

# De mogelijkheden van de arbeidsorganisatie

A.M. Iwema\*

**A**rbeidsorganisaties kunnen door het aantrekkelijker maken van werk en door het voorkomen en oplossen van arbeidsongeschiktheid in eigen beheer, bijdragen aan de functionele mobiliteit van haar werknemers en aan het terugdringen van inactiviteit. Dergelijke maatregelen op micro-niveau dienen te worden ondersteund door een op de vraagkant van de arbeidsmarkt gericht macro-beleid en door een stelsel van sociale zekerheid dat deelneming aan het arbeidsproces stimuleert.

In het afgelopen decennium is het aantal niet-actieve personen in ons land (verder) toegenomen, een trend die in de jaren zeventig al duidelijk zichtbaar werd<sup>1</sup>. Nu het bepaald niet onwaarschijnlijk meer is dat het aantal niet-actieven rond de eeuwwisseling in een één-op-één-relatie komt te staan met het aantal werkenden, wordt de urgentie van het vinden van doeltreffende oplossingen voor deze problematiek steeds groter. Bijna altijd worden oplossingen op macro- en meso-niveau aangedragen. Omdat deze oplossingen niet het beoogde effect sorteren, wordt steeds meer op micro-niveau gekeken naar de mogelijke bijdragen van arbeidsorganisaties.

In dit artikel worden deze mogelijke bijdragen aan de orde gesteld. Tevens zal de interactie tussen oplossingen op micro- en macro-niveau resp. de werking van het sociale-zekerheidsstelsel ter discussie worden gesteld. Voorafgaand daaraan komt de context waarbinnen arbeidsorganisaties functioneren ter sprake, alsook een aantal relevante ontwikkelingen in deze organisaties en in de maatschappij.

## De economische context

Het functioneren van arbeidsorganisaties kan niet los worden gezien van de economische orde waarbinnen zij opereren. Voor dat functioneren en voor de doelstellingen die een organisatie nastreeft, is de visie van belang die de belangrijkste belanghebbenden ('stakeholders') erop nahouden. Belanghebbenden zijn hier de voor het voortbestaan van een organisatie relevante groeperingen, zoals werknemers, management, aandeelhouders, maatschappelijke groepen, en de politiek. Uiteraard kunnen deze er verschillende visies op nahouden. Zo kan men de arbeidsorganisatie beschouwen als verantwoordelijk voor:

- het voortbrengen van economisch verantwoorde producten en/of diensten;
- het voorzien in maatschappelijk gewenste producten en/of diensten;

- het creëren van werkgelegenheid;
- het bieden van bestaanszekerheid;
- het leveren van een bijdrage aan de ontplooiing van de werknemers.

Binnen onze economische orde ligt de nadruk op de eerste opvatting en zijn de andere opvattingen van ondergeschikte betekenis. 'De' arbeidsorganisatie wordt vooral beschouwd als een doelorganisatie, waarbij economische doelstellingen richtinggevend zijn voor het beleid, zowel in het algemeen als ten aanzien van de factor arbeid.

Het beleid van de organisatie is gericht op het realiseren van deze doelstellingen. Hierbij spelen parameters als effectiviteit, efficiëntie en beheersbaarheid een dominante rol. Met effectiviteit wordt bedoeld op de mate waarin de beoogde doelen door de organisatie worden gerealiseerd. Efficiëntie heeft betrekking op de mate waarin de ingezette produktiemiddelen/inspanningen zich verhouden tot de behaalde resultaten. Beheersbaarheid ten slotte betreft de mate waarin de organisatie op koers weet te blijven in haar streven om de beoogde resultaten te realiseren. Flexibiliteit is daarbij van groot belang.

Deze dominante aandacht voor economische doelen betekent niet dat de maatschappelijke functies die de organisatie kan vervullen geheel uit het oog verloren hoeven te worden. Wel zal men bij de mogelijke bijdrage van arbeidsorganisaties aan de te grote inactiviteit, met deze economische randvoorwaarde rekening dienen te houden.

---

\* De auteur is hoogleraar Strategisch personeelsmanagement aan de Universiteit Twente.

1. Relevant voor dit betoog is met name de stijging van het aantal werklozen, het ziekteverzuim en het aantal arbeidsongeschikten. We laten hier de groei van het aantal mensen dat inmiddels gebruikt maakt van de AOW, bijstand en sociale werkvoorziening, alsook het toegenomen aantal jongeren dat langer onderwijs volgt, buiten beschouwing.

## Ontwikkelingen in arbeidsorganisaties

In het afgelopen decennium zijn veel arbeidsorganisaties met ingrijpende veranderingen geconfronteerd. Toenemende concurrentie heeft hen gedwongen om zich te concentreren op kernactiviteiten. I.p.v. de vroegere produktgerichtheid werd een vergrote markt oriëntatie vereist. Dit vraagt om flexibiliteit en kwaliteit. Flexibiliteit in de zin van tijdige en snelle aanpassing aan veranderende omstandigheden en wisselende marktbehoeften. Kwaliteit in de zin van kwaliteitsdenken en -handelen tijdens alle fasen van het productieproces en op alle organisatorische niveaus.

Daarnaast is het instrument van de efficiëntie min of meer herondekt. Kostbare stafafdelingen worden afgebouwd, voormalige stafactiviteiten zijn opgenomen in de lijnverantwoordelijkheid en managementlagen zijn weggesneden vanwege hun vertragende werking en onduidelijke toegevoegde waarde. Organisaties zijn ingedeeld in kleinere, overzichtelijkere eenheden met een eigen verantwoordelijkheid. Decentralisatie van de uitvoering zal het ondernemerschap stimuleren, de werknemers motiveren en de bedrijfsresultaten ten goede komen, zo is de achterliggende gedachte. Toenemend gebruik van nieuwe technologie is hierbij voor bijna iedere organisatie vanzelfsprekend geworden, en van ingrijpende betekenis voor de omvang en de aard van het werk.

Vooreen deel zijn deze ontwikkelingen de oorzaak van de stijging van het aantal niet-actieven. Daarnaast moeten discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, mede door het gebruik van nieuwe technologie, alsook de verdere uitbouw van het sociale-zekerheidsstelsel tot de oorzaken gerekend worden.

## Maatschappelijke ontwikkelingen

Een verdere oorzaak is te vinden in de veranderingen die in de normen en waarden ten aanzien van 'werken' zijn ontstaan. Dit zogenaamde arbeidsethos is in de loop der jaren verminderd, in die zin dat de oriëntatie ten opzichte van werken minder sterk is geworden. Door de toegenomen individualisering, de vermindering van het aantal werkende jongeren als gevolg van langere onderwijstrajecten en de mondiger en hoger opgeleide werknemers die de arbeidsmarkt betreden, zijn de eisen die aan werken worden gesteld explicieter geworden. Gelijktijdig is de appreciatie voor vrije tijd (en daarmee voor andere terreinen dan werk) gestegen. Het veranderde arbeidsethos weerspiegelt zich in het min of meer normaal vinden van verschijnselen als:

- meer en langere vakanties;
- de gedaalde arbeidstijd;
- het gebruik van vut-regelingen;
- het toegenomen (ziekte-)verzuim;
- de geringere animo van werklozen/arbeidsongeschikten om werk te accepteren dat niet helemaal 'passend' is qua inhoud en/of beloning;
- de kritiek resp. de 'afgunst' op gebruik en misbruik van de sociale zekerheid;
- de groei van de arbeidsongeschiktheid.

Bovengenoemde ontwikkelingen in arbeidsorganisaties en in de maatschappij hebben de balans tussen vraag en aanbod ernstig verstoord, zowel aan organisatiezijde als aan die van de (potentiële) werknemer. De behoefte van organisaties aan multi-inzetbare werknemers sluit onvoldoende aan bij de wensen aan aanbodzijde. De resulterende inactiviteit wordt versterkt door de vigerende keuzevrijheid van het (niet-actieve) individu ten aanzien van scholing en passend werk. Ook de garanties die het sociale-zekerheidsstelsel biedt, en daarmee het ontbreken van de financiële noodzaak om beschikbaar werk te accepteren, speelt om dit kader een belangrijke rol.

## Bijdrage individuele arbeidsorganisatie

Gegeven de eerdergenoemde ontwikkelingen waarmee organisaties worden geconfronteerd en de economische context waarbinnen zij opereren, zullen zij alert moeten omgaan met alle voor de organisatie relevante produktiefactoren, of dat nu de geldmiddelen, de machines (technologie), de methoden (structuur, procedures, regelingen) of de mensen zijn. Organisaties moeten beweeglijk zijn om de continuïteit te waarborgen. Het aanpassingsvermogen van een organisatie staat of valt met de flexibiliteit en de functionele mobiliteit van haar werknemers. Een organisatie dient de voorwaarden te scheppen die een optimale benutting van het menselijk potentieel mogelijk maken.

### *Wensen organisatie en werknemer*

Met de organisatiedoelstellingen als uitgangspunt zal er voortdurend een optimale balans moeten worden gecreëerd tussen de eisen en mogelijkheden van de organisatie en die van de individuele medewerker. Het aanbod aan opleiding, ervaring en vaardigheden van de werknemer moet aansluiten op de vraag van de organisatie naar voor de organisatiedoelen benodigde kennis en vaardigheden. Evenzo zullen de opvattingen, waarden en persoonlijkheid van de medewerker moeten passen bij de cultuur van de organisatie. En ten slotte zullen de ontwikkelings- en loopbaanmogelijkheden die een organisatie heeft te bieden, moeten aansluiten bij de verwachtingen, wensen en behoeften van medewerkers. In deze optiek ligt de verantwoordelijkheid voor het vinden van een goede balans overigens evenzeer bij de individuele werknemer.

### *Preventie door betrokkenheid en motivatie*

In dit kader kunnen individuele arbeidsorganisaties een bijdrage leveren aan de problemaik rond het grote aantal niet-actieven. Allereerst kunnen zij een preventief beleid voeren, gericht op het voorkomen resp. beperken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Hiertoe staan hen diverse instrumenten ter beschikking bij de sturing van de personele stromen in, door en uit de organisatie.

Door de organisatie van het werk aan te passen, waarbij ruimte geschapen wordt voor handelingsvrijheid, multi-inzetbaarheid en (actieve) ontwikkelingsmogelijkheden voor de werknemers, kan de animo tot het verrichten van arbeid toenemen. Door taken

te bundelen in overzichtelijke organisatie-eenheden met een duidelijke taakstelling en interne structuur waarin het aantal hiërarchische niveaus tot een minimum beperkt blijft, wordt de organisatie in staat gesteld slagvaardiger te reageren op veranderingen. Tegelijkertijd kunnen de menselijke talenten en capaciteiten vollediger benut worden en wordt een hogere motivatie bij de werknemers bewerkstelligd.

In het verlengde hiervan ligt een herbezinning op de gangbare managementpraktijken. Door de formele gezagshierarchie te vervangen door een stijl van management waarin open overleg tussen managers en medewerkers overheerst, zal de betrokkenheid bij het werk en bij de organisatie worden gestimuleerd.

Naast een aantrekkelijke werkinhoud en goede arbeidsverhoudingen zijn de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden van belang voor de motivatie en het welbevinden van werknemers, en daarmee voor het reduceren resp. voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

In enkele (met name grote) ondernemingen is een dergelijk integraal beleid rond de factor arbeid inmiddels in gang gezet. In veel andere organisaties wordt systematischer dan vroeger aandacht besteed aan veiligheid, gezondheid en welzijn (in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet) en aan ziekteverzuimbestrijding en -beheersing. Over het algemeen is de aanpak echter nog te fragmentarisch om voldoende resultaat op te leveren.

#### *Aantrekkelijk werk voor niet-actieven*

In de tweede plaats kunnen individuele arbeidsorganisaties een rol spelen bij het aantrekkelijk maken van werken voor de niet-actieven. Ook hier is een plezierige werkomgeving van groot belang. Een organisatie die bekend staat als een goede werkgever is immers beter in staat goede medewerkers aan te trekken en te behouden dan een minder goed bekende staande collega-organisatie.

Bij het weer aantrekkelijk maken van werken boven niet-werken mag het belang van de financiële prikkel niet uit het oog verloren worden. De individuele organisatie heeft hierop invloed door het bieden van goede arbeidsvoorwaarden (met name ook in de secundaire en tertiaire sfeer). Voor niet-actieven zullen deze goede arbeidsvoorwaarden in veel gevallen alleen voldoende stimulerend zijn als zij zich qua hoogte en inhoud voldoende onderscheiden van de genoten sociale voorziening. Met andere woorden, het moet ook financieel weer aantrekkelijk worden om te gaan werken en uitkeringen mogen daarvoor geen belemmerende factor vormen. Hier komen we in het vervolg nog op terug.

#### *Verantwoordelijkheid op micro-niveau*

In de derde plaats zou de verantwoordelijkheid ingeval van onverhoopt ziekteverzuim en met name bij arbeidsongeschiktheid meer dan nu het geval is bij de individuele organisatie en bij de betreffende werknemer moeten komen te liggen. In het huidige systeem wordt de oplossing van het probleem uitbesteed. Om de verantwoordelijkheid weer binnen de eigen organisatie en bij het betrokken individu te leggen, zou overwogen kunnen worden om organisaties te ver-

plichten (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt geworden medewerkers in dienst te houden resp. verantwoordelijk te stellen voor het vinden van een functie elders. Immers, van de volledig arbeidsongeschiktverklaarden is een deel nog zeer wel in staat werk van een ander niveau of binnen een andere werkomgeving te verrichten.

De verantwoordelijkheid voor het verwerven van een andere functie of werkkring ligt evenwel niet alleen bij de organisatie, maar ook bij het betrokken individu. Een dergelijke verantwoordelijkheid omvat plichten in de zin van het meewerken aan omscholing en/of het accepteren van werk dat qua aard of niveau niet geheel vergelijkbaar is met het vroegere werk. Het begrip 'passende arbeid' zou door de betrokkene wel eens een stuk ruimer kunnen worden geïnterpreteerd indien hijzelf verantwoordelijk wordt gesteld voor het vinden van oplossingen en indien er een economische noodzaak resp. financiële prikkel is om ander werk te vinden.

#### **Maatregelen op macro-niveau**

In hoeverre mag van maatregelen op macro-niveau een stimulerende respectievelijk restrictieve werking richting individuele arbeidsorganisatie worden verwacht? Deze maatregelen die in het recente verleden geacht werden het grote aantal niet-actieven te kunnen verminderen, zijn globaal in vier categorieën in te delen.

#### *Herverdeling van werk*

In de eerste plaats wordt gepleit voor herverdeling van het werk, onder andere via (verdere) arbeidsduurverkortingen en het creëren van deeltijdbanen. Gegeven de ervaringen in de jaren tachtig met (collectieve) arbeidsduurverkortingen, zijn de resultaten die hiervan te verwachten zijn weinig hoopgevend: arbeidsduurverkortingen heeft een te verwaarlozen aantal extra arbeidsplaatsen opgeleverd. Daarbij komt dat arbeidsduurverkortingen een dure oplossing is die de concurrentiepositie van het bedrijfsleven aantast.

Van het creëren van deeltijdbanen mag in de sfeer van werkgelegenheidstoename meer resultaat worden verwacht. De praktijk heeft hier echter geleerd dat dit maar voor een relatief gering aantal functies mogelijk is en geen wezenlijke oplossing betekent voor de bestaande uitkeringsgerechtigden: met name (herintredende) vrouwen en jongeren maken hiervan gebruik. Dit neemt niet weg dat deeltijdarbeid een zinvol instrument is om de (toekomstige) arbeidsparticipatie te stimuleren.

#### *Specifiek arbeidsmarktbeleid*

In de tweede plaats wordt veel verwacht van specifiek en gericht arbeidsmarktbeleid, zoals stimulerings- en subsidiemaatregelen van overheidswege in de sfeer van loonkostensuppletie, sociale-lastenreductie, werkervaringsprojecten, jeugdwerkgarantieplan, her- en bijscholingsmogelijkheden, en decentrale tripartite arbeidsbemiddeling. Indien veel uitkeringsgerechtigden daardoor in staat zouden blijken een baan te verwerven, dan zijn dergelijke maatregelen het verdere overwegen waard. Zij betekenen echter in eer-

ste instantie dat er extra geld beschikbaar moet komen dat pas op langere termijn (mogelijk) rendeert.

Tot nog toe is gebleken dat de meeste van deze maatregelen maar in zeer beperkte mate het beoogde resultaat hebben. Individuele werkgevers maken in veel geringere mate dan was verwacht gebruik van de subsidiemogelijkheden vanwege de tijdrovende administratieve verplichtingen en de gevraagde verantwoording. De procedures die de subsidiemogelijkheden vergezellen, staan haaks op de parameters effectiviteit, efficiëntie en beheersbaarheid die de organisatie hanteert.

Daarbij komt dat het 'straf'-karakter dat uit bepaalde maatregelen spreekt, evenmin een stimulans in de goede richting vormt. Door het belonen van goed gedrag kan meer resultaat geboekt worden. Zo zou het billijk zijn om arbeidsorganisaties die arbeidsongeschiktheid weten te voorkomen, te belonen in plaats van de bonus-malusregeling die werkgevers alleen maar terughoudend maakt voor het in dienst nemen van zwakkere groepen.

Tegelijkertijd laat het niet-verplichtende karakter van de meeste regelingen aan de individuele uitkeringsgerechtigden de vrijheid werk of werkervaringsplaatsen te weigeren of scholingsmogelijkheden te kiezen die niet direct zicht op werk bieden. De protesten tegen recentelijk geopperde ideeën over zogenaamde werkverschaffingsprojecten spreken in dit verband voor zichzelf. Ook van deze maatregelen is dus slechts een gering aanvullend effect te verwachten, zolang zij niet aansluiten op de praktijk van het ondernemen en zolang zij een vrijblijvend karakter richting werknemer blijven houden.

#### *Uitbreiding werkgelegenheid*

In de derde plaats wordt uitbreiding van de werkgelegenheid bepleit. Zolang deze uitbreiding met name in de collectieve sector tot stand komt, leidt dit alleen maar tot hogere lasten. Alleen werkgelegenheids-groei in de marktsector biedt soelaas; hieruit moet uiteindelijk de collectieve sector gefinancierd worden. Gegeven de verwachte recessie, met negatieve groeicijfers, krimpende consumptie en afnemende industriële productie valt van de grote ondernemingen op korte termijn weinig te verwachten. De hoop beperkt zich dan tot het midden- en kleinbedrijf en de (zakelijke) dienstverlening, waar nog wel groei te verwachten is, maar waarbij bedacht dient te worden dat deze zich terughoudend zullen opstellen zolang de onnodig gedetailleerde regelgeving in stand blijft.

#### *Verlaging loonkosten*

In de vierde plaats wordt de oplossing gezocht in verlaging van de prijs van de arbeid van laaggeschoolden. Of dit een grotere arbeidsparticipatie tot gevolg zal hebben, is de vraag. Voor de laaggeschoolde uitkeringsgerechtigde zal een lager loon bepaald geen prikkel vormen om werk te accepteren, zolang het verschil met de genoten uitkering niet substantieel is.

### **De sociale zekerheid**

Maatregelen op micro- en macroniveau gericht op het bestrijden van inactiviteit, zullen onvoldoende ef-

fect hebben wanneer niet gelijktijdig het systeem van de sociale zekerheid fundamenteel wordt gewijzigd. Eens zo eenvoudig begonnen is het inmiddels uitgegroeid tot een onoverzichtelijke lappendeken van regelingen met weinig onderlinge consistentie, op onderdelen onuitvoerbaar en gevoelig voor fraude. In plaats van korte termijn ad hoc-aanpassingen, is een bezinning op het gehele systeem met oplossingen voor de langere termijn te prefereren. Voor de sociale zekerheid die met arbeid te maken heeft, kan daarbij aan de volgende uitgangspunten worden gedacht: eenvoud, billijkheid en betaalbaarheid; participatiebevorderend, en aansluitend op de ontwikkelingen binnen Europa. Daarbij dienen de perceptiekosten en de fraudegevoeligheid te worden geminimaliseerd.

Dit zou tot de volgende uitwerking kunnen leiden:

- uitkeringen hebben een tijdelijk karakter;
- zij zijn bedoeld om een periode van niet- kunnen werken te overbruggen;
- zij zijn toereikend om te voorzien in de basislevensbehoeften;
- zij zijn voor ieder even groot;
- het recht op een dergelijke basisuitkering geldt alleen indien men vijf jaar voorafgaand aan de niet-actieve periode heeft gewerkt;
- via individuele bijverzekering kan de basisuitkering naar behoefte worden verhoogd;
- de particuliere verzekeraars worden belast met de uitvoering van de bijverzekering;
- een goed administratief (controle-)systeem, met verbindingen tussen werkgevers, belastingdienst, en uitkeringsinstanties.

### **Samenvatting**

Van individuele arbeidsorganisatie kan een bijdrage verwacht worden voor het oplossen van de problematiek rond het grote aantal niet-actieven in onze maatschappij. De economische context waarbinnen organisaties opereren vormt hierbij evenwel een randvoorwaarde.

De bijdrage ligt op drie terreinen: preventief beleid ter beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid; vergroting van de aantrekkelijkheid van werk en werken, ook voor niet-actieven, en meer verantwoordelijkheid voor ontstane arbeidsongeschiktheid bij organisatie en betrokken werknemer.

Maatregelen op macro-niveau dienen aan te sluiten op de praktijk van het ondernemen en dienen deze te ondersteunen. De effectiviteit van maatregelen op micro- en macro-niveau zal evenwel in belangrijke mate bepaald worden door een herziening van het sociale zekerheidsstelsel. Werken moet weer aantrekkelijk en lonend worden. Actieven en niet-actieven zullen zich sterker bewust moeten worden van hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van werk, scholing en gezondheid.

Slechts via een dergelijk op elkaar aansluitend en elkaar versterkend driesporenbeleid mag handhaving resp. bevordering van de toekomstige arbeidsparticipatie verwacht worden.

**Agnes Iwema**