

7. Slotbeschouwing; korte termijnbeleid binnen en buiten de bedrijfstak

In de loop van dit artikel zijn een groot aantal verschijnselen, structuren en beleidszaken behandeld. Aan het begin van dat verhaal stond echter de man op de werkplek. Zijn arbeidsgeschiedenis toonde de problemen van de bouw-arbeidsmarkt in een notedop. Die man zat inmiddels met een lage VUT- of WAO-uitkering of — statistisch gezien waarschijnlijker — in een andere bedrijfstak. In beide gevallen is de relatie tussen zijn arbeidsgeschiedenis en de arbeidsmarkt-problematiek vrij voor de hand liggend. Die arbeidsgeschiedenis toont ook legio aanknopingspunten voor ad-hoc oplossingen van arbeidsmarktproblemen. Ad-hoc oplossingen voor de korte termijn. We zien dat ze gevonden zijn en nog te vinden zijn. Scholing en bijscholing bijvoorbeeld, worden terecht belangrijk geacht door overheid, werkgevers en werknemers. Toch zijn dergelijke initiatieven vooral belangrijk voor de korte en niet voor de lange termijn-problemen. Op het vlak van de arbeidsbemiddeling geldt dat voor de verbetering daarvan via de arbeidsbureaus nieuwe stijl. Wat de CAO betreft kan de daarin tegenwoordig opgenomen verplichte vakaturemelding worden genoemd. Ad-hoc beleid dat een relevante maar toch ondergeschikte rol speelt. Werving van nieuw personeel, jong of oud, is daar een goed voorbeeld van. Waarom niet gekeken naar het grote aantal vakbekwame lieden dat de bedrijfstak wegens inkonvenienten in en rond het werk in de afgelopen jaren heeft verlaten? Men koerst op korte termijn successen en pakt problemen aan die buiten de bedrijfstak zelf liggen. Van een meer structurele aanpak van problemen buiten het werk is maar gedeeltelijk, van een structurele aanpak van de problemen binnen het werk is in het geheel geen sprake. En toch liggen juist in de combinatie van beide de sleutels voor een succesvol en sociaal arbeidsmarktbeleid.

Werving, scholing, bijscholing en bemiddeling zijn hooguit van beperkte betekenis als de continuïteit van het bouwvolume niet enigszins in de hand wordt gehouden. Terecht kijken werkgevers en werkgeversorganisaties hierbij al jaren naar de beleidsvoornemens van de (centrale) overheid. Door de jaren heen is het taakstellende deel van het overheidsbouwprogramma, al of niet centraal gekoördineerd, te klein gebleven. Een groei ervan (in aanzet) onder het kabinet-Den Uyl is onder het kabinet-Van Agt voor een groot deel teniet gedaan.

Dit geldt voor de onderdelen van het bouwvolume waarop de overheid direkte invloed heeft, maar ook voor die onderdelen waar die invloed indirect werkt. Bij dat laatste hoeft men niet alleen te denken aan de zo omvangrijke B. & U.-sektor, waaronder de gehele woningsektor valt, maar ook aan de geringe aandacht voor bouwinvesteringen bij subsidiëring van investeringen in heel andere bedrijfstakken. In feite is er sprake van een terugtocht van de overheid. De suggestie lijkt gewettigd dat deze merendeels afzijdige houding, soms verruild voor konjunktuurgevoelige korte-termijn politiek tot grote sociale

kosten voor de bouwnijverheid heeft geleid in de zin van een grote werk-onzekerheid en het daarbij behorend omvangrijke verloop en verlies aan vakmanschap. Periodiek optreden van spanning op de arbeidsmarkt is daar het gevolg van.

Arbeid en arbeidsverhoudingen

Daarmee is één kant van de zaak belicht. Evenzeer van belang is wat er binnen het kader van het op een of ander moment gegeven bouwvolume en gegeven bouwbeleid met de arbeid en met de arbeidsverhoudingen binnen de ondernemingen aan de hand is. Structuur en wijze van bouwen zijn niet erg bevorderlijk voor een continue vermeerdering van zeggenschap voor werknemers in de bouwnijverheid. In de kleine bedrijfjes zijn de traditionele patronale verhoudingen moeilijk te doorbreken, bij de grote maken de sterke arbeidsdeling en de telkens wisselende produktielokaties onderlinge contacten tussen de werknemers vaak moeilijk. Al met al geeft dat de werkgevers een blijvende voorsprong boven de riantie positie die voor de werkgevers sowieso al in het maatschappelijk bestel te ontwaren is. Hoe die voorsprong wordt ingevuld is al eerder in dit artikel aan de orde gekomen.

Liever dan een op het eigen personeel gerichte werkplanning maakt men gebruik van de ontslagmogelijkheden die de bouw-CAO's en het algemeen arbeidsrecht bieden en houdt men met name in de grote bedrijven hooguit een kleine kern van vakbekwame werknemers binnen de poorten in slechtere of koudere tijden. Gaat het beter dan is het hanteren van instrumenten binnen het loongebouw weer populairder dan een structureel beleid. Wie tekort aan mensen heeft koopt ze liever bij de buurman weg voor luttele tientjes, al of niet via een koppelbaas, dan zich te beijveren voor de opbouw van een goed leerlingstelsel voor een toekomstige uitgebreide vaste kern. De lonen zijn soms hoog, maar altijd voor korte tijd en alleen voor de sterksten of meest vakbekwamen.

Zo gezien zijn de meeste werkgevers ook met die hoge lonen op korte termijn goedkoper af. Dat de combinatie van grote geografische mobiliteit (pendel), inkomensonzekerheid en werkonzekerheid met name onder de oudere ongeschoolde zowel als geschoolde werknemer voor veel slachtoffers en verloop zorgt, blijft te vaak uit zicht. Via dezelfde instrumenten, het hanteren van het looninstrument naast een continue selectie van de grote groep losse werknemers, wordt het mogelijk voorbij te gaan aan de sociale kosten van de zwaarte van het werk en het groeiend ongenoegen van de vakman, die in een continu hoog tempo zijn vakmanschap staat in te ruilen voor vijftig gulden extra in de week. De arbeidsmarktproblematiek die in dit artikel centraal staat kan zo ook gezien worden als een gevolg van het ontbreken van voldoende greep van overheid en vakorganisaties op het feitelijk gebeuren binnen de onderneming.

Bijlage I

Vraag en aanbod per provincie, per beroep, april 1979.

	Utr.	Zeel.	N.-H.	Over.	Dr.	Z.-H.	Fr.	Geld.	Gron.	N.-B.	Limb.	Ned.
Timmerl.	96	22	320	82	70	252	89	42	53	55	10	1091
burgerl.	4	4	35	7	8	88	6	17	18	41	10	238
Timmerl.	303	133	249	363	204	599	138	244	182	729	144	3288
woning	16	21	67	53	25	174	31	160	43	430	204	1214
Metselaars	193	133	268	318	89	362	46	286	31	649	213	2588
a	31	26	65	33	22	31	35	110	59	664	289	1467
Beton-	20	3	75	9	14	96	9	41	14	90	74	445
timmerl.	1	6	12	5	14	23	3	24	15	118	189	410
Bouw-	120	9	112	72	23	170	19	57	17	93	34	726
kundigen	20	26	106	54	26	152	25	91	35	262	116	913
Huis-	139	79	225	95	44	198	34	163	88	244	97	1406
schilders	74	17	130	143	73	221	94	186	134	663	246	1981
Woning-	27	10	15	8	8	31	1	10	1	23	2	136
stoffeerders	5	3	10	18	9	33	7	25	6	49	32	197
Beton-	4	—	8	10	—	22	1	4	—	17	4	70
opperlieden	11	7	14	7	2	31	6	20	1	30	19	148
Opportlieden	18	42	26	37	8	95	5	35	7	106	88	467
(metsel)	17	22	29	34	21	106	48	148	73	359	336	1193
Stukadoors	41	—	42	31	15	40	4	28	6	77	21	305
a	10	10	50	63	34	73	22	43	39	303	68	715
Voegers	9	—	2	11	6	11	1	29	—	44	12	125
a	2	3	14	15	21	27	22	39	24	161	57	385
Betonwerkers	21	1	10	5	—	22	—	5	—	10	—	74
a	6	5	31	23	9	57	2	26	16	146	12	353
Totaal	1055	456	1530	1142	510	2105	366	1000	421	2311	744	11640
B. & U.	237	172	665	570	295	1416	375	1074	524	365	2017	11232

Bron:

Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15960, nrs. 1-2, p. 17.