

# Flexibilisering van de arbeidsmarkt

De sociaal-economische verhoudingen worden op een nieuwe leest geschoeid. Uitgangspunt van deze herstelling is een krachtig streven naar deregulering en marktconformiteit. In onze traditioneel sterk centrale en juridisch verankerde arbeidsverhoudingen is de rol van de overheid bij de bepaling van de voorwaarden waaronder arbeid wordt ingeschakeld zwaarwegender dan in de ons omringende landen. Tot voor kort was die rol regulerend en flexibiliteitsbepalend en dat is nu omgeslagen in een deregulerende en flexibiliteitsvergroten richting. Mijns inziens is dit een van de voornaamste zo niet de voornaamste politiek-ideologische verandering van de laatste tijd.

Hoewel flexibilisering in korte tijd een gevleugeld woord is geworden en de tendens naar flexibilisering op een aantal arbeidsmarktdeelgebieden onmiskenbaar, is de inhoud van het begrip nog weinig bepaald en bestaat er weinig algemene en systematische kennis over flexibilisering. Veelal wordt flexibilisering als beoogd gevolg gezien van deregulering 1). Zoekend naar een omschrijving kan flexibilisering worden beschouwd als een proces waarin maatschappelijke verhoudingen en regels meer afhankelijk worden gemaakt van sociaal-economische omstandigheden.

## Niveaus van flexibilisering

Flexibilisering beïnvloedt de arbeidsmarkt op verschillende niveaus. Flexibilisering op de arbeidsmarkt als markt waar individuele vragers en individuele aanbieders van arbeid elkaar ontmoeten, komt tot uitdrukking in de subjectieve bereidheid een groter scala van mogelijkheden bij bezetting van een arbeidsplaats in aanmerking te nemen (subjectieve component). In concreto gaat het hier bij voorbeeld om bereidheid tot (grotere) mobiliteit, tot baanaanvaarding voorbij passende arbeid, tot (meer) om- en bijscholing, tot loonaanpassing bij de werknemer en bereidheid tot verlaging van functie-eisen, tot verbreding van recruiteringsgebieden en tot loonaanpassing bij de werkgever.

De verdwijning van de enorme discrepantie tussen (geregistreerde) openstaande vraag en werkloosheid na het topjaar 1979 is een illustratie van door werknemers gewijzigde voorkeuren in het licht van de verslechterende arbeidsmarkt 2). Matiging van

uitgesproken voor- en afkeuren bij werkgevers en/of werknemers vergroten de flexibiliteit.

Een niveau hoger, op institutioneel niveau, wordt de arbeidsmarkt gezien als geheel van instituties, processen en ruilvoorwaarden dat de relaties tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid bepaalt. Flexibilisering op dit niveau (de objectieve component) heeft veel meer betrekking op de regels die de maatschappelijke organisaties (b.v. bij CAO) en de overheid stellen voor het verrichten van arbeid. Flexibilisering neemt hier veelal de gedaante aan van verschuiving van de grondslag van regelgeving gebaseerd op rechtvaardigheids- en welzijnsspreidende overwegingen naar overwegingen van doelmatigheid en economische slagvaardigheid.

Daarnaast is er dan nog de zogenoemde informele sector, waar flexibilisering bij afwijzing en ontgaan van institutionele regels maximaal kan worden ontplooid. Hier groeit spontaan (soms oogluikend gemeentelijk toegelaten) een vrije markt, waarin buiten officiële circuits van sociale zekerheid, arbeidswetgeving, collectieve arbeidsovereenkomst of minimumloon, arbeid wordt verricht. Aangenomen mag worden dat – gegeven de aard van de werkzaamheden, kleinschalig, simpel, flexibel werk – op deze vrije markt een relatief groot aandeel jongeren werkzaam is.

Vanzelfsprekend zijn de onderscheiden niveaus met elkaar verbonden. Zo is de informele sector mede en vooral ontstaan als reactie op de (over)reglementering op de reguliere markt. En voorts worden uiteraard de voorkeuren van individuele werkgevers en werknemers medebepaald door de institutionele regels. Analytisch is het evenwel zinvol de niveaus gescheiden te behandelen.

## Vormen van flexibilisering

### Arbeidsduur

Verkorting van de arbeidsduur als zodanig vormt geen aspect van flexibilisering. Daarvan is slechts sprake bij een vergrote verscheidenheid in uren waarin in een normaal dienstverband kan worden gewerkt.

Het doorvoeren van algemene arbeidstijdverkorting is dan ook geen indicatie voor toenemende flexibiliteit, maar van standaardisering van de arbeidstijd op een lager niveau. Van flexibilisering van de arbeidsduur is

sprake indien de alternatieven toemen.

Vanuit de vraag- of aanbodzijde ligt dit verschillend. Het streven naar bij voorbeeld een 32-urige werkweek voor jongeren vergroot wel de flexibiliteit in de vraag naar arbeid, doch is vanuit de aanbodzijde star, omdat de vrijheid voor het individu niet toeneemt.

Hoe dan ook, de traditioneel vaste arbeid is flexibeler geworden door de invoering en verruiming van deeltijdarbeid, arbeidstijdverkorting in verschillende vormen en door vergroting van de mogelijkheden tot vervroegde uit-treding.

In de tijd gezien is er een bepaalde ontwikkeling te onderkennen. De eerste aandacht is in de jaren zeventig uitgegaan naar deeltijdarbeid, die de gestandaardiseerde arbeidstijd onverlet liet. De arbeidsorganisatie kon zo (grotendeels) onveranderd blijven, bij een in arbeidsuren diversificerend arbeidsaanbod. Vervolgens is – gericht op het terugdringen van de werkloosheid – algemene arbeidstijdverkorting, werkend over de gehele linie, aan de orde gesteld, die gaandeweg is uitgelopen op flexibele arbeidstijdverkorting door werkduur en -tijd aan te passen aan de productiebehoefte. Albeda heeft erop gewezen dat dit niet louter een werkgeversbelang is, omdat voor de werknemers daardoor tijdsovereenkomst mogelijk wordt. Gedifferentieerde vormen van arbeidstijdverkorting maken het voor werknemers mogelijk hun leven op andere wijze te structureren rond patronen van vrije-tijdsbesteding dan een gestandaardiseerde arbeidstijd (bedrijfstijd) vereist 3). De aandring om arbeid flexibeler te maken is er dan ook van verschillende kanten op grond van verschillende motieven.

De overheid beschouwt arbeidstijdverkorting als een vorm van herverdeling gericht op het terugdringen van werkloosheid; soms meer specifiek gemotiveerd om de opnemings van jongeren in het arbeidsproces te vergroten en/of om de deelneming van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces te bevorderen. Afgezien van algemene zorg voor de ruime arbeidsmarkt kunnen van werkgeverszijde als motieven worden genoemd voor arbeidstijdverkorting de mogelijkheid van stille sanering (vermindering van overcapaciteit), het omzetten van een deel van de loonkosten van een vaste in een variabele kostenpost en het tegengaan van vergrijzing van het personeelsbestand. Het laatste motief biedt in feite een dubbel voordeel; jongeren worden te-

1) J.M. Polak, Deregulering en privatisering van regelgeving, *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 12 november 1982, jg. 113, blz. 681; D.J. Kraan en G. Zalm, Deregulering, *ESB*, 7 juli 1982, blz. 693.

2) *Rapportage Arbeidsmarkt 1983*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1983, blz. 20.

3) W. Albeda, Arbeidstijdbeleid, *ESB* 12 december 1984, blz. 1163.

gen een lagere beloning ingeschakeld dan ouderen en in flexibele verbanden.

Van werknemerszijde is er in beginsel geen enthousiasme om in flexibele arbeidsvormen te werken, behoudens uitzonderingen als jongeren die zich op de arbeidsmarkt (willen) oriënteren en (gehuwde) vrouwen met een voorkeur voor deeltijdwerk. Werkloze werkzoekenden en nieuwkomers zijn evenwel door de grote marktdruk gedwongen om in flexibele werkverbanden te stappen. De vakbeweging is na enige aarzeling, gegeven de met arbeidstijdverkorting verbonden inkomensdaling, tot een positieve bejegening gekomen vanwege de betekenis voor de werkloosheidsbestrijding en emancipatie. Zelfs ondernemingsgewijze uitwerkingen van arbeidstijdverkorting zijn in 1985 nagestreefd, ondanks het feit dat de macht van de vakbeweging daar gering is en een beheersbare ontwikkeling bemoeilijkt wordt.

### Marktconformisme in de openbare arbeidsbemiddeling

De functie en organisatorische verankering van de openbare arbeidsbemiddeling en daarmee van het arbeidsbureau zijn sterk in beweging. Flexibele dienstverlening staat voorop; de marktconforme benadering – in de huidige kopersmarkt vooral samenvallend met werkgeverswensen – wint het veruit van marktsturing gericht op rechtvaardigheids- en gelijkheidsbeginselen. De selectie van te verwijzen werkzoekenden geschiedt zodanig dat de vereisten van de werkgevers zo dicht mogelijk worden benaderd. Sinds 1983 is het accent van de dienstverlening van het GAB expliciet verlegd van een verdelende naar een de allocatie bevorderende taak. De (traditionele) oriëntatie op het aanbod is vervangen door een oriëntatie op de vraag, waarbij de dienstverlening aan de werkgevers is geïntensiveerd en vergroting van het marktaandeel van het arbeidsbureau in de mobiliteitsstromen wordt nagestreefd. Meer dan in het verleden is bemiddeling gericht op een snelle en effectieve vervulling van vacatures waarbij alleen die werkzoekenden worden geselecteerd en verwezen die voldoen aan de gestelde eisen 4).

De flexibilisering van de openbare arbeidsbemiddeling komt ook tot uitdrukking door deelneming van de overheid aan de Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening Start, die qua aard van de dienstverlening nauwelijks verschillen kent met de particuliere uitzendbureaus.

Jarenlang heeft de overheid zich afzijdig gehouden van bemiddeling voor tijdelijke arbeid. Sinds 1977 opereert Start in nauwe samenwerking met het GAB op de markt voor tijdelijke arbeid en hanteert – met succes – de uitzendformule voor bepaalde groepen. Onmiskenbaar spreekt hieruit een kentering in het arbeidsmarktbeleid. Nog in 1981 werd een – inmiddels weer afgezwakte – beperking ingevoerd van

de uitzendtermijn tot drie maanden en werd een verbod uitgevaardigd voor permanente en repeterende inlening. De markt is echter sterker dan het beleid gebleken. Uit onderzoek naar de achtergronden van uitzendarbeid komt naar voren dat door het inzakken van de vraag naar arbeid de economische behoefte aan flexibele arbeid bij ondernemers door de overheid niet langer kan worden genegeerd 5). De vraag of vaste arbeidsplaatsen door tijdelijk personeel worden bezet en of dat maatschappelijk gewenst is, is op de achtergrond gedrongen.

### Versoepeling van regels bij aanneming en ontslag

De vormen waarin arbeid wordt ingeschakeld nemen in verscheidenheid toe. Tussen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en uitzendarbeid is een reeks van vormen van inschakeling gegroeid die het werkgevers mogelijk maken arbeid op maat te verkrijgen. Juridische variatie is ontstaan door het veelvuldiger gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, op basis van wisselende werktijden, op deeltijdcontract of op afroep. Los van deze juridische kaleidoscoop is een soepele inschakeling van arbeid in toenemende mate mogelijk door het benutten van intercollegiale uitleening, free-lancers en thuiswerkers. Deze ontwikkeling naar arbeid op maat kan worden verklaard uit twee factoren.

Ten eerste manifesteren de slechte economische omstandigheden zich aan de ondernemer als wisselvalligheden van de markt die de behoefte oproepen ook een deel van de arbeidskosten variabel te houden.

Ten tweede worden losse vormen van arbeid gezocht om het rigide ontslagrecht tegen te gaan. Juridische starheid bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst veroorzaakt dan flexibiliteit bij aanneming.

In het eerste geval zal grotere economische zekerheid kunnen resulteren in afnemende flexibele inzet van personeel, in het tweede geval zal – als waren het communicerende vaten – versoepeling van ontslagmogelijkheden de ontwikkeling naar meer vaste arbeidsrelaties kunnen bevorderen.

De verstand tegen het als te knelend ervaren ontslagrecht is onmiskenbaar. Deze richt zich enerzijds op de duur van de opzegtermijnen en anderzijds op de preventieve toetsing (toestemming) van de directeur van het arbeidsbureau. De nagestreefde versoepeling van het ontslagrecht 6). betekent evenwel een verzwakking van de rechtsbescherming van werknemers in een tijd dat die bescherming meer dan ooit nodig is. Feitelijk lijkt de discussie niet uit te monden in het opheffen van preventieve toetsing, maar wel in een verkorting van de termijnen die met ontslag zijn gemoeid 7).

Wie de verschillende bijdragen op dit aspect analyseert komt tot de conclusie dat de maatschappelijke opvattingen convergeren over beperking

van de duur van de GAB-ontslagtoets tot een maand (en in uitzonderingsgevallen tot twee maanden).

### Flexibele relatie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid

De introductie van losse arbeidsverhoudingen heeft gevolgen voor de verhouding tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Enerzijds worden meer dan bij vaste dienstverbanden bij losse, tijdelijke arbeidsrelaties de kosten van improductiviteit en leegloop afgewenteld op de sociale zekerheid. Anderzijds kunnen de lasten van de sociale zekerheid kleiner zijn indien arbeidskrachten in het arbeidsproces worden ingeschakeld die bij afwezigheid van losse arbeidsvormen (en langere arbeidsduur) geheel zouden zijn aangewezen op een uitkering. Over de mate waarin het ene of het andere effect overheerst zijn geen gegevens bekend.

Afgezien van de interactie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid als twee onderscheiden beleidsvelden is de laatste jaren een grensgebied geschapen waarin met behoud of met behulp van uitkeringen wordt gewerkt. Gegeven het feit dat het hier vrijwel steeds gaat om inschakeling voor een bepaalde periode (doorgaans maximaal een jaar) gaat het hier ook om een flexibele vorm van arbeid.

In de beoordeling van werken met behoud van uitkering botsen eigenlijk twee visies op elkaar: een centraal sociaal-economische waarin de sociaal-economische nadelen betreffende de rechtspositie en de arbeidsmarkt overheersen en een lokaal sociaal-georiënteerde waarin niet zozeer de werkgelegenheid als wel de individuele sociale problematiek tot uitgangspunt wordt genomen.

Voor werklozen moet – in deze gedachtengang – de overbrugging tussen nu en een eventueel later moment van reguliere intrede in het arbeidsproces niet louter worden gezien als een uitkeringsperiode doch ook als een tijd waarin betrokkenen de moed niet verliezen, hun motivatie handhaven, werkervaring opdoen en zich in een arbeidssituatie kunnen ontplooiën 8). De centrale sociaal-economische oriëntatie krijgt na enige jaren van wildgroei de overhand en brengt enige lijn in de

4) L. Wagt, De nieuwe aanpak van het arbeidsbureau, *Gids Personeelsbeleid, Arbeidsvraagstukken, Sociale Verzekering*, november 1984, blz. 7 e.v.

5) *Achtergronden van uitzendarbeid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 1983, blz. 78.

6) Zie, S.J.L. Nieuwsmas, Vereenvoudiging ontslagrecht, *Gids juli/augustus 1984*; H. Naber, De huidige ontslagprocedure op de heling, *Gids april 1984*.

7) W. Meijerink, Ons ontslagstelsel onder het (deregulerings)mes; een pleidooi voor een voorzichtige behandeling, *SMA*, december 1984, blz. 796 e.v.

8) *Werken met behoud van uitkering*. Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt voor de provincie Zuid-Holland, Rotterdam, november 1983, blz. 32.

op dit punt gegroeide verscheidenheid. Steeds duidelijker wordt het dat werken met behoud van uitkering een sociale noodgreep is die sociaal-economisch op termijn ongewenste gevolgen (uitholling rechtspositie van reguliere werknemers, concurrentievervalsing en verdringing) heeft 9).

In dit verband is meer te verwachten van werken met behulp van uitkering, het zogenoemde terugploegen van uitkeringen, met name in de bouw, waarin afgeronde additionele werkgelegenheden worden gecreëerd voor langdurig werklozen, gefinancierd uit WWV- en RWW-gelden.

Ten opzichte van werken met behoud van uitkering heeft terugploegen minder nadelen. De werknemers hebben een normale arbeidsovereenkomst met de werkgever, er zijn dus geen twee soorten werknemers voor hetzelfde werk en ten opzichte van kleinschalige gemeentelijke initiatieven gaat het bij terugploegen doorgaans om grootschaliger projecten. Met het verschijnsel terugploegen van uitkeringsgelden is de verscheidenheid van arbeidsvormen toegenomen, die door sommigen als een begaanbare weg naar de creatie van enkele tienduizenden arbeidsjaren werk 10) en door anderen als een doos van Pandora en een truc worden beschouwd om de pijn van een krappe budgettaire situatie te verzachten 11).

## Effecten en dilemma's

### Effecten

De flexibiliseringsgolf spoort met het werkgeversbelang maar is niet voor alle werknemers aan hun belangen tegengesteld. Afnemende zekerheid voor het bestaande arbeidsbestand staat hier tegenover grotere arbeidskansen voor nieuwkomers en herintreders. Het belang van deze laatste groepen is met name uitgangspunt geweest bij het oprekken van de oorspronkelijk scherpe scheidslijn tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid tot een grensgebied waarin werken met behoud of met behulp van een uitkering tot ontwikkeling zijn gebracht.

Naar object van flexibilisering zijn er aldus verschillende effecten:

1. flexibilisering van de arbeidsmarkt in algemene zin vergroot de macht van de werkgevers en tast de verworvenheden van werknemers aan;
2. kijkend naar de arbeidsaanbodzijde zijn er verscheidene gevolgen:
  - flexibele arbeidsbemiddeling veroorzaakt een versterking van de uitgangspositie van de sterke groepen en een verzwakking van de zwakke arbeidsmarktgroepen;
  - flexibilisering van de arbeidsduur en naar arbeidsvormen daarentegen tast vooral de positie van werkenden aan en biedt nieuwkomers en herintreders (met een overwegend zwakke positie op de ar-

beidsmarkt) meer kans op arbeid bij een – overigens – minder goede rechtspositie. Door flexibilisering vergruist als het ware de tweeklassenstructuur tussen 'haves' en 'have-not' in arbeid tot een craquelé-achtig beeld, waarin vele (kleine) verschillen in de plaats komen van één grote kloof. De traditioneel zwakste groepen op de arbeidsmarkt lijken evenwel niet van deze ontwikkeling te profiteren;

- zij zijn met name aangewezen op werken met behoud van uitkering dat vooral de sociale functie vervult hen tijdelijk een (pseudo) arbeidsplaats aan te bieden;
- van de informele arbeidsmarkt is vooralsnog weinig bekend; harde economische wetten lijken hier onbelemmerd te kunnen worden gevolgd. In de mate waarin dit juist is, zullen vooral de sterke werknemers op eigen wens permanent of in afwachting van (of naast) een reguliere plaats dit segment van de markt bevolken.

### Dilemma's

Preferenties van aanbieders en vooral van vragers naar arbeid kunnen meer geldend worden gemaakt. Waar dit binnen institutionele regels gebeurt, leidt dit tot een versoepeling van de regels; ten dele worden preferenties buiten institutionele kaders om gerealiseerd.

Op verschillende dimensies veroorzaakt deze ontwikkeling dilemma's.

- Ten eerste is er een spanning tussen marktbehoeften en sociale verworvenheden. Flexibilisering wordt immers vooral bewerkstelligd door afbouw van sociale verworvenheden. Deze spanning is met name voelbaar voor de werkenden doch vergroot de kans op werk voor nieuwkomers.
- Ten tweede is er een spanning tussen flexibiliteit en sociale ongelijkheid. Flexibiliteit begunstigt nieuwkomers en herintreders ten opzichte van werkenden. De sterke marktconformiteit die met flexibilisering gepaard gaat sluit evenwel de zwakste groepen uit om te participeren in het arbeidsproces. Uit hun positie beschouwd, neemt sociale ongelijkheid met flexibilisering toe.
- Ten derde is er een spanning tussen flexibiliteit en solidariteit. Naarmate de verscheidenheid aan arbeidstijden en -vormen toeneemt, atomiseert en individualiseert als het ware de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Voorkeuren zijn moeilijker collectief te formuleren. De marktmacht van de collectiviteit maakt plaats voor het individuele streven een zoveel mogelijk op de eigen voorkeur toegesneden arbeidsplaats te verkrijgen.
- Ten vierde leidt de aandacht voor flexibele arbeid de aandacht af van verbetering van de inhoud en de omstandigheden van het werk. Verbetering van deze intrinsieke werk-

aspecten wordt immers minder dwingend door meer tijdelijke arbeidsplaatsen en meer frequente wisseling van bezetters van arbeidsplaatsen.

- Een laatste spanning lijkt zich voor te doen tussen de intentie en de implementatie van flexibilisering. De flexibiliseringsideologie lijkt sterker te worden uitgedragen en beleiden dan feitelijk ingevoerd. Wie flexibilisering op de arbeidsmarkt tot uitgangspunt neemt dient in het oog te houden dat daaronder weliswaar een aantal concrete ontwikkelingen is te rangschikken maar dat de brede marktconforme benadering van arbeid nog altijd vele begrenzingen vindt in regulerende arbeidswetgeving en ingeslepen arbeidsgewoonten.

Wellicht zal na enige tijd blijken dat flexibilisering vooral betekenis heeft gehad als drager van een nieuw maatschappelijk elan, waarin niet zozeer het kernpunt is de mate waarin feitelijke voorkeuren en instituties worden aangetast of aangepast als wel het denken over flexibilisering – verfrissende en vernieuwende effecten heeft gehad, omdat het creativiteit vraagt in het ontwikkelen van nieuwe vormen en instrumenten. Als (onderdeel van) een nieuwe maatschappelijke ideologie blaast het wellicht alle betrokkenen meer leven in, werkt het vitaliserend zonder dat er in sterke mate sprake is van een feitelijk verbeterde werking van de arbeidsmarkt.

### W. van Voorden

De auteur is hoogleraar Sociaal-economisch beleid en economische sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit betoog is een verkorte versie van zijn preadvies *De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt*, blz. 35-49, in: *Preadviezen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt*, OSA-Voorstudie nr. 9, december 1985.

9) Zie voor een meer uitvoerige behandeling, W. van Voorden, *Werken met behoud van uitkering; een plaatsbepaling*, blz. 32-48 in: H.S. Merens-Riedstra (red.) *Werken tussen loon en uitkering*, Leiden, 1986.

10) R. de Boer, F.A. van Dijk, D.L.J. Kok, *Terugploegen in de bouw: een belangrijk experiment*, *ESB* 21 november 1984, blz. 1096.

11) R.Y.M. Kuipers, *De aanwending van uitkeringsgelden ter financiering van overheidsuitgaven: een wondermiddel of de doos van Pandora?* *ESB* 10 oktober 1984, blz. 947.