



Uitzendarbeid in een nieuwe arbeidsmarktorde

DR. W. VAN VOORDEN

Inleiding

Het is de laatste jaren wat stiller geworden rond het uitzendwezen. De soms hevige discussies over het uitzenden van arbeid dateren alweer van enige tijd geleden. Toen ging het vooral om vragen naar de maatschappelijke bijdrage van het uitzendwezen, of aan uitzenden van arbeid mocht worden verdiend en of er in feite van bemiddeling sprake was 1). In wezen was in de discussie steeds aan de orde of het hier nu ging om een niet te tolereren uitwas op het gebied van de arbeidsbemiddeling dan wel om een nuttige toevoeging aan het arsenaal van ontmoetingspunten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In dit verband werd gezocht naar antwoorden op de vraag of er sprake was van louter marktverschuiving of ook van marktmobilisatie 2) — en recenter — of vaste arbeidsplaatsen door tijdelijke arbeidskrachten werden bezet 3).

De economische ontwikkeling heeft de relevantie van deze vragen aangetast. In de eerste plaats heeft de toeneming van de werkloosheid bewerkstelligd dat het verschijnsel uitzendarbeid kwantitatief sterk is teruggedrongen. Het aantal ter beschikking gestelde uitzendkrachten vertoonde in 1981 een terugval van 30% t.o.v. het niveau in 1980 en voor 1982 wordt een volumedaling t.o.v. 1980 van 50% verwacht 4). In samenhang hiermee is het aantal uitzendbureaus afgenomen en heeft zich een concentratieproces voltrokken in de particuliere uitzendwereld waarin enige multinationale ondernemingen nu feitelijk de dienst uitmaken. In de tweede plaats heeft de verslechtering van de economie de zekerheid van vaste arbeidsplaatsen aangetast. Zowel in feitelijke zin als in het denken over „vastigheid” is een kentering gekomen. Collectieve ontslagen en het failleren van gehele bedrijven hebben de zekerheid van een vaste baan sterk gerelativeerd. Vast blijkt in toenemende mate pseudo-vast te zijn. Het onderscheid vast — tijdelijk is daarmee minder eenduidig komen te liggen. Eigenlijk is een geheel ander beeld van de arbeidsmarkt ontstaan, waarin veel minder een strenge dichotomie geldt met aan de ene kant begeerde vaste en aan de andere kant inferieure vlottende arbeid. Veeleer is een vloeiend continuum gegroeid waar vaste arbeid de ene pool vormt en via tijdelijke arbeid verloopt naar een —

in onze „alle-hens-aan-dek”-benadering van de werkloosheidsbestrijding ontwikkeld — gamma van variabiliteiten als arbeidspools, werken met behoud van uitkering, stagereleringen, vrijwilligerswerk e.d. als andere pool. Het beeld is daarmee breder geworden; de flexibiliteit van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is toegenomen.

Deze flexibiliteit uit zich overigens in meer dimensies dan in tijdsduurvariaties als arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid, tijdelijk werk alleen. Zij komt ook tot uitdrukking in de arbeidsvoorwaarden, onder meer in de roep om loon naar prestatie en in de discussie over het minimum uurloon en voorts in ontslagregelingen, waarin de vergaande voorstellen van Naber en het NCW 5) een voorlopig eindpunt gevonden lijken te hebben in het voorstel van de regering in het kader van de deregulering van de directeur van het arbeidsbureau te verlangen binnen één maand te reageren op aanvragen voor een ontslagvergunning.

Tweeslag wordt drieslag

De designaleerde veranderingen kunnen ook op een andere wijze worden getypeerd. Ideaaltypisch is de historische spanning tussen de tweeslag vaste versus tijdelijke arbeid, institutioneel met name verankerd in respectievelijk het GAB en het uitzendbureau, verschoven naar een drieslag waarin naast vast werk (GAB) en tijdelijk werk (uitzendbureau) werkloosheidsprojecten met behoud van uitkering of in de vorm van vrijwilligerswerk zijn ontstaan, waarbij met name van gemeentelijke zijde initiatieven worden ontplooid.

Na een nadere analyse van ontwikkelingen rond vaste en tijdelijke (uitzend-)arbeid kom ik aan het eind van het betoog op dit punt terug.

Marktconformisme in de openbare arbeidsbemiddeling

De functie van de openbare arbeidsbemiddeling en daarmee van het arbeidsbureau is sterk in beweging. De richting van de beweging is er één, weg van de sociaal-politieke opdracht om in het kader van rechtvaardigheidsoverwegingen een bijdrage te leveren aan de inschakeling van zwakke groepen (gehandicapten, vrouwen,

jongeren, ouderen) in het arbeidsproces en meer en meer gevoed door overwegingen van doelmatigheid. Dienstverlening staat voorop; de marktconforme benadering — in de huidige kopersmarkt vooral samenvallend met werkgeverswensen — wint het veruit van marktsturing met sociaal-politieke oogmerken.

Een voorbeeld van deze benadering is het project gerichte vraagacquisitie. Slechts een fractie van de in personeelsadvertenties gepubliceerde vacatures blijkt bekend te zijn bij het GAB. Dit heeft geleid tot het initiatief om deze advertenties te verzamelen en te behandelen alsof het om bij het GAB gemelde vacatures ging. Bij het selectieproces onder werkzoekenden werd er speciaal op gelet dat „zoveel mogelijk selectie criteria werden aangebracht teneinde te bewerkstelligen dat de vereisten van de werkgevers zo dicht mogelijk werden benaderd” 6). Vervolgens werd de adverteerder attent gemaakt op beschikbare kandidaten. De reacties van werkgevers waren positief. Het ongevraagd naar buiten treden door het GAB met reacties op personeelsadvertenties werd als bedrijfsmatig, alert en verheugend gewaardeerd. Veel bedrijven wensten in het vervolg opnieuw „zaken te doen” met het GAB, zo wordt in de evaluatie van het project opgemerkt 7).

Deze tendens naar grotere marktgerichtheid bepaalt meer en meer het optreden van arbeidsbureaus en is verder doorgetrokken — ook in organisatorische zin — in een rapport van Van der Hart en Morenc 8). Dit rapport vormt het laatste verslag van een onderzoek naar de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, dat vooral is gericht op het gedrag van de bemiddelende instantie als partner op de arbeidsmarkt. De onderzoekers propageren het toepassen van de beginselen van marketing op het functioneren van het arbeidsbureau. Geheel in lijn met het reclamewereldjargon op andere terreinen wordt een bewuste hantering van een „marketing mix” (dienstenassortiment, gesegmenteerde marktbenadering, prijs, distributie en promotie van dienstverlening) bepleit. „De organisatie”, aldus de onderzoekers, „bevat nog te veel onverenigbare taken en is nog te veel het verlengstuk van de wetgever in plaats van een zelfstandige marktge-

1) F. C. A. van Haasteren (red.), *Uitzendbureaus ter sprake*, SMO, Scheveningen, 1977.

2) H. J. van de Braak, *Arbeidsmarkt en uitzendorganisatie*, blz. 3-44 in: H. J. van de Braak (red.), *Uitzendarbeid: ontwikkeling en verwikkeling*, Rotterdam, 1972.

3) *Achtergronden van uitzendarbeid. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Andersson Elffers Felix, Utrecht, maart 1983.

4) Idem, blz. 8.

5) W. J. P. M. Fase, *Waarheen met de directeur van het GAB? Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1982, blz. 697 e.v.

6) *Project gerichte vraagacquisitie, evaluatie*, Den Haag, april 1981, blz. 3.

7) Idem, blz. 14.

8) H. W. C. van der Hart en A. Morenc, *Afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, deel III. Het arbeidsbureau*, in opdracht van de commissie afstemming vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt van de Beleids Overleg Commissie Zuidoost-Brabant, Eindhoven, 1983.

oriënteerde dienstverlener" 9).

In hun voorstellen om hierin verandering te brengen komen Van der Hart en Morenc op een organisatorische splitsing in enerzijds een dienstverlenend bedrijf — nader gescheiden in een bemiddelingsactiviteit en in een adviserende activiteit — en anderzijds een uitvoerende organisatie van het Ministerie van Sociale Zaken. Drie afzonderlijke organisaties zouden resulteren waarbij alleen de laatstgenoemde een dienst van het Ministerie van Sociale Zaken zou blijven en typisch ambtelijke taken zou uitvoeren als de registratie van en de controle op uitkeringstrekkers, de behandeling van ontslagzaken en het uitvoering geven aan wettelijke regelingen. Beide andere organisaties zouden de stichtingsvorm moeten aannemen waarin naast de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur zouden moeten aanschuiven. De ene stichting dient, uitsluitend op bemiddeling en/of uitzending gericht, voor de werkzoekenden aan wie met redelijke zekerheid hetzij op vaste basis, dan wel op tijdelijke basis een arbeidsplaats kan worden geboden en voor de werkzoekenden wier vacatures met redelijke zekerheid kunnen worden vervuld. De stichting is „self supporting”; vergoeding van kosten door cliënten en eventuele toepassing van het profijtbeginsel zijn hiervoor bronnen 10). De tweede stichting is identiek aan de eerste doch houdt zich uitsluitend bezig met advisering ten behoeve van arbeidsmarktpartijen en de overheid. Kansarme werkzoekenden kunnen hier terecht voor beroepskeuzeadvies, scholing e.d., werkgevers voor adviezen over arbeidsplaatsontwikkeling en -vulling en de overheid voor adviezen over arbeidsmarktbeleid op macro-niveau. Ook hier dient een financiële tegenprestatie voor de hulpverlening te worden gevraagd 11).

Herwaarderung van uitzendarbeid

De vraag of vaste arbeidsplaatsen door tijdelijk personeel worden ingenomen is inmiddels ook beantwoord. Naar aanleiding van de in 1981 ingevoerde, inmiddels weer versoepelde, beperking van de uitzendtermijn tot drie maanden en het verbod op permanente en repeterende inlening is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken een onderzoek uitgevoerd. De onderzoekers concluderen uit hun gedegen studie dat door het inzakken van de vraag naar arbeid de economische behoefte bij inleners aan flexibele arbeid niet kan worden genegeerd. In dit licht dient het oordeel of vaste arbeidsplaatsen door tijdelijk personeel worden ingenomen met genuanceerder normen te worden gewogen dan waarvan tot nu toe werd uitgegaan 12). Strengere reglementering van het uitzenden van tijdelijk personeel roept voorts het gevaar op van substitutie van uitzendkrachten door andere „losse” arbeidsverhoudingen 13) (thuiswerkers, vakantiewerkers, stagiaires, free-lancers, uitbesteding enz.). Uit het rapport spreekt onmiskenbaar een positieve (her)waardering van uitzendarbeid.

De overheid neemt zelf deel aan uitzendactiviteiten via de Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening Start, die qua aard van de dienstverlening geen verschillen kent met particuliere uitzendbureaus, of het zou moeten zijn dat Start — verzekerd van een toestroom van (tijdelijk) werkzoekenden van het GAB — wellicht minder geneigd is langer dan nodig de relatie met uitzendkrachten te onderhouden 14). Deze sinds 1978 in nauwe samenwerking met het GAB op de markt voor tijdelijke arbeid opererende tripartite bestuurde stichting, hanteert feitelijk zonder meer de uitzendformule voor bepaalde groepen bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden. Weliswaar is nog steeds formeel de hoofddoel van de arbeidsbemiddeling de duurzame arbeidsinpassing en geldt formeel nog steeds dat de bemiddeling naar tijdelijke arbeid slechts is gerechtvaardigd als opstap naar een vast dienstverband. Feitelijk lijkt deze sociaal-politieke preferentie echter verlaten en is de — enge — bemiddeling naar vaste banen van openbare arbeidsvoorziening via Start verbreed in de richting van — ruimere — bemiddeling en/of uitzending naar tijdelijke banen. Gegeven het succes van Start — het aantal plaatsingen per jaar is gestegen tot 24.250 in 1982 — is de drang om meer groepen dan minder-validen, ouderen of werklozen die langer dan drie maanden staan ingeschreven, uit te kunnen zenden, begrijpelijk.

Elementen van een nieuwe arbeidsmarktorde

Wanneer de bovenstaande ontwikkelingen in samenhang worden bekeken, kunnen enige tendenties worden onderscheiden:

- van sociaal-politiek verlengstuk van het arbeidsmarktbeleid van de overheid wordt het arbeidsbureau meer en meer beschouwd als een slagvaardig in de lokale markt opererende makelaar tussen vragers en aanbieders van arbeiders. Overwegingen van doelmatigheid staan voorop; rechtvaardigheidsoverwegingen b.v. bij de verdeling van arbeid over verschillende aanbodgroepen komen niet via arbeidsbemiddeling tot gelding;
- de polen van vaste en tijdelijke bezetting van arbeidsplaatsen zijn naar elkaar toegegroeid. De markt onder druk vraagt flexibele arbeidsvormen; het Ministerie van Sociale Zaken speelt op deze vraag in door een normatieve heroriëntatie van uitzendarbeid en door materieel deel te nemen aan uitzending van tijdelijk personeel.

Op dit moment is bij het Ministerie van Sociale Zaken een wet op de arbeidsvoorziening in voorbereiding die de Wet op de arbeidsbemiddeling van 1930 zal vervangen. In het kader van de nieuwe wet zal — opnieuw — de vraag aan de orde komen wat materieel onder arbeidsbemiddeling moet worden begrepen. De vraag rijst of, gezien de ontwikkeling waarin vast en tijdelijk werk elkaar naderen en ook institutionele vermenging optreedt, een afzonder-

lijk wettelijk regime voor het uitzenden van arbeid (Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten) in de toekomst nodig blijft. In de toelichting op de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten worden als wezenlijke verschillen tussen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en arbeidsbemiddeling genoemd:

- dat de term „ter beschikking stellen” veronderstelt dat de ter beschikking gestelde arbeidskracht in de onderneming waarin hij te werk wordt gesteld, werkzaam is op grond van een rechtsbetrekking tussen hem en de uitlener, terwijl bij arbeidsbemiddeling geen sprake is van een rechtsbetrekking;
- dat de arbeid van de ter beschikking gestelde kracht wordt verricht zonder dat een arbeidsovereenkomst in de zin van art. 1637a B.W. tot stand komt, terwijl dit bij arbeidsbemiddeling het doel van de bemoeienis is, waarna de bemiddelaar terugtreedt 15).

In het geval van het uitzendbureau dat geen werknemers in dienst neemt (in tegenstelling tot ondernemingen met een eigen bedrijvigheid, die *meer* werknemers in dienst nemen om ze met winst oogmerk aan andere bedrijven uit te lenen) is de veronderstelde rechtsbetrekking afwezig; Naber wijst daar terecht op 16). Ten aanzien van het tweede gesignaleerde verschil is interessant dat de gedachtenvorming rond de definitie van arbeidsbemiddeling gaat in de richting waarin ook het behulpzaam zijn bij het zoeken naar arbeidskrachten en arbeidsgelegenheid die niet uitmond in een arbeidsovereenkomst daaronder wordt gebracht. Krijgen deze gedachten gestalte in de nieuwe wet dan is een afzonderlijke wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten overbodig: het terrein van de arbeidsbemiddeling komt van een uitsluitende verantwoordelijkheid van de overheid te vallen onder een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties. Van der Hart en Morenc bepleiten een tripartite bestuurde stichting overeenkomstig de Startconstructie; het recente Voortgangsrapport van de commissie-Wagner maakt eveneens gewag van een voorkeur voor een (mede) door sociale partners gedragen arbeidsvoorzieningsstructuur 17).

Deze tendens roept bij mij twee vragen

9) Idem, blz. 43.

10) Idem, blz. 59.

11) Idem, blz. 61.

12) *Achtergronden van uitzendarbeid*, op. cit., blz. 78. Het rapport *Tijdelijk heden* komt tot een overeenkomstig oordeel: A. H. J. Kolnaar e.a. *Tijdelijk heden*, oktober 1982, blz. 51.

13) Idem, blz. 77.

14) Een mogelijk verschil dat zeker in een ruime marktsituatie weinig effect zal sorteren.

15) G. M. J. Veldkamp, *Arbeidsrechtelijke aspecten van uitzendarbeid*, in: *Uitzendarbeid: ontwikkeling en verandering*, op. cit., blz. 64.

16) H. Naber, *De uitzendrelatie blijft onduidelijk*, *Gids personeelsbeleid, arbeidsvraagstukken sociale verzekering*, februari 1983, blz. 19.

17) *Verslag van werkzaamheden februari — juni 1983*, Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, blz. 26.

op. Indien overeenkomstig de eerstgenoemde tendens de arbeidsbemiddeling minder op een sociaal-politiek kompas en meer op doelmatigheid vaart rijst in die mate twijfel aan de deelneming van de overheid als hoeder van het algemeen belang. Die rol lijkt dan beter te worden vervuld door een louter door werkgevers- en werknemersorganisaties (bipartite) bestuurd organisatie waarvoor de overheid zich bij wet voorbehoudt randvoorwaarden te stellen. Daarnaast kunnen sociaal-politieke doelstellingen worden nagestreefd door maatregelen die buiten de arbeidsbemiddeling als zodanig om werken, bij voorbeeld via quoterings-, scholingsmaatregelen enz. Een interessant punt in het licht van het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie is of in deze constructie nog sprake is van openbare arbeidsvoorziening die dient te voorzien in kosteloze arbeidsbemiddeling 18). Van der Hart en Morenc die kostenvergoeding en het toepassen van het profijtbeginsel noemen, menen kennelijk — ondanks de deelneming van de overheid in hun visie — van niet. Overigens sluit het verdrag bemiddeling met vergoeding van kosten (art. 6) en met winstooitmerk (art. 5) niet volledig uit. Hier ligt een aardige juridische kluit, tenzij het verdrag in het licht van nieuwe opvatting als gedateerd ter zijde wordt geschoven.

Werken met behoud van uitkering

Een andere vraag is die naar de verhouding van dit beleidsmodel tot de wens van provinciale en gemeentelijke autoriteiten over meer bevoegdheden op het terrein van de arbeidsvoorziening te beschikken 19). Deze vraag is des te klemmender nu vele gemeenten uit sociale overwegingen arbeidsvoorziening bedrijven in de vorm van werklozenprojecten waar doorgaans met behoud van uitkering werkzaamheden worden verricht.

Het is uitermate lastig de exacte grens aan te geven waarbij concurrentie-, of budgetvervalsing optreedt. Voorts maken de snelheid waarmee veranderingen zich momenteel voordoen en waarmee van positie wordt gewisseld het moeilijk op langere termijn lijnen uit te zetten. De richtlijnen en toetsingscriteria voor werken met behoud van uitkering zijn reeds enige malen bijgesteld. Inmiddels zijn op deze basis in Nederland grote aantallen aan de slag (schattingen komen op een orde van grootte van 90.000).

Terugkomend op de eerder gesignaleerde drieslag kan men stellen dat de vraag naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid van uitzendarbeid is verschoven naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid van werken met behoud van uitkering. In die zin wordt de spanningsverhouding op het korte traject vaste versus tijdelijke arbeid overspoeld door een spanningsverhouding in het langere traject betaalde versus (vormen van) onbetaalde arbeid.

Indien werken met behoud van uitkering structurele vormen aanneemt bij voorbeeld door educatief-verlofperioden van betaalde krachten te overbruggen door inschakeling van werklozen met uitkering, ligt een verminderd beroep op tijdelijke (uitzend)arbeid in de rede. Ik acht het nauwelijks mogelijk hier duidelijke grenzen te trekken. Eén ding lijkt echter zeker. Een adequate afstemming en coördinatie in dit traject spoot niet met het vergroten van de taken en de bevoegdheden van provincies en gemeenten op het terrein van de arbeidsvoorziening.

W. van Voorden

18) Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie van 1 juli 1949, nr. 96, goedgekeurd bij de Wet van 6 december 1951.

19) Vgl. b.v. *Ontwerp evaluatienota de economie van de provincie Zuid-Holland*, Den Haag, februari 1983, blz. 30 e.v.