

Flexibilisering van arbeid en arbeidsvoorwaarden

Zoals 'inspraak' en 'solidariteit' gezien kunnen worden als trefwoorden voor respectievelijk de jaren zestig en zeventig, zo lijkt 'flexibilisering' hard op weg het trefwoord te worden voor de jaren tachtig. Ook in discussies over het functioneren van de arbeidsmarkt duikt het begrip flexibilisering regelmatig op¹. Opmerkelijk is dat vele van deze discussies worden gekenmerkt door een zekere vaagheid met betrekking tot de theoretische uitgangspunten die worden gehanteerd. Aan pleidooien voor het gebruik van flexibilisering als middel ligt (tenminste impliciet) een bepaalde notie ten grondslag ten aanzien van het functioneren van de arbeidsmarkt en de doeleinden die (dienen te) worden nagestreefd. In dit artikel wordt daarom expliciet aandacht besteed aan de vraag ter verwezenlijking van welke doelstellingen flexibilisering wordt bepleit, welk theoretisch model aan de basis van dergelijke pleidooien ligt, in hoeverre op theoretische gronden verondersteld kan worden dat flexibilisering een adequaat middel vormt ter verwezenlijking van de gestelde doelen en welke vormen van flexibilisering van arbeidsvoorwaarden in dit kader wel en niet moeten worden nagestreefd. Het artikel wordt besloten met een aantal konklusies.

1 De vraag naar arbeidsmarktbeleid gericht op flexibilisering

De behoefte aan een actief arbeidsmarktbeleid vindt zijn oorsprong in onvrede over *de uitkomst* van het economisch proces. Indien deze uitkomst, inclusief de processen die zich op de arbeidsmarkt afspelen, voor iedereen in alle opzichten bevredigend is, bestaat er geen behoefte aan nadere sturing van dit proces. De vraag is in welke opzichten de uitkomst van het economisch proces onbevredigend is. Wanneer bezien wordt waar de kritiek inzake de uitkomst van het economisch proces zich in het algemeen op richt, kunnen twee hoofdkategorieën worden onderscheiden. In de eerste plaats betreft de onvrede de allokatie van productiefactoren: onbevredig-

* De auteurs zijn verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit te Utrecht en werkzaam bij respectievelijk de sectie Sociaal Recht (de eerste auteur) en de vakgroep Economie (de tweede en de derde auteur).

1 Zo vormde het thema flexibilisering het onderwerp van een door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek verrichte studie. Zie Driehuis, 1985.

de behoeften aan konsumptieve goederen en diensten blijven bestaan, terwijl elders binnen het economisch systeem produktiefactoren (met name arbeid, maar in toenemende mate ook kapitaal²) ongebruikt blijven liggen. Dat houdt dus in dat de welvaart niet maximaal is. Met betrekking tot de produktiefactor arbeid manifesteert deze niet-optimale allokatie zich onder meer via:

- een omvangrijke geregistreerde werkloosheid³
- een verborgen werkloosheid van onbekende omvang. Hierbij kan worden gedacht aan werknemers die zijn ondergebracht in een der arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar niet als volledig arbeidsongeschikt moeten worden aangemerkt. Tevens kan worden gedacht aan de zgn. 'discouraged workers', werknemers die gelet op de situatie op de arbeidsmarkt afzien van actief zoekgedrag, maar in principe wel betaalde arbeid zouden willen en kunnen verrichten. Tot deze laatste categorie behoren o.a. veel vrouwen en jongeren⁴;
- overkwalifikatie van werknemers voor de functies waarin zij werken. Ook hier zijn veelal vrouwen het slachtoffer⁵;
- een toenemend aantal moeilijk vervulbare vakatures (Van Ours, 1986, blz. 788-793.).

In de tweede plaats betreft de onvrede het aspect van *de rechtvaardigheid* van de uitkomst van het economisch proces: werk(loosheid) en inkomen zijn ongelijk verdeeld over onderscheiden groepen in de samenleving. Deze ongelijke verdeling manifesteert zich onder meer via:

- relatief hoge werkloosheidspercentages onder vrouwen en jongeren;
- relatief hoge werkloosheidspercentages en een relatief lange werkloosheidsduur onder personen met een lagere opleiding;
- relatief lage inkomens voor personen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een werkloosheids- of bijstandsuitkering;
- minder carrière-mogelijkheden voor vrouwen dan voor mannen, met daaraan gekoppeld minder aantrekkelijke functies en een lagere beloning voor vrouwen (zie Schippers, 1982, alsmede Schippers, SMA 38(2), blz. 84-94, en 41(1), blz. 49-61)

Noch de doelstelling van een optimale allokatie van produktiefactoren noch die van een rechtvaardige verdeling van de uitkomsten van het economisch proces blijkt in de huidige situatie te worden gerealiseerd. De vraag is dan vervolgens of flexibilisering een mid-

2 Dit manifesteert zich o.m. via een toenemende liquiditeit van het Nederlandse bedrijfsleven. Zie hierover o.a. De Nederlandsche Bank, 1986, blz. 86 e.v., alsmede Centraal Planbureau, 1986, blz. 135 e.v.

3 Zie Min. van Sociale Zaken en Werk-

gelegenheid, 1986, p.135 e.v.

4 Zie o.a. Siegers, 1980, blz. 368-377, alsmede Killingsworth, 1983, blz. 16 e.v.

5 Zie Schippers, 1982, blz. 452-458, alsmede Koot-du Buy, Schippers en Siegers, 1985, blz. 421-426.

del is dat verwezenlijking van deze hoofddoelstellingen van het sociaal-ekonomisch beleid dichterbij kan brengen⁶. Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden, moet inzicht bestaan in de werking van het ekonomisch systeem (en in het bijzonder van de arbeidsmarkt) en de oorzaken voor het feit dat geen bevredigende allokatie en geen bevredigende verdeling ontstaat. Dat de arbeidsmarkt in het kader van deze analyse centraal gesteld wordt, betekent niet dat zonder meer mag worden aangenomen dat op alle andere markten (de goederenmarkt, de geld- en kapitaalmarkt) evenwicht bestaat⁷. Zeker vanuit sociaal oogpunt moet aan de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt echter een zwaar gewicht worden toegekend.

2 Uiteenlopende visies op de werking van de arbeidsmarkt

2.1 De ekonomie van het aanbod

Tot de belangrijkste pleitbezorgers van maatregelen ter bevordering van flexibilisering behoren de zgn. 'supply side'-ekonomen. Deze aanbodekonomen zien dat een soepele marktwerking gefrustreerd wordt door een overmaat aan regelgeving van de zijde van de overheid en hoge belastingtarieven, welke laatstgenoemde niet alleen een negatief effect hebben op het totaal der bestedingen, maar ook verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de zgn. 'wig' op de arbeidsmarkt⁸. De 'wig' op de arbeidsmarkt, het verschil tussen de bruto loonkosten die een werkgever betaalt en het netto bedrag dat een werknemer uiteindelijk aan loon ontvangt, is volgens de aanbodekonomen voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor een laag niveau van werkgelegenheid en voor een (te) geringe mobiliteit van werknemers. Bij mobiliteit moet dan zowel gedacht worden aan geografische mobiliteit, d.w.z. de bereidheid om te verhuizen of een bepaalde woon-werkafstand te overbruggen, als aan mobiliteit tussen functies. Het aanvaarden van een hogere functie kan de noodzaak met zich meebrengen meer inspanningen te leveren of extra investeringen in scholing te plegen. Een hoge marginale lastendruk (voortvloeiend uit de gecombineerde invloed van belastingen en premieheffing en het verminderen van subsidies op het punt van wonen en onderwijs) zal een negatieve invloed hebben op de bereidheid zo'n hogere functie met het daarbij behorende hogere inkomen te aanvaarden.

Deze kritiek op de werking van de arbeidsmarkt berust in feite op een (neo-)klassieke visie op de werking van de arbeidsmarkt. In de

6 Zie over de relatie tussen de doelstellingen van ekonomische politiek enerzijds en het gebruik van instrumenten van ekonomische politiek anderzijds Tinbergen, 1956, alsmede Hennisman, 1977, blz. 17-113

7 Zie voor een theoretische uiteenzet-

ting over de samenhang tussen de evenwichten op de onderscheiden markten Benassy, 1982. Zie voor een analyse van de toestand op de onderscheiden markten in Nederland SER, 1986

8 Zie bijvoorbeeld Van Duijn, 1982, blz. 672-678, alsmede Pen, 1981, blz. 39-81

ze visie kan een markt, en dus ook de arbeidsmarkt, uitsluitend goed funktionieren als het prijsmechanisme niet gefrustreerd wordt. Prijzen moeten in voldoende mate de schaarsteverhoudingen weergeven. Een voorwaarde daarvoor is dat ze voldoende flexibel zijn. Als dit niet het geval is hebben de prijzen een verkeerde signaalwerking: de schaarsteverhoudingen zijn anders dan de prijzen doen vermoeden waardoor het prijsmechanisme zijn coördinerende functie ten aanzien van het gedrag van vragers en aanbieders op de markt verliest. Bovendien moeten de marktpartijen in staat zijn op adequate wijze op de prijssignalen te reageren. Dit kan niet het geval zijn als vragers of aanbieders gekonfronteerd worden met allerlei ander(soortig)e restrikties (bijvoorbeeld in de vorm van wettelijke regels), welke ertoe leiden dat een ander (suboptimaal) gedrag resulteert dan wanneer deze restrikties niet waren opgelegd. Als het prijsmechanisme onvoldoende funktioneert of de marktpartijen onvoldoende mogelijkheden hebben om overeenkomstig de prijssignalen te handelen, bestaat er geen onderlinge afstemming tussen het gedrag van vragers en aanbieders en kunnen gemakkelijk vraag- of aanbodoverschotten ontstaan. Op de arbeidsmarkt manifesteren deze zich als respectievelijk onvervulbare vakatures en werkloosheid.

Uit een dergelijke analyse van het functioneren van de arbeidsmarkt vloeien gemakkelijk pleidooien voort waarin flexibilisering een centrale plaats inneemt. Maatregelen die bijdragen aan een versoepeling van prijs- en/of hoeveelheidsaanpassingen dragen bij aan een betere werking van het prijsmechanisme en daardoor aan het opheffen van vraag- of aanbodoverschotten.

In deze analyse, waarin voorbij gegaan is aan allerlei nuanceringen zoals die door onderscheiden 'supply siders' worden aangebracht, bestaat in wezen uitsluitend aandacht voor de allokatiedoelstelling. Dit behoeft geen verwondering te wekken wanneer wordt bedacht dat de 'ekonomie van het aanbod' vooral gezien moet worden als een reactie op de tekortkomingen van de verzorgingsstaat. Deze staat immers sterk in het teken van de 'equity', terwijl bij de opbouw ervan de 'efficiency' zich veelal slechts in een beperkte belangstelling kon verheugen. In hun pleidooien voor bijvoorbeeld afschaffing van het minimumloon (dat prijsaanpassingen in neerwaartse richting bemoeilijkt) of versoepeling van het ontslagrecht (dat hoeveelheidsaanpassingen in neerwaartse richting in de weg staat) blijft de vraag of de bepleite maatregelen ook realisering van de verdelingsdoelstelling dichterbij brengen dan ook onbesproken. Een uitsluitend op dit type analyse gebaseerd pleidooi voor flexibilisering is derhalve niet toereikend en levert onvoldoende inzicht in de vraag of naast de doelstelling van een optimale verdeling van de produktiefactoren ook de doelstelling van een rechtvaardige verdeling van arbeid en inkomen in voldoende mate verwezenlijkt kan worden.

2.2 De theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkt

Sinds het begin der zestiger jaren heeft de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie felle aanvallen te verduren gehad van een groep ekonomen (en beoefenaars van andere maatschappijwetenschappen), die Cain (1976, blz. 1215-1257) aanduidt met de verzamelnaam SLM (*Segmented Labor Market*)-theoretici. Geïnspireerd door de waarneming van een aantal verschijnselen (in veel gevallen: misstanden) op en rond de arbeidsmarkt richten deze theoretici hun kritiek zowel op de neo-klassieke methode, te weten de marginalistische analyse, als op de gehanteerde gedragsrelaties waarin prijzen en inkomens als sleutelvariabelen fungeren. Vooral de human capital theorie wordt sterk gerelativeerd in het licht van het feit dat een toename van de scholing in de VS niet gepaard is gegaan met een vermindering van de armoede, alsmede in het licht van het gebruik door werkgevers van verschillende screening-criteria⁹.

Hoewel Cain ten aanzien van de alternatieven die de SLM-theoretici te bieden hebben, stelt, dat ze "(...) sketchy, vague, and diverse if not internally conflicting (...)" zijn (Cain, 1976, blz. 1221), hebben toch enkele theoretische concepties in de loop der jaren nadrukkelijk de aandacht getrokken en zijn ook nader uitgewerkt. De belangrijkste hiervan betreffen het onderscheid tussen een primaire en een sekundaire arbeidsmarkt en dat tussen een interne en een externe arbeidsmarkt¹⁰.

In Nederland hebben Valkenburg en Vissers (1978) een studie gemaakt van de dubbele arbeidsmarkt. Als belangrijkste kenmerken van de primaire arbeidsmarkt noemen zij dat deze stabiele werkgelegenheid biedt aan werknemers met stabiele werkgewoonten, die een goede opleiding hebben. Er wordt relatief veel tijd en moeite aan hun rekrutering besteed, zij worden goed beloond en kennen in het algemeen goede werkomstandigheden. De werkloosheid onder primaire werknemers is in het algemeen gering. De sekundaire arbeidsmarkt kan juist door middel van tegengestelde kenmerken gekarakteriseerd worden. De lonen zijn laag, de werkzekerheid gering, de arbeidsomstandigheden onaangenaam, terwijl de werknemers een geringe binding met het werk hebben.

Het onderscheid tussen een interne en een externe arbeidsmarkt stelt de onderneming als administratieve eenheid centraal. Mond (1977) omschrijft de interne arbeidsmarkt als een cluster van functies en taken waarvoor via een complex van regels en netwerken, formeel en informeel, kandidaten gerekruteerd worden van binnen de organisatie. Het betreft hier banen die bedrijfsspecifieke (vak)-kennis vereisen, welke meestal via on-the-job training verkregen wordt. Er is hier dus sprake van een zeer nauwe binding tussen werknemer en bedrijf.

⁹ Zie voor een opsomming van de voornaamste kritiekpunten op de human capital theorie Darity, 1984, blz. 3-20, en Williams, 1984, blz. 23-51

¹⁰ O.a. Loveridge en Mok, 1979, wijzen op nog andere mogelijkheden voor segmentvorming; zie inz. blz. 43-70

De externe arbeidsmarkt omvat al die functies welke geen duidelijke binding tussen een bepaalde organisatie en de werknemer kennen. In plaats van interne regels en procedures zijn het hier de 'normale' regels van vraag en aanbod die de tewerkstelling bepalen. De kennis en vaardigheden waarover werknemers in externe functies dienen te beschikken, hebben geen bedrijfsspecifiek karakter, maar zijn vooral gekoppeld aan de persoon. De persoon die de functie vervult kan deze kennis en vaardigheden in principe bij elke willekeurige arbeidsorganisatie aanwenden.

Evenals de eerder ten tonele gevoerde aanbodekonomen beschouwen diverse SLM-theoretici de opdeling van de arbeidsmarkt in segmenten als een misstand. Hun negatieve oordeel over de scheiding tussen de verschillende segmenten berust echter niet op onvrede over het niet verwezenlijken van de doelstelling van een optimale allokatie van de produktiefactoren, maar op onvrede over de konsekwenties die de segmentering heeft voor de doelstelling van een rechtvaardige verdeling. Zo blijkt de sekundaire markt met name bevolkt door vrouwen, jongeren en andere kansarme groepen op de arbeidsmarkt, terwijl de interne markt vooral een kweekvijver is waar bedrijven (en dan met name grote, sterke bedrijven) goed opgeleide, kansrijke, veelal mannelijke werknemers mogelijkheden bieden zich verder te ontplooien op weg naar een topfunctie binnen de organisatie. Ook deze critici van de feitelijk bestaande arbeidsmarktsituatie pleiten voor het wegnemen van barrières tussen de segmenten en voor flexibilisering van de gang van zaken op de arbeidsmarkt. In hun optiek vergt dat echter geen politiek van onthouding van overheidszijde, zoals de aanbodekonomen voorstaan, maar juist een actief beleid, gericht op het doorbreken van door werkgevers (en werknemers¹¹) gekreëerde barrières. In dat kader passen bijvoorbeeld programma's van positieve actie die tot doel hebben de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verstevigen.

2.3 De 'job competition'-theorie

Een veel positievere kijk op het bestaan van interne arbeidsmarkten biedt de door Thurow (1975) ontwikkelde 'job competition'-theorie. Deze hanteert als uitgangspunt, dat de beloning is gekoppeld aan de functie die een werknemer vervult, waarbij funktiekenmerken als status, macht en invloed bepalend zijn voor de hoogte ervan. De beloning is derhalve niet afhankelijk van persoonskenmerken van de werknemer, en evenmin van de hoogte van de produktiviteit. Het beloningssysteem wordt gekenmerkt door anciënni-

11 T.a.v. het optreden van vakbonden wordt wel verondersteld dat deze met de werkgevers samenwerken om de bestaande segmentering in stand te houden. Deze veronderstelling gaat ervan uit, dat de vakbonden voornamelijk ge-

interesseerd zijn in het verdedigen van de positie van de eigen leden (in meerderheid geschoolde mannen tussen 25 en 60 jaar met een vaste, volledige baan) en zich weinig gelegen laten liggen aan zgn. sekundaire werknemers.

teit. Hoewel de aan de functie gekoppelde produktiviteit van een werknemer op latere leeftijd afneemt¹², is er veelal toch sprake van een met de leeftijd stijgende beloning. Een beloningssysteem waarbij jonge werknemers een beloning ontvangen die lager ligt dan hun op geld gewaardeerde produktiviteit en oudere werknemers daarentegen een beloning die hoger ligt dan die op geld gewaardeerde produktiviteit heeft volgens Thurow als doel oudere, ervaren werknemers te motiveren on-the-job-training van jongere, minder ervaren werknemers mogelijk te maken¹³. De achterliggende gedachte is, dat oudere werknemers er bij afwezigheid van een systeem van beloning naar anciënniteit baat bij zouden hebben jongere werknemers on-the-job-training te onthouden. Immers, deze training maakt de jongere werknemers geschikt voor hogere functies, die tot dan toe het exklusieve domein van de oudere werknemers vormen. Volgens Thurow valt niet in te zien waarom oudere werknemers hun eigen konkurrenten zouden opleiden.

Door via het systeem van beloning op basis van anciënniteit een voldoende mate van on-the-job-training te garanderen, zijn werkgevers in staat om op lange termijn een voldoende mate van groei van de produktie en de onderneming te realiseren¹⁴. Beperking van loonflexibiliteit en konkurrentie fungeert als instrument om op lange termijn de (groei van de) produktie te maximaliseren¹⁵.

De volgende vraag is dan hoe werknemers voor de onderscheiden functies geselecteerd worden. Omdat een groot aantal functies pas uitgeoefend kan worden na een voldoende mate van on-the-job-training moeten twee typen functies worden onderscheiden:

- 1. start- ofwel entree-functies;
- 2. vervolgfuncties.

De startfuncties, waarvan het aantal beperkt is, vormen de toegangspoort tot de verschillende karrièrelijnen binnen de organisatie. In de vervolgfuncties komt een werknemer uitsluitend terecht na in een startfunctie een voldoende mate van on-the-job-training te hebben ondergaan. Voor vervolgfuncties worden dus geen arbeidskrachten van buiten de organisatie aangetrokken. De selectie van werknemers is in principe een eenmalige aangelegenheid: de cruciale vraag is of een werknemer tot een startfunctie wordt toegelaten. Is dat eenmaal gebeurd dan maakt zo'n werknemer deel uit

12 Zie voor onderzoek dat tot deze konklusie leidt Medoff en Abraham, 1980, blz. 703-736

13 Zie over de noodzaak van een dergelijk beloningssysteem voor het funktioneeran van interne arbeidsmarkten Oswald, 1984, blz. 693-716

14 Thurow formuleert deze theorie m.b.t. het gedrag van werkgevers op makro-niveau, maar gaat niet in op de vraag in hoeverre het voor individuele werkgevers profijtelijk zou kunnen zijn

een andere gedragslijn te kiezen.

15 Thurow, 1975, blz. 84, benadrukt dat er een tegenstelling bestaat tussen maximalisatie van de produktie op korte termijn en maximalisatie van de produktie op lange termijn als doelstelling. Realisatie van de eerste doelstelling is gebaat bij flexibiliteit van onder andere de lonen en bij een voldoende mate van konkurrentie. Voor realisatie van de tweede doelstelling gelden echter tegenovergestelde voorwaarden.

van het interne circuit en stroomt in beginsel na verloop van tijd door naar een volgende functie.

Voor de verschillende toegangspoorten verdringen zich de beschikbare arbeidskrachten. Zij vormen de zogenaamde 'labour queue'¹⁶. Uit deze 'queue' moet de werkgever een aantal kandidaten kiezen. Ten behoeve van deze keuze ordent hij de beschikbare werknemers op basis van verwachte trainingskosten. De trainingskosten immers bepalen de netto opbrengst van een werknemer in een bepaalde functie. Naarmate deze verwachte trainingskosten lager zijn, is een kandidaat-werknemer derhalve aantrekkelijker voor de werkgever en krijgt die werknemer een plaats vooraan in de rij. Thurow veronderstelt dat de werkgevers deze ordening aanbrengen aan de hand van de 'background characteristics' van de werknemers die hun arbeid aanbieden. Bepaalde achtergrondkenmerken (sexe, ras, levensovertuiging e.d.) worden geassocieerd met de hoogte van de trainingskosten. Op basis van deze associatie worden werknemers behorend tot bepaalde groepen (bijvoorbeeld vrouwen en zwarten) achterin de 'labour queue' geplaatst en kiest de werkgever ter vervulling van de vakatures in de eerste plaats voor leden van groepen, waarvan hij veronderstelt dat de trainingskosten lager zullen zijn (bijvoorbeeld blanke mannen). Pas wanneer uit deze groep(en) onvoldoende kandidaten kunnen worden gerekruteerd, worden ook kandidaten achteraan in de rij geworven. Thurow wijst er overigens op dat niet alle 'job queues' identiek zijn. Verschillen tussen 'queues' bestaan per werkgever voor verschillende startfuncties en tussen werkgevers, als niet alle werkgevers dezelfde associatie leggen tussen achtergrondvariabelen en trainingskosten.

Op grond van deze analyse kan worden gekonkludeerd dat het bestaan van interne markten en anciënniteitsregels bij het vaststellen van de beloning een optimale allokatie van produktiefactoren niet in de weg staat, maar juist bijdraagt aan verwezenlijking ervan. Een interne markt wordt immers door arbeidsorganisaties juist gecreëerd om een deel van het wervings- en promotiebeleid aan de invloed van de arbeidsmarkt te onttrekken¹⁷. Als zij hierin niet zou-

16 Hoewel Thurow hieraan geen aandacht besteed, is het denkbaar dat voor beide typen functies 'labour queues' bestaan, waarbij voor vervolgfuncties zowel kan worden verondersteld dat deze uitsluitend uit interne kandidaten bestaan als dat deze zowel interne als externe kandidaten omvatten.

17 Zie Kanter, 1984, blz. 109-131. Als factoren die het ontstaan van een interne markt bevorderen, onderscheidt zij:

- het bestaan van veel taken en functies waarvoor bedrijfsspecifieke kennis vereist is;
- de behoefte aan 'ease of communication' en het bestaan van vertrouwens-

- relaties binnen een organisatie;
- het bestaan van een goede aansluiting tussen functies op verschillend niveau binnen de organisatie;
- de mogelijkheid tot kostenbesparing door interne reclutering. Deze mogelijkheid zal met name bestaan als een bepaald type arbeid schaars is: kandidaten uit de eigen 'kweekvijver' zijn dan goedkoper dan via de markt geworven kandidaten;
- een lange leertijd die beloning op basis van senioriteit rechtvaardigt;
- het bestaan van een losse bedrijfsstructuur waarin mensen en niet de structuur de bindende elementen vormen.

den slagen, werden bijvoorbeeld investeringen in on-the-job training veel riskanter. In algemene termen geformuleerd, kan aan de hand van de door Thurow geformuleerde zienswijze de vraag aan de orde worden gesteld of de onzekerheid voortvloeiend uit flexibele aanpassingen van prijzen en hoeveelheden op de verschillende markten op lange termijn een optimale allokatie van produktiefactoren niet meer in de weg staat dan het feit dat gedurende bepaalde perioden vraag- of aanbodoverschotten op verschillende markten blijven bestaan.

Met betrekking tot het effect van dit type concurrentie beperkend gedrag voor de verdeling van de uitkomsten van het economisch proces deelt Thurow de sombere konklusie van de eerder aangehaalde SLM-theoretici. Zoals gezegd, zijn het veelal leden van bepaalde groepen (zoals vrouwen, jongeren, etnische minderheden), die bij het samenstellen van de 'job queue' achteraan in de rij worden geplaatst. Op de arbeidsmarkt nemen zij als gevolg daarvan een marginale positie in: hun kans op een baan is sterk afhankelijk van de economische golfbeweging. De banen die bij een gunstige economische ontwikkeling voor deze groepen beschikbaar komen, zijn bovendien weinig aantrekkelijk qua werkinhoud en carrièreperspektief. Maatregelen gericht op een flexibeler werking van de arbeidsmarkt zijn dus ook vanuit dit perspectief geen maatregelen die een eind maken aan de regulerende invloed van de overheid, maar veeleer maatregelen die de regulerende mogelijkheden van de overheid op sommige terreinen versterken. Overigens wijst Driehuis erop dat het bestaan van interne markten een dempende werking heeft op de werkloosheidsontwikkeling (Driehuis, 1985, blz. 17-34). De waarde van de produktie-elasticiteit van de werkgelegenheid is betrekkelijk laag, dat wil zeggen dat een daling van de produktie tot een veel minder dan evenredige daling van de werkgelegenheid leidt. Voor de werknemers die tot de interne markt behoren, heeft het bestaan van deze markt een mitigerende invloed op de effecten van een produktiedaling voor de werkloosheid.

2.4 Tussenbalans: arbeidsmarkttheorieën en flexibilisering

De in de voorafgaande paragrafen gepresenteerde visies op de werking van de arbeidsmarkt verschillen op een aantal essentiële punten. Op grond van de analyses van de economie van het aanbod valt een pleidooi te onderbouwen voor flexibilisering in de vorm van een soepeler werking van het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt en een vergroting van de mogelijkheden voor de marktpartijen om zowel prijs- als hoeveelhedaanpassingen te realiseren. Doel hiervan is het dichterbij brengen van een optimale allokatie van produktiefactoren. Op grond van de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkt kan gepleit worden voor flexibilisering in de vorm van vergroting van de overgangsmogelijkheden tussen de onderscheiden segmenten. In dit geval is een rechtvaardiger geachte verdeling van de

uitkomsten van het economisch proces het achterliggende doel. Op grond van de 'job competition'-theorie kan flexibilisering in de vorm van een soepeler werkend prijsmechanisme juist worden afge-
wezen, omdat het op lange termijn een optimale allokatie van produktiefactoren in de weg staat. Ook op grond van verschillende van de onderscheiden discriminatietheorieën¹⁸ welke hier niet worden besproken om wille van het feit dat hun aangrijpingspunt vooral op micro-economisch niveau ligt, kan de konklusie worden getrokken dat flexibilisering in de vorm van een soepeler werkend prijsmechanisme negatieve implicaties heeft voor de mogelijkheid de doelstelling van een rechtvaardige verdeling te verwezenlijken, terwijl ook de verwezenlijking van de doelstelling van een optimale allokatie van produktiefactoren niet dichterbij gebracht wordt.

De konklusie kan dan ook worden getrokken dat discussies over specifieke maatregelen zinvoller zijn dan discussies over flexibilisering als algemeen begrip, dat voor verschillende interpretaties vatbaar is. Bovendien blijkt op basis van (de) economische theorie(ën) geen eenduidig antwoord mogelijk op de vraag of 'flexibilisering van de arbeidsmarkt' verwezenlijking van de beide hoofddoelstellingen van het sociaal-economisch beleid wel of niet dichterbij brengt. In de volgende paragraaf wordt daarom een aantal konkrete maatregelen, die frekwent in de discussie genoemd worden, geëvalueerd vanuit de optiek van deze doelstellingen. Deze evaluatie is er met name op gericht om na te gaan of er maatregelen te vinden zijn die hetzij realisering van beide hoofddoelstellingen tegelijkertijd dichterbij kunnen brengen, hetzij positief uitwerken ten aanzien van één der doelstellingen, zonder dat de mate waarin de andere verwezenlijkt wordt, schade ondervindt. Geen aandacht zal daarbij worden besteed aan wat door Van Ham (1986) wordt aangeduid als respectievelijk functionele flexibilisering (het inzetten van vast personeel voor meer dan één taak of functie binnen de arbeidsorganisatie) en flexibilisering via externe samenwerking (het uitbesteden van een deel van het werk aan afzonderlijke arbeidsorganisaties). Zoals Van Ham c.s. ook opmerken zijn dit alternatieven die tot dusver nog weinig toepassing hebben gevonden.

3 Evaluatie van een aantal flexibiliseringsmaatregelen

De in de flexibiliseringsdiskussie voorgestelde maatregelen kunnen gegroepeerd worden rond vier globaal geformuleerde thema's:

1. de arbeidstijd;
2. de aard van de arbeidskontrakten;
3. omvang en samenstelling van het personeelsbestand;
4. de beloning van de arbeidsprestatie.

Elk van deze thema's zal in de volgende subparagrafen nader wor-

¹⁸ Zie voor een overzicht hiervan Schippers, 1981

den besproken, waarbij zowel de konkrete inhoud van de voorgestelde maatregelen aan de orde komt, als de betekenis ervan voor de doelstellingen met betrekking tot een optimale allokatie van produktiefactoren en een rechtvaardige verdeling van de uitkomsten van het economisch proces¹⁹

3.1 Arbeidstijd

Bij flexibilisering van de arbeidstijd gaat het met name om maatregelen die worden voorgesteld om te bewerkstelligen dat werknemers in het productieproces kunnen worden ingezet op momenten dat het de werkgever het meeste past, dat wil zeggen op tijdstippen waarop een piek in de productie moet worden gerealiseerd. Deze flexibilisering van de arbeidstijd kan zowel betrekking hebben op de maandelijks, de wekelijkse als de dagelijkse arbeidstijd. Zo kan bijvoorbeeld bij een vastgestelde jaarlijkse werktijd de maandelijksse werktijd zo worden gevarieerd dat gedurende de zomermaanden langer en gedurende de wintermaanden korter wordt gewerkt dan het gemiddelde. Langs deze weg kan in de zomermaanden een grotere productie worden gerealiseerd dan in de wintermaanden (hetgeen bijvoorbeeld wenselijk kan zijn vanuit het oogpunt van de vraag van de konsumenten of met het oog op de aanvoer van grondstoffen die in de zomer groter is dan in de winter). Gelijksoortige fluktuaties kunnen zich voordoen per maand of per week. Door het aanpassen van de arbeidstijd aan dergelijke fluktuaties in de gewenste productie wordt een optimale inzet van arbeidskrachten bewerkstelligd. Afhankelijk van de mate waarin deze fluktuaties in de productie te voorzien zijn, leidt flexibilisering van de arbeidstijd tot een daaraan invers gerelateerde onzekerheid voor de werknemers. Als het eerder genoemde zomer/winter-patroon een jaarlijks terugkerend verschijnsel is en werknemers reeds lang tevoren op de hoogte zijn van de hieraan gekoppelde arbeidstijd behoeft deze vorm van flexibilisering niet tot grote problemen te leiden²⁰. Als de situatie er echter één is, waarbij de werknemers wel weten dat ze volgende week 40 uur moeten werken, maar pas aan het eind van deze week horen of het vijf dagen van acht uur of (bij wijze van extreem voorbeeld) vier dagen van tien uur worden, gaat flexibilisering van de arbeidstijd gepaard met een wel heel grote mate van onzekerheid voor de werknemers. In zo'n situatie worden werknemers zeer sterk beperkt in hun maatschappelijk functioneren (het maken van afspraken ten behoeve van sociale contacten levert grote problemen op, werknemers komen in de knel bij de zorg voor kinderen en het huishouden e.d.).

19 Zie voor een bespreking van een aantal flexibiliseringsmaatregelen vanuit FNV-optiek: Roozmond, 1985

20 Een bijkomende vraag betreft dan overigens de beloning. Bij een dergelijk systeem van flexibele arbeidstijd is het

mogelijk elke maand een gemiddeld loon te betalen. Het is evenwel ook denkbaar dat de beloning in de maanden waarin meer gewerkt wordt hoger ligt dan in de maanden waarin minder dan gemiddeld gewerkt wordt.

Deze vorm van flexibilisering van arbeidstijd is vanuit de optiek van de verdelingsdoelstelling derhalve alleen aanvaardbaar als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- de werknemers worden ruimschoots tevoren in kennis gesteld van de beoogde werktijden;
- de werktijden vormen onderwerp van overleg tussen de werkgever en de werknemers en worden slechts vastgesteld op basis van overeenstemming tussen beide partijen.

De praktijk van de arbeidstijdverkorting die momenteel in veel arbeidsorganisaties zijn beslag heeft gekregen, maakt duidelijk hoe moeilijk het is om aan de tweede voorwaarde te voldoen. In veel arbeidsorganisaties heeft de arbeidstijdverkorting (voor een deel) vorm gekregen via een systeem van roostervrije dagen. Een belangrijk discussiepunt met betrekking tot die vrije dagen is, wie de dagen bepaalt die daarvoor in aanmerking komen. De werkgever zal er in het algemeen de voorkeur aan geven die dagen tot 'roostervrij' te bestempelen waarop binnen de arbeidsorganisatie toch niet veel activiteit verwacht wordt²¹. Dit kunnen dagen zijn die de werknemers ook schikken, maar in andere gevallen zullen werknemers van mening zijn dat ze "niets aan zo'n dag hebben". In zulke gevallen is er dus een potentiële bron van konflikt. Binnen de meeste arbeidsorganisaties wordt dit opgelost door een formule waarbij de werknemer de gewenste dagen mag kiezen, mits deze keuze ruimschoots tevoren bekend is en "voor zover het belang van het werk het toelaat". De rekbaarheid van deze formule leidt ertoe dat de praktijk wordt bepaald door de soepelheid waarmee het leidinggevende personeel er mee omgaat.

3.2 Arbeidskontrakten

In het kader van de flexibilisering van arbeid en arbeidsvoorwaarden hebben gedurende de afgelopen jaren diverse typen arbeidskontrakten het licht gezien, die afwijken van het type arbeidskontrakt dat tot voor enkele jaren in Nederland als 'standaardkontrakt' kon worden beschouwd²². In deze nieuwe kontrakten, waarvan *afroepkontrakten* en *'min-max'-kontrakten* de voornaamste zijn, is niet langer de overeenkomst opgenomen dat de werknemer een vastgesteld aantal uren werkt en daarvoor een eveneens vooraf vastgestelde beloning ontvangt. Bij afroepkontrakten dient een werknemer zich beschikbaar te houden voor eventueel te verrichten werkzaam-

21 Dit argument wordt ook wel gehanteerd ter verklaring van het feit dat de arbeidstijdverkorting van gemiddeld 40 naar gemiddeld 38 uur per week in de meeste gevallen tamelijk soepel verlopen is. Veel arbeidsorganisaties kenden wel twee 'stille uren', die zonder veel problemen konden worden gemist. Ver-

dergaande arbeidsduurverkorting gaat ten koste van produktievere arbeidstijd, maakt in sterkere mate herbezetting noodzakelijk en is dientengevolge minder aantrekkelijk dan de eerste tranche. 22 Zie voor een inventarisatie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.

heden, waarvan de omvang nog niet vast staat. In sommige gevallen zal er wel werk beschikbaar zijn en ontvangt de werknemer voor dit werk de overeengekomen beloning. In andere gevallen hoeft er geen werk te worden verricht, houdt de werknemer zich tevergeefs beschikbaar en wordt er ook niets verdiend. Bij 'min-max'-kontrakten worden slechts afspraken gemaakt met betrekking tot de minimale en de maximale arbeidstijd en dient de werknemer af te wachten voor hoeveel uren de werkgever van zijn diensten gebruik wenst te maken. In dergelijke contracten wordt ook ten aanzien van het loon een onder- en een bovengrens vastgesteld, waardoor de werknemer wel zeker is van een bepaald minimum-inkomen.

Deze typen arbeidscontracten verschaffen de werkgever een gemakkelijk bruikbaar instrument om de hoeveelheidskomponent van de door hem gebruikte produktiefactor arbeid te laten variëren.

Voor de werknemer die op basis van zo'n contract werkt, resulteert een grote mate van onzekerheid, zowel met betrekking tot het verdiende inkomen als met betrekking tot de aanwending van zijn of haar tijd. Met name als het minimale inkomen weinig groter dan of gelijk aan nul is, kan een werknemer op basis van dit inkomen geen vaste lasten op zich nemen. Een belangrijk nadeel van het werken op basis van deze contracten is dat de werknemers veelal niet de voordelen genieten die voor vaste, full-time werknemers gebruikelijk zijn op het terrein van sekundaire arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat deze categorie werknemers die binnen de arbeidsorganisatie toch al een marginale positie innemen op deze wijze nog verder gemarginaliseerd wordt.

Nog verdergaande vormen van flexibilisering zijn *free lance* en *thuiswerk*. Hierbij is in de meeste gevallen in het geheel geen sprake meer van een arbeidsovereenkomst in de zin van het burgerlijk wetboek. Vaak is er sprake van stukloon. De nog grotere aanpassingsmogelijkheden voor de werkgever gaan samen met een nog grotere onzekerheid voor de werknemer.

De keuze voor een bepaalde vorm van een 'flexibele' arbeidsrelatie beïnvloedt direct de rechtspositie van de werknemer en dus de bescherming die het sociaal recht ook aan deze werknemer biedt²³.

Van de vier belangrijkste en meest voorkomende vormen, te weten het afroep- of oproepcontract, de uitzend- en inleenrelatie, het thuiswerkcontract en tenslotte de freelance-overeenkomst, komt de eerstgenoemde het dichtst bij de 'normale' arbeidsrelatie, dat wil zeggen de relatie die voor het reguliere arbeidsrecht geldt.

23 Een eerste inventarisatie van verschillen in rechtspositie tussen 'normale' en 'flexibele' werknemers is kortelings gemaakt door een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgele-

genheid, 1986. Zie ook Konijn, 1985 en 1986. Reeds in 1985 vroeg het Vrouwensecretariaat (1985) van de FNV aandacht voor deze problematiek. Zie het rapport *Flexibele arbeid onder de maat*, Amsterdam, 1985.

Maar zelfs voor die relatie houdt dit nog niet in dat de werknemer alle bescherming geniet die een 'normale' werknemer met een burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst in de regel krijgt. Dat is niet alleen het gevolg van het feit dat een aantal beschermende regels niet geldt (zo is de werkgever niet verplicht het wettelijk minimumloon te betalen aan werknemers met een kleine deeltijd baan, wat bij 'flexibele' werknemers nogal eens voorkomt), maar ook van het feit dat beschermende regels in het kader van flexibele contracten niet werken. Hier kan men bijvoorbeeld denken aan de ontslagbescherming van het BBA. Ook al kan de 'flexibele' werknemer formeel aanspraak maken op die bescherming hij 'valt' onder het BBA voor zo'n werknemer is het moeilijk het moment te bepalen waarop die bescherming kan worden ingeroepen, omdat het onduidelijk is of de arbeidsrelatie op een bepaald tijdstip wel of niet beëindigd is. Niet duidelijk is immers of het niet meer oproepen van de werknemer een beëindigingshandeling van de werkgever is, waarvoor deze toestemming nodig heeft van de directeur van het GAB, of dat het niet oproepen van de oproep- of afroepkracht het gevolg is van het feit dat de werkgever 'momenteel' geen werk beschikbaar heeft. Een ander voorbeeld van materiële ongelijkheid betreft het recht op (betaalde) vakantie. Een werknemer bouwt over de dagen waarop gewerkt wordt vakantierechten op. Bij een onregelmatig arbeidspatroon rijst echter de vraag wanneer vakantiedagen met doorbetaling van loon realiter (kunnen) worden opgenomen.

Zoals gezegd, de grote verscheidenheid in vormen van flexibele arbeidsrelaties veroorzaakt grote verschillen in rechtspositie van de verschillende typen. Dat betekent dat deze categorie van 'flexibele' werknemers niet alleen verschilt van de 'gewone' werknemers, maar ook dat er binnen de categorie zelf aanzienlijke verschillen bestaan. Zo is binnen de groep 'afroep- en oproepcontractanten' de positie van de werknemer met een 'arbeidsovereenkomst met uitgestelde arbeidsprestatie' een andere dan van degene die telkens een 'arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd' heeft, namelijk telkens voor de periode dat feitelijk gewerkt wordt, ofwel dat men opgeroepen wordt om te komen werken. Weer een andere positie heeft de thuiswerker, de uitzendkracht of de 'free lancer'; de beide laatstgenoemden hebben in de regel helemaal geen arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht²⁴. Zij moeten dan ook veelal de beschermende regels missen die de 'normale' werknemer wel ter beschikking heeft. Dit probleem kan ondervangen worden door in de individuele arbeidsovereenkomst dergelijke regels uitdrukkelijk vast te leggen. Maar dit kan slechts worden afdgedwongen door die arbeidskrachten die op de arbeidsmarkt een sterke positie innemen

24 Alleen in speciale omstandigheden is er volgens de rechtspraak een arbeidsovereenkomst tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau; zie de arresten van ons hoogste rechtscollege, de Hoge

Raad, gepubliceerd in de Ned. Jurisprudentie 1978, nr. 31 en 1980, nr. 633. Tussen de uitzendkracht en de werkgever/inlener is er nimmer een arbeidsovereenkomst.

en op grond daarvan eisen kunnen stellen. Onder de groep 'flexibele' werknemers zijn dergelijke arbeidskrachten een uitzondering. Regulering van zowel de mate als de vormen waarin van 'flexibele arbeidskontrakten' gebruik wordt gemaakt, is mogelijk bij CAO. Op die manier kunnen de organisaties van werknemers enige greep krijgen op deze nieuwe vormen van arbeidsrelaties. Of zij dat zullen doen en in welke zin, hangt vooral af van de belangen die zij daarbij mede gelet op de samenstelling en de daarmee corresponderende belangen van hun achterban hebben. Overigens zou in deze ook een ondernemingsraad wat kunnen doen, al is dat beperkt tot de mate waarin van deze kontraktsvormen gebruik wordt gemaakt. Op de inhoud van de arbeidsrelatie kan de ondernemingsraad geen invloed uitoefenen.

Een tweede, niet minder belangrijk aspect van de beschermende functie van het sociaal recht is gelegen in de regeling op het terrein van de sociale verzekering. Zo is de vorm van de arbeidsrelatie bepalend voor de toegang tot de uitkeringsregeling. Aanspraak op enige sociale verzekeringsuitkering heeft slechts degene die op grond van wettelijke bepalingen verzekerd is. Aangezien het hier zogenaamde werknemersverzekeringen betreft (ZW, AAW/WAO, nWW, ZW), knopen de regelingen aan bij de werknemersstatus. Een aantal van de flexibele arbeidsrelaties moet die status ontberen²⁵ en valt derhalve buiten de verzekering. Maar ook indien de werknemers behoren tot de kring der verzekerden, betekent dat nog niet dat zij zonder nadere beperkingen een aanspraak op uitkering kunnen realiseren. Door hun specifieke arbeidsrelatie en het daarop gebaseerde patroon van werken, stuiten zij op meer obstakels bij het geldend maken van hun uitkeringsrechten. Men denke in dit verband aan de uitsluitingsgrond van art. 44 ZW en art. 30 WAO (ongeschiktheid die al bestond bij de aanvang van de verzekering leidt niet tot uitkering), maar vooral aan de nadere eisen voor een recht op werkloosheidsuitkering en het geldend maken van een aanspraak daarop, zoals de referte-eis, het werkloosheids criterium, de eis van beschikbaarheid, het verwijtbaarheidsvereiste en de eis van (aanvaarding van) passende arbeid. Bovendien heeft die arbeidsrelatie invloed op de duur en de hoogte van de uitkering, met name wanneer het patroon wat onregelmatige trekken vertoont. De duur van de uitkering is immers afhankelijk van het arbeidsverleden en de hoogte van de uitkering wordt bepaald door het dagloon, dat in die situaties veelal niet hoog is.

Konkluderend kan dan ook worden gesteld dat de 'flexibele' werknemers in het algemeen zowel formeel als materieel een veel gerin-

25 De verschillende wetten hanteren een wijder begrip 'werknemer' dan enkel die met een civielrechtelijk arbeidskontraat. Daartoe behoren ook degenen die maatschappelijk met de 'normale' werknemers kunnen worden ge-

lijkgesteld (geregeld in de artikelen 5 van de genoemde wetten), overigens soms alleen onder bepaalde voorwaarden; bijvoorbeeld de thuiswerker die minimaal 2/5e deel van het minimumloon moet verdienen.

gere mate van bescherming van het sociaal recht genieten dan de reguliere werknemers. Bovendien blijkt, dat de in deze subparagraaf besproken vormen van flexibilisering vooral lager, uitvoerend, ongeschoold werk betreffen en dat het vooral vrouwen en jongeren (toetreders) zijn, die met afwijkende arbeidscontracten te maken krijgen. Dit leidt er toe dat de positie van deze traditioneel zwakke groepen op de arbeidsmarkt door de introductie van nieuwe contractsvormen in plaats van verbeterd eerder verslechtert. De functies waar deze contracten betrekking op hebben, kennen meestal geen scholingsmogelijkheden en bieden geen carrièrekansen. Een rechtvaardiger verdeling van betaald werk en leidinggevende functies wordt door deze contractsvormen zeker niet naderbij gebracht, maar eerder belemmerd.

Bovendien bestaat het gevaar dat werknemers met 'flexibele' contracten de werknemers met traditionele contracten gaan verdringen. Deze problematiek sluit echter meer aan bij het thema van de samenstelling van het personeelsbestand, dat in de volgende subparagraaf aan de orde komt.

3.3 Omvang en samenstelling van het personeelsbestand

De in de vorige subparagraaf besproken flexibiliseringsmaatregelen leiden ertoe dat het totale personeelsbestand van een arbeidsorganisatie kan worden verminderd. Door werknemers flexibel in te zetten op een tijdstip waarop de behoefte aan een grotere productie feitelijk bestaat, wordt voorkomen dat er permanent een grotere vaste bezetting nodig is (waarvoor gedurende een deel van de werktijd geen of minder werk beschikbaar is). In bedrijfseconomische termen geformuleerd houdt dit in dat de rationele overcapaciteit wordt verminderd. Het totale door de arbeidsorganisatie gevraagde aantal arbeidsuren (= de werkgelegenheid) zal dus dalen.

Daarnaast kan de werkgever er naar streven bestaande full time banen te vervangen door deeltijdbanen, die vervuld worden door werknemers met nieuwe typen contracten. In veel gevallen gebeurt dit niet rechtstreeks, maar via de omweg van inkrimping/afslanking of in combinatie met het natuurlijk verloop. De stormachtige groei van het uitzendwezen in 1985 en 1986 geeft hiervoor een goede indicatie. Ten gevolge van de economische opleving ontstaat er bij arbeidsorganisaties een stijgende behoefte aan arbeidskrachten. Deze manifesteert zich echter niet in de eerste plaats via de reguliere arbeidsmarkt, maar onder meer via een grotere vraag naar uitzendkrachten. Deze hebben als voordeel dat ze naar hun aard slechts tijdelijk zijn²⁶. Dit is voor de werkgever aantrekkelijk, omdat bijvoor-

26 Zij het soms langdurig tijdelijk. Hoewel de wet een verbod stelt op het langer in dienst houden van een uitzendkracht dan gedurende een aaneengesloten periode van zes maanden, blijken arbeidsorganisaties vaak zeer inventief

bij het omzeilen van dit verbod, en werken sommige uitzendkrachten gedurende langere periodes op dezelfde arbeidsplaats, zij het dan formeel via een andere werkgever, op een andere afdeling en dergelijke.

beeld niet vooraf bekend is hoelang de economische opleving zal duren. Bovendien bieden ze de werkgever een gemakkelijke en goedkope selectiemogelijkheid. Bevindt zich tussen de uitzendkrachten een geschikte kandidaat voor een vaste plaats binnen de arbeidsorganisatie, dan blijkt dat wel in de loop van de tijd. De arbeidsorganisatie vindt zo als 'vanzelf' nieuw vast personeel, dat wil zeggen zonder dat advertenties geplaatst moeten worden, zonder tijdrovende sollicitatiegesprekken en met een veel geringer risico dat de gekozen kandidaat uiteindelijk niet geschikt blijkt.

Het streven van werkgevers vaste werknemers te vervangen door tijdelijke wordt vooral verklaard uit de behoefte te ontsnappen aan het door veel werkgevers als knellend ervaren regime met betrekking tot het ontslagrecht²⁷. Bezwaar bestaat in de eerste plaats tegen de verscheidenheid van ontslagregelingen. Naast de algemene regeling in het burgerlijk wetboek (*BW*) is er nog een aantal specifieke beschermende regels zowel binnen als buiten het *BW*. De belangrijkste regeling treft men aan in het *BBA*, waarin is vastgelegd dat de werkgever toestemming van de directeur van het *GAB* behoeft om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (en voor een verlengde overeenkomst voor bepaalde tijd) rechtsgeldig te kunnen beëindigen. Deze preventieve ontslagregeling ontmoet principieel bezwaar bij werkgevers, omdat zij de vrijheid van de werkgever met betrekking tot zijn keuze van werknemers die hij in dienst wil hebben en houden, aantast. Bovendien, zo wordt in die kringen gesteld, is de regeling, daterend van direct na de tweede wereldoorlog, uit de tijd en heeft zij een heel andere functie gekregen dan destijds beoogd is. Ook in de praktijk ontmoet de regeling veel kritiek, niet in het minst vanwege de (te) lange termijn die met de afhandeling van de ontslagaanvraag is gemoeid. Ook de mate en aard van de bemoeienis van het *GAB* moet het ontgelden. Een soepel personeelsbeleid dat gemakkelijk kan inspelen op de snel wijzigende omstandigheden van het economisch leven, wordt door deze preventieve regeling gefrustreerd. Op het 'dereguleringslijstje' van de werkgevers scoort de afschaffing van deze ontslagregeling daarom nog steeds hoog²⁸. Behalve deze regeling willen de werkgevers ook de in het *BW* opgenomen ontslagverboden aangepakt zien. Het liefst zouden zij een terugkeer zien naar de oude ontslagregeling in het *BW*, volgens welke in beginsel elke arbeidsovereenkomst kan worden beëindigd, zij het dat bij het beëindigen bepaalde regels in acht moeten worden genomen, op overtreding waarvan een verplichting tot schadevergoeding staat. Het gaat daarbij met name om de opzeggingstermijn.

27 Zie hierover onder andere Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.

28 Zie over versoepeling van het ontslagrecht: *Dereguleringsrapport inko-*

mensvorming en arbeidsmarkt, 's-Gravenhage, 1984. De opvattingen aan werkgeverszijde treft men aan in een publikatie van het *VNO*, 1985, alsmede van het *NCW*, 1985

Hoe begrijpelijk de wens van werkgevers ook is om de ontslagbescherming te verminderen, het toegeven daaraan zou op gespannen voet staan met de ontwikkeling op dit terrein zoals die zowel in Nederland als de ons omringende landen sinds de tweede wereldoorlog is opgetreden. Voor het beëindigen van een arbeidsverhouding wordt een redelijke grond geëist. Daarmee wordt de vrijheid van de werkgever om naar eigen goeddunken te handelen, ook als dat handelen een willekeurige trek vertoont, beperkt. De achtergrond van het stellen van een redelijkheidseis is, dat het hebben van een arbeidsplaats voor de werknemer uit het oogpunt van persoonlijkheidsontwikkeling, sociale status, zelfstandigheid en eigen inkomensvoorziening zo belangrijk wordt geacht dat er goede en acceptabele redenen moeten zijn om de arbeidsverhouding te beëindigen. Het loslaten van deze sociale verworvenheid zou historisch bezien een ferme stap terug betekenen.

Desalniettemin rijst de vraag hoe een acceptabele vorm van bescherming van de werknemer tegen ontslag kan worden gekombineerd met een ruimere mate van flexibiliteit. Wanneer de preventieve toetsing van ontslag wordt gehandhaafd, en dat lijkt het geval, komt het er op aan de procedures bij het GAB zowel in de tijd als in de wijze van afhandelen te stroomlijnen. Termijnen moeten zo kort mogelijk worden gehouden. In elk geval moeten die door het GAB worden bewaakt. Verzoeken om uitstel van behandeling dienen nauwkeurig te worden bekeken. Voorts zou een einde moeten worden gemaakt aan de praktijk dat bij de directeuren der GAB's formeel moet worden geprotesteerd tegen een aangezegd ontslag, uitsluitend om de aanspraak op werkloosheidsuitkering veilig te stellen. Dit vereiste dat in het kader van de WW is aangelegd om de werknemer zelf bij te laten dragen aan een beperking van het werkloosheidsrisico moet er niet toe leiden dat de werknemer in geval er goede redenen zijn voor de werkgever om de arbeidsverhouding te beëindigen er toch toe wordt verplicht om zich daartegen te verzetten. Dat verzet heeft in het kader van de beoordeling van de aanspraak op werkloosheidsuitkering geen zin en rekt slechts de afhandeling van het ontslag, waardoor de werkgever nodeloos op kosten wordt gejaagd.

Een andere weg die kan worden bewandeld, is dat in CAO's nadere, van het BW afwijkende regelingen (voor zover toegestaan) met betrekking tot het beëindigen van de arbeidsrelatie worden getroffen. Die mogelijkheid is daarom aantrekkelijk, omdat dan enerzijds op de behoefte en wensen aan werkgeverszijde kan worden ingespeeld en anderzijds met de belangen van individuele werknemers rekening kan worden gehouden. Een zekere mate van privatisering en decentralisering van de ontslagbescherming (afwijken van dwingend rechtelijke bepalingen is uiteraard niet mogelijk) lijkt een bruikbare oplossing te bieden. Die weg nader te exploreren is alleszins de moeite waard.

Een soort tussenkategorie tussen vaste en tijdelijke werknemers wordt gevormd door werknemers die zijn opgenomen in *arbeidspools*. Van Voorden (1985, inz. blz. 45) omschrijft de arbeidspool als een gestandaardiseerde en geformaliseerde vorm van kollegiale uitlening. Hoewel de vormgeving van arbeidspools van geval tot geval kan verschillen, is het achterliggende idee dat binnen een bedrijfstak (of algemener binnen een groep bedrijven) een soort algemeen reservebestand van werknemers wordt aangehouden. De bij de pool betrokken werkgevers dragen gezamenlijk de lasten van de pool en maken op het moment dat zij daar behoefte aan hebben gebruik van de werknemers uit dit reservebestand. Op voorwaarde dat de behoefte aan additionele arbeidskrachten niet bij alle werkgevers tegelijk optreedt, is het gevolg van het bestaan van de arbeidspool dat elk afzonderlijk bedrijf een kleiner personeelsbestand kan aanhouden dan zonder het bestaan van de arbeidspool. Voor werknemers heeft het bestaan van een arbeidspool als voordeel dat zij hier wellicht wel werk vinden waar individuele bedrijven zich niet kunnen veroorloven extra personeel aan te trekken. Werknemers in de arbeidspool hebben dus niet langer een binding met de individuele bedrijven, maar wel met de bedrijfstak waar deze toe behoren. Dit heeft zowel voor werkgevers als werknemers als voordeel dat de werknemers op de hoogte blijven van ontwikkelingen binnen de bedrijfstak, hun vakkennis op peil kunnen houden en dergelijke.

Het feit dat de binding met de bedrijfstak behouden blijft, ondervangt bovendien een ander bezwaar verbonden aan de flexibilisering van het personeelsbestand. Het gaat daarbij met name om het probleem voor de vakbeweging te komen tot een effectieve belangenbehartiging ten behoeve van tijdelijke werknemers. Doordat deze regelmatig van arbeidsorganisatie wisselen, is het gelet op het feit dat een vakbondsvertegenwoordiger veelal bedrijfsgewijs opereert vaak moeilijk tijdelijke werknemers als groep te benaderen. Dit probleem klemt te meer, omdat de positie van tijdelijke werknemers in veel gevallen zodanig van aard is, dat zij in nog sterker mate belangenbehartiging behoeven dan vaste werknemers. Voor werknemers die tot de arbeidspool behoren, geldt dat zij een vaste basis hebben van waaruit ze worden uitgezonden. Belangenbehartiging kan in dat geval aangrijpen bij deze basis.

Konkluderend kan worden gesteld dat flexibilisering van het personeelsbestand voor arbeidsorganisaties kostenbesparend werkt. Tijdelijke arbeidskrachten behoeven alleen te worden ingehuurd als er daadwerkelijk meer geproduceerd moet worden. Een belangrijk nadeel van dit type flexibilisering is dat met name vrouwen en jongeren grote kans lopen voortdurend aangewezen te blijven op tijdelijk werk en zodoende grote moeilijkheden ondervinden bij het veroveren van een vaste plaats op de arbeidsmarkt. Bovendien zal

ook deze vorm van flexibilisering een negatieve invloed hebben op de mate waarin de vanuit emancipatie-oogpunt zo belangrijke algemene arbeidstijdverkortung wordt gerealiseerd.

3.4 Beloning

De voorstellen die worden gedaan met betrekking tot de flexibilisering van de beloning hebben steeds betrekking op pogingen een einde te maken aan de situatie waarin de beloning volstrekt onafhankelijk is van de arbeidsprestatie of de toestand waarin de arbeidsorganisatie zich bevindt. Hoewel weinigen zover willen gaan dat de beloning (weer) uitsluitend afhankelijk gesteld moet worden van de hoogte van de individuele produktiviteit, wordt wel bepleit de beloning hier voor een deel aan te koppelen. Zo valt te denken aan een beloning die bestaat uit drie componenten:

- a. een basisbedrag, afhankelijk van de aard van de functie die een werknemer vervult;
- b. een aanvullend bedrag afhankelijk van de individuele arbeidsprestatie van de werknemer, en
- c. een aanvullend bedrag afhankelijk van het 'bedrijfsresultaat'.²⁹

Het basisbedrag is bedoeld om de werknemer een voldoende mate van bestaanszekerheid te bieden. De eerste aanvulling biedt de mogelijkheid de beloning van werknemers te differentiëren overeenkomstig hun inzet, hetgeen het voor individuele werknemers profijtelijk maakt zich extra in te zetten. De tweede aanvulling maakt de loonkostencomponent voor de arbeidsorganisatie flexibeler. Enerzijds leidt dit voor de werknemers tot meer onzekerheid over de hoogte van hun beloning. Anderzijds is de werkgever bij een ongunstig bedrijfsresultaat minder snel gedwongen tot het doorvoeren van hoeveelheidsaanpassingen, dat wil zeggen werktijdverkortung of ontslagen. Tegenover de geringere inkomenszekerheid staat dus een vergrote werkzekerheid.

Door de beloning op deze wijze op te bouwen, ontstaat ook differentiatie in beloning tussen bedrijven en bedrijfstakken. Naar verwachting zal dit bijdragen aan een betere allokatie van de produktiefaktor arbeid over de onderscheiden aanwendingsmogelijkheden. De vraag is in hoeverre deze differentiatie vanuit verdelings-oogpunt acceptabel is. Voor sommigen levert elke vorm van differentiatie een onacceptabele vorm van ongelijkheid op; anderen zijn bereid een zekere mate van ongelijkheid te aanvaarden. Met het loslaten van het trendbeleid voor ambtenaren en 'trendvolgers' is overigens al een forse stap op weg naar differentiatie gezet.³⁰ Via

²⁹ Het begrip 'bedrijfsresultaat' dient hier ruim te worden geïnterpreteerd. Ook wanneer binnen een ambtelijke arbeidsorganisatie efficiënt gewerkt wordt, zou dit zich in de beloning van de werknemers dienen te vertalen. Zie voor voorstellen in deze richting Ver-

baan en Biesmeijer, 1986, en Mol, 1986. ³⁰ Deze blijkt zo groot te zijn dat nu nieuwe allokatieve problemen worden opgeroepen: op sommige vakgebieden blijkt de overheid nauwelijks tot niet in staat werknemers met voldoende kwaliteiten te werven.

maatregelen met betrekking tot het minimumloon en het minimum jeugdloon is bovendien de ruimte voor verdere differentiatie (met name in neerwaartse richting) vergroot.

Flexibilisering van de beloning waarbij deze een basisbedrag van voldoende hoogte blijft omvatten, kan bijdragen aan een betere allokatie en behoeft tegelijkertijd geen onaanvaardbare gevolgen voor de verdeling te hebben. Geen aandacht wordt hier besteed aan de gevolgen voor de sociale zekerheid. Flexibilisering van de lonen zal hier echter niet zonder consequenties blijven, zowel op het terrein van de premieheffing als op het terrein van de uitkeringen.

4 Konklusies

Gegeven de twee hoofddoelstellingen van het sociaal-ekonomisch beleid, te weten een optimale allokatie van produktiefactoren en een rechtvaardige verdeling van arbeid en inkomen, kan de uitkomst van het ekonomisch proces als onbevredigend worden beschouwd. De algemene vraag of flexibiliseringsmaatregelen verwezenlijking van deze doelstellingen dichterbij brengt, kan niet worden beantwoord, omdat flexibilisering geen eenduidig begrip is.

Wanneer de in de vorige paragraaf geëvalueerde maatregelen worden overzien, levert dit een weinig bemoedigend totaalbeeld op. De in de flexibiliseringsdiskussie voorgestelde maatregelen hebben vrijwel allemaal een eenzijdig karakter. Steeds betreffen ze een op een theorie van een perfecte marktwerking gefundeerd pleidooi voor een soepeler werking van het prijsmechanisme en worden ze gepropageerd om oplossing van het allokatievraagstuk dichterbij te brengen. Tot op zekere hoogte kunnen de meeste van de voorgestelde maatregelen hieraan op korte termijn inderdaad een bijdrage leveren. Aan de allokatieve aspecten op lange termijn, zoals die in paragraaf 3.3 (naar aanleiding van de bespreking van de theorie van Thurrow) aan de orde zijn gesteld, wordt in de diskussie in het geheel geen aandacht besteed. Terwijl de voorgestelde maatregelen oplossing van het verdelingsvraagstuk eerder in de weg staan dan dichterbij brengen, wordt aan de verdelingseffekten van de voorgestelde maatregelen geen aandacht besteed. Flexibilisering in de zin dat een strikte scheiding tussen markten wordt doorbroken en aan achtergebleven groepen op de arbeidsmarkt extra kansen moeten worden geboden, komt in de diskussie evenmin aan bod. Dit is des te opvallender, omdat doorbreking van allerlei barrières niet alleen bijdraagt aan een rechtvaardiger verdeling van arbeid en inkomen, maar zeker ook aan het dichterbij brengen van een optimale allokatie van produktiefactoren³¹. Optimale inschakeling in het produk-

31 De opmerkelijke konklusie die hieraan kan worden verbonden, is dat in tegenstelling tot wat wel wordt verondersteld (zie bijvoorbeeld Rawls, 1971)

'equity' en 'efficiency' binnen de verzorgingsstaat niet altijd met elkaar concurreren.

tieproces van met name vrouwen en jongeren kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan de huidige en toekomstige welvaart (zie Nieuwenburg en Siegers, 1981).

Een betere inschakeling van deze groepen kan echter alleen worden bewerkstelligd als de organisaties van werkgevers en werknemers, die verantwoordelijkheid dragen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid hun opstelling wijzigen. Gelet op het feit dat beide categorieën belangenorganisaties daar geen direkt belang bij hebben, valt zo'n wijziging in opstelling op korte termijn niet te verwachten. Op gericht overheidsbeleid dat tot doel heeft de inschakeling van specifieke groepen werknemers te bevorderen, behoeft evenmin te worden gerekend. De overheid ziet haar rol momenteel vooral als een aanvullende en ondersteunende en legt de primaire verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorwaardenbeleid en de mate waarin en de wijze waarop flexibilisering hierin gestalte krijgt bij de sociale partners. In het licht van de onderlinge krachtsverhoudingen tussen deze 'partners' ziet het er naar uit de vooral door de werkgevers aangejaagde flexibiliseringswind nog wel enige tijd zal blijven waaien.

Literatuur

- Benassy, J.P., *The economics of market disequilibrium*, New York, 1982
- Cain, G.G., The challenge of segmented labor market theories to orthodox theory: a survey, *Journal of Economic Literature*, 14 (4), 1976
- Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1986*, 's-Gravenhage, 1986
- Darity jr., W., (red.), *Labor economics: modern views*, Boston, 1984
- Dereguleringsrapport inkomensvorming en arbeidsmarkt*, 's-Gravenhage, 1984
- Driehuis, W., e.a., *Preadviezen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt*, OSA-Voorstudie nr. 9, 's-Gravenhage, 1985.
- Duijn, J.J. van, Ontstaan en opkomst van de 'supply-side economics', *Economisch Statistische Berichten*, 1982, blz. 672-678,
- Ham, J.C. van, J. Paauwe en A.R.T. Williams, Flexibiliteit en stabiliteit van de arbeidsorganisatie, *Economisch Statistische Berichten*, 1986, blz. 1196-1200
- Hennipman, P., Doeleinden en criteria der economische politiek, in: P. Hennipman, J. van den Doel en A. Heertje (red.), *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen aan den Rijn, 1977
- Kanter, R.M., Variations in managerial career structures in high-technology firms: the impact of organizational characteristics on internal labor market patterns, in: P. Osterman (red.), *Internal labor markets*, Cambridge (Mass.), 1984, blz. 109-131
- Killingsworth, M.R., *Labor supply*, Cambridge, 1983
- Konijn, Y., Afroepkontrakten en het recht op loon, *Sociaal Maand-*

- blad Arbeid*, 1985, blz. 802-813
- Konijn, Y., Ontslagbescherming voor afroepkontraktanten, in: *SR* 1986, nr. 1, blz. 7 e.v
- Koot-du Buy, A.H.E.B., J.J. Schippers en J.J. Siegers, Beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen in enkele sectoren van de Nederlandse economie, in: *Economisch Statistische Berichten*, 1985, blz. 421-426.
- Loveridge R., en A.L. Mok, *Theories of labour market segmentation*, 's-Gravenhage, 1979
- Medoff J.L., en K.G. Abraham, Experience, performance, and earnings, in: *Quarterly Journal of Economics*, 95, 1980, blz. 703-736
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeid op maat, een rapport over onderzoek naar flexibele arbeidsrelaties*, 's-Gravenhage, 1986
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibele arbeidsrelaties, Rapportage van de eerste fase van de werkzaamheden van de Werkgroep Flexibele Arbeidsrelaties*, 's-Gravenhage, 1986
- Min. van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*, 's Gravenhage, 1986
- Mol, N.P., Zelfbeheer II: kostenplaatsenbudgettering, in: *Openbare Uitgaven*, 16(5), 240-256
- Mond, A.M. la, Economic theories of employment discrimination, in: P.A. Wallace en A.M. la Mond (red.), *Women, minorities, and employment discrimination*, Cambridge (Mass.), 1977, blz. 1-12
- NCW, *De flexibele onderneming*, 's-Gravenhage, 1985
- De Nederlandse Bank, *Jaarverslag over 1985*, Amsterdam, 1986,
- Nieuwenburg, C.K.F., en J.J. Siegers, Naar een geëmancipeerde arbeidsverdeling (I), in: *Economisch Statistische Berichten*, 1981, blz. 620-625
- Oswald, A.J., Wage and employment structure in an economy with internal labor markets, in: *Quarterly Journal of Economics*, 99 (4), 1984, blz. 693-716
- Ours, J.C. van, Moeilijk vervulbare vakatures in een ruime arbeidsmarkt, in: *Economisch Statistische Berichten*, 1986
- Pen, J., De crisis van de verzorgingsstaat, in: D.J. Wolfson e.a., *Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, 1981, blz. 39-81
- Rawls, J., *A theory of justice*, Cambridge (Mass.), 1971
- Roosmond, K., Flexibilisering: flexibele vrouwenarbeid, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 8(2), 1985, blz. 25-43.
- Schippers, J.J., Discriminatie op de arbeidsmarkt een theoretische verkenning (I) en (II), in: *Economisch Statistische Berichten*, 1981, blz. 1110-1115 en 1139-1142
- Schippers, J.J., Beloningsdiscriminatie van de vrouw in Nederland, in: *Economisch Statistische Berichten*, 1982, blz. 452-458
- Schippers, J.J., Werkgelegenheidsdiscriminatie van de vrouw in Ne-

- derland, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 38(2)
- Schippers, J.J., Bedrijfsopleidingen voor vrouwen, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 41(1), blz. 49-61.
- Siegers, J.J., Arbeidsmarktsituatie en arbeidsaanbod, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 35(5), 1980, blz. 368-377
- Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, nr. 86/10, 's Gravenhage, 1986
- Tinbergen, J., *Economic policy; principles and design*, Amsterdam, 1956
- Thurow, L.C., *Generating inequality*, New York, 1975
- Valkenburg F.C., en A.M.C. Vissers, *Theorie van de dubbele arbeidsmarkt*, Tilburg, 1978
- Verbaan W.C., en E. Biesmeijer, Zelfbeheer I: de ambtenaar wordt manager, *Openbare Uitgaven*, 16(5), 1986, blz. 226-239
- VNO, *De medewerkers van straks*, 's-Gravenhage, 1985
- Voorden, W. van, De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt, in: Driehuis e.a., 1985, blz. 35-50
- Vrouwensecretariaat van de FNV, *Flexibele arbeid onder de maat*, Amsterdam, 1985
- Williams, R.M., The methodology and practice of modern labor economics: a critique, in: Darity, 1984, blz. 23-51

Over flexibilisering en arbeidsmarkt publiceerde TPE eerder:

- Sander Kooistra, De illusie van de 'volledige werkgelegenheid' -10/3
- Peter van de Besselaar en Aad Ruiter, *Kansen voor arbeidstijdverkorting* - 9/2
- Jelle Visser, De langzame haast van de arbeidstijdverkorting. Ervaringen met ATV in West-Europa - 9/1
- Coen Teulings, *Arbeidstijdverkorting met behoud van loon: 32 uur in 1988?* - 8/4
- Nelly Altenburg, *Flexibele contracten in de gezinszorg* - 8/3
- Paul de Beer, *Arbeidstijdverkorting en volledige werkgelegenheid: nog een lange weg te gaan* - 8/3
- Peter van de Besselaar en Aad Ruiter, *Arbeidstijdverkorting, economische groei en stijging van de arbeidsproductiviteit* - 8/2
- Kitty Roozenmond, *Flexibilisering: flexibele vrouwenarbeid* - 8/2
- Ruud Vreeman, *Flexibele arbeid. Flexibilisering als vorm van herstrukturering van de arbeidsverhoudingen* - 8/2
- Ferd Crone, *Arbeidsduurverkorting: 25 uur met behoud van loon?* - 8/1