

Flexibele arbeid en de Rotterdamse haven

P.F. van der Heijden en J.A. Kamps*

De vraag naar flexibele arbeidsvormen neemt sterk toe. Daardoor zal op termijn een driedeling van de arbeidsmarkt ontstaan in vaste werknemers, gedetacheerd personeel en uitzendkrachten. Om een dergelijk veranderingsproces goed te laten verlopen, kan de overheid niet altijd met deregulering volstaan. Soms is actiever optreden wenselijk. Dit geldt bij voorbeeld voor de Rotterdamse haven.

Het dilemma: flexibiliteit vs zekerheid

In menig handboek voor de moderne manager en op talloze congressen wordt de boodschap van de flexibiliteit uitgedragen. Bedrijven moeten licht en flexibel zijn om te kunnen inspelen op snel veranderende consumentenvoorkeuren, steeds korter wordende levenscycli van produkten, en toenemende nationale en internationale concurrentie.

Flexibiliteit lijkt de status van Haarlemmerolie te hebben gekregen, die goed is voor alle bedrijfskwalen. De receptuur heeft zowel betrekking op de interne als de externe organisatie. Intern moeten de werknemers op uiteenlopende tijden beschikbaar zijn. Er moet worden gewerkt als het productieproces daarom vraagt. Tevens wordt van de werknemer verwacht dat hij in verschillende functies inzetbaar is. Extern moet worden gewerkt met specialisten, uitzend- en oproepkrachten die van buiten af worden ingehuurd. Er worden zelfs complete diensten (catering, schoonmaak, beveiliging) aan derden uitbesteed. Zo ontstaat het beeld van de onderneming als duiventil, met in- en uitvliegende werknemers.

De realiteit is vooralsnog anders. Aan de aanbodzijde regeert nog steeds de vaste arbeidsovereenkomst als het hoogst bereikbare en nastrevenswaardige. Ongeveer 70% van de werknemers is in het gelukkige bezit van een vaste, 'full time' arbeidsovereenkomst¹. Werktijden, feestdagen en atv-dagen zijn keurig vastgelegd, evenals de (strikte) condities waaronder mag worden overgewerkt. Er wordt 38 uur per week gewerkt, van maandag tot en met vrijdag, en dit gedurende 48 weken per jaar. Natuurlijk, de uitzendarbeid floreert in Nederland, maar als 'next best' voor de vaste dienst.

Tussen droom en daad

Hoe konden flexibilisering van de vraag naar arbeid en standaardisering van het aanbod zo ver uit elkaar

groeien? Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven.

In de eerste plaats is er de behoefte aan inkomens- en rechtszekerheid. Deze inkomenszekerheid wordt voornamelijk verkregen bij een vast dienstverband. In de tweede plaats onderhandelen de sociale partners over collectiviteiten, en zoeken daarbij naar de grootste gemene deler. Standaardisatie van de arbeidsvoorwaarden is hiervan het gevolg. In de derde plaats zorgt de overheid voor algemeen-verbindend-verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten. Ten slotte worden specifieke punten door wet- en regelgeving beheerst. Te denken is aan de Arbeidswet 1919, die de werktijden en overwerkvergunningen reguleert, de 1.200 (!) bepalingen van de ARBO-regelgeving, de ontslagwetgeving enz.

Een kentering op komst?

Inmiddels zijn er tekenen van een kentering, die flexibilisering en standaardisering dichter bij elkaar brengt. Ten eerste wint langzaam maar zeker de detachingsformule aan populariteit. Werknemers zijn in vaste dienst bij een gespecialiseerde dienstverlener en worden vervolgens op tijdelijke basis uitgeleend aan (gedetacheerd bij) inlenende bedrijven. Het aardige van deze formule is dat zij de wens tot inkomens- en rechtszekerheid aan de aanbodkant, en flexibiliteit aan de vraagkant verenigt.

Ten tweede lijkt de trend van voortdurende uitbreiding van collectieve arbeidsovereenkomsten tot gedetailleerde draaiboeken te worden afgezwakt. Een cao krijgt meer het karakter van een raamwerk, dat binnen de bedrijven verder moet worden inge-

* De auteurs zijn resp. hoogleraar/directeur aan het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Bureau voor Economische Argumentatie. 1. W. Albeda en J.A. Kamps, Het primaat van de flexibiliteit, *Jaarverslag START 1991*.

vuld. De rol van de ondernemingsraad zal daarbij evenredig moeten toenemen.

Ten derde worden er vraagtekens gezet bij de wenselijkheid van de algemeen-verbindendverklaring (avv) van de arbeidsovereenkomst. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in zijn recente nota *Meer werk, weer werk* onomwonden de avv ter discussie: "Over het algemeen verbindend verklaren zal het kabinet op korte termijn fundamenteel van gedachten wisselen aan de hand van een door de Minister van SZW uit te brengen beleidsnota. Daarin zal de invloed van toepassing van het avv-instrumentarium op de participatiedoelstelling aan de orde worden gesteld"².

Ten vierde wordt in deze nota ook het mogelijk verstarrende effect van de loonstructuren, schaalindelingen en secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden binnen een bedrijfstak ter discussie gesteld. Het ontslagrecht wordt versoepeld, de arbeidstijden geflexibiliseerd en de ARBO-besluiten vereenvoudigd.

Ten slotte is de nota van het ministerie bepaald revolutionair in zijn overige voorstellen. De maximale uitzendtermijn voor uitzendkrachten komt te vervallen, toetreding tot de markt voor uitzend- en bemiddelingsbedrijven wordt vrij gegeven en de betrokkenheid van de overheid bij de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten verdwijnt. Kortom, het handboek voor de manager door de minister vertaald.

Naar flexibeler arbeidsrelaties

Door deze ontwikkelingen kan de arbeidsmarkt in belangrijke mate veranderen. Aan de vraagkant is de behoefte aan meer flexibiliteit evident. Door bovengeschetste deregulerings-tendensen kan ook meer flexibiliteit aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt ontstaan. Hierdoor is een ontwikkeling zichtbaar naar een gedifferentieerd stelsel van arbeidsovereenkomsten³.

Ten eerste zal er een kleine groep van hooggeschoolde en veelgevraagde werknemers ontstaan, die een vaste band met de 'eigen' onderneming hebben. Zij kunnen uitstekend voor hun eigen zaken zorgen en hebben aan collectieve belangenbehartiging minder behoefte. Daarnaast is er een grote groep van 'flexwerkers'. Binnen deze groep heeft het gedetacheerd personeel de sterkste positie: zij hebben een vaste arbeidsovereenkomst met het detacherende bedrijf. Maar zij werken onder wisselende condities in diverse bedrijfstakken, waarop hun arbeidsovereenkomst niet toegesneden is. Ook medezeggenschap in de bedrijven waar zij werken, ontbreekt.

Dan zijn er de uitzendkrachten, die door een eigen cao worden beschermd maar de inkomenszekerheid missen.

Ten slotte is er een groeiende groep van oproepkrachten, waarop de bescherming van een arbeidsovereenkomst niet van toepassing is.

De keerzijde van de medaille

De arbeidsmarkt van de nabije toekomst wordt door een sterke liberalisering, flexibilisering en segmentering gekenmerkt. Al deze veranderingen vereisen in-

grijpende en vaak pijnlijke aanpassingen van werkgevers en werknemers. Flexibilisering van arbeid kan voor werknemers immers een bedreiging vormen voor de rechts- en inkomenszekerheid. Voor werkgevers kan flexibilisering gepaard gaan met verlies van geschoold en deskundig personeel. Ondernemers moeten hoge opleidingskosten betalen om het kernpersoneel breder inzetbaar te maken.

Daarnaast zullen de afdelingen personeelszaken steeds meer maatwerk moeten leveren ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Voor een 'verstandige inkoop' van gedetacheerde specialisten en flexarbeid op de arbeidsmarkt zal deskundigheid aangetrokken en ontwikkeld moeten worden. Werkgevers en werknemers beseffen echter steeds meer dat meedoen aan de beschreven ontwikkelingen onvermijdelijk is om in de internationale concurrentiestrijd te overleven. In toenemende mate werken sociale partners in de bedrijfstakken dan ook aan een aanvaardbaar evenwicht tussen gevraagde flexibiliteit aan de vraagkant en inkomens- en rechtszekerheid aan de aanbodkant.

Actieve overheid

Is deregulering alleen voldoende? In de nota *Meer werk, weer werk* kiest de overheid voor vergaande flexibilisering van de arbeidsrelaties. De vraag is echter of alleen een passief deregulerend beleid voldoende is. In een aantal gevallen zal ook een actieve ondersteuning nodig zijn. Voor deze ondersteuning heeft de overheid twee motieven:

- een offensief motief. Door financiële ondersteuning helpt de overheid bedrijven en werknemers met de noodzakelijke investeringen in nieuwe arbeidssystemen. Het gaat hier dus om tijdelijke, faciliterende maatregelen. Deze ondersteuning om het veranderingsproces te vergemakkelijken, kan vergeleken worden met de grote sommen geld die beschikbaar gesteld worden voor de noodzakelijke modernisering van onze industrie. Het gaat nu echter niet om moderne produktiesystemen, maar om nieuwe arbeidssystemen die voor bedrijfstakken nodig zijn om de concurrentieslag aan te gaan;
- in een aantal gevallen zal er ook sprake zijn van een meer defensief motief. Door flexibilisering kun je voorkomen dat in tijden van conjuncturele neergang personeel moet worden ontslagen. Daarmee zouden belangrijke kennis en ervaring verloren gaan. Flexibilisering kan ervoor zorgen dat personeel in de bedrijfstak blijft, maar tijdelijk elders wordt ingezet.

De onderstaande casus is hiervan een voorbeeld.

2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Meer werk, weer werk. Bouwstenen voor de versterking van het werkgelegenheidsbeleid*, Tweede Kamer, 1993-1994, 23 406, nr.1, blz. 15.

3. W. Albeda en J.A. Kamps, op.cit.

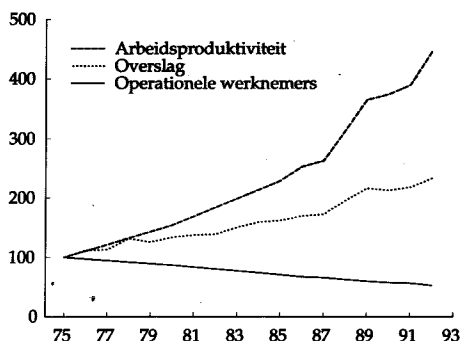
De Rotterdamse haven: de praktijk

De Rotterdamse haven kan dienen als voorbeeld van de veranderende opvattingen over flexibele arbeid. Niet alleen is de haven trendsetend op het gebied van flexibeler arbeidsrelaties en de veranderende rol van sociale partners, maar ook laat zij het belang van een actieve overheid zien.

Wat is er aan de hand in de Rotterdamse haven? De Rotterdamse overslagbedrijven hebben sinds jaar en dag een sterke behoefte aan een flexibele inzet van personeel. Deze behoefte vloeit vooral voort uit de aard van het productieproces. Schepen moeten op wisselende en doorgaans onvoorspelbare tijden worden gelost en geladen. Het ligt voor de hand om door middel van een gemeenschappelijke personeels-pool invulling te geven aan de noodzaak tot een flexibele arbeidsinzet voor de bedrijven in de overslagsector in het Rijnmondgebied. Al sinds 1919 kent de Rotterdamse haven een soort arbeidspool waaruit havenwerkgevers tijdens piekuren kunnen putten. Sinds 1968 functioneert de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven (SHB) als zodanig. De SHB telt 1.420 werknemers (van de in totaal 7.600 werknemers in de Rotterdamse overslag), die bij de SHB een vaste arbeidsovereenkomst hebben. Indien de afzonderlijke havenbedrijven tijdens piekuren behoefte hebben aan extra personeel dan detacheert de SHB haar personeel bij deze bedrijven. Hierdoor worden rechts- en inkomenszekerheid (door middel van een vaste arbeidsovereenkomst) gecombineerd met flexibiliteit. De inlenende havenbedrijven betalen aan de SHB voor de gedetacheerde werknemers een bedrag per gewerkte periode. Indien er voor de werknemers van de SHB-pool tijdelijk geen werk is bij een van de havenbedrijven (de zogenaamde leegloop), dan is hun salaris verzekerd door:

- de z.g. garanderende bedrijven, die garant staan voor een deel van de personeelskosten van de werknemers van de SHB. In ruil voor deze financieringsverplichting hebben deze bedrijven een voorkeursrecht bij de toewijzing van werknemers;
- het Algemene Werkloosheidsfonds (AWF). Wanneer er voor de SHB's tijdelijk geen werk is, wordt het salaris voor circa veertig procent aangevuld vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Deze bijdrage is gebaseerd op de zogenaamde havenbijdrageregeling in de Werkloosheidswet.

Figuur 1.
Ontwikkeling
arbeidsproduktiviteit, over-
slag en werkge-
legenheid in de
non-bulksector,
1975 = 100



Bron: Haveninformatiebank, Gemeentelijk Havenbedrijf

Ontwikkelingen in de haven

Sinds de oprichting van de havenpool in 1968 is het decor van de haven sterk veranderd. Schaalvergroting in de haven, vergaande mechanisatie, automatisering en containerisatie hebben enerzijds geleid tot een sterke inkrimping van de werkgelegenheid. De operationele werkgelegenheid (het aantal havenarbeiders) is nagenoeg gehalveerd: van 14.600 in 1975 tot 7.600 in 1992. Anderzijds is de arbeidsproductiviteit sterk toegenomen (zie figuur 1). De arbeidsproductiviteit in de non-bulksector (roll on/roll off, containers en flats en traditioneel stukgoed) is in de periode 1975-1992 meer dan verviervoudigd. (Arbeidsproductiviteit is hier gedefinieerd als het aantal overgeslagen ton goederen per havenarbeider per jaar.) Bedroeg in 1975 de gemiddelde goederenoverslag circa 1.900 ton per havenarbeider, in 1992 was deze gestegen tot zo'n 8.400 ton. De totale overslag in de non-bulksector is in de genoemde periode gestegen van 27 naar 64 miljoen ton.

Als gevolg van de veranderde marktstructuur in de overslagsector is de werkgelegenheid bij de overslagbedrijven en de SHB de laatste jaren sterk onder druk komen te staan. In de havenpool is door de teruglopende werkgelegenheid sprake van een omvangrijke leegloop, die in 1992 18% bedroeg. Daarmee steeg ook de bijdrage van het AWF van f 4 mln. in 1991 tot f 9,3 mln. in 1992. De leegloopkosten voor de garanderende bedrijven bedroegen in dat laatste jaar bijna f 12 mln.

Toenemende behoefte aan flexibiliteit

De ontwikkelingen in de haven hebben hun weerslag op de gevraagde flexibiliteit van het personeelsbestand en dus op de vormgeving van de SHB-havenpool. De veranderende eisen kunnen als volgt worden samengevat.

1. Interne flexibiliteit

Om kostenbesparingen te realiseren, is de behoefte aan naar functie flexibel inzetbaar personeel sterk toegenomen. De ontwikkeling naar combi-functies is in een stroomversnelling geraakt. Het verrichten van eenvoudige technische werkzaamheden wordt gecombineerd met machinebedienende functies. Zo kunnen bij voorbeeld siorwerkzaamheden en het besturen van een lichte vorkheftruck binnen één functie worden gecombineerd.

2. Externe flexibiliteit

Tevens blijft de vraag naar extern inzetbaar personeel bestaan. De aard van deze vraag verandert echter sterk⁴:

- pieken en dalen in het aanbod blijven bestaan, waardoor een poolvoorziening noodzakelijk blijft. Echter, de overslagbedrijven hebben behoefte aan andere poolkrachten dan tien jaar geleden. Het accent is verlegd van fysieke functies (sjorders en

4. Gebaseerd op Bureau voor Economische Argumentatie, *Poolarbeid in de Rotterdamse haven; een marktstudie*, Hoofddorp, september 1993.

dergelijke) naar machinebedienende functies (kraanmachinisten en vorkheftruckchauffeurs). Het is de opgave van de SHB om deze haven-specifieke vakmensen door middel van scholing te kunnen blijven leveren. Daarbij past een detachingsconstructie: op basis van vaste arbeids-overeenkomsten worden werknemers tot het gevraagde niveau van vakmanschap opgeleid en aan de bedrijven ter beschikking gesteld; daarnaast is er vraag naar eenvoudige hand- en spandiensten die op tijdelijke basis kunnen worden ingehuurd. Deze diensten betreffen bij voorbeeld het stapelen en sjouwen van goederen in magazijnen. Omdat vakmanschap in dit segment minder belangrijk is, zou de uitzendformule kunnen worden toegepast. Dit betekent dat aan dit segment hogere eisen betreffende de flexibiliteit en lagere eisen wat betreft de opleiding van de arbeidskrachten worden gesteld. Het achterliggende contract met de uitzendkracht zou met dat van de gedetacheerde havenwerknemer kunnen verschillen.

Bij de detachingspool van vakmensen is sprake van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Bij de uitzendpool ligt het voor de hand met een uitzendovereenkomst te werken die het risico van leegloop bij de werknemer legt. Uiteraard is de tariefstelling in beide segmenten (detachering en uitzending) ook verschillend: hoger bij detachering en lager bij uitzending.

Het probleem van de toenemende leegloop vergt dat de havenpool zich ook flexibeler moet gaan tonen in het bewerken van nieuwe afzetmarkten voor flexibel personeel. Dit betekent dat werknemers van de havenpool bereid zijn in andere sectoren te werken en te concurreren met bij voorbeeld het uitzendwezen.

Hier liggen twee opties open. Vanwege de haven-specifieke kennis over bij voorbeeld veiligheid en arbeidsomstandigheden ligt het voor de hand om de werkzaamheden naar andere havens uit te breiden. Gedacht wordt aan werkzaamheden in de Vlissingse en Moerdijkse overslagsector. Daarnaast zouden de werknemers van de SHB ook magazijn- of machinebesturende werkzaamheden in de chemie, de wegenbouw, de distributie, transport- of groot- en tussenhandel kunnen verrichten.

De rol van de sociale partners

De vereiste vergroting van de interne en externe flexibiliteit is geen proces dat zonder slag of stoot verloopt. Werkgevers en werknemers beseffen dat flexibilisering in de haven noodzakelijk is uit het oogpunt van de concurrentiepositie en kostenbesparing. Alleen zo kan worden voorkomen dat duur opgeleide werknemers in de overslagsector op straat komen te staan en opgebouwde havenexpertise verloren gaat. Het is niet reëel om te verwachten dat dergelijke aanpassingen snel en pijnloos kunnen gaan. De ontwikkeling naar meer flexibilisering in de Rotterdamse haven is dan ook een proces van veel overleg, concessies van zowel werkgevers- als werknemerskant en langzame maar wel zekere vooruitgang.

De afsluiting van het zogenoemde *Masterplan* in het najaar van 1989, toont de bereidheid van sociale partners om de moeizame maar noodzakelijke weg van flexibilisering in te slaan. In dit Masterplan zijn afspraken vastgelegd tussen werkgevers en werknemers om de dalende personeelsbehoefte in de Rotterdamse haven zo goed mogelijk op te vangen. Dit betekent dat van de werknemers een aanzienlijk grotere interne flexibiliteit wordt gevraagd. Dit komt tot uiting in flexibele werkroosters, het creëren van combi-functies en 'education permanente' voor het operationele personeel. In ruil daarvoor leggen de werkgevers zich vast op financiering van vervroegde uittredingsregelingen en uitstroomprojecten. Bovendien zullen zij mogelijk overbodig personeel in dienst proberen te houden.

De in gang gezette flexibilisering heeft ook gevolgen voor de SHB, die onlangs plannen voor een reorganisatie heeft gepresenteerd. De huidige detachingsdiensten moeten worden versterkt door flexibilisering van roosters en intensivering van opleidingsinspanningen. De condities waaronder bedrijven van de diensten van de SHB gebruik kunnen maken, moeten worden versoepeld.

Tevens zal de SHB uitzenddiensten moeten gaan aanbieden. De arbeidsvoorwaarden van de SHB worden in een eigen bedrijfs-cao opgenomen, die naar de verschillende onderscheiden diensten differentieert. Deze flexibilisering gaat gepaard met hoge kosten voor werkgevers en werknemers. Voor de werkgevers betreffen deze de ombouw van de gezamenlijke havenpool naar een meer marktgerichte organisatie, uitstroomregelingen en trainingsfaciliteiten. De werknemers zullen extra opleidingen moeten volgen om zich in hoger gekwalificeerde en combi-functies te bekwaamen. De huidige werkroosters zullen aangepast moeten worden, hetgeen zal leiden tot meer weekend- en nachtdiensten. Minder dan voorheen kan men voorspellen wanneer men moet werken of niet. Daarnaast kunnen werknemers in andere havens en sectoren tewerkgesteld worden. Om de weerstanden tegen deze noodzakelijk overgang te overwinnen zijn goede regelingen vereist die de gevolgen voor de havenwerknemers verzachten. Deze regelingen worden voor een groot deel door de havenwerkgevers zelf ingevuld. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het opvangen van de leegloop van de havenpool (voor ongeveer zestig procent), het beschikbaar stellen van opleidingsfaciliteiten en uitstroomregelingen.

Een actieve overheid

De overheid heeft tot nu eveneens actief bijgedragen aan de flexibilisering door ondersteunende maatregelen. Zo heeft zij het ILO-verdrag 137 betreffende de sociale gevolgen van nieuwe laad- en losmethoden in de havens ondertekend en geratificeerd. Kortweg komt het verdrag erop neer dat de overheid zich verplicht om havenarbeiders inkomenszekerheid te bieden en bij een noodzakelijke reductie van het personeelsbestand "alle noodzakelijke maatregelen" te treffen om voor de havenarbeiders nadelige gevolgen te voorkomen of te verzachten. De SHB wordt hierin als een instrument gezien en daarom wordt de leeg-

loop van de havenpool deels gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds⁵.

Daarnaast speelt ook het grote economische belang van de Rotterdamse haven een rol. De totale directe en indirecte havengebonden werkgelegenheid bedraagt 300.000 personen, die afhangt van een relatief kleine bedrijfstak: de overslagsector, waarin 'maar' 7.600 havenarbeiders werken. Economische neergang of sociale onrust in de bedrijfstak berokkent grote macro-economische schade aan onze nationale economie: de beruchte olievlekwerking die van de haven kan uitgaan.

Ook het eerder in dit artikel aangegeven offensieve motief dat de overheid kiest voor vergaande flexibilisering van de arbeidsrelaties om de concurrentiepositie van onze economie veilig te stellen, is hier van belang. Door de financiële ondersteuning helpt de overheid de overslagbedrijven en werknemers met de noodzakelijke investeringen in nieuwe arbeidssystemen.

In dit kader is het bevreedend dat minister De Vries heeft aangekondigd de poolvoorziening niet langer te willen ondersteunen met AWF-gelden. Ook andere tijdelijke faciliterende maatregelen zijn door de minister niet voorzien. Met zijn voornemens lijkt de minister te willen breken met het ILO-verdrag en de actieve ondersteuning van de flexibilisering van arbeid in de overslagsector⁶. Het herstructureringsproces van de arbeid in de haven kan door deze plotselinge omwenteling in het overheidsbeleid ernstig worden vertraagd en de kans op sociale onrust in de haven wordt vergroot. Bij de inspanningen die sociale partners zich getroosten, dreigt de overheid hen in de steek te laten.

Ten slotte

Zoals de voorstellen in de nota *Meer werk, weer werk* laten zien, streeft de overheid in toenemende mate naar flexibilisering van arbeid. In de praktijk gaan de sociale partners deze uitdaging steeds vaker en op een constructieve wijze aan. Als de overheid de overgang naar flexibele arbeidssystemen serieus wil steunen, kan zij het echter niet in alle gevallen bij dereguleren alleen laten.

Zoals het voorbeeld van de Rotterdamse haven laat zien, moet in voorkomende gevallen het flexibiliseringsproces ook actief worden ondersteund. Volledige zelfregulering kan leiden tot ongewenste economische schade.

P.F. van der Heijden

J.A. Kamps

5. Zie ook de Toelichting bij het verdrag, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 923 (R 1036), nr. 1.

6. Zie over de (on)mogelijkheden hiertoe: P.F. van der Heijden en J. van de Hulst, *Paper over de Dock Work Convention*, nr. 137 en aanbeveling nr. 145.