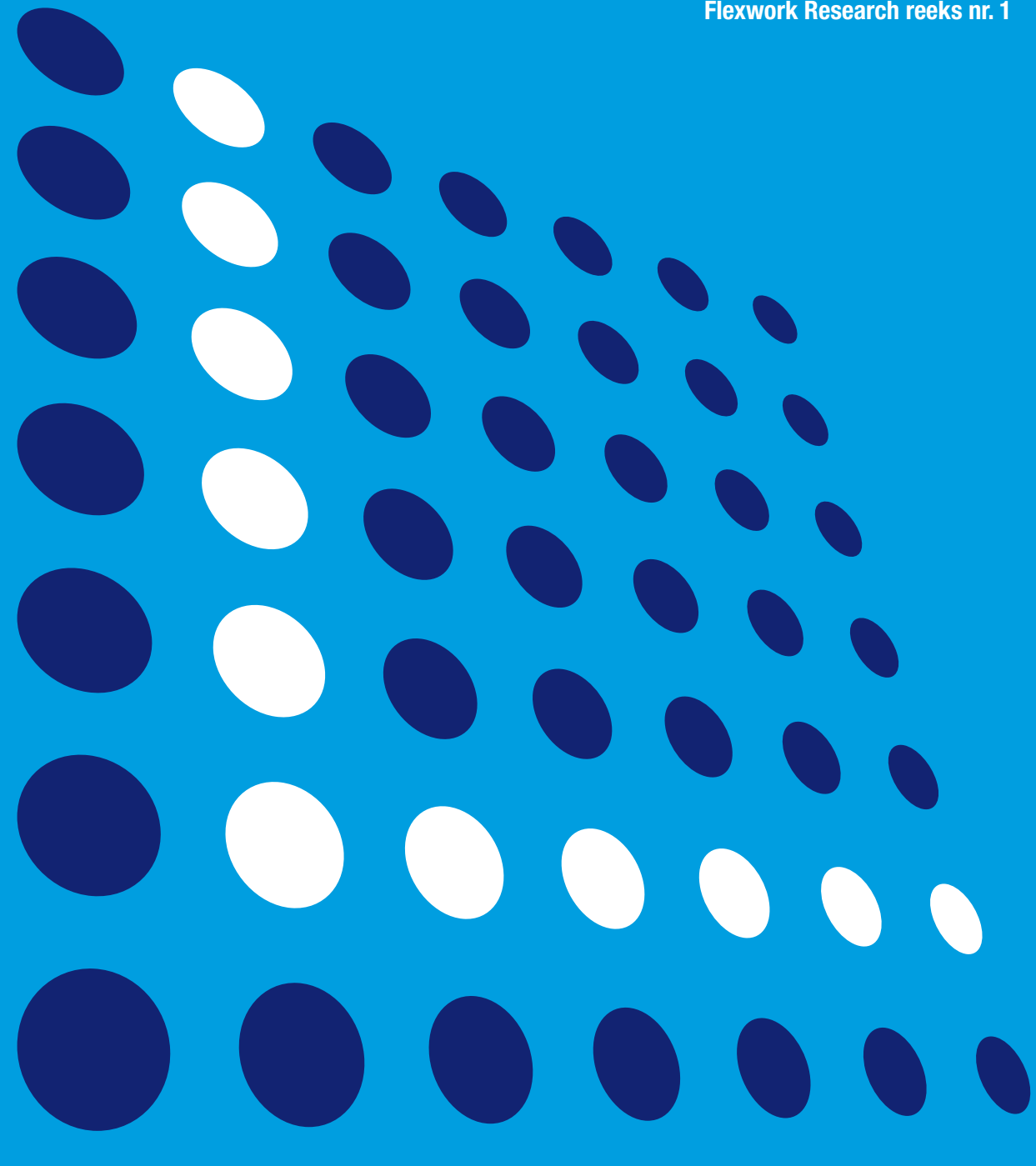


Wat is de zekerheid in flex & zeker?

Flexwork Research reeks nr. 1



Wat is de zekerheid in flex en zeker?

Flexwork Research reeks nr. 1

Redactie: Dr. Els Sol en Charles Nysten Msc

Dr. Els Sol

Universiteit van Amsterdam, Hugo Sinzheimer Instituut

Dr. Hester Houwing

UWV

Prof. dr. Ruud Muffels, prof. dr. Ton Wilthagen, dr. Ronald Dekker

Universiteit van Tilburg

Prof. dr. Maarten Keune

Universiteit van Amsterdam, Hugo Sinzheimer Instituut/

Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies

Drs. Jan Denys

Arbeidsmarktdeskundige bij Randstad

Drs. Aart van der Gaag en drs. Leonie Oosterwaal

ABU

April 2011

© Els Sol, Hester Houwing, Ruud Muffels, Ton Wilthagen, Ronald Dekker, Maarten Keune, Jan Denys, Aart van der Gaag en Leonie Oosterwaal, Amsterdam

Informatie voor de bibliotheek

Sol, E., Houwing, H., Muffels, R., Wilthagen, T., Dekker, R., Keune, M., Denys, J., Gaag, A. van der, Oosterwaal, L. (2011). **Wat is de zekerheid in flex en zeker?** Amsterdam, University of Amsterdam, Flexwork Research reeks nr. 1

Informatie mag worden geciteerd, mits de bron nauwkeurig en duidelijk wordt vermeld. Verveelvoudiging voor eigen / intern gebruik is toegestaan.

Het nummer kan worden gedownload van de website www.flexworkresearch.nl
ISSN Print: 2211-5196
ISSN Online: 2211-520X

Ontwerp: Dog and Pony, Amsterdam
Layout: Angélique Lieberton

Meer informatie over het Flexwork project is te vinden op de website:
<http://flexworkresearch.org/>

Inhoud

1. Voorwoord	
Flexibiliteit én Zekerheid op de arbeidsmarkt	5
2. Een unieke aanpak van ‘Flexicurity’?	9
2.1. <i>Introductie: de Nederlandse aanpak van ‘flexicurity’</i>	9
2.2. <i>Wat is zekerheid voor flexwerkers?</i>	10
2.3. <i>Nederland vergeleken: regulering van tijdelijk- en uitzendwerk</i>	12
2.4. <i>Een uniek regime?</i>	15
2.5. <i>Onderhandelen over flexibiliteit en zekerheid</i>	16
2.6. <i>Voor wie is er zekerheid in flex en zeker?</i>	19
2.7. <i>De rol van publieke en private arbeidsbemiddeling</i>	20
2.8. <i>Conclusie en discussie: een nieuwe aanpak van flexicurity?</i>	21
<i>Literatuur</i>	23
3. Flexibiliteit en werkzekerheid: Diversiteit en dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt	25
3.1. <i>De ‘flexibele’ schil op de arbeidsmarkt: groei, diversiteit en dynamiek</i>	25
3.2. <i>Definitie werkzekerheid</i>	28
3.3. <i>Is de baanonzekerheid toegenomen en vervangen door werkzekerheid?</i>	32
3.4. <i>Diversiteit en dynamiek</i>	36
<i>Literatuur</i>	47
4. Is het flexizekerheidsconcept (in) de beperking meester?	51
4.1. <i>Van zekerheid naar flexibiliteit naar flexizekerheid?</i>	52
4.2. <i>De dubbelzinnigheid van het Flexizekerheidsconcept</i>	54
4.3. <i>Het probleem van de totstandbrenging van institutionele complementariteiten</i>	57
4.4. <i>Win-win-intenties tegenover belangentegenstellingen en ontbrekende actoren</i>	59
4.5. <i>De reductionistische visie op flexibiliteit en zekerheid</i>	62
4.6. <i>Conclusies</i>	64
<i>Literatuur</i>	67

5. Free to work: voor een open en moderne arbeidsmarkt	71
5.1. <i>De arbeidsmarkt: een bijzondere markt</i>	71
5.2. <i>De Belgische arbeidsmarkt: problemen en kansen.....</i>	72
5.3. <i>Wat te doen?.....</i>	76
5.4. <i>Conclusie: flexicurity</i>	78
6. Nawoord	
Niet elke flexwerker is een uitzendkracht	81

1. Voorwoord

Flexibiliteit én Zekerheid op de arbeidsmarkt

In deze bundel 'Wat is de zekerheid in flex en zeker?' maken onderzoekers u deelgenoot van hun inschatting van het zekerheidsgehalte van de afspraken rond flex en zeker. Auteurs van verschillende disciplines laten via hun onderzoek zien *of en zo, ja hoe* overheden, sociale partners en werkgevers tegemoet komen aan inkomens- en werkzekerheid vanuit de toenemende behoefte aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Afhankelijk van hun insteek spreken sommigen van een 'zero sum game' of 'niet te vermijden trade offs', anderen van een 'win-win' of 'positive sum game' als ze de relatie tussen effectiviteit en gelijkheid, waaraan het onderwerp flexibiliteit-zekerheid refereert, onder de loep nemen. In de economische en sociologische literatuur is de relatie tussen flex en zeker theoretisch uitgewerkt in de 'Flexicurity' en 'Transitional Labour Market'(TLM) benaderingen. Een van de aannames van de TLM benadering is dat de aanpassing aan symmetrische economische schokken niet geschiedt door aanpassing van loon- of prijsniveaus maar door aanpassingen in de omvang van de beschikbare arbeid. In andere woorden door het aanpassen van de omvang van de werkende beroepsbevolking (Schmid 1995), ook wel numerieke flexibiliteit genoemd. De 'Flexicurity' these gaat vanuit een theoretisch oogpunt in tegen de noodzaak van een zero sum relatie tussen flex en zekerheid. De Flexicurity these veronderstelt juist een positieve relatie tussen flexibiliteit en zekerheid, die te karakteriseren is als een positive sum game of een win-win situatie. De implicatie is dat hoge niveaus van flexibiliteit en zekerheid tegelijk kunnen worden bereikt (Wilthagen en Tros 2004). In deze visie wordt de levenslange werkzekerheid op de interne markt ingeruild voor werkzekerheid via de externe markt.

De bundel is de neerslag van een jaarlijkse discussiebijeenkomst van *Flexwork Research*. Deze is het afgelopen jaar gehouden op 26 oktober 2010 op de Universiteit van Amsterdam. *Flexwork Research* is een programma van de Universiteit van Amsterdam gericht op disseminatie van onderzoek naar flexibele vormen van arbeid. Het is opgezet met en wordt gefinancierd door de Algemene Bond van Uitzendondernemingen (ABU), sinds drie jaar tevens aangevuld

met de wereldorganisatie van uitzendondernemingen CIETT. De basis van het programma wordt gevormd door een online onderzoekdatabase, een nieuwsbrief met recent onderzoek en een jaarlijks te organiseren bijeenkomst rond smaakmakend onderzoek. Wekelijks verschijnt een nieuwsbrief met een tiental nieuwe publicaties op het gebied van flexibele werkvormen op de website www.flexworkresearch.org. Een groot aantal onderzoekers en mensen uit de praktijk is op de nieuwsbrief geabonneerd (aan te vragen via www.flexworkresearch.org). Daarnaast organiseert *Flexwork Research* jaarlijks een bijeenkomst rond actuele thema's die in onderzoek naar voren komen en nodigt onderzoekers uit over hun onderzoek te komen discussiëren met CAO-onderhandelaars, mensen werkzaam in uitzendondernemingen, beleidsambtenaren en collega onderzoekers.

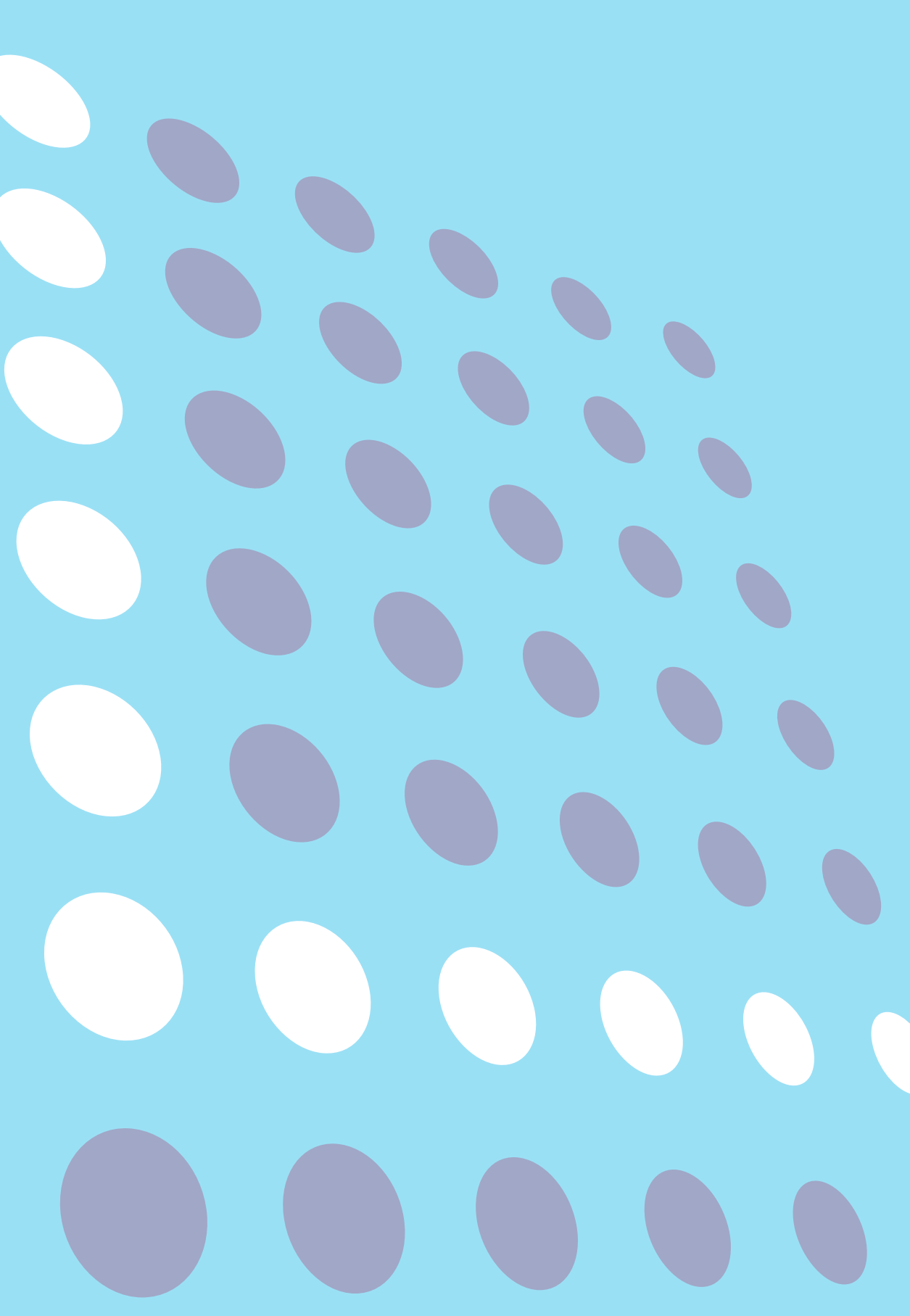
De bundel start met een bijdrage van Hester Houwing, waarin ze de wettelijke regulering van tijdelijk- en uitzendwerk internationaal vergelijkt, nader de CAO-regulering analyseert en vervolgens een inschatting geeft van voor wie daarmee werkzekerheid geboden wordt. Daarbij betreft ze ook de rol van publieke en private arbeidsbemiddeling. In *hoofdstuk 2* onderzoeken Muffels, Dekker en Wilthagen in detail de vraag in hoeverre *baanonzekerheid* is toegenomen en de mate waarin een toename van *werkzekerheid* deze gecompenseerd heeft. Omdat de ene tijdelijke baan de andere niet is analyseren ze op een drietal dynamische aspecten de flexibele vormen nader: op de betekenis van de fase in de levensloop, de opstap voor een vaste baan, en het loon danwel de kwaliteit van het werk. Ze concluderen tot een gemengd 'zekerheids' beeld en sluiten af met een beleidsaanbeveling gericht op de overheid en de sociale partners. In *hoofdstuk 3* wijdt Maarten Keune een kritische beschouwing aan het 'flexizekerheidsconcept'. Hij concentreert zich op vier aspecten: het concept, het vermogen tot het problematiseren van institutionele complementariteiten, de aandacht voor belangentegenstellingen en de reikwijdte van de flexizekerheidsbenadering. Tenslotte schetst Jan Denys in *hoofdstuk 4*, in een Belgische bijdrage, tot dusver onbenutte mogelijkheden voor een meer open en modernere arbeidsmarkt. De bundel sluit af met een bijdrage van de ABU met reflecties op de geboden inzichten.

Dr. Els Sol

Programmaleider Flexworkresearch

Schmid, G. (1995) 'Is Full-Employment Still Possible – Transitional Labor- Markets as a New Strategy of labor market Policy', *Economic and Industrial Democracy* 16 (3), 429-456.

Wilthagen, T. en F.Tros (2004) 'The Concept of 'Flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets', *Transfer, European Review of labour and research*, 10 (2), p. 166-186.



2. Een unieke aanpak van ‘Flexicurity’?¹

Onderhandelen over de regulering van tijdelijk- en uitzendwerk in Nederland

Dr. Hester Houwing²

2.1. Introductie: de Nederlandse aanpak van ‘flexicurity

Sinds de vroege jaren '80 hebben beleidsmakers, voornamelijk binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de noodzaak van flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkten benadrukt. Deze noodzaak werd gevoeld om de Europese landen concurrerend te maken of houden in de wereldeconomie. In de loop van de jaren '90 kwam in Europa naast deze roep om flexibiliteit het idee op om flexibiliteit te verbinden met sociale bescherming en solidariteit. Deze combinatie van flexibiliteit en zekerheid in de vormgeving van arbeidsmarktbeleid wordt nu aangeduid met de term ‘flexicurity’ (Europese Commissie 2007, p. 7). Het concept flexicurity vond zijn weg in beleidskringen en de academische discussie gedurende de jaren '90 en is inmiddels een centraal onderdeel van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Van de Europese Lidstaten wordt gevraagd dat zij flexicurity verder vormgeven in hun arbeidsmarktbeleid.

In Nederland is de discussie over flexibiliteit van de arbeidsmarkt, in feite vooral over ontslagbescherming, al begonnen in de late jaren '60. De discussie richt zich veelal op (de angst voor) een tweedeling op de arbeidsmarkt in *insiders* en *outsiders*. *Insiders* zijn werknemers met vaste, fulltime banen, die volledig gedekt worden door het arbeidsrecht. Wat betreft de tweede groep gaat het in feite over twee subgroepen: de groep met, en de groep zonder, betaalde arbeid. Dit artikel

-
- 1 Dit artikel is gebaseerd op het proefschrift *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated change in the organization of temporary work*, verdedigd op 26 februari 2010 te Amsterdam. Een exemplaar is verkrijgbaar via de auteur (hester.houwing@uwv.nl)
 - 2 Hester Houwing is Kennisadviseur UWV.

gaat alleen over de outsiders met betaalde arbeid. Dit type outsiders heeft kleine, kortdurende, en onregelmatige flexibele contracten. Toenemende onzekerheid bij bedrijven over fluctuaties in de vraag naar producten en druk om kosten te besparen hebben de zekerheid voor zowel *insiders* als *outsiders* verkleind, maar de zekerheid voor *outsiders* is relatief meer afgenomen (WRR 2007, p. 21)

Gedurende de jaren '90 ontstond er steeds meer flexibiliteit in arbeidsrelaties, terwijl de discussie over de hervorming van regulering hierbij meer en meer achter ging lopen. Gebruik makend van 'driekwart dwingende bepalingen' in onderdelen van het arbeidsrecht (i.e. afwijking van de wet is mogelijk in een cao) kwamen sociale partners steeds vaker cao-bepalingen overeen die afweken van bijvoorbeeld de wettelijke regels betreffende tijdelijke contracten. In het licht van deze toenemende druk op hervorming stelde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ad Melkert in 1995 een nota op getiteld 'Flexibiliteit en Zekerheid'³. Hij vroeg vervolgens de sociale partners (in de Stichting van de Arbeid) om hun advies. In 1996 kwamen de sociale partners met een unaniem advies⁴ dat een mijlpaal bleek in de discussie over flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt en dat heeft bijgedragen aan wat wel het 'Nederlands mirakel' is genoemd (Visser en Hemerijck 1998, p. 60). Omdat de sociale partners tot een unaniem advies waren gekomen werd het vrijwel volledig vertaald in de *Wet Flexibiliteit en Zekerheid* in 1999.

2.2. Wat is zekerheid voor flexwerkers?

In de academische discussie wordt flexibiliteit veelal onderverdeeld in vier typen: interne numerieke flexibiliteit, externe numerieke flexibiliteit, functionele flexibiliteit en beloningsflexibiliteit (Atkinson 1984). Flexibele arbeidscontracten zoals seizoensarbeid, oproepwerk, tijdelijk werk en uitzendwerk, maar ook het ontslagrecht, vallen onder de noemer externe numerieke flexibiliteit. In deze bijdrage gaat het over twee vormen van extern numerieke flexibiliteit: tijdelijk werk en uitzendwerk. Deze soorten flexibel werk kunnen niet los gezien worden van het kader van het Nederlandse ontslagrecht. Tijdelijk werk betekent werk dat voor een bepaalde duur is, in tegenstelling tot vast werk. Uitzendwerk is

3 Kamerstukken II 1995/96, 24 543, nrs. 1 en 2.

4 Stichting van de Arbeid, 3 april 1996, Publikatiernr. 2/96

een arbeidsrechterlijke driehoeksverhouding waarin een uitzendkracht door een uitzendbureau wordt uitgezonden aan een inlenend bedrijf. Tussen het inlenend bedrijf en het uitzendbureau bestaat een overeenkomst van opdracht en tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau, sinds invoering van de *Wet Flexibiliteit en Zekerheid*, een arbeidsovereenkomst (BW 7:690).

De flexicurity literatuur brengt bovenstaande vier typen van flexibiliteit in verband met vier vormen van zekerheid: baanzekerheid, werkzekerheid, inkomenszekerheid, en combinatiezekerheid (Wilthagen en Tros 2004). De laatste vorm van zekerheid, die om werk met andere activiteiten te combineren, is het beste te realiseren via interne numerieke flexibiliteit (Chung et al. 2007). Combinatiezekerheid wordt in deze bijdrage daarom verder niet meegenomen. Baanzekerheid is de zekerheid die een werknemer heeft om zijn of haar baan te behouden: ontslagbescherming. Na invoering van de *Wet Flexibiliteit en Zekerheid* (hierna: *Flexwet*) bestaan er verschillende soorten contracten voor uitzendkrachten met verschillende maten van baanzekerheid. Gelijktijdig met de Flexwet introduceerden sociale partners in hun cao's voor de uitzendbranche een fase-systeem waarbij uitzendkrachten naast een uitzendovereenkomst met uitzendbeding⁵ (fase A) ook een tijdelijk (fase B) of een vast (fase C) contract kunnen hebben met het uitzendbureau. Ongeveer 20% van de uitzendkrachten in Nederland hebben een fase B of C contract (Wilthagen en Rogowski 2002, p. 260)⁶.

Werkzekerheid bestaat uit twee elementen: het eerste is het aandeel omzettingen van tijdelijke in vaste contracten en, voor uitzendkrachten, de doorstroom naar een reguliere werkgever. Hierbij moet opgemerkt worden dat inzicht in het aandeel omzettingen geen beeld geeft van het mogelijk 'achterblijven' van bepaalde groepen die onvrijwillig langdurig 'blijven hangen' in tijdelijk- of uitzendwerk. Het tweede element van werkzekerheid is scholing, omdat werknemers met

5 Het uitzendbeding houdt in dat het einde van de opdracht van de inlener automatisch inhoudt dat de overeenkomst tussen uitzendbureau en uitzendkracht is beëindigd. In de CAO wordt in sommige gevallen wel een opzegtermijn afgesproken.

6 Er is een goede recente bron om dit aandeel vast te stellen. Uit instroomonderzoeken in opdracht van de ABU blijkt dat ongeveer 90% van de uitzendkrachten die in 2010 zijn ingestroomd in fase A is gestart. Omdat instroom in fase B en C veelal samenhangt met de duur van de arbeidsrelatie tussen uitzendkracht en uitzendbureau geeft dit een overschatting van het aandeel fase A. Uit de ABU marktmonitor blijkt dat in 2010 het aandeel gewerkte uren in de verschillende fases uitkwam op 72% fase A en 28% fase B/C. Het aandeel personen dat in 2010 werkzaam was op basis van een uitzendovereenkomst zal hier ergens tussenin liggen en komt dan overeen met het aandeel berekend in 2002.

meer vaardigheden veelal meer mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt. De laatste vorm van zekerheid is inkomenszekerheid. Betaald werk geeft in de meeste gevallen deze zekerheid, maar er zijn gevallen waarin inkomenszekerheid gebaseerd is op andere bronnen. Voor tijdelijke- en uitzendkrachten gaat het over de toegang tot sociale zekerheid en pensioen. In dit artikel is inkomenszekerheid ook de mate van gelijke beloning tussen tijdelijke- en uitzendkrachten, en vaste werknemers.

2.3. Nederland vergeleken: regulering van tijdelijk- en uitzendwerk

Tijdelijk- en uitzendwerk in Nederland is relatief wijdverbreid: het EU-gemiddelde voor uitzendwerk en tijdelijk werk als aandeel van de werkzame beroepsbevolking is ongeveer 16,5%; in Nederland is dit aandeel 21%⁷. Dit aandeel hangt samen met de specifiek Nederlandse regulering van tijdelijk- en uitzendwerk. Om te bepalen hoe Nederland zich wat betreft het aandeel tijdelijk- en uitzendwerk en de regulering ervan verhoudt tot andere landen wordt een vergelijking gemaakt met Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Elk van deze vier landen kent een arbeidsmarktregime dat gerekend kan worden tot een bepaald type regime. Denemarken is een voorbeeld van een Scandinavisch regime, Duitsland van een continentaal regime, en het Verenigd Koninkrijk van een liberaal (Brits/Iers) regime. Met de invoering van de Flexwet is Nederland een meer hybride stelsel geworden met elementen van alle drie de bovengenoemde regimes. Ongeacht de verschillende regimes is er in alle vier de landen een substantiële toename geweest in het aandeel uitzendwerk vanaf begin jaren '90. Gelijktijdig met deze toename werd de uitzendbranche gedereguleerd. In Denemarken en Nederland is hiernaast wetgeving geïntroduceerd om de rechtspositie van uitzendkrachten te verduidelijken en verbeteren; de Britse overheid implementeerde regulering betreffende gelijke behandeling. De ontwikkelingen in het aandeel tijdelijk werk laten een meer gemengd beeld zien: in Nederland en Duitsland is het aandeel toegenomen, terwijl het afnam in Denemarken en het VK. De afname in Denemarken en het VK vond plaats ten tijde van de introductie van striktere regulering rondom tijdelijk werk (zie tabel 1).

7 Cijfers van Eurostat LFS en CIETT

Tabel 1 Ontwikkelingen in aandeel en regulering van tijdelijk- en uitzendwerk

	Ontwikkelingen in aandeel van tijdelijk- en uitzendwerk	Ontwikkelingen in regulering
Denemarken	Snelle toename van uitzendwerk in de jaren '90. Aandeel in 2008: 0,7% Daling van het aandeel tijdelijk werk. Aandeel in 2009: 8,4%	Deregulering van uitzendbranche en meer rechtszekerheid voor uitzendkrachten. Striktere regulering voor tijdelijk werk n.a.v. Europese Richtlijn voor tijdelijk werk 1999/70/EC.
Duitsland	Uitzendwerk verdrievoudigd in de jaren '90. Aandeel in 2008: 2,0% Toename van aandeel tijdelijk werk met 50% tussen 1995 en 2007. Aandeel in 2009: 14,7%	Deregulering van uitzendwerk in jaren '90 en met de Hartz Reforms van 2002. Toen werden maximale uitzendtermijnen, het verbod op synchronisatie van uitleenduur en arbeidsovereenkomst, en het verbod om uitzendkrachten na ontslag binnen drie maanden weer in dienst te nemen, opgeheven. Implementatie van 1999/70/EC was deels codificering van de praktijk, en deels liberalisering van tijdelijk werk.
Verenigd Koninkrijk	Snelle toename van uitzendwerk in de jaren '90. Aandeel in 2008: 4,1% Lichte afname van het aandeel tijdelijke contracten. Aandeel in 2009: 5,4%	Sinds 2003 meer duidelijkheid over de rechtspositie van uitzendkrachten. Vergunningensysteem in 1994 afgeschaft maar re-regulering van enkele sectoren vanaf 2004. Striktere regulering voor tijdelijk werk n.a.v. Europese Richtlijn voor tijdelijk werk 1999/70/EC.
Nederland	Aandeel uitzendwerk en tijdelijk werk beiden toegenomen vanaf de jaren '90. Niveau van uitzendwerk min of meer gestabiliseerd sinds 2000 ondanks conjunctuurgevoeligheid. Aandeel tijdelijk werk in 2009: 18,2%; aandeel uitzendwerk in 2008: 2,9%	Uitzendrelatie sinds Flexwet gedekt door arbeidsrecht en uitzendbureau is wettelijke werkgever; Afschaffing vergunningenstelsel en maximale uitzendduur in 1998. Privaat, niet-verplicht certificeringssysteem sinds 2007. Flexwet betekende liberalisering van regulering rondom tijdelijke contracten.

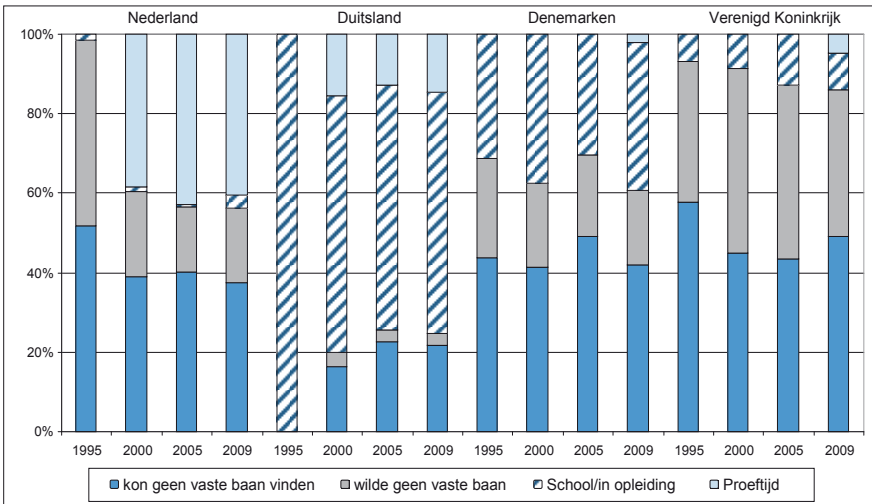
Bron voor cijfermateriaal: *Employment in Europe 2009*; www.ciett.org

Het grootste verschil in arbeidsmarktregulering tussen Nederland en Duitsland enerzijds en Denemarken en het Verenigd Koninkrijk anderzijds is de mate van ontslagbescherming: in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is deze beduidend lager dan in de eerstgenoemde twee landen. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het veel grotere aandeel tijdelijk werk in Nederland en Duitsland. Voor uitzendwerk geldt dat het in Nederland en Duitsland door werkgevers wordt gebruikt om de strikte ontslagbescherming te omzeilen. In Denemarken wordt uitzendwerk vooral gebruikt om tijdelijk verlof van vaste werknemers i.v.m. scholing, zwangerschap en opleiding op te vangen. In het Verenigd Koninkrijk wordt uitzendwerk vooral gebruikt als proefperiode. Dit kan worden afgeleid uit

de hoge mate van transities (rond de 40%, t/o 30% in Duitsland en Nederland) naar vast werk.

In Duitsland, Denemarken en Nederland is de deregulering van de uitzendbranche gepaard gegaan met meer rechtszekerheid en toegang tot sociale zekerheid inclusief pensioen. Hierdoor is er in deze landen sprake van een zekere balans tussen flexibiliteit en zekerheid. In het Verenigd Koninkrijk is er een meer eenzijdige focus op flexibiliteit met minder aandacht voor zekerheid. De enige vorm van zekerheid die opmerkelijk hoog is in het Verenigd Koninkrijk is werkzekerheid, ofwel de mate van doorstroom naar vast werk. De uitzendkrachten die het snelste doorstromen zijn wel de relatief hoger opgeleiden (Forde en Slater 2005).

Figuur 1. Redenen voor tijdelijk werk 1995-2009 (Eurostat LFS)



Figuur 1 laat zien dat het Verenigd Koninkrijk verreweg het grootste aandeel mensen heeft dat tijdelijk werk doet omdat zij geen vast werk willen. Bovendien blijkt uit figuur 1 dat tijdelijk werk voor scholing of proeftijd nauwelijks voorkomt in het Verenigd Koninkrijk. Vooral in Duitsland maar ook in Denemarken wordt tijdelijk werk veel gebruikt voor of tijdens scholing, terwijl dit in Nederland nauwelijks een rol speelt. Hier fungeert tijdelijk werk vooral na invoering van de Flexwet veelal als proeftijd.

Tenslotte is het van belang op te merken dat de regulering van tijdelijk werk in Denemarken, Nederland en Duitsland deels ook plaatsvindt in cao's waardoor enkel het beeld van nationale regulering onvoldoende inzicht biedt. Bij de cao-onderhandelingen spelen de onderlinge verhoudingen tussen sociale partners een grote rol. Van deze drie landen die, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, een traditie van sociale dialoog kennen, is de mate van consensus tussen de sociale partners het laagst in Duitsland. In Denemarken en Nederland is er een hogere mate van overeenstemming tussen sociale partners over de regulering van tijdelijk- en uitzendwerk. Het grote verschil in het aandeel uitzendwerk tussen deze twee landen is – naast het verschil in ontslagbescherming - te verklaren door de rol die de sociale partners in de uitzendbranche spelen: in Nederland zijn voornamelijk de werkgevers bijzonder goed georganiseerd en hebben zij hierdoor altijd een grote stempel kunnen drukken op de ontwikkeling en regulering van de uitzendbranche.

2.4. Een uniek regime?

In hoeverre kan het Nederlandse stelsel met de Flexwet als cruciale pijler nu als uniek bestempeld worden? In ieder geval hebben de sociale partners een grote rol gespeeld bij het ontwerpen van de Flexwet en kunnen zij door de driekwart dwingende bepalingen een grote stempel drukken op de implementatie van de wet. In hoeverre daar ook gebruik van wordt gemaakt bespreek ik in de volgende paragraaf.

Wat betreft de rol die flexibel werk in de Nederlandse arbeidsmarkt inneemt, is er geen aanwijzing voor een duidelijke verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid. Extern numerieke flexibiliteit is toegenomen door de groei van het aandeel tijdelijke- en uitzendkrachten. Het aandeel uitzendkrachten is tussen

1995 en 2008 toegenomen van 2,1% naar 2,9%. Het aandeel tijdelijke krachten nam in dezelfde periode toe van 11,5% naar 18%⁸. Voor tijdelijk werk beoogde de Flexwet vooral een vergroting van flexibiliteit door het maximale aantal tijdelijke contracten en de maximale duur waarvoor deze afgesloten kunnen worden uit te breiden. Met de Flexwet en de daarop volgende cao's voor de uitzendbranche is wel duidelijk de rechtspositie en de mate van inkomenszekerheid (m.n. pensioen) voor uitzendkrachten verbeterd.

Na de Flexwet is vooral de groep mensen in Nederland die tijdelijk werk doet omdat ze geen vaste baan willen afgenomen, terwijl de groep die tijdelijk werk heeft als proeftijd is toegenomen. Deze laatste ontwikkeling kan duiden op tijdelijk werk als opstapfunctie naar vast werk (baan- of werkzekerheid), maar het is de vraag voor welke groep dit onder welke (economische) voorwaarden geldt. De recente crisis heeft bijvoorbeeld laten zien dat veel tijdelijke contracten als buffer fungeerden en (toch) niet werden verlengd. Het argument dat Nederland met de Flexwet meer in de richting van een Scandinavisch regime is verschoven lijkt daarmee niet houdbaar. Nederland is met zijn grote flexibele schil nog het meest vergelijkbaar met Duitsland. De toegenomen mogelijkheden voor flexibel werk in de Flexwet zijn eenzijdig neer gekomen bij de groep die al flexibel was.

2.5. Onderhandelen over flexibiliteit en zekerheid

De Flexwet markeerde een substantiële toename in de flexibiliteit van tijdelijk werk: voor de Flexwet kon er maar 1 tijdelijk contract worden afgesloten voor de duur van maximaal 1 jaar, al kon en werd voor 1999 ook al afgeweken in cao's. Voor uitzendkrachten was de Flexwet een poging tot institutionalisering en normalisering, door de uitzendrelatie als reguliere arbeidsrelatie te beschouwen. De mogelijkheid voor sociale partners om af te kunnen wijken van de wettelijke bepalingen is een belangrijk onderdeel van de Flexwet. Dit zou maatwerk in lijn met behoeftes van sectoren en ondernemingen mogelijk maken. De afwijkingen van de Flexwet ten aanzien van tijdelijke contracten zijn hieronder weergegeven in tabel 2.

8 Cijfers van Eurostat LFS en CIETT

De tabel geeft aan dat de meerderheid van de werknemers vallen onder een cao waarin *niet* van de bepalingen rondom tijdelijke contracten wordt afgeweken. Wanneer wel afwijkende bepalingen gelden rondom maximum duur en aantal zijn deze in de meeste gevallen strikter dan de wet. Alleen de bepalingen rondom tussentijdse periode tussen twee tijdelijke contracten zijn in alle gevonden afwijkingen verkort. Dit betekent dat de periode tussen twee tijdelijke contracten die niet tellen als elkaar opvolgende contracten leidend tot een vast contract korter is dan de wettelijk bepaalde drie maanden. Contracten kunnen elkaar dus met kortere tussenpozen opvolgen zonder dat ze tellen voor de keten van tijdelijke contracten leidend tot een vast contract. Dergelijke bepalingen zijn vooral te vinden in de land- en tuinbouw waarin veel seizoensarbeid voorkomt. In de laatste regel van tabel 2 zijn ook de afwijkingen van de Flexwet ten aanzien van proeftijden voor tijdelijke contracten opgenomen. Dit geeft relevante informatie omdat de bepalingen rondom tijdelijk werk met de Flexwet werden uitgebreid, juist in relatie tot het in stand houden van de bestaande proeftijden. De Flexwet bepaalde dat voor tijdelijke contracten tot twee jaar een proeftijd geldt van één maand. De verruiming van de flexibiliteit in tijdelijke contracten kon deze beperking van flexibiliteit in proeftijden aanvullen. Figuur 1 hierboven laat zien dat tijdelijke contracten ook daadwerkelijk zijn gaan fungeren als verlengde proeftijd. Toch hebben sociale partners de driekwart dwingende bepaling van een proeftijd van één maand voor tijdelijke contracten in veel gevallen verruimd: bijna de helft van de werknemers valt onder een cao met een ruimere bepaling. Deze verruiming is in de meeste gevallen twee maanden in plaats van één maand. Een proeftijd van twee maanden is de (dwingende) bepaling die geldt voor contracten van langer dan twee jaar.

Tabel 2 Afwijkingen van de Flexwet – tijdelijke contracten en proeftijden (2005/06)

(% van werknemers gedekt door cao met die bepaling, steekproef van +/- 85% van cao's)	Flexwet	% In lijn met Flexwet	% Minder strikt dan Flexwet	% Strikter dan Flexwet	Totaal
<i>Maximum duur tijd. contr</i>	3 jaar	90,3	2,0	7,7	100
<i>Maximum aantal tijd. contr</i>	3	92,2	2,1	5,7	100
<i>Tussentijdse periode</i>	3 maanden	93,8	6,2	0	100
<i>Proeftijd contr <2 jaar</i>	1 maand	54	46	0	100

Bron: Houwing en Schils, *European Journal of Industrial Relations* juni 2010 16: 137152

In de uitzendbranche zijn er twee cao's die gelden voor het merendeel van de uitzendkrachten: de ABU CAO en de NBBU CAO. In beide cao's is flexibiliteit substantieel uitgebreid door de periode met uitzendbeding, in de Flexwet 26 weken, uit te breiden naar 78 weken (in de ABU CAO), en 130 weken (in de NBBU CAO). In beide cao's geldt nog steeds de bepaling van de Flexwet dat er na 3,5 jaar (een half jaar uitzendbeding en 3 jaar tijdelijke contracten) recht ontstaat op een vast contract. De verdeling van de duur van contracten met uitzendbeding en van tijdelijke contracten over deze 3,5 jaar is alleen gewijzigd, en verschillend in de twee cao's. Baanzekerheid voor uitzendkrachten in de vorm van een tijdelijk of vast contract met het uitzendbureau geldt voor ongeveer 20% van alle uitzendkrachten (zie voetnoot 6).

In ruil voor de uitbreiding van flexibiliteit door verlening van de periode waarin het uitzendbeding geldt zijn er in beide uitzend-cao's afspraken gemaakt over recht op scholing en pensioenopbouw. Voor uitzendkrachten van 21 jaar en ouder geldt een pensioenopbouw na 26 weken. Voor scholing zijn uitzendondernemingen verplicht 1,02 procent van het brutoloon per jaar voor de werkende uitzendkrachten in de 1e 78 weken te besteden aan scholing. Ten slotte geldt er, in lijn met een Europese Richtlijn voor uitzendwerk (2008/104/EC), een bepaling rondom gelijk loon. In de NBBU CAO geldt deze bepaling direct; voor uitzendkrachten vallend onder de ABU

CAO geldt deze bepaling na 26 weken. Overigens kan er in de cao van de inlenende werkgever ook staan dat direct het loon van de inlener betaald wordt; dan geldt deze boven de bepaling in de ABU CAO. Voor veel bepalingen geldt een eerste termijn van 26 weken. In dat licht is het goed om te weten dat de gemiddelde uitzendduur in 2006 lag op 153 dagen, en dus korter was dan 26 weken (Donker van Heel, Van Nuland en Van der Ende, 2007, p. 21). Er zijn aanwijzingen dat de uitzendduur momenteel hoger ligt, al zijn er nog geen recentere cijfers beschikbaar (Ecorys 2009).

2.6. Voor wie is er zekerheid in flex en zeker?

Aan het begin van dit artikel onderscheidde ik drie vormen van zekerheid die relevant zijn voor tijdelijk- en uitzendwerk: baanzekerheid, werkzekerheid en inkomenszekerheid. Niet al deze vormen van zekerheid worden geregeld in de Flexwet: doorstroom naar vast of regulier werk en scholing worden bepaald door andere factoren. Scholing wordt veelal vastgelegd in cao's en doorstroom naar vast werk heeft te maken met de structuur van de arbeidsmarkt als geheel waar ontslagrecht ook een belangrijke rol in speelt. Wat betreft scholing is te zien dat er in cao's voor uitzendkrachten veel en toenemende aandacht is voor dit onderwerp. Tijdelijke krachten lijken ten aanzien van scholing in cao's eerder tussen wal en schip te vallen. Dit blijkt ook uit onderzoek in opdracht van de Stichting Opleiding en Ontwikkeling Flexbranche (STOOF). Uit dat onderzoek blijkt dat 13% van de uitzendkrachten deelnemen aan scholing tegenover 7% van flexwerkers (korte tijdelijke dienstverbanden, en oproep/invalkrachten) in directe dienst (ITS 2010).

In Nederland is sprake van een zekere doorstroom van flexibel naar vast werk (Dekker, 2007) al is de doorstroom van tijdelijk naar vast werk gedurende de crisisjaren 2008-2010 sterk teruggelopen (Muffels en Wilthagen 2011). Muffels en Wilthagen laten zien dat in de periode 2004-2007 ongeveer 23% van de werknemers met een tijdelijk contract doorstroomde naar een vast contract (2011, p. 55). Dit was overigens een van de laagste doorstroom percentages in Europa. Voor de jaren 2007 en 2009 laat UWV vergelijkbare doorstroom percentages zien: 25% van de tijdelijke werknemers in 2007 had 1 jaar later een vaste baan; na twee jaar was dit aandeel gestegen tot 34% (UWV kwartaalverkenning 2010-II). In de crisisjaren 2009-2010 zijn de doorstroom percentages voor mannen teruggelopen

naar 18% en voor vrouwen naar 20%. Voor uitzendkrachten berekende UWV dat 15% van de uitzendkrachten in 2007 na 1 jaar een vast contract heeft, en 19% na twee jaar. Ecorys (2009) berekende, in opdracht van de ABU, dat 29% van de tijdelijke werknemers na 1 jaar een vaste baan vindt. Deze grote discrepantie tussen Ecorys en het UWV verdient nader onderzoek. Welk aandeel ook wordt gehanteerd; er is een deel dat al dan niet vrijwillig achterblijft in een flexibele baan. Wie zijn deze mensen en wat is hun sociale achtergrond? Onderzoek door SEO (2010) laat zien dat degenen die relatief lang een flexibele baan hebben in veel gevallen vrouw, allochtoon en lager opgeleid zijn.

2.7. De rol van publieke en private arbeidsbemiddeling

In de doorstroom naar werk voor mensen die dreigen werkloos te worden, of mensen die al werkloos zijn, zijn de publieke arbeidsvoorziening (UWV WERKbedrijf), en de uitzendbranche de twee centrale intermediairs. Tabel 3 hieronder laat het aantal mensen zien dat in de crisisjaren 2009 en 2010 via Mobiliteitscentra, werkpleinen en plusvestigingen van UWV, snel naar ander werk zijn gegaan. In 2010 is het aantal hoger dan in 2009. Er is in beide jaren een iets andere verdeling over de groepen met ontslag bedreigde mensen die werk vonden, en mensen die werk vonden binnen 3 maanden na aanvang van de werkloosheid.

Tabel 3 Resultaten van Werk naar Werk 2009 en 2010

Resultaten WERKbedrijf 2009/2010	2009	2010
<i>Preventie-WW (werk voor aanvang werkloosheid)</i>	13.017	10.791
<i>Fricctie-WW (werk < 3 maanden na aanvang werkloosheid)</i>	94.436	98.643
<i>Totaal snelle uitstroom</i>	107.453	109.434

Bij doorstroom van 'werk naar werk' en 'werkloosheid naar werk' is in 64% van de gevallen sprake van sectorale mobiliteit. Bij deze mobiliteit is de relatie tussen publieke en private arbeidsbemiddeling goed te zien: van de 64% gaat 17% via een uitzendbureau aan het werk terwijl 47% een baan vindt in een andere sector (UWV Werkbedrijf 2010). De publieke en private arbeidsbemiddelaars werken in toenemende mate samen: De meest recente samenwerkingsvorm zijn zogenaamde *speeddates* met uitzendbureaus waaraan alle werkzoekenden ingeschreven bij UWV vanaf februari 2011 deelnemen. Het lijkt erop dat werkzoekenden hierdoor sneller weer aan het werk komen, al ontbreken hierover momenteel nog cijfers.

De baankansen van uitzendkrachten zijn in vergelijking met werknemers die vanuit een positie als werkzoekende een vaste baan vinden op termijn minder gunstig: na 30 maanden is bijvoorbeeld 62% van de uitzendkrachten nog aan het werk, terwijl dit aandeel bij werknemers die direct in vaste dienst zijn gestart 70% is. Uitzendkrachten stromen relatief vaker door naar een volgende uitzendbaan (SEO 2008). Hierbij kunnen selectiemechanismen door werkgevers (wie krijgen er eerder een uitzendbaan dan een vaste baan?) een rol spelen.

2.8. Conclusie en discussie: een nieuwe aanpak van flexicurity?

In dit artikel is de nieuwe verdeling van risico's die de Flexwet in het leven heeft geroepen geanalyseerd. Deze Flexwet is voor de Europese Commissie een belangrijke aanleiding geweest om Nederland tot 'voorbeeld van flexicurity' te benoemen (2007, p. 37). In hoeverre is dit nu in de praktijk waar? Een ander flexicurity element van belang voor de Europese Commissie is de hoge mate van vrijwillig parttime werken in Nederland. Hiermee is Nederland in Europees perspectief onbetwist koploper. Parttime werken is in Nederland dan ook sterk 'genormaliseerd', en parttime werkenden hebben vaak een vast contract en bij wet dezelfde rechten als fulltime werknemers. Met de Flexwet werd een zelfde 'normalisering' van flexibel werken beoogd door een uitruil te maken tussen flexibiliteit en zekerheid. De Flexwet maakt deze uitruil echter niet voor alle werknemers in gelijke mate. Flexibiliteit en zekerheid zijn met andere woorden onvoldoende evenwichtig verdeeld over flexibele groepen als tijdelijke- en uitzendkrachten enerzijds en de kern van vaste werknemers anderzijds. Zodoende

is in Nederland onvoldoende sprake van een integraal flexicurity beleid voor de gehele arbeidsmarkt.

In Denemarken zijn deze risico's anders verdeeld en is de groep tijdelijke- en uitzendkrachten ruim de helft kleiner dan die in Nederland. Dit land is geroemd vanwege 'de gouden driehoek' van lage ontslagbescherming, hoge maar kortdurende uitkeringen bij werkloosheid, en een actief arbeidsmarktbeleid. Ondanks het feit dat Nederland andere arbeidsmarktinstuties kent dan Denemarken en een systeem van één land nooit zonder problemen te vertalen zijn voor een ander land, kunnen er toch interessante elementen aan te ontlene zijn met het oog op de implementatie van een meer arbeidsmarktbreed flexicurity-beleid in Nederland. De ontslagbescherming is in 2006 al enigszins versoepeld waardoor werknemers zonder hun ontslag aan te vechten toch hun recht op WW behouden. Verdere versoepeling wordt momenteel niet voorzien. Aanpassingen zullen de komende tijd vooral gerealiseerd kunnen worden op het terrein van activerend arbeidsmarktbeleid en in de bevordering van werk-naar-werk transitie, ondermeer via mobiliteitscentra.

In het voorkomen dat mensen langdurig onvrijwillig een flexibele baan hebben, en de doorstroom van werk naar werk en van werkloosheid naar werk, spelen zowel de publieke als de private arbeidsbemiddeling een cruciale rol. In Nederland werken deze twee partijen, waarschijnlijk ook door de grote rol die uitzendwerk heeft in de Nederlandse arbeidsmarkt, nauw samen. Bij private arbeidsbemiddeling speelt het behalen van resultaten en winstgevendheid een (nog) grotere rol dan bij de publieke arbeidsbemiddeling. Dit kan er toe leiden dat de werkzoekenden met relatief gunstige baankenmerken door publieke partijen meer worden 'afgeroomd' ten koste van een moeilijk bemiddelbare groep. Voor zowel sterk en zwak gesegmenteerde arbeidsmarkten geldt dat er altijd een groep is die moeilijk aan het werk komt. Deze groep is voor zowel de uitzendbranche als UWV Werkbedrijf moeilijk te bemiddelen naar werk. Bij een integraal flexicurity beleid voor de Nederlandse arbeidsmarkt hoort dat ook voor deze groep wordt gezocht naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Deze groep heeft ondersteuning nodig bij hun zoektocht naar werk en dit kan het beste gedaan worden door de professionals die zicht hebben op waar de mogelijkheden zijn: de publieke en private arbeidsbemiddeling. Juist voor deze mensen moeten voldoende middelen blijven om onzekerheid te voorkomen. Dit kan door scholing

en het voorkomen van werkloosheid. Als werkgever kan de uitzendbranche wellicht vaker meer zekerheid in contractvorm (fase B of C) bieden en zo de individuele risico's beperken. Als arbeidsmarktintermediairs zijn uitzendbureaus immers ook meer dan de werkzoekenden zelf goed op de hoogte waar vraag is naar arbeid. Publieke middelen zouden ingezet kunnen worden om dit ook voor de uitzendbranche aantrekkelijk te maken.

Literatuur

Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for Flexible Organizations. *Personnel Management* 16.

Chung, H., M. Kerkhofs en P. Ester (2007). *Working time flexibility in European companies. Establishment Survey on Working Time 2004 2005*. Dublin, Eurofound.

Dekker, R. (2007). *Non-standard employment and mobility in the Dutch, German and British labour market*. PhD thesis, Tilburg University.

Donker van Heel, P., E. Van Nuland en M. Van der Ende (2007). *Instroom uitzendkrachten 2006*. Rotterdam, ECORYS.

Ecorys (2009). *Instroomonderzoek: feiten en cijfers over uitzendkrachten*. Onderzoek in Opdracht van ABU. Rotterdam.

Europese Commissie (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Luxemburg.

Forde, C. en G. Slater (2005). Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation. *British Journal of Industrial Relations*. 43(2): p. 249-71.

ITS (2010). *Monitor Opleiding en Ontwikkeling Flexbranche. Onderzoek ten behoeve van STOOF*. Radboud Universiteit Nijmegen.

Muffels, R. en T. Wilthagen (2011). Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis. *Economisch Statistische Berichten* 96(4602).

SEO (2008). *Uitzendarbeid versus direct dienstverband. Vergelijking van loopbanen van CWI-cliënten*. Onderzoek in opdracht van ABU en CWI.

SEO (2010). *Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt. Aantal werknemers en hun kenmerken*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV Werkbedrijf (2010). *Sectorale mobiliteit van werkzoekenden in het crisisjaar 2009*. Amsterdam.

Visser, J. en A. Hemerijck (1998). *Een Nederlands Mirakel. Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam, AUP.

Wilthagen, T en R. Rogowski (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets. In: G. Schmid en B. Gazier (red.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. Edward Elgar, p. 233-73.

Wilthagen, T. en F. Tros (2004). *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour market*. Transfer. 10.

WRR (2007). *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam, AUP.

3. Flexibiliteit en werkzekerheid: Diversiteit en dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt

Prof. dr. Ruud Muffels, prof. dr. Ton Wilthagen & dr. Ronald Dekker⁹

3.1. De ‘flexibele’ schil op de arbeidsmarkt: groei, diversiteit en dynamiek

De arbeidsmarkt is veranderd tijdens de recente crisis. Tot nu toe overheerste het idee dat het nog wel meeviel met de toename van flexibele arbeid. Dat gegeven werd onder meer ontleend aan enquêtes van het CBS. Daaruit was bekend dat het aantal tijdelijke contracten langzaam aan het toenemen is, dat ook zelfstandige arbeid (ZZP) en uitzendwerk groeien, maar dat ongeveer 80% van alle werkenden nog steeds werkzaam is op een loondienstcontract voor onbepaalde tijd (CBS, 2010). Bovendien zouden veel mensen in een tijdelijke baan na verloop van tijd de gewenste ‘vaste’ baan vinden. De tijdelijke baan is dan een goede opstap naar vast werk. Een recente publicatie van het Centraal Planbureau toont aan dat de diverse typen van flexbanen sterk verschillen zowel wat het uurloon betreft als de doorstroom naar regulier werk. Er is dus sprake is van een grote heterogeniteit van de flexbaan. Het rapport bevestigt wel dat in de afgelopen tien jaar (1999-2008) met name voor jongeren de tijdelijke baan veelal een belangrijke opstap is voor een baan met meer zekerheid nadien (CPB, 2011). Geruststelling kon voorts worden ontleend aan de gedachte dat in Nederland, meer dan in andere landen, wetgeving tot stand is gekomen die de gevolgen van flexibilisering aan banden legt om op die manier een goede balans te vinden tussen flexibilisering en zekerheid. De Wet flexibiliteit en zekerheid alsmede het bestaan van uitzend-CAO's zijn bedoeld om draaideurconstructies en een eindeloos verblijf in tijdelijke en onzekere werksituaties te voorkomen en te beteugelen. Deze constructies

⁹ De auteurs zijn werkzaam bij Reflect- Research Institute on Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion. Zij danken CentERdata en Eurostat voor het ter beschikking stellen van respectievelijk de LISS data (Longitudinal Internet Studies for the Social Sciences) en SILC data (Statistics on Income and Living Conditions) aan de universiteit van Tilburg. Contactadres: Ruud.J.Muffels@uvt.nl.

moesten flexwerkers na verloop van tijd meer 'vastigheid' en zekerheid bieden. Of dat gelukt is, is een vraag die niet eenvoudig is te beantwoorden. Wel staat vast dat flexwerkers een groter risico lopen op werkloosheid. Bovendien is de werkloosheidsduur na een tijdelijke baan niet per definitie korter na ontslag uit een vaste baan (Dekker & Mooi-Reci, 2011)

Eenzijds lijkt de baanzekerheid nauwelijks te zijn afgenomen; immers de gemiddelde duur van verblijf in vaste banen is niet noemenswaard verminderd in de afgelopen 20 jaar (Beer, de, 2010). Bovendien lijkt de toegenomen flexibiliteit beperkt tot bijzondere groepen, zoals scholieren en studenten, vrouwen en ouderen, die voorheen veel minder dan nu aan het arbeidsproces deelnamen en die bovendien werken in banen van geringe omvang wat het aantal uren betreft. Anderzijds kwam het UWV onlangs met veel hogere cijfers dan die van het CBS. Zij berekende de omvang van flexibele arbeid op 34% in plaats van de 20% die het CBS berekende (UWV, 2010). De UWV-cijfers zijn, anders dan bij het CBS, gebaseerd op de polisadministratie. Voor een deel zijn deze verschillen te verklaren doordat kleine banen van 12 uur of minder door het CBS niet worden meegeteld en door het UWV wel; daarnaast beschouwt het CBS tijdelijke contracten voor langer dan een jaar en tijdelijke banen met uitzicht op vast als vaste banen terwijl het UWV deze tot de tijdelijke rekent (zie ook Muffels en Wilthagen, 2011).

De boodschap is dat de flexibele schil in Nederland fors in omvang is gegroeid (zie ook het FNV, 2010). Volgens het UWV heeft de trendmatige groei van flexibele arbeid niet zozeer betrekking op de traditionele flexwerkers, zoals uitzend-, oproep- en invalkrachten, maar op zzp'ers en contractanten met een tijdelijk dienstverband. Dat wordt bevestigd door CBS cijfers waaruit blijkt dat het aantal zzp'ers vanaf 2000 gestegen is van minder dan zeven tot negen en een half procent van alle werkenden in het tweede kwartaal van 2010 (zie figuur 1). Vergelijken we Nederland met onze buurlanden, dan heeft Nederland bovendien relatief veel flexwerkers.

De ene baan is de andere niet: diversiteit en dynamiek

Zoals eerder opgemerkt, de diversiteit in contracten is groot. Er zijn oproepcontracten, inleen- en uitleenconstructies op tijdelijke basis, mensen die in arbeidspools werken, dagloners, mensen die via een uitzendorganisatie tijdelijk bij een bedrijf werken, mensen met of zonder een contract bij de uitzendorganisatie

zelf en zelfstandigen zonder personeel waartoe ook veel “freelancers” behoren. De baan en/of werkzekerheid die deze waaier van contracten bieden is erg verschillend en kan moeilijk over een kam worden geschoren. Belangrijk is ook de dynamiek; bepaalde contracten bieden meer uitzicht op een ‘vaste’ baan dan andere. De duur van de tijdelijke baan is ook heel verschillend mede afhankelijk van de mate waarin werknemer en baan op elkaar aansluiten. Het UWV-memo toont aan dat werknemers met een tijdelijk dienstverband, inclusief de uitzendkrachten, tijdens de recente crisisjaren maar beperkt doorstromen naar een vaste baan. Van de uitzendkrachten blijkt slechts 19 procent na 2 jaar een vaste baan te hebben. Tijdelijk personeel loopt daarbij een groot risico om in de WW te geraken en dus niet de opstap te maken naar een baan met meer zekerheid. Een toenemend aantal werknemers – inmiddels 17 procent – kan daarmee gekwalificeerd worden als ‘draaideurwerkloze’. Het aantal vanwege arbeidsongeschiktheid afgekeurde flexwerknemers is in de afgelopen twee jaar verdubbeld. **Voor een deel betreft het uitzendkrachten, gedetacheerden, tijdelijke krachten en seizoenwerkers die ‘niet-duurzaam’ arbeidsongeschikt zijn verklaard.** De vraag nu is of dit de blijvende naweeën van de financiële en economische crisis zijn of dat het een tijdelijk verschijnsel is waarbij met het herstel van de economie ook de cijfers weer een normaal beeld laten zien? De voorlopige tekenen duiden op een ommekeer waarbij werkgevers voorzichtiger worden met het aanbieden van contracten voor onbepaalde tijd en tijdelijke dienstverbanden niet meer automatisch omzetten in vaste. Anderzijds staat aan de iets verdere horizon een veel positiever beeld over de arbeidsmarkt vanwege de vergrijzing die zal leiden tot een sterk stijgende vervangingsvraag van arbeid. Wellicht dat dan ook weer het perspectief voor werknemers in flexibele arbeid verbetert. Volgens het rapport van de commissie Arbeidsparticipatie, (bekent als de Commissie Bakker; 2008), zal deze vraag op termijn zelfs leiden tot aanzienlijke tekorten op de arbeidsmarkt. Hoe het ook zij, diversiteit en dynamiek, zijn onlosmakelijk verbonden met de moderne arbeidsmarkt en laten hun sporen na op de baan- en werkzekerheid van insiders en outsiders.

In deze bijdrage stellen we ons vier vragen, drie analytische en een beleidsmatige:

1. Wat verstaan we onder baan- en werkzekerheid?
2. Is de baanonzekerheid inderdaad toegenomen en in welke mate is deze gecompenseerd door een toename van werkzekerheid?

3. Hoe divers zijn de verschillende contracten met het oog op baan- en werkzekerheid, en gelet op de dynamiek of doorstroming naar een standaard arbeidscontract?
4. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het bestaande arbeidsmarktbeleid in Nederland?

3.2. Definitie werkzekerheid

De term werkzekerheid kent zijn oorsprong in het beleidsdebat over ‘flexicurity’ waarin tegenover de zekerheid van een baan bij dezelfde werkgever de zekerheid van werk over de loopbaan wordt gesteld eventueel bij verschillende werkgevers. De achterliggende idee is dat de arbeidsmarkt door de verhevigde internationale concurrentie en de versnelde technologische ontwikkeling (kenniseconomie) dynamischer is geworden waardoor de ‘baan voor het leven’ voor steeds minder mensen realiteit is en mensen vaker van werk wisselen en korte of langere periodes van inactiviteit doormaken. Sommigen spreken zelfs over de grenzeloze carrière (de “boundary less career”). Het ‘flexicurity’ concept dat oorspronkelijk is ontwikkeld in academische kringen (Wilthagen & Tros, 2004) geldt sinds 2007 als een belangrijk uitgangspunt van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Ook in de nieuwe werkgelegenheidsstrategie voor de periode 2010-2020 welke in het teken staat van slimme, duurzame en inclusieve groei (groei zonder sociale uitsluiting) neemt flexicurity een belangrijke plaats in. Flexicurity kan worden gedefinieerd als (het streven naar) het gelijktijdig realiseren van flexibiliteit en zekerheid, in het bijzonder werk- en inkomenszekerheid. Werkzekerheid is een vorm van zekerheid die het beste zou aansluiten bij een flexibele arbeidsmarkt en in verband daarmee vaak wordt gepresenteerd als een alternatief voor baanzekerheid. De uitruil tussen baanzekerheid en werkzekerheid is overigens niet vanzelfsprekend en vraagt om vernieuwend beleid (Dekker, 2008). Voordat we daarop ingaan, bespreken we kort de academische discussie rond ‘flexicurity’.

Academische definities

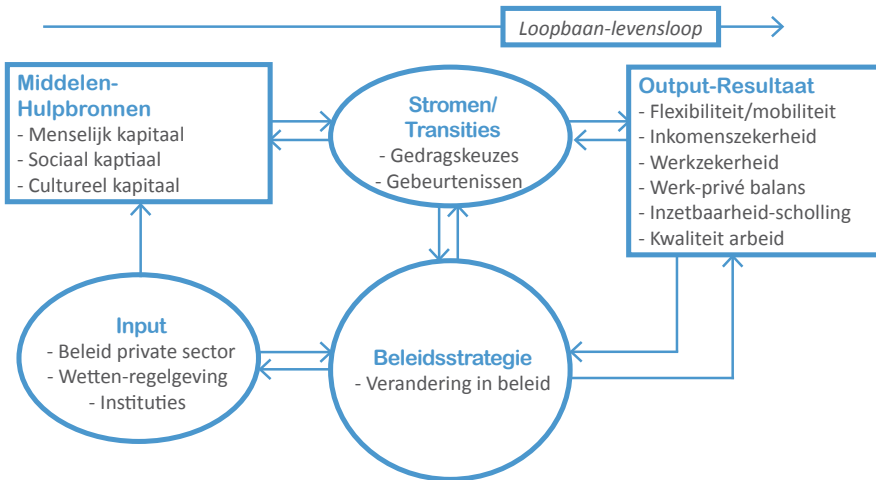
Door Wilthagen en Tros (2004) wordt flexicurity gedefinieerd als een *toestand* (‘state of affairs’) waarin een bepaald niveau van flexibiliteit en werkzekerheid wordt bereikt dan wel als een *beleidsstrategie* (‘policy strategy’) waarin een bepaalde balans tussen flexibiliteit en werkzekerheid wordt nagestreefd.

Hun definitie luidt als volgt:

“Een zeker niveau van baan-, werk-, inkomens- en combinatiezekerheid dat duurzame arbeidsmarktparticipatie van hoge kwaliteit mogelijk maakt voor mensen met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt, waarbij tegelijkertijd een voldoende niveau van numerieke, functionele en loonflexibiliteit geboden wordt ten behoeve van het goed functioneren van de arbeidsmarkt (en individuele bedrijven op die arbeidsmarkt) zodat deze zich snel en adequaat kunnen aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden zodat concurrentievermogen en productiviteit gewaarborgd en bevorderd worden.”

Op basis van deze definitie hebben Muffels et al. (2010) een denkmodel van de dynamische arbeidsmarkt ontwikkeld waarin beide componenten, toestand en beleidstrategie, een plaats hebben gekregen. Het model wordt hieronder (figuur 1) weergegeven. Inspiratie is daarbij gevonden in het werk van Sen (1993) en in een onlangs verschenen rapport van een aantal Nobel laureaten (zie Stiglitz, Sen en Fitoussi, 2009). Daarin wordt een lans gebroken voor het niet enkel hanteren van het bruto nationaal product (BNP) van een land als maatstaf voor de welvaart, maar vooral ook de levenskansen en kwaliteit van leven mee te wegen. Vertaald naar de arbeidsmarkt betekent dit dat werkzekerheid ook een goede kwaliteit van arbeid inhoudt. Werkzekerheid betekent dan niet alleen dat mensen die kunnen werken werk vinden, maar ook dat ze kunnen werken in een aantrekkelijke baan, die past bij hun preferenties, talenten en mogelijkheden. Mensen moeten zich kunnen ontplooien en de zekerheid hebben dat werk en privé zodanig kunnen worden gecombineerd dat een goede balans tussen beide bestaat (combinatiezekerheid) en de kwaliteit van leven daardoor wordt bevorderd. De definitie weerspiegelt het ‘capability’ begrip van Sen waarin het niet zozeer gaat om wat mensen zijn, hebben of doen (de functies of ‘functionings’) maar vooral om de vrijheden, kansen, capaciteiten en mogelijkheden die zij hebben (‘capabilities’) om datgene te doen wat zij zelf belangrijk vinden voor hun leven (‘freedom of choice’). Werkzekerheid omvat dus enerzijds de beschikbaarheid van middelen en hulpbronnen (capaciteiten in de vorm van menselijk, sociaal en cultureel kapitaal) om de overgangen of transities door te maken die men verkiest, en anderzijds ook de output of het resultaat van die keuzes zoals de balans tussen werk en privé en de kwaliteit van arbeid in al zijn aspecten.

Figuur 1: Denkmodel van de dynamische arbeidsmarkt ('Middelen-Stromen-Resultaat')



Bron: Muffels et al., 2009. *Het internationale beleidsdebat*

In de context van het Europese werkgelegenheidsbeleid is werkzekerheid een onderdeel van de 'flexicurity'-richtlijnen. Het Europese werkgelegenheidsbeleid (EES) kent al sinds 1997 een richtsnoer (nr. 21) waarin het belang van een balans tussen dan wel de combinatie van flexibiliteit en werkzekerheid mede met het oog op het terugdringen van segmentering van de arbeidsmarkt (de scheiding tussen 'insiders' en 'outsiders') wordt benadrukt. De belangrijkste portee van de aanbevelingen van de EU met betrekking tot flexicurity is dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijk tegenstrijdige doelen zijn ("trade-off"), integendeel ze kunnen elkaar wederzijds versterken (Europese Commissie, 2006). Dit kan door een op 'employability' gericht beleid ofwel, zoals de commissie Bakker dat in Nederland noemde, een beleid gericht op inzetbaarheid. Waardoor bij ontslag of vrijwillig vertrek snel een andere baan in het verschiet ligt (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Maar ook de WRR en andere adviescolleges moedigen aan om een verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid te realiseren (Europese Commissie, 2006). Werkzekerheid gaat echter over de toekomstige loopbaan, die onvoorspelbaar is en daardoor onzekerder, en dat maakt het een lastig begrip om te implementeren in beleid. Schmid (2002) lost dit dilemma op door te spreken over het faciliteren van transitie als beleidsstrategie ('making transitions pay') in plaats van het niet werken te ontmoedigen en het werken

aantrekkelijk te maken ('make work pay' strategie).

In het algemeen wordt in de flexicurity-benadering aangenomen, dat er een combinatie mogelijk is van flexibele arbeidsverhoudingen (eenvoudiger, kortere en minder kostbare ontslagprocedures, tijdelijk werk, etc.) maar toch voldoende zekerheid voor werknemers. Vaak wordt verwezen naar het Deense model waarin die zekerheid wordt ontleend aan enerzijds het effectieve actieve arbeidsmarktbeleid (inclusief scholingsmogelijkheden) en de goed functionerende arbeidsmarkt (werkzekerheid) en anderzijds de relatief hoge sociale zekerheidsuitkeringen (inkomenszekerheid). De flexibiliteit komt in dit model tot uitdrukking in het relatief lage niveau van ontslagbescherming (zie Madsen, 2008) bij een relatief hoog niveau van baanmobiliteit. De crux zit hem echter in het feit dat Deense werknemers goed zijn opgeleid omdat tijdens het werk veel wordt geïnvesteerd in de vergroting van de 'employability' of inzetbaarheid van de werknemer, via gerichte trainingen en opleidingen, waardoor zij aantrekkelijk blijven voor andere werkgevers. Wellicht dat om die redenen de Denen ook aan de top in Europa staan wat betreft de mate van tevredenheid met de baan. In de internationale literatuur bestaat het begrip werkzekerheid ('employment security') al wat langer. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) definieert werkzekerheid voor werknemers voornamelijk als baanzekerheid in de vorm van ontslagbescherming en daarnaast als een belofte voor werkenden (in het bijzonder zelfstandigen) om ook bij verlies van werk snel nieuw werk te kunnen vinden (ILO, 2001). In een recent artikel definieert Auer baanzekerheid als de zekerheid om in de huidige baan aan de slag te blijven, werkzekerheid als de mate waarin mensen aan de slag blijven bij hun huidige werkgever, ook al is dat een andere baan, en arbeidsmarktzekerheid als de zekerheid om aan het werk te blijven eventueel bij een andere werkgever (2010). Werkzekerheid in de definitie van Wilthagen omvat nu alle drie vormen van zekerheid die Auer onderscheidt. Welke definitie ook gekozen wordt, in alle definities is het aspect van verandering van baan, werkplek of werkgever een wezenlijk onderdeel.

Het nationale debat

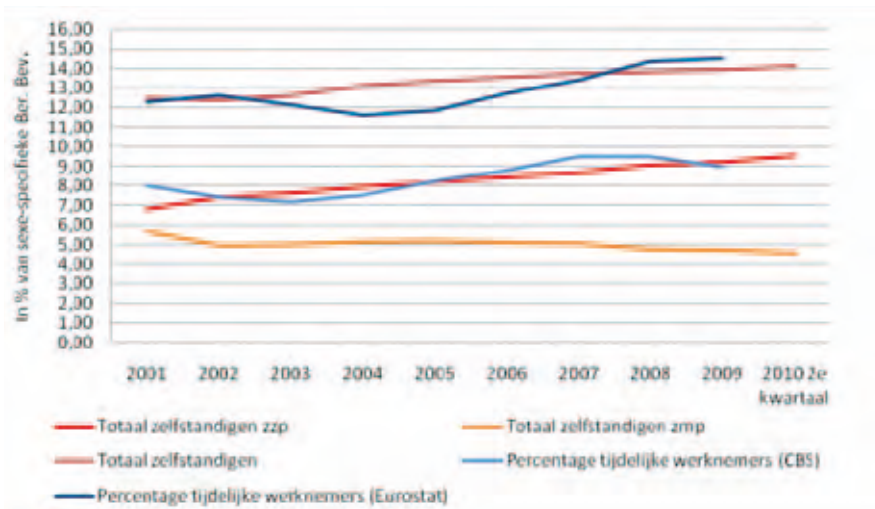
In Nederland is het vooral via de Wet Flexibiliteit en Zekerheid dat het thema van het combineren van flexibiliteit en zekerheid belangstelling kreeg, waarmee overigens vooral meer werkzekerheid voor uitzendkrachten werd beoogd. Een belangrijk document over werkzekerheid, ook in conceptuele zin, is het

rapport 'Investeren in werkzekerheid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2007). Door de WRR (2007) wordt werkzekerheid op twee manieren gedefinieerd. De eerste benaderingswijze van werkzekerheid is: "dat individuen een op ervaringen gestoeld vertrouwen kunnen hebben dat zij wanneer daartoe aanleiding bestaat bij hun werkgever in een andere functie of bij een andere werkgever in een andere baan hun loopbaan kunnen vervolgen". De tweede benaderingswijze is: "dat mensen die (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan vertrouwen kunnen hebben in de mogelijkheid om weer op de arbeidsmarkt te kunnen instromen." Werkzekerheid is dus korthedshalve te omschrijven als de zekerheid om werk te krijgen en/of werk te behouden en waarin de mogelijkheid bestaat om jezelf verder te ontwikkelen op de arbeidsmarkt maar niet noodzakelijk in dezelfde baan bij dezelfde werkgever.

3.3. Is de baanonzekerheid toegenomen en vervangen door werkzekerheid?

De tweede vraag betreft de mate waarin baanonzekerheid is toegenomen en vervangen door vormen van werkzekerheid. Figuur 2 laat de ontwikkeling zien tussen 2001 en 2010 in het aantal tijdelijke banen volgens de nationale (CBS) definitie en de internationale definitie (Eurostat: het statistisch bureau van de Europese Unie). Ten opzichte van het CBS zijn overeenkomstig de internationale definitie van de beroepsbevolking de tijdelijke banen met uitzicht op vast tot de tijdelijke banen gerekend. Tevens zijn daarin de kleine banen meegenomen. Daarnaast laat de figuur de ontwikkeling in het aantal zelfstandigen met (zmp) en zonder personeel (zpz) zien. De CBS-cijfers maar met name de Eurostat-cijfers voor tijdelijk werk tonen een duidelijke opwaartse trend die wat afvlakt tijdens de crisis in 2008 en 2009. Wat de zelfstandigen betreft blijkt dat vooral het aantal zelfstandigen zonder personeel sterk toeneemt. Door de stijging van het aandeel tijdelijke banen en zelfstandigen neemt het aandeel vaste banen in de totale werkgelegenheid geleidelijk af. De trend is bovendien reeds aan het begin van de jaren 2000 ingezet en niet pas in 2008 aan het begin van de crisis. Er lijkt dus sprake van een trendbreuk maar of dat echt het geval is zal pas in de komende jaren blijken wanneer het herstel zich werkelijk doorzet. Opvallend is wel dat het aantal zelfstandigen zonder personeel zelfs tijdens de crisis in de jaren 2008 tot en met 2010 is toegenomen terwijl het aantal zelfstandigen met personeel licht afneemt.

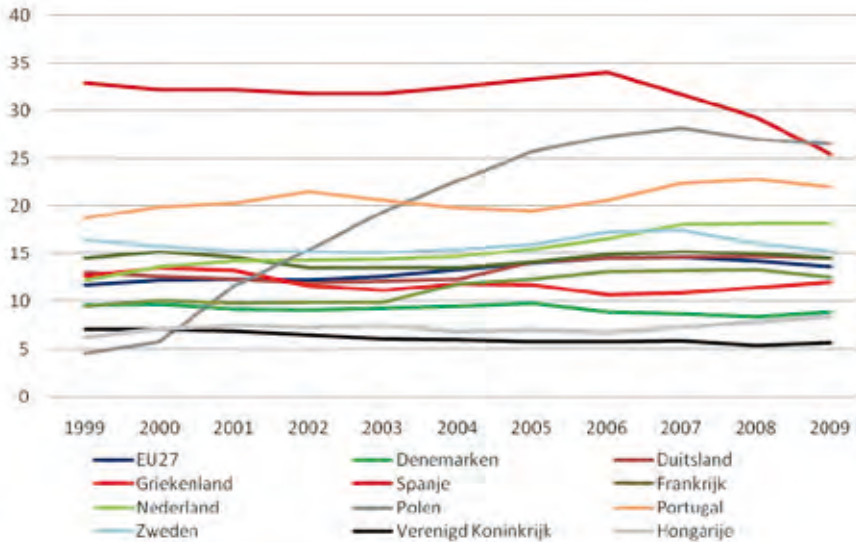
Figuur 2. Ontwikkeling relatieve aantal banen naar type (inclusief kleine banen <=12uur) tussen 2001-2010 in Nederland



Overigens is deze trend tot een toename in flexarbeid niet beperkt tot Nederland. In Figuur 3 laten we de trend zien voor een aantal Europese landen. Ook het IMF bespreekt deze ontwikkeling in haar World Economic Outlook rapporten in 2010 (IMF, WEO, 2010). Het aandeel tijdelijk werk is sterk conjunctuurgevoelig in de meeste landen. Bij een recessie daalt het aandeel tijdelijk werk om daarna weer op te lopen. Bij het merendeel van de landen is er een opwaartse trend waar te nemen vooral na de recessie in 2002/2003. Spanje was koploper wat het percentage tijdelijk werk betreft ondanks de aanpassingen in haar wetgeving in de jaren negentig waardoor de bescherming van tijdelijk werk werd aangescherpt. De Spaanse economie is ernstig geraakt door de recente crisis waardoor Spanje een sterkere neerwaartse trend in het aandeel tijdelijk werk laat zien gedurende de recente crisis dan andere landen. Door de sterke stijging in Polen is het aandeel tijdelijk werk in 2009 zelfs groter geworden dan in Spanje. Maar ook in Portugal, Italië en Duitsland steeg het aandeel tijdelijk werk substantieel. Nederland is dus geen buitenbeentje. De trend is alleen negatief in Groot-Brittannië en Denemarken. Deze landen kenmerken zich door een relatief geringe mate van werkgelegenheidsbescherming (Denemarken heeft een vergelijkbaar niveau als Groot-Brittannië) waardoor iedere baan in feite flexibel is. Volgens de OESO (OESO, 2010) is er een duidelijke positieve relatie

zichtbaar tussen de mate van werkgelegenheidsbescherming en de omvang van flexibele arbeid.

Figuur 3: Ontwikkeling van tijdelijk werk in een aantal landen van Europa (in % van afhankelijke beroepsbevolking)



Bron: Eurostat Database, 2010

Bij een hoge mate van bescherming hebben werkgevers kennelijk behoefte aan mogelijkheden om hun personeel op een flexibele manier in te zetten. Kennelijk wordt hen die ruimte door de overheid ook gegund.

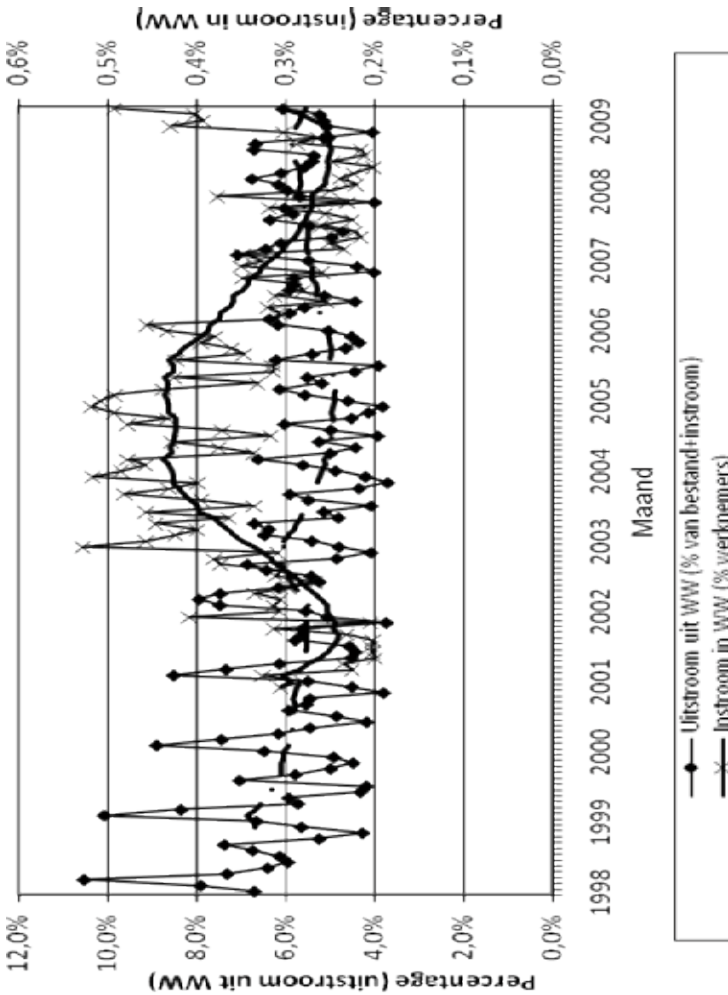
Baanzekerheid versus werkzekerheid

In Figuur 4 presenteren we cijfers over de instroom vanuit werk naar werkloosheid en de uitstroom naar werk vanuit werkloosheid. De uittredingscijfers zeggen iets over de baanzekerheid en de (her)intredingcijfers over de werkzekerheid. Deze cijfers laten zien hoe de baan- en werkzekerheid verandert in de loop van de tijd.

Baanzekerheid, op deze manier gemeten, hangt sterker samen met de conjunctuur dan de werkzekerheid (gemeten als % uitstroom van bestand + instroom). Wanneer het economisch slecht gaat, stroomt een hoger percentage van de werknemers in de WW. Van een neerwaartse trend in baanzekerheid is in de afgelopen 10 jaar geen

sprake. In verband met de werkzekerheid is geen duidelijke trend waarneembaar. Dit kan een compositie-effect zijn omdat het aantal oudere werkzoekenden met geringere herintredingskansen geleidelijk toeneemt. Er is nauwelijks sprake van een daling van de baanzekerheid noch van een stijging van de werkzekerheid. De uitruil tussen beide heeft voornamelijk dus niet plaatsgevonden.

Figuur 4: Werkzekerheid en baanzekerheid op basis van in/uitstroom WW



Bron: CBS Statline, 2009

3.4. Diversiteit en dynamiek

Daarmee komen we aan de derde vraag naar de diversiteit en de dynamiek. Beide zijn belangrijk voor een inschatting van de betekenis van de geschetste ontwikkeling voor de werkzekerheid in Nederland. De ene tijdelijke baan is de andere niet in meer dan één opzicht. In deze bijdrage willen we op drie aspecten nader ingaan:

1. Ten eerste, de verschillende betekenis die de tijdelijke baan heeft al naar gelang de fase in de levensloop. Bekend is dat vooral jongeren maar ook ouderen in tijdelijke arbeidsrelaties werken maar om verschillende redenen.
2. Ten tweede, de mate waarin de baan al dan niet een opstapje is voor een vaste baan (“stepping stone”) dan wel een noodzakelijk kwaad bij gebrek aan beter of zelfs een “val” waaruit men moeilyk kan ontsnappen. In het laatste geval is men gedwongen langdurig op en neer te pendelen tussen tijdelijk werk en werkloosheid.

Ten derde, het type banen wat betreft het loon dan wel de kwaliteit van de baan in meer algemene zin. Deeltijdbanen doen veelal niet onder voor vaste banen maar geldt dat ook voor de verschillende typen van tijdelijke banen?

Welke gegevens zijn gebruikt om deze vragen te beantwoorden?

Om deze verschillen op het spoor te komen maken we gebruik van het LISS panel dat door CentER Data wordt uitgevoerd. Het LISS-panel is in 2008 gestart en bevat thans gegevens over drie jaar.¹⁰ Drie golven zijn beschikbaar voor analyse en geven de situatie weer tussen 2008 en 2010. Om de eerste vraag te beantwoorden hebben we de data van 2008 en 2009 samengevoegd. Er is onderscheid gemaakt tussen zes leeftijdsgroepen en vervolgens is onderzocht welk aandeel van degenen die werken in elk van de zes leeftijdscategorieën is aangesteld op basis van de drie onderscheiden vormen van flexibele contracten: een contract voor bepaalde tijd, een oproepcontract dan wel een uitzendcontract. Om de tweede vraag te beantwoorden onderzochten we de overgangen van tijdelijk werk naar vast werk tussen 2008 en 2010 waarbij tijdelijk werk opnieuw is uitgesplitst naar deze drie vormen. De interviews voor het panel zijn in elk jaar van mei tot juli gehouden en laten daarom voor een deel de gevolgen zien van de economische crisis. We hebben om die reden ook gebruik gemaakt van gegevens uit het zogenaamde SILC

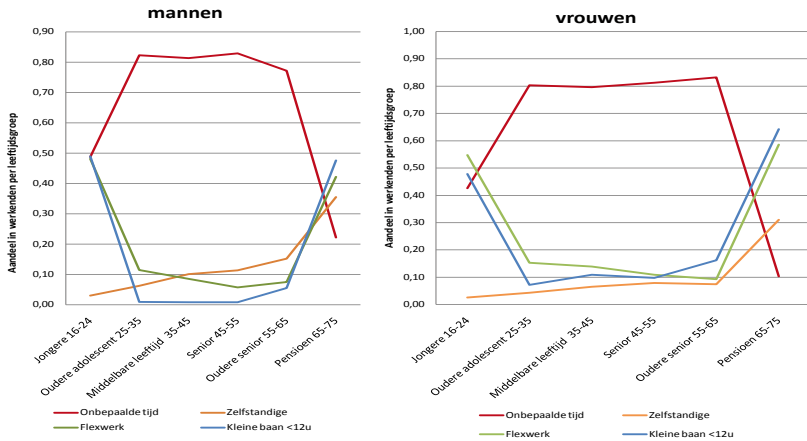
¹⁰ Het zogenaamde LISS panel omvat ongeveer 8000 personen en wordt afgenomen.

bestand (Statistics on Income and Living Conditions) dat wordt uitgevoerd door Eurostat, waarin voor de jaren 2005-2008 doorstroom gegevens van tijdelijk werk naar vast werk zijn opgenomen. Weliswaar niet uitgesplitst naar de verschillende typen van flexbanen. Deze cijfers geven echter wel een beeld van de ontwikkeling van voor de crisis.

Verschillen naar levensloop fase

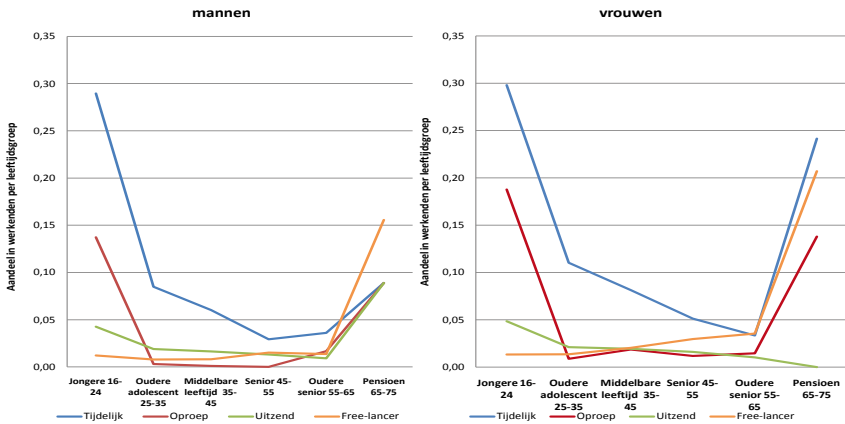
Ten eerste verschilt het type baan naar gelang de levensfase (zie Figuur 5.1). Vaste banen komen vooral veel voor in de leeftijdsgroep van 35 jaar tot 55 jaar, maar daarna neemt het aandeel snel af. In die levensfase zien we een sterke stijging in het aandeel van de flexbanen, de kleine banen (<12 uur) maar ook de zelfstandigen. Flexbanen en kleine banen komen daarnaast veel voor onder jongeren, waaronder veel scholieren en studenten. Het aandeel zelfstandigen is betrekkelijk klein onder jongeren tot 35 jaar. Hetzelfde beeld zien we bij de vrouwen, hoewel vrouwen minder dan mannen werken in vaste banen en meer in flexbanen. Wanneer we nu binnen de categorie van flexbanen de verdeling van de drie vormen van flexwerk over de levensfasen bekijken ontstaat het volgende beeld (Figuur 5.2). Binnen de categorie van flexbanen zien we dat vooral de tijdelijke banen en uitzendbanen, in tegenstelling tot de oproepbanen en freelance banen, zijn geconcentreerd bij jongeren en ouderen. De reden is waarschijnlijk dat tijdelijke banen en uitzendbanen ofwel de mogelijkheid geven werk en privé te combineren. Dan wel dat tijdelijke banen en uitzendbanen een 'second best' optie zijn omdat de gewenste volledige en vaste baan niet beschikbaar of haalbaar is om wat voor reden dan ook. De conclusie luidt dat de verschillende typen van flexbanen waarschijnlijk andere rollen vervullen al naar gelang de levensfase en de kansen op de arbeidsmarkt.

Figuur 5.1: Aandeel van vaste en flexcontracten en kleine banen onder werkenden, mannen en vrouwen, naar leeftijdsklasse, 16 jaar en ouder



Bron: CentER Data, LISS Panel 2008-2009 (eigen berekeningen)

Figuur 5.2: Aandeel verschillende typen van flexcontracten onder werkenden naar type en leeftijdsklasse, 16 jaar en ouder, 2008-2009

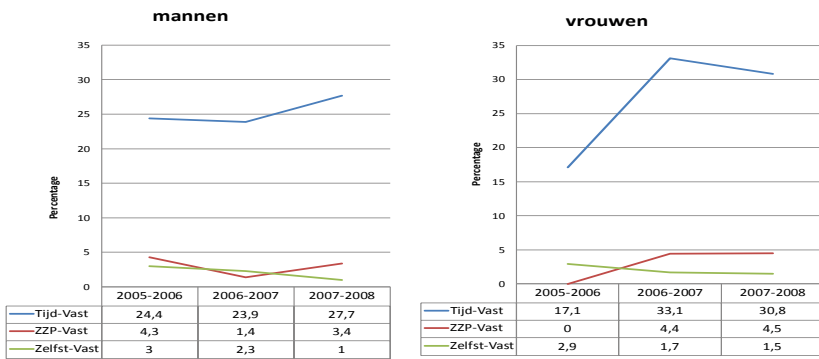


Bron: CentER Data, LISS Panel 2008-2009 (eigen berekeningen)

Verschillen in de doorstroming naar vast werk

Het tweede aspect van differentiatie betreft de mate waarin de banen een opstapje zijn naar een vaste baan dan wel een werkgelegenheidsval ('employment trap') vormen. In Figuur 6 geven we eerst de situatie weer voor Nederland op basis van het SILC panel. Tussen 2005 en 2008 nemen de kansen om de overstap van een tijdelijke naar een vaste baan te maken toe voor mannen, maar nog sterker voor vrouwen althans tot en met 2007. In 2008 zien we een omslagpunt. Het zou kunnen zijn dat vrouwen meer in oproep- en uitzendbanen zijn vertegenwoordigd waardoor ze sneller de gevolgen van de crisis ondervonden.

Figuur 6: Overgang van tijdelijke naar vaste banen, mannen respectievelijk vrouwen, 2005-2008 in Nederland



Bron: Eurostat, SILC 2005-2008

Om dit nader te onderzoeken, maken we gebruik van de gegevens van het LISS panel voor 2008-2010. Het beeld dat uit deze gegevens ontstaat (zie Tabel 1) is inderdaad verschillend voor vrouwen in vergelijking met mannen. Gemiddeld stroomt in 2008 nog 27% van de mannelijke flexwerkers door naar een vaste baan. Dit stemt overeen met de SILC cijfers die gemiddeld over de periode 2004-2007 een doorstroming van 24% laten zien. Een jaar later echter, op het hoogtepunt van de crisis in 2009-2010, is dat nog maar 16%. Bij de vrouwen was het doorstroompercentage lager maar daalde het minder dan bij de mannen, van 20 naar 18%. De doorstroomkansen zijn overigens het hoogst in contracten voor bepaalde tijd, daarna volgen uitzendbanen. Doorstroming is het geringst in oproepbanen. Bij uitzendbanen valt op dat de kans voor vrouwen om door te stromen veel lager is dan voor mannen. Het verschil is bijna tien procentpunten¹¹.

¹¹ Overigens moeten deze cijfers met de nodige voorzichtigheid worden bevestigd aangezien het aantal werkenden met een oproepcontract in het LISS panel betrekkelijk klein is. Een nadere toets op CBS gegevens moet uitsluitend geven of deze bevindingen robuust zijn.

Tabel 1: Doorstroming van flexbaan naar vaste baan, werknemers 16-64, naar geslacht tussen 2008-2009 en 2009-2010 (in % van flexwerkers)

Contract type	Man		Vrouw		Totaal	
	2008-2009	2009-2010	2008-2009	2009-2010	2008-2009	2009-2010
<i>Tijdelijke baan</i>	29	18	23	20	25	20
<i>Oproepbaan</i>	19	0	16	17	16	12
<i>Uitzendbaan</i>	25	25	15	15	18	20
Totaal	27	16	20	18	22	18

Bron: CentER Data, LISS panel 2008-2010 (eigen berekeningen)

Opvallend is verder dat vooral in de tijdelijke banen en oproepbanen van jonge mannen de doorstroming stukt. De doorstroming uit de uitzendbanen blijft op peil. De crisis heeft dus een sterk neerwaarts effect gehad op de doorstroming van mannen.

De conclusie is dat de dynamiek op de arbeidsmarkt erg verschillend is zowel tussen de verschillende vormen van contracten als tussen mannen en vrouwen. Ten tweede valt op dat de doorstroomkansen in Nederland betrekkelijk laag zijn. In tabel 2 (op volgende pagina), die is ontleend aan de IMF-World Economic Outlook van april 2010, zijn ook cijfers voor andere landen gepresenteerd. De cijfers voor Nederland en Duitsland ontbreken maar zijn geschat op basis van eigen berekeningen op het Europese inkomenspanel voor diezelfde jaren. Ook de cijfers voor Denemarken ontbreken. Deze gegevens tonen aan dat in vergelijking met België, Oostenrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de eerder gegeven Nederlandse doorstroomcijfers laag zijn. De Nederlandse cijfers zijn vergelijkbaar met die van Polen en Spanje. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het laatste land bekend staat om haar gesegmenteerde arbeidsmarkt. Zorgwekkend is dat in Nederland in internationaal perspectief weinig flexwerkers een vaste baan vinden. Aan het einde van de jaren negentig was dit percentage veel hoger, namelijk ruim het dubbele (50%)¹². Dat betekent dat, in tegenstelling tot het uitgangspunt van de Wet flexibiliteit en zekerheid, voor veel flexwerkers de flexbaan steeds minder een opstapje meer is naar vast werk.

¹² Het doorstroompercentage van 50% is gebaseerd op berekeningen op het Europese Huishoudpanel. De cijfers voor Nederland daarin komen uit het Sociaal-Economisch Panelonderzoek (SEP) van het CBS en betreft het gemiddelde over de periode 1996-2000.

Bovendien is de werkzekerheid van flexwerkers sterk afgenomen in de laatste tien jaar. Het beeld ontstaat dat de flexwerker die op zoek is naar een vaste baan thans moeilijker doordringt tot de gelederen van de 'insiders' dan voorheen en dat het 'insider-outsider' vraagstuk klemmender wordt.

Tabel 2. Loonkloof, aandeel van tijdelijk werk en doorstroom naar vast werk in Europa (2003-2007)

	Loonkloof	Aandeel tijdelijk werk	% Doorstroom naar vast werk IMF 2003-2007	SILC 2003-2007)
<i>Oostenrijk</i>	20,1	8,9	47,4	43,2
<i>België</i>	13,9	8,8	40,4	38,0
<i>Denemarken</i>	17,7	7,8	n.a.	n.a.
<i>Finland</i>	19,0	12,4	22,7	19,6
<i>Frankrijk</i>	28,9	13,7	13,6	14,5
<i>Duitsland (SOEP)</i>	26,6	14,2	n.a.	31,0
<i>Griekenland</i>	10,3	12,9	31,3	n.a.
<i>Ierland</i>	17,8	9,0	46,3	n.a.
<i>Italië</i>	24,1	13,4	31,2	37,6
<i>Luxemburg</i>	27,6	6,9	41,0	39,8
<i>Nederland</i>	35,4	16,6	n.a.	23,7
<i>Portugal</i>	15,8	22,2	12,1	13,9
<i>Spanje</i>	16,9	31,9	28,3	27,9
<i>Zweden</i>	44,7	17,5	n.a.	53,3
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	6,5	5,8	45,7	52,1
<i>Polen</i>	n.a.	22,1 ¹⁾	n.a.	26,4
<i>Hongarije</i>	n.a.	9,2 ¹⁾	n.a.	29,6

¹⁾ Eigen berekeningen op SILC 2004-2007

Bron: IMF, *World Economic Outlook*, April 2010; Muffels, et. al., 2011 en eigen berekeningen

Verschillen in beloning en kwaliteit van het werk

Daarmee komen we toe aan het laatste aspect van de verschillen en stellen we ons de vraag in hoeverre de verschillende vormen van contracten ook verschillen in de beloning en de kwaliteit van arbeid?

In tabel 2 wordt de kloof tussen het netto uurloon van een tijdelijke en een vaste werknemer weergegeven in de periode tussen 2004 en 2007. Duidelijk is dat die kloof in Nederland erg groot is: een verschil van ruim 35%. In andere landen is dit verschil beduidend kleiner is: in Groot-Brittannië is het verschil (6,5%), in België (14%), in Denemarken (18%) en in Finland (17%). We hebben dit loonverschil volgens ook berekend voor het jaar 2008 (wederom op basis van de gegevens van het LISS panel) en komen uit op vergelijkbare cijfers (ruim 35%). Daarbij is gecorrigeerd voor leeftijd, opleidingsniveau (hoog, midden, laag) sector (landbouw, industrie, overheid, dienstverlening etc.), duur van het dienstverband, geslacht en contracttype (vaste baan, tijdelijke baan, oproepcontract, uitzendcontract, freelancer, zelfstandige). Het betreft netto uurlonen berekend over werknemers met een tijdelijk contract vergeleken met reguliere werknemers in een contract voor onbepaalde tijd. Het verschil ofwel de ‘beloningspremie’ voor regulier werk is betrekkelijk groot. Zouden we de uurlonen vergelijken met alleen de laagopgeleide reguliere werknemers dan is de kloof echter aanzienlijk kleiner (zie De Graaf-Zijl, 2009). Een recente publicatie van het CPB (2011) bevestigt de betrekkelijk grote kloof tussen de lonen van reguliere en tijdelijke werknemers hoewel de onderzoekers kleinere verschillen vinden.

Figuur 7: Geschatte netto uurlonen en kloof tussen loon vaste baan en tijdelijke banen, 2008-2009



Bron: CentER Data: LISS panel 2007-2010, (cijfers voor 2008)

Het CPB berekent loonverschillen tussen 2% en 7% voor tijdelijke werknemers en tussen de 13% en 27% voor uitzendwerkers. Van meer belang is of het loon in het verdere verloop van de carrière negatief wordt beïnvloed doordat men een tijdelijke baan heeft gehad. Zijn er met andere woorden littekeneffecten van een tijdelijke baan voor de latere loopbaan? Veel is hierover niet bekend in Nederland. Eerdere

analyses van het Sociaal-Economisch Panel in Nederland voor de periode 1984-2001 toonden aan dat het initiële verschil in loon tussen een tijdelijke werknemer en een reguliere werknemer snel vermindert maar na 8 jaar nog steeds bijna 10% bedraagt (zie Muffels et al., 2008).

Arbeid betekent meer voor mensen dan het loon wat ermee verdiend wordt. In het LISS panel zijn veel gegevens over de kwaliteit van de huidige of de vorige baan (werklozen) bekend. In Figuur 8 laten we de verschillen zien in kwaliteit van arbeid tussen de verschillende typen van banen (ontleend aan Muffels & Wilthagen, 2011). Opvallend is dat de tijdelijke baan niet zoveel slechter wordt beoordeeld dan de reguliere vaste baan. Met als voornaamste uitzonderingen de baan zekerheid, de autonomie en de geringe carrièremogelijkheden (met name in een uitzendbaan). Op alle overige aspecten inclusief opvallenderwijs het loon doen de tijdelijke banen niet veel onder voor de vaste banen. Oproepbanen hebben de laagste netto uurlonen (zie Fig. 7), maar mensen die deze banen bezetten zijn niet ontevreden over het loon gezien de inspanning en prestatie die van hen gevraagd wordt. Het zijn kennelijk eenvoudige banen waarvan de verwachtingen laag zijn.

Gevraagd naar het oordeel over al deze aspecten tezamen zijn de flexwerkers duidelijk minder tevreden, vooral de uitzendwerkers. Het gunstige oordeel over het loon is in tegenspraak met de feitelijke kloof tussen het loon in vaste en tijdelijke banen die zoals gezegd gemiddeld 35% is. Vooral oproepkrachten met de laagste uurlonen oordelen gunstig over het loon, suggererend dat het loon minder belangrijk voor hen is. Vervolgens hebben we gekeken of de crisis in 2009-2010 het oordeel over de vaste, tijdelijke of zelfstandige baan sterk heeft beïnvloed. Dat blijkt op de meeste aspecten niet het geval te zijn met uitzondering van het oordeel over de baan zekerheid (de gepercipieerde kans dat de baan wordt gecontinueerd na afloop van de contractperiode). In 2009-2010 wordt negatiever over de baan zekerheid geoordeeld vooral door de flexwerkers, de free-lancers, zzp'ers en zelfstandigen.

Tabel 3: Gepercipieerde kwaliteit van de baan naar type baan in 2008 en ervaren baan-onzekerheid in 2010

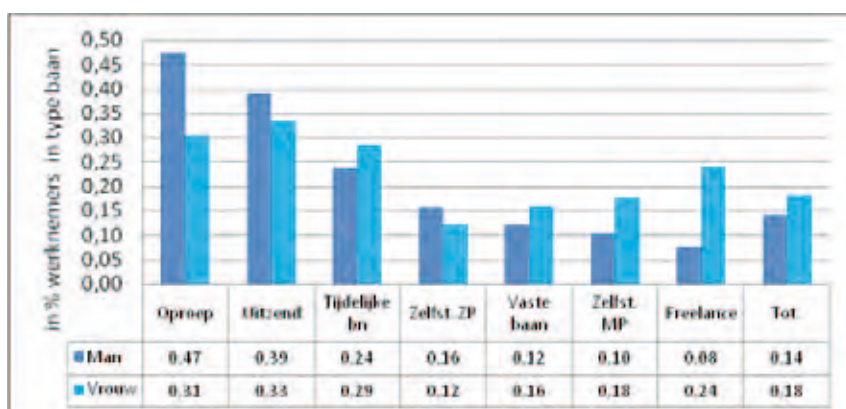
Type baan	Vaste bn	Tijdelijke bn	Oproep	Uitzend	Freelance	ZZP	ZMP	Tot.
<i>Onzekerheid bn in 2008</i>	21%	37%	28%	50%	41%	34%	24%	24%
<i>Onzekerheid bn 2009-2010</i>	24%	46%	39%	60%	53%	36%	32%	29%
<i>Fysiek inspannend werk</i>	33%	33%	46%	38%	26%	37%	39%	34%
<i>Geringe carrière mog.</i>	51%	51%	55%	66%	51%	45%	31%	50%
<i>Nieuwe vaardigheden</i>	80%	72%	68%	70%	59%	82%	88%	79%
<i>Loon voldoende</i>	55%	56%	66%	47%	70%	63%	67%	56%
<i>Weinig autonomie</i>	18%	24%	25%	29%	9%	12%	15%	19%
<i>Werken onder tijdsdruk</i>	34%	24%	12%	17%	14%	29%	32%	32%
<i>Mentaal zware baan</i>	55%	45%	20%	36%	40%	51%	50%	52%
<i>Onregelmatige werktijden</i>	26%	24%	32%	25%	23%	40%	45%	27%
<i>Krijg waardering in baan</i>	70%	69%	72%	70%	88%	77%	80%	71%
<i>Ontevreden met werk (score <6 op schaal 0-10)</i>	11%	21%	14%	30%	11%	12%	4%	12%

Noot: ZZP Zelfstandige zonder personeel, ZMP Zelfstandige met personeel

Bron: CentERdata: LISS Panel 2008-2010

Tot slot hebben we onderzocht hoe werknemers oordelen over de aansluiting tussen de kennis en vaardigheden die zij bezitten en de vereisten van de baan. Daarbij hebben we het percentage werknemers bepaald met een score lager dan 6 op een schaal van 0 tot 10. Flexwerkers ervaren meer dan werknemers in vaste banen een gebrekkige aansluiting tussen hun kennis en vaardigheden en de eisen in de baan, met name de oproepkrachten en de uitzendwerkers. Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. Gevraagd aan flexwerkers of de baan qua kennis en vaardigheden meer of minder van hen vraagt dan zij kunnen aanbieden antwoordt 41% dat ze meer in huis hebben dan van hen wordt gevraagd tegenover 32% van de werknemers in vaste dienst.

Figuur 8: Percentage werknemers dat ontevreden is over aansluiting kennis en vaardigheden naar type baan en geslacht (score <6 op schaal van 0 tot 10), 2008



Bron: CentERdata: LISS Panel 2008-2010

Gevolgen voor beleid

Tot welke conclusies leidt dit? Het aandeel flexwerkers groeit vooral door de toename in het aantal zzp'ers en tijdelijke contracten. Opvallend is dat de groei in tijdelijke contracten en zzp'ers zich ook tijdens de afgelopen crisis heeft doorgezet. Cijfers van het IMF uit 2010 en eigen berekeningen op het Europese huishoudpanel (SILC) voor de periode 2004-2007, net voor de crisis, laten zien dat de doorstroming naar vast werk in Nederland relatief laag is vergeleken met andere landen, maar ook een stuk lager dan zo'n tien jaar geleden aan het einde van de jaren negentig. De analyse van gegevens van het Nederlandse LISS-

panel over de doorstroming tijdens de recente crisis bevestigen het beeld uit de Europese bronnen en laten tevens zien dat de doorstroming tijdens een crisis vermindert. Er is ogenschijnlijk sprake van een kentering na de recente crisis waarbij werkgevers minder snel geneigd zijn mensen in vaste dienst aan te nemen en minder gemakkelijk tijdelijke dienstverbanden omzetten in vaste. De implicatie is dat het voor flexwerkers moeilijker wordt de overstap naar de gewenste vaste baan te maken indien ze dat willen. De beleidsrelevante vraag is of dit te maken heeft met de aanzienlijke mate van bescherming in vaste arbeid en de daarmee samenhangende beperkte mobiliteit van de insiders op de Nederlandse arbeidsmarkt? In landen zoals het Verenigd Koninkrijk waar meer flexibiliteit bestaat in de 'normale' arbeidsverhouding is er minder behoefte aan flexwerkers en voorzover die er zijn is de kans op doorstroming naar een baan voor onbepaalde tijd groter. Deze banen voor onbepaalde tijd kennen dan uiteraard wel minder baanzekerheid (zie ook Dekker, 2008). De LISS-gegevens laten zien dat, hoewel flexwerkers vergeleken met vaste krachten over een groot aantal aspecten van de baan inclusief het loon best tevreden zijn, het oordeel op een aantal andere aspecten ongunstiger is. Vooral over de werkzekerheid, de mate van autonomie, de mogelijkheden voor training en de aansluiting tussen de aangeboden en gevraagde kennis en vaardigheden oordelen flexwerkers ongunstiger dan vaste krachten. De groei in flexwerk gecombineerd met de lagere kwaliteit van het werk en geringere tevredenheid met de baan leiden ertoe dat de preciaire balans tussen flexibiliteit en zekerheid in Nederland daardoor kan worden verstoord. De Nederlandse overheid en de sociale partners kwamen in de afgelopen jaren niet tot een akkoord over flexibilisering van de arbeidsmarkt en de politiek laat het momenteel ook afweten. Een 'flexicurity' akkoord als vervolg op de Flexwet is echter een geschikt instrument. De positie van flexwerkers in termen van scholing, pensioen, en in geval van ziekte en zwangerschap, moet hoger op de agenda worden gezet. Ook werkgevers zijn gebaat bij een hogere kwaliteit van flexwerk. Op die manier zou Nederland een verdere invulling geven aan het in Europees verband ontwikkelde flexicurity-beleid (Wilthagen & Tros, 2004; Wilthagen et. al., 2007; Europese Commissie, 2010a, 2010b).

Literatuur

Auer, (2010), What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity, *Journal of Industrial Relations, JIR* 2010, 52: 371-387.

Beer, P. De (2010), Een ommekeer in het arbeidsmarktbeleid, *ESB* 95 (4581), p.180-181.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), Naar een toekomst die werkt, Advies aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam, pp.152.

Corvers, F., R. Euwals en Andries de Grip (2011), Labour Market Flexibility in the Netherlands, CPB, Den Haag, p. 116.

Dekker, R. (2008), "Flexicurity: een kritische blik op de mogelijke uitruil tussen baan zekerheid en werk zekerheid", in: Van Halem, A (red.): "Flexicurity: Modernisering van de arbeidsmarkt vanuit Europees perspectief", Handboek OR Strategie en beleid, Optiek 4, pp. 53-57, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Dekker, R., R. Muffels en T. Wilthagen (2010). Werkzekerheid in plaats van baan zekerheid? Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in dynamisch perspectief, Ed. R. Batenburg, P. de Beer, *Arbeid in Crisis*, 2010, Den Haag: Boom-Lemma, pp. 63-77.

Dekker, R., (2010), "One million ZZP'ers must be wrong", Lezing bij de Thema middag ZZP'ers, De Burcht, SER gebouw, Den Haag, 17 maart 2010.

Europese Commissie, (2006), *Employment in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Europese Commissie, (2010a), *Employment in Europe 2010*. Luxembourg.

Europese Commissie (2010b), *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Strasbourg, 26.11.2010 COM(2010) 682 final/2.

Graaf-Zijl, M. de (2009). Compensatie van flexwerkers voor onzekerheid. *ESB*, 94(4561), 340–342.

Heyma, A., J.P. Hop en T. Smid (2010) Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt. *SEO-rapporten*, 2010(43).

OECD (2010), *Economic Outlook 2010, Moving beyond the jobs crisis*, Paris: OECD
IMF (2010), *World Economic Outlook 2010. Recovery, Risk and Rebalancing*, Washington DC: IMF.

Madsen, Per Kongshøj (2008): “Flexicurity in Denmark: A Model for Labor Market Reforms in the EU?” In: Wojciech Bienkowski; Josef C. Brada ; Mariusz-Jan Radlo. (red.), *Growth versus Security: Old and New EU Members Quest for a New Economic and Social Model*, Basingstoke: Macmillan, 2008. Pp. 33-53.

Muffels, R.J.A., & Wilthagen, A.C.J.M. (2011). Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis. *Economisch Statistische Berichten*, 96(4602), 54-57.

Muffels, R. (2008). Conclusions: Flexibility and Employment Security in Europe, a Siamese Twin? in Muffels, R. (ed.), *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 363-392.

Muffels, R., H. Chung, D. Fouarge, U. Klammer, R. Luijkx, A. Manzoni, T. Wilthagen en A. Thiel (2008), *Summary Report Flexibility and Security over the Lifecourse*, Eurofound, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Muffels, R., T. Wilthagen, H. Chung, R. Dekker (2010), *Towards a Methodology to Monitor and Analyse Flexicurity (FLC) and Work-Life Balance (WLB) Policies in the Member States of the EU*, European Commission- Brussels with Tilburg University, pp. 81.

Schmid, G. and B. Gazier (2002). *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*. Cheltenham, UK and Brookfield, US, Edward Elgar.

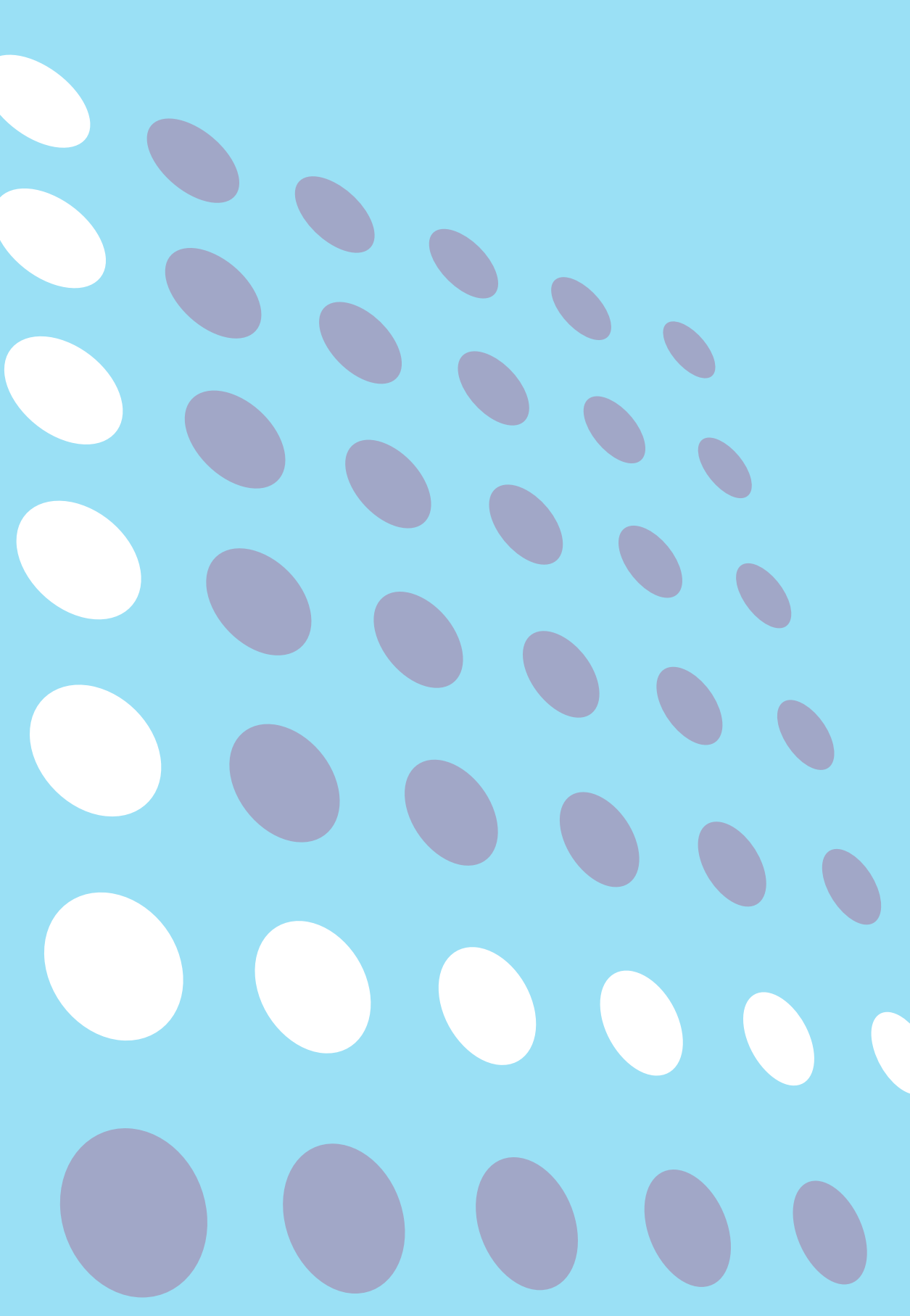
Sen, A. K. (1993) "Capability and Well-Being". In M. Nussbaum and A. K. Sen (eds.), *The Quality of Life*. Oxford: OUP.

Stiglitz, J. , Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, European Union, Brussels.

Wilthagen, T. and Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment in the labour market. *TRANSFER-European Review of Labour and Research*. Vol.10, 2:166-186.

Wilthagen, Ton (2005), "Striking a balance? Flexibility and security in European Labour Market" In *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 2005.

Wilthagen et al. (European Expert Group (2007), *Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones*. Brussels.



4. Is het flexizekerheidsconcept (in) de beperking meester?¹³

Prof. dr. Maarten Keune

Inleiding

De laatste jaren is 'flexizekerheid' (of 'flexicurity') een invloedrijk concept geworden in het wetenschappelijke en politieke debat. Flexizekerheid is een poging de analyse en het politieke debat met betrekking tot de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en de interactie hiertussen te verbreden. Het concept concentreert zich op het verband tussen flexibiliteit en zekerheid en een gelijktijdige versterking van deze beide dimensies. Er is een enorme hoeveelheid onderzoek tot ontwikkeling gekomen op basis van deze benadering. Ook in de politiek is flexizekerheid steeds meer in de schijnwerpers komen te staan, met name sinds het een kernbegrip is geworden in de Europese werkgelegenheidsstrategie. Ondanks deze wetenschappelijke en beleidsmatige populariteit is flexizekerheid vooralsnog een tamelijk onderontwikkeld concept met een aantal ernstige tekortkomingen.

In dit artikel wordt het begrip flexizekerheid kritisch beschouwd en komen in het bijzonder de volgende vier problematische kanten ervan aan de orde:

1. De dubbelzinnigheid van het concept en het risico van politieke instrumentalisatie.
2. Het onvermogen de totstandbrenging van institutionele complementariteiten te problematiseren
3. Het negeren van belangentegenstellingen en de heterogeniteit van de arbeidsmarkt
4. De reductionistische visie op de bronnen van flexibiliteit en zekerheid.

In de volgende paragraaf wordt kort de opkomst van flexizekerheid in historisch perspectief geplaatst en worden de belangrijkste kenmerken van flexizekerheid zoals die uit de literatuur naar voren komen geschetst. In de paragrafen 3-6 worden de vier bovengenoemde kritiekpunten besproken. Paragraaf 7 bevat de conclusie, inclusief suggesties voor versterking van de flexizekerheidsbenadering.

¹³ Dit artikel is grotendeels gebaseerd op Burroni, L. en Keune, M. (2011) 'Flexicurity: a conceptual critique', *European Journal of Industrial Relations*, 17(1) 75–91

4.1. Van zekerheid naar flexibiliteit naar flexizekerheid?

Sinds het eind van de negentiende eeuw zijn in Europese landen uitgebreide stelsels van regelgeving op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid ontwikkeld. Tot het eind van de jaren zeventig van de twintigste eeuw hadden deze stelsels voornamelijk beschermende en zekerheidbevorderende doelstellingen. Sinds eind jaren '70 werd deze trend geleidelijk omgebogen door een ideologische verschuiving in de richting van neoliberalisme en monetarisme, met een versterkte nadruk op de afstemming van het arbeidsaanbod op de eisen van de markt, deregulering, toenemende arbeidsmarktflexibiliteit, bezuinigingen op sociale uitgaven en strengere criteria voor de toegang tot sociale zekerheid. Ten slotte zijn vanaf het midden van de jaren negentig pogingen gedaan om deze twee trends te combineren door enerzijds de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en een hogere participatiegraad te bevorderen en anderzijds bescherming en zekerheid te bieden aan individuele burgers. Deze inspanningen komen gedeeltelijk voort uit bezorgdheid over sociale uitsluiting en verhoogde bestaansonzekerheid, maar hangen ook samen met het toenemende besef van de verbanden tussen concurrentievermogen en sociale vooruitgang. De eerste belangrijke exponent van deze trend was waarschijnlijk het 'Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid' van Delors, maar voorbeelden zijn ook te vinden in nationale strategieën, zoals de 'Derde Weg' van Blair.

In deze context maakte het flexizekerheidsconcept eind jaren negentig zijn debuut in het wetenschappelijke en politieke debat. De meestgebruikte definitie van flexizekerheid beschrijft het concept als "een beleidsstrategie waarmee gelijktijdig en opzettelijk wordt getracht enerzijds de flexibiliteit van de arbeidsmarkten, -organisatie en -verhoudingen te vergroten, en anderzijds de zekerheid – werkzekerheid en sociale zekerheid – te vergroten, met name voor zwakkere groepen op en buiten de arbeidsmarkt" (Wilthagen en Tros, 2004: 169). Volgens de auteurs is flexizekerheid bedoeld als verzoening van de roep om verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt, voortkomend uit concurrentieoverwegingen, en een even sterke roep om bescherming van werknemers, in het bijzonder kwetsbare werknemers, voortkomend uit zorgen om de sociale cohesie (*ibid.*). Anders gezegd, flexizekerheid kan worden gekenschetst als een vorm van toenadering en synchronisatie van het economische en het sociale beleid en als

een systeem van gezamenlijk en wederzijds risicobeheer voor werknemers en werkgevers (Wilthagen en Bekker, 2008). Flexizekerheid is gericht op het scheppen van win-winsituaties ten voordele van zowel werkgevers als werknemers en is gebaseerd op consensus tussen deze beide groepen. Flexizekerheid is ook bedoeld om boven eendimensionale benaderingen van de arbeidsmarktanalyse en -politiek (bijvoorbeeld simpele 'deregulering') uit te stijgen en om flexibiliteit en zekerheid met elkaar te verzoenen en de traditionele tegenstelling daartussen op te heffen. Het wordt zelfs gesteld dat er krachtige complementariteiten en elkaar wederzijds versterkende effecten tussen de twee kunnen bestaan (Wilthagen en Tros, 2004; Wilthagen, 2005). Bovendien stelt de flexizekerheidsbenadering dat flexizekerheidsbeleid en -resultaten tot stand kunnen worden gebracht door een verscheidenheid aan combinaties van flexibiliteit en zekerheid. Vier belangrijke 'flexizekerheidstrajecten' worden als functionele equivalenten gepresenteerd voor het nastreven van flexizekerheidsdoelstellingen in uiteenlopende nationale situaties (Bekker en Wilthagen, 2008). Al deze trajecten omvatten, met verschillende nadruk, vijf elkaar ondersteunende componenten: flexibele en zekere contractuele afspraken, een doelmatig en actief arbeidsmarktbeleid, permanente educatie, moderne sociale voorzieningen die bijdragen tot een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkt, en sociale dialoog (*ibid.*).

Uit dit alles blijkt dat flexizekerheid niet wordt aangeprezen als één beste oplossing maar als een aantal verschillende mogelijkheden of combinaties. Er zijn commentatoren die stellen dat dit gebrek aan specificiteit van de flexizekerheidsbenadering een voordeel, misschien zelfs een noodzaak is. Rogowski betoogt bijvoorbeeld dat flexizekerheid een streven moet blijven en niet moet worden geïdentificeerd met een concreet beleid, en "dat het voor het succes van flexizekerheidsbeleid van cruciaal belang lijkt dat de definitie van het begrip flexizekerheid vaag blijft zodat het kan worden gebruikt voor een scala van soms tegenstrijdige beleidsdoelen" (Rogowski, 2008: 86). Ook Jørgensen en Madsen (2007) betogen dat, in elk geval vanuit het oogpunt van het politieke discours, het meest aantrekkelijke aspect van flexizekerheid haar dubbelzinnigheid is. In deze opvatting vervult flexizekerheid de rol van een baken dat beleidsmakers in de juiste richting leidt door hen te inspireren tot een holistische benadering, tot het onderzoeken van verbanden tussen beleidsterreinen en het streven naar evenwichtige strategieën en resultaten.

De flexizekerheidsbenadering is een interessante poging om te ontsnappen aan de beperkingen van het dereguleringsdiscours van de jaren tachtig en negentig. Tegelijkertijd heeft de benadering, zoals boven vermeld, een aantal zwakke punten die twijfel opwekken over haar conceptuele soliditeit en politieke bruikbaarheid. In het vervolg worden deze vier problematische aspecten van flexizekerheid behandeld.

4.2. De dubbelzinnigheid van het Flexizekerheidsconcept

Hoewel bepaalde auteurs de dubbelzinnige aard van de flexizekerheid als een pluspunt beschouwen, wordt het hier toch vooral gezien als een minpunt. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is het vanwege de dubbelzinnigheid van het concept mogelijk om diametraal tegengestelde visies op de arbeidsmarkt op een plausibele manier onder te brengen in de flexizekerheidsfilosofie (Keune en Jepsen, 2007). Zo kan men bijvoorbeeld zowel het Rehn-model (Rehn, 1988) als het *diversified quality production*-model (DQP) (Streeck, 1991) onder de noemer flexizekerheid brengen. Dit terwijl beide modellen sterk verschillen. Het Rehn-model combineert een grote externe flexibiliteit door middel van geringe ontslagbescherming en grote geografische mobiliteit ten gunste van werkgevers met zekerheid voor werknemers in de vorm van volledige werkgelegenheid, werkloosheidsuitkeringen en een actief arbeidsmarktbeleid. Het DQP-model gaat daarentegen uit van grote baan zekerheid, permanente bijscholing en een hoge mate van interne en functionele flexibiliteit. Het feit dat zulke fundamenteel verschillende modellen passen in de flexizekerheidsbenadering doet twijfels rijzen over de bruikbaarheid van het concept als richtsnoer voor beleidsstrategieën.

Ten tweede heeft deze dubbelzinnigheid in elk geval op Europees niveau tot een situatie geleid waarin vrijwel alle betrokken partijen (de Europese Commissie, de Europese Raad, het Europees Parlement, het Europees Verbond van Vakverenigingen, BusinessEurope, enz.) het belang van flexizekerheid voor de aanpak van de Europese arbeidsmarktproblemen onderschrijven, maar tegelijkertijd heel uiteenlopende meningen hebben over de vertaling van het abstracte concept in concreet beleid. Sterker nog, hun respectieve standpunten zijn grotendeels hun traditionele standpunten, nu gepresenteerd onder de

noemer van flexizekerheid (Keune, 2008). Een goede illustratie hiervan vormen de standpunten over flexizekerheid van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en de belangrijkste Europese werkgeversorganisatie, BusinessEurope.

In 2007, een paar maanden nadat de Europese Commissie een mededeling over flexizekerheid had gepubliceerd, presenteerden de Europese sociale partners een gezamenlijke analyse van de uitdagingen voor de Europese arbeidsmarkt (EVV e.a., 2007). In dit document staat dat de Europese sociale partners erkennen dat het in de tegenwoordige arbeidsmarkt zowel voor werknemers als voor werkgevers noodzakelijk is dat beleidsmaatregelen gericht op de flexibiliteits- en de zekerheidsdimensie worden verbeterd. Mits op de juiste wijze toegepast, kan de flexizekerheidsbenadering een win-winsituatie tot stand brengen, voor zowel werkgevers als werknemers, zo wordt gesteld in dit document (EVV e.a., 2007: 53). Op het eerste gezicht lijkt deze gezamenlijke analyse een uitdrukking van overeenstemming over het belang van flexizekerheid voor arbeidsmarkthervormingen en van de bereidheid een sociale dialoog over deze kwestie aan te gaan. Bij gedetailleerde bestudering van de standpunten van beide partijen over de verschillende elementen van het flexizekerheidsdebat (zie tabel 1) valt echter op dat zij het oneens lijken te zijn over eigenlijk alle belangrijke aan flexizekerheid gerelateerde aspecten, of het nu gaat om hun algemene diagnose van de arbeidsmarktproblemen in de EU of om hun meer specifieke visies op zaken als ontslagbescherming, flexibele contracten of een actief arbeidsmarktbeleid. Het is duidelijk dat de beide partijen de belangen van hun leden blijven vertegenwoordigen en dat consensus of klassenoverstijgende samenwerking ten behoeve van de hervorming van de arbeidsmarkt nog even ver weg lijkt als altijd, ook al onderstrepen beide partijen het belang van flexizekerheid. De dubbelzinnige aard van het flexizekerheidsconcept maakt het mogelijk dat de sociale partners het in algemene bewoordingen eens zijn over flexizekerheid maar het sterk oneens zijn over de maatregelen die moeten worden genomen om flexibiliteit en zekerheid met elkaar in evenwicht te brengen. Een precieze en operationele specificatie van het concept brengt de tegenstrijdigheden tussen de benaderingen van beide partijen aan het licht. In feite kan flexizekerheid, zoals Hyman betoogt, worden beschouwd als een 'samengesteld voornemen', een zuiver linguïstische combinatie van tegengestelden die kan worden toegepast op vrijwel elke beleidsmix (Hyman, 2005). Dit resulteert in een babylonische spraakverwarring en het verdoezelen van meningsverschillen en belangentegenstellingen. Ook heeft het tot een situatie

Tabel 1: Tegengestelde visies van werkgevers en vakbonden op flexizekerheid

Kwestie	BusinessEurope	EVV
Algemene diagnose EU-arbeidsmarkt	Er zijn structurele hervormingen vereist om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen zodat bedrijven concurrerend kunnen opereren.	Het bedrijfsleven geniet al veel aanpassingsmogelijkheden. Het probleem is vooral de toename van het aantal onzekere banen met 'buitensporige' flexibiliteit.
Over flexizekerheid	Flexizekerheid draait om vereenvoudiging van het scheppen van nieuwe banen (in tegenstelling tot het trachten te behouden van bestaande werkgelegenheid) en het steunen van de inspanningen van bedrijven en werknemers om zich aan te passen aan veranderingen in de markt.	Flexizekerheid draait om het vinden van een sociaal aanvaardbare balans tussen de behoeften van flexibele ondernemingen en het langetermijndoel van menselijke, sociale en duurzame ontwikkeling.
Wetgeving inzake ontslagbescherming	Rigoureuze ontslagbescherming belemmert de oprichting en groei van nieuwe bedrijven, de aanpassing aan veranderingen en de productiviteitsgroei. Zij heeft ook een negatief effect op de toetreding van achterstandsgroepen tot de arbeidsmarkt.	Ontslagbescherming fungeert als 'waarschuwingssysteem' en geeft ontslagen werknemers de tijd om een nieuwe baan te zoeken of zich om te scholen. Zij beperkt ontbrekende ontslagen en stimuleert werkgevers om in werknemers te investeren.
Flexibele contracten	Voor aanpassing aan veranderende omstandigheden en om het scheppen van banen te stimuleren, zijn arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, uitzendwerk, enz. essentieel.	Afwijkende vormen van werk moeten uitzonderingen blijven.
Arbeidsorganisatie	In aanvulling op sterkere externe flexibiliteit is er behoefte aan meer interne flexibiliteit.	Interne flexibiliteit is een alternatief voor externe flexibiliteit.
Arbeidskosten	Hoge werkgelegenheidsniveaus vereisen blijvend beheerste arbeidskosten.	Lonen moeten eerlijk zijn en het streven naar meer concurrentievermogen moet zich richten op productiviteit, niet op loonconcurrentie.
Actief arbeidsmarktbeleid	Doel is het aansporen van werklozen om actiever naar werk te zoeken en/of hun inzetbaarheid te verhogen.	Is cruciaal voor het bouwen van bruggen van baan naar baan. Met ruimhartige uitkeringen kunnen werknemers goed voorbereid zoeken naar nieuw, passend werk dat de moeite waard is.
Werkloosheidsuitkeringen en sociale zekerheid	Werkgerichte stelsels van sociale zekerheid die voor werklozen geen ontmoediging vormen om snel terug te keren op de arbeidsmarkt.	Uitgebreide en ruimhartige verzorgingsstelsels die inkomensverlies beperken en werknemers in staat stellen goed voorbereid naar een nieuwe passende baan te zoeken.

Bronnen: EVV 2007a, 2007b; BusinessEurope 2007

geleid waarin het flexizekerheidsconcept op grote schaal aanvaard wordt maar waarin tegelijkertijd een strijd woedt waarin verschillende partijen hun favoriete interpretatie trachten op te leggen aan de rest.

4.3. Het probleem van de totstandbrenging van institutionele complementariteiten

Een tweede vraagstuk dat hier besproken moet worden, betreft institutionele complementariteiten. Institutionele complementariteit is de laatste jaren een steeds populairder concept geworden in de neo-institutionele analyse en de politieke economie, en wordt op verschillende manieren gebruikt in de literatuur (zie Höpner, 2005; Crouch e.a., 2005). In navolging van Höpner (2005: 333) wordt het begrip hier gehanteerd om aan te geven dat het samenspel tussen twee instituties de functionele prestaties van die beide instituties verhoogt. Institutionele complementariteit is een (zo niet hét) sleutelconcept in de flexizekerheidsbenadering. Institutionele complementariteit zit besloten in de aanname van de flexizekerheidsgedachte dat een positieve optelling mogelijk is van regelingen gericht op verhoging van flexibiliteit en regelingen gericht op verhoging van zekerheid. Prestaties zouden worden verbeterd door de totstandkoming van een arbeidsmarkt die zowel meer flexibiliteit als meer zekerheid biedt, die vervolgens geacht wordt te leiden tot meer concurrentievermogen, meer werkgelegenheid en meer welzijn. Het bijbehorende paradigmatische voorbeeld is voor aanhangers van flexizekerheid het idee van de Deense ‘gouden driehoek’ (Madsen, 2006). Zij betogen dat deze ‘driehoek’ bestaat uit drie elkaar wederzijds versterkende arrangementen in de regelgeving: (i) geringe ontslagbescherming die het gemakkelijk maakt om werknemers te ontslaan en daardoor flexibiliteit creëert, (ii) uitgebreide werkloosheidsuitkeringen die inkomenszekerheid bieden aan werklozen en (iii) een actief arbeidsmarktbeleid gericht op de inzetbaarheid en activering van werklozen, dat hen helpt zo snel mogelijk weer een baan te vinden en dat het soort arbeidsaanbod oplevert waar in de markt vraag naar is. In deze opzet compenseert het stelsel van werkloosheidsuitkeringen de negatieve effecten van de geringe ontslagbescherming (angst voor werkloosheid en inkomensverlies) terwijl het actieve arbeidsmarktbeleid het ‘smeermiddel’ van het stelsel is en garandeert dat het systeem dynamisch is. Ten slotte wordt impliciet gesteld dat deze institutionele constellatie een groot concurrentievermogen en hoge werkgelegenheid oplevert.

Flexizekerheidsstrategieën kunnen worden opgevat als zoektochten naar dergelijke complementariteiten die betere uitkomsten opleveren voor zowel werknemers als werkgevers. In de gangbare benadering van flexizekerheid wordt echter de totstandbrenging en instandhouding van complementariteiten niet geproblematiseerd en wordt vaak aangenomen dat aan de tekentafel ontworpen complementariteiten zich ook volgens de bedoelingen zullen voordoen in het echte leven. Maar dit is om een aantal redenen geenszins vanzelfsprekend.

Ten eerste zijn goed functionerende complementariteiten moeilijk te voorzien aan de tekentafel. Zoals Streeck (2001) aantoont, zijn veel complementariteiten die thans in institutionele constellaties worden waargenomen, niet als zodanig ontworpen; vaak zijn de als complementair beschouwde instituties op verschillende tijdstippen ontstaan, onafhankelijk van elkaar en niet vanwege hun mogelijke wederzijdse ondersteuning. De waargenomen complementariteiten kwamen niet voort uit het ontwerp maar uit de strategieën van actoren die binnen de instituties werken. Dit argument kan ook worden toegepast op de Deense 'driehoek', waarvan de elementen op heel verschillende tijdstippen in de afgelopen honderd jaar zijn gevormd en niet van begin af aan als systeem zijn ontworpen. Ze zijn in de loop van de tijd in complementaire relaties betrokken door de alomtegenwoordige bonden en werkgeversorganisaties en door de staat, onder meer via politieke strijd, collectieve arbeidsovereenkomsten met aanvullende regels en voorschriften voor de werking van de arbeidsmarkt, consensusvorming en de deelname van de sociale partners in de sturing van de arbeidsmarkt en de instellingen voor sociale zekerheid.

Het ontstaan van complementariteiten tussen verschillende instituties hangt dus af van de manier waarop partijen de instituties 'bespelen', van de consensus (of het gebrek daaraan) onder collectieve partijen over het 'juiste' gebruik van die instituties, van de relatie met de bredere context waarin zij functioneren, enz. Dit alles hangt weer grotendeels af van het beleid van de staat en de collectieve actoren die onontbeerlijk zijn voor de goede werking van complementariteiten. Vanwege de onvoorspelbaarheid van het gedrag van individuele actoren is het minder plausibel dat 'spontane' coördinatie via de markt zulke complementariteiten oplevert. En zelfs wanneer partijen flexizekerheidsregelingen tot stand proberen te brengen, is er geen garantie dat dit ook lukt. De hervormingstrajecten op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid in veel Europese landen laten zien dat gevallen van goed functionerende complementariteiten zeldzaam zijn, terwijl er talrijke voorbeelden bestaan van niet-gecoördineerde hervormingsstrategieën (OESO, 2006).

Daar komt bij dat institutionele complementariteiten niet automatisch gedurende langere tijd blijven bestaan. Instituties en de context waarin zij bestaan zijn dynamisch en daarom moeten complementariteiten dat ook zijn. Wat op tijdstip t_0 een goed functionerende complementariteit is, kan ophouden een complementariteit te zijn of zelfs een institutioneel obstakel vormen op t_1 (Crouch e.a., 2005). Vandaar dat het moeilijk is om institutionele complementariteiten op langere termijn in stand te houden wanneer er geen actieve en dynamische beleidscoördinatie bestaat.

4.4. Win-win-intenties tegenover belangentegenstellingen en ontbrekende actoren

Flexizekerheid wordt voorgesteld als een win-winoplossing die de belangen van zowel werknemers als werkgevers moet bevorderen en die als beleidsstrategie gebaseerd moet zijn op consensus die voortkomt uit sociale dialoog. Dit is op zich een nobel doel, maar een aantal moeilijk te overwinnen obstakels staan in de weg.

Het meest elementaire daarvan is het feit dat, hoewel Marx tegenwoordig niet meer op het hoogtepunt van zijn populariteit staat, er nog altijd fundamentele belangentegenstellingen bestaan tussen kapitaal en arbeid, die niet genegeerd zouden moeten worden. De globalisering en het toenemend postindustriële karakter van de Europese samenlevingen worden vaak voorgesteld als factoren die de tegenstellingen tussen arbeid en kapitaal verminderen en klasseoverstijgende samenwerkingsverbanden en concurrerend corporatisme bevorderen (Rhodes, 1998). Maar hoewel dit tot op zekere hoogte een correcte beschrijving van lopende politieke ontwikkelingen is, gaat het voorbij aan het feit dat de globalisering de machtspositie van het kapitaal, in het bijzonder van multinationale ondernemingen, ten opzichte van de arbeid versterkt (Keune en Schmidt, 2009) en dat werkgevers, managers en kapitaalverstreckers in belangrijke mate de nieuwe onzekerheden van de geglobaliseerde postindustriële arbeidsmarkt aanjagen en beheersen.

In de tweede plaats kunnen werknemers en werkgevers niet worden behandeld als homogene groepen en is het mogelijk dat flexizekerheidsstrategieën de belangen van sommige werknemers of werkgevers wel dienen, maar die van andere niet. Neem de volgende voorbeelden. Geïnspireerd door de Deense driehoek wordt

flexizekerheid vaak afgeschilderd als een manier om de coördinerende rol van de markt te vergroten door geringere ontslagbescherming of een toenemend gebruik van flexibele contracten, maar met steun voor de zwakkere marktpartijen (de werknemers) via sociale zekerheid of een actief arbeidsmarktbeleid. Dergelijke hervormingen hebben echter waarschijnlijk verschillende effecten op verschillende groepen werknemers. Eén mogelijk effect van een grotere rol voor de markt is dat voorheen beschermde oudere werknemers hun banen beginnen te verliezen doordat werkgevers hen vervangen door jongere, goedkopere en mogelijk beter opgeleide werknemers. Hoewel dit per saldo positieve effecten kan (maar niet noodzakelijkerwijs hoeft te) hebben op de productiviteit of de dynamiek van de arbeidsmarkt, betekent het voor de oudere werknemers wel dat zij werkloos worden. En ondanks de steun die zij misschien ontvangen, zullen ze, gezien de afkeer van werkgevers tegen het aanwerven van oudere werknemers, grote moeilijkheden ondervinden bij het vinden van nieuw werk en uiteindelijk de verliezers van de hervormingen worden.

Dit voorbeeld kan natuurlijk ook worden omgekeerd: als flexizekerheidsmaatregelen tot grotere baanzekerheid op interne arbeidsmarkten leiden, in ruil voor toegenomen flexibiliteit in functies of werktijden met mogelijke positieve cumulatieve effecten in termen van productiviteit of innovatie, kan het daardoor voor jonge mensen (nog) moeilijker worden om werk te vinden. Zij zijn in dat geval de verliezers van dergelijke maatregelen. Flexizekerheid-achtige hervormingen kunnen dus bestaande tegenstellingen tussen groepen werknemers vergroten of nieuwe tegenstellingen veroorzaken. Evenzo is het goed voorstelbaar dat flexizekerheidsmaatregelen verschillende effecten hebben op grote en kleine ondernemingen of verschillend uitwerken in verschillende bedrijfstakken. Er zijn naast fundamentele belangentegenstellingen tussen arbeid en kapitaal dus ook verschillen tussen groepen werknemers of groepen werkgevers. Deze twee factoren maken echte win-winuitkomsten zonder verliezers en nieuwe ongelijkheden moeilijk voorstelbaar. Sterker nog, wanneer men geen rekening houdt met de heterogene aard van de economie en de arbeidsmarkt, kan er een blinde vlek ontstaan voor compensatie-effecten tussen groepen werknemers of groepen ondernemingen. In plaats van simpelweg te spreken van win-winoplossingen die goed zijn voor iedereen, moeten flexizekerheidsmaatregelen ook onderzocht worden op hun ongelijksoortige effecten, zodat niet alleen de positieve effecten voor sommige groepen worden vastgesteld maar ook de negatieve effecten voor andere groepen.

Een ander, hiermee samenhangend aspect van het flexizekerheidsdiscours is de grote nadruk op de noodzaak van consensus bij het ontwerpen van flexizekerheidshervormingen, met participatie van de staat, vakbonden en werkgeversorganisaties. Hoewel dit op zich prijzenswaardig is wordt hierbij opnieuw, te weinig aandacht geschonken aan de talrijke obstakels die dergelijke processen in de weg staan. Regeringen hebben hun ideologieën en programma's die vaak hetzij (bepaalde groepen) werknemers, hetzij (bepaalde groepen) werkgevers meer ten goede zullen komen. Bovendien gaat het flexizekerheidsdebat over hoogst omstreden kwesties op het gebied van arbeidsverhoudingen en over de belangrijkste belangentegenstellingen tussen werknemers en werkgevers. Consensus bereiken over een win-winbeleid is daarom een moeilijke opgave. Dit geldt niet alleen in landen met meer conflictueuze arbeidsverhoudingen maar ook in Nederland, van oudsher een toonbeeld van consensusgerichte arbeidsverhoudingen (Visser en Hemerijck, 1997), waar recente voorstellen voor hervorming van het stelsel van ontslagbescherming alweer in de ijskast zijn gezet als gevolg van een onoverbrugbare kloof tussen werkgevers en vakbonden. Ook kan er onenigheid bestaan binnen het werknemers- of werkgeverskamp, zoals bijvoorbeeld is gebleken uit de weigering van de CGT om in 2008 het akkoord over flexizekerheid in Frankrijk te tekenen, of uit het verschil van mening tussen de CGIL en de andere bonden over recente hervormingen van de arbeidsmarkt in Italië.

Ten slotte is een extra moeilijkheid in dezen dat in veel Europese landen geen vakbonden en/of werkgeversorganisaties bestaan die de organisatiegraad, de institutionele posities, de middelen of de capaciteit hebben om betekenisvol deel te nemen aan het sluiten van dergelijke consensusakkoorden en aan de coördinatie of handhaving van de uitvoering ervan. Hier hoeven we alleen maar te denken aan het Verenigd Koninkrijk of de Baltische staten, waar bonden en werkgevers op macroniveau nauwelijks een rol spelen. In zulke omstandigheden heeft het weinig zin om te pleiten voor een consensusbeleid met participatie van deze partijen, aangezien zij niet de macht en de middelen hebben om de van hen verwachte rol te spelen. Tegelijkertijd maakt dit het nog moeilijker om win-winhervormingen te bewerkstelligen, omdat deze voor regeringen alleen nog lastiger zijn op te zetten en uit te voeren.

4.5. De reductionistische visie op flexibiliteit en zekerheid

Een ander probleem van het debat over flexizekerheid is dat het is gebaseerd op een reductionistische visie op de bronnen van flexibiliteit en zekerheid, een visie die zich in wezen beperkt tot het verband tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid op nationaal niveau. Deze beperking heeft ertoe geleid dat in de flexizekerheidsanalyse belangrijke dimensies over het hoofd zijn gezien die juist een sleutelrol spelen bij de totstandbrenging van zekerheid en flexibiliteit. Drie van deze dimensies zijn van speciaal belang.

Ten eerste gaat het flexizekerheidsdebat voornamelijk over instituties en beleidsmaatregelen op nationaal niveau; impliciet wordt verondersteld dat nationale arbeidsmarkten in hoge mate homogeen zijn. Maar zoals in het voorgaande is besproken, zien we empirische voorbeelden met vele relevante verschillen en tegenstellingen tussen economische sectoren, beroepsgroepen, soorten ondernemingen (groot-klein) en regio's. In dezelfde nationale economie verschillen bijvoorbeeld bedrijfstakken of ondernemingen van verschillende omvang zeer veel van elkaar in dimensies als blootstelling aan internationale concurrentie, organisatiegraad van de werknemers, scholingsniveau, enz. Het effect van dezelfde nationale flexizekerheidsregeling kan in sectoren met een laag opleidingsniveau en lage organisatiegraad heel anders zijn dan in sectoren met een hoog opleidingsniveau en een hoge organisatiegraad; evenzo kan het effect op kleine ondernemingen die actief zijn in de schaduweconomie sterk verschillen van het effect op grote ondernemingen.

Ten tweede leidt de nadruk van de flexizekerheidsbenadering op nationale regelingen inzake arbeidsmarkt en sociale zekerheid tot een blinde vlek voor andere soorten regelingen, namelijk regelingen die tot stand komen door collectieve arbeidsovereenkomsten, bedrijfsbeleid, informele regels in de informele sector en andere. Nationale regelingen mogen nooit het eindpunt van de analyse zijn, want binnen het kader van de nationale regelgeving kunnen nadere regelingen en beleidsmaatregelen een heel ander (en gevarieerd) beeld opleveren. Zo staat de Nederlandse Wet flexibiliteit en zekerheid vakbonden en werkgevers toe af te wijken van de normen die in deze wet zijn vastgelegd middels (meestal sectorale) collectieve arbeidsovereenkomsten. Een recent onderzoek toont aan dat, hoewel

de hervorming als geheel was gericht op het scheppen van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid, de zwakte van de vakbonden op sectoraal niveau ertoe heeft geleid dat bij het invullen van de wettelijke bewegingsruimte in de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten de nadruk sterk is komen te liggen op vergroting van de flexibiliteit (Houwing, 2010). Ook de hierboven besproken 'Deense driehoek' houdt geen rekening met de alomtegenwoordige praktijk van collectieve onderhandelingen in Denemarken, ondanks het feit dat Deense collectieve arbeidsovereenkomsten een belangrijke rol spelen in de vormgeving en het combineren van flexibiliteit en zekerheid (Andersen en Mailand, 2005). Daarnaast hebben grote bedrijven de middelen en instrumenten om zelf flexibiliteit en zekerheid intern te combineren op bedrijfsniveau, bijvoorbeeld om de onzekerheid voor werknemers te verminderen en hun motivatie, participatie en productiviteit te bevorderen. Ten slotte hebben in de informele sector, die in veel EU-landen omvangrijk is, formele regelingen maar een beperkte geldigheid, terwijl informele regels en gewoonten er een prominente rol spelen.

Ten derde zijn flexibiliteit en zekerheid niet uitsluitend uitkomsten van specifieke flexizekerheidsregelingen maar hangen ze in belangrijke mate af van economische en sociale factoren en beleidsprocessen die buiten de reikwijdte van die regelingen vallen (zie bijv. Crouch 2009; Schmid, 2008). Daartoe behoren bijvoorbeeld het functioneren van financiële markten, het internationale concurrentievermogen van bedrijven (cruciaal voor het scheppen van werkgelegenheid) en veranderingen in de internationale concurrentieverhoudingen, het werkgelegenheidscheppende vermogen van nationale en lokale economieën, macro-economische beleidsmaatregelen (van groot belang voor inkomenszekerheid en het scheppen van werkgelegenheid), onderwijs (van groot belang voor functionele flexibiliteit en baanzekerheid), de familie (van groot belang voor het verschaffen van inkomenszekerheid in zuidelijke landen), enz. Al deze zaken spelen een belangrijke rol bij het bepalen van flexibiliteit en zekerheid maar worden zelden meegenomen in de flexizekerheidsbenadering. Toch moeten zij verdisconteerd worden als we de bronnen en niveaus van flexibiliteit en zekerheid goed willen begrijpen. Alle bovengenoemde punten wijzen op de noodzaak van een complexere en uitgebreidere aanpak bij de analyse van flexibiliteit en zekerheid, een aanpak die rekening houdt met meer elementen van nationale modellen van kapitalisme en hun plaats in de wereldeconomie.

4.6. Conclusies

Flexizekerheid is een kernconcept geworden in zowel wetenschappelijke als politieke kringen. Het concept lijdt echter, zoals in dit artikel is betoogd, aan een aantal ernstige tekortkomingen. De analyse van deze tekortkomingen brengt ernstige beperkingen aan het licht over de wetenschappelijke juistheid en politieke bruikbaarheid van flexizekerheid. Dientengevolge is één mogelijke conclusie van deze analyse dat het flexizekerheidsconcept onbruikbaar is. Een andere optie is de huidige analyse te gebruiken om het onderzoek en beleid met betrekking tot het verband tussen flexibiliteit en zekerheid te versterken. Meer in het bijzonder leidt deze analyse tot een reeks voorstellen voor verbetering van de flexizekerheidsbenadering.

De eerste aanbeveling is een meer expliciete definitie van flexizekerheid te hanteren. Enerzijds moet onderscheid worden gemaakt tussen een analytische en een programmatische definitie van flexizekerheid (vgl. Wilthagen, 2005). In analytische termen is de flexizekerheidsbenadering bruikbaar als instrument om de stand van zaken in een specifieke case in kaart te brengen door het vóórkomen en het gewicht van de verschillende soorten flexibiliteit en zekerheid te beschrijven en hun wisselwerking bloot te leggen. In programmatische termen is echter meer helderheid vereist om de dubbelzinnigheid van het concept te verminderen en een beleidsdiscussie op hoger niveau mogelijk te maken. Hiervoor moeten de ambities van de flexizekerheidsbenadering naar beneden worden bijgesteld; we moeten flexizekerheid niet meer gebruiken als leidend beginsel voor de hervorming van elk type arbeidsmarktsituatie, met vervolgens een zeer breed scala van concrete manifestaties. In plaats daarvan moet flexizekerheid veel concreter worden gepresenteerd als een arbeidsmarktmodel waarin sommige concreet geïdentificeerde vormen en combinaties van flexibiliteit en zekerheid beter worden geacht dan andere. Het concept kan bijvoorbeeld worden gedefinieerd als een strategie ter bevordering van meer externe flexibiliteit (te bereiken door vermindering van de ontslagbescherming en bevordering van het gebruik van flexibele contracten) in combinatie met meer werkgelegenheid en inkomenszekerheid (door hogere opleidingen, afstemming van diensten, rechten op werkloosheidsuitkeringen en andere maatregelen). Zo'n definitie zou ook in elk geval enige indicatie moeten geven van wat wordt beschouwd als een passend of minimaal niveau voor haar verschillende elementen. Ook andere definities zijn

mogelijk en het is niet aan dit artikel om daarover een standpunt in te nemen. Van belang is de noodzaak om explicieter te zijn over onze bedoelingen wanneer we het concept van flexizekerheid in programmatische zin gebruiken. Dit zal het ook voor politieke actoren mogelijk maken hun instemming met of verzet tegen het voorgestelde flexizekerheidsmodel helderder te formuleren.

Ten tweede dient in de flexizekerheidsbenadering meer aandacht uit te gaan naar de coördinatie van beleid. Dit is met name van belang vanwege de sleutelrol van complementariteiten in het flexizekerheidsconcept. Om een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid te waarborgen, is het volgens de flexizekerheidsbenadering noodzakelijk om de flexibilisering van de arbeidsmarkt te combineren met een uitbreiding van bestaande zekerheden en/of de invoering van nieuwe zekerheden voor degenen die nu worden blootgesteld aan meer onzekerheid en flexibiliteit. Bovendien moeten deze flexibiliteiten en zekerheden elkaar versterken. Maar zoals we hebben onderstreept, is het geen gemakkelijke opgave om mechanismen in het leven te roepen die zulke elkaar versterkende relaties in gang zetten: in veel Europese landen zijn de hervormingen juist tamelijk ongecoördineerd verlopen. En waar wel een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid is bereikt, blijkt dat vaak instabiel en moeilijk te handhaven. Dit heeft gevolgen vanuit zowel analytisch als programmatisch perspectief. In analytische termen kan bestudering van mechanismen voor beleidscoördinatie meer licht werpen op de opkomst en werking van complementariteiten in de praktijk van de flexizekerheid, en op het voortbestaan of verdwijnen ervan in de loop van de tijd. In programmatische termen kunnen totstandbrenging en instandhouding van complementariteiten in de loop van de tijd niet worden overgelaten aan de markt, en ook niet worden opgelost met algemene verwijzingen naar het belang van de sociale partners. Hiervoor is actieve coördinatie vereist tussen beleidsterreinen die vaak als gescheiden worden behandeld, en permanente evaluatie (en zo nodig aanpassing) van de relaties tussen die beleidsterreinen.

De derde suggestie betreft de noodzaak om nationale gevallen heterogeen te benaderen, rekening houdend met de significante verschillen binnen de landen. We hebben laten zien hoe nationale institutionele regelingen resulteren in zeer verschillende flexibiliteits- en zekerheidsuitkomsten voor verschillende sociale groepen, regio's of bedrijfstakken. Hoewel dit een tamelijk voor de hand liggend punt is, wordt het in de flexizekerheidsbenadering vaak genegeerd. Daarom dient deze

heterogeniteit expliciet te worden opgenomen in de flexizekerheidsbenadering, niet alleen om tot meer exacte en gedetailleerde analytische beschrijvingen van nationale modellen te komen, maar ook om beter rekening te kunnen houden met het effect van beleidsinterventies. Heterogeniteit heeft ook betrekking op de vaak tegenstrijdige belangen van sociale groepen en de moeilijkheid om win-winoplossingen te bereiken. Hier lijkt het beter om het onrealistische doel van win-winoplossingen te verlaten en in plaats daarvan concepten te hanteren zoals op onderhandelingen gebaseerde hervormingen of evenwichtige compromissen.

Tot slot dient, om de bronnen van flexibiliteit en zekerheid beter in aanmerking te nemen, de reikwijdte van de flexizekerheidsbenadering te worden uitgebreid met andere factoren die van invloed zijn op flexibiliteit en zekerheid en op de relatie tussen beide. Wat betreft arbeidsmarktinstuties geldt dit bijvoorbeeld voor de praktijk van collectieve onderhandelingen of vormen van bedrijfsbeleid. Langzamerhand zien we steeds meer voorbeelden van onderzoek dat rekening tracht te houden met deze factoren, maar het zijn nog altijd uitzonderingen. Daarnaast kan het verdisconteren van factoren die verder van de arbeidsmarkt afstaan, zoals het functioneren van financiële markten, macro-economisch beleid en dergelijke, leiden tot een vollediger beschrijving van en een vollediger inzicht in flexibiliteit en zekerheid en de interactie hiertussen.

Literatuur

Andersen, S.K. en Mailand, M. (2005) *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System*, Faos Working paper, Kopenhagen: Faos.

Bekker, S. en Wilthagen, T. (2008) 'Europe's Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands', *Intereconomics* 43(2): 68-73.

BusinessEurope (2007) Position Paper on Commission Communication 'Towards Common Principles of Flexicurity'. Available at: <http://www.besnesseurope.eu/DocShareNoFrame/docs/2/ONJAKENCJDHGAIHIFOCIFGIBKPDB39DW1269LTE4Q/UNICE/docs/DLS/2007-01553-E.pdf>.

Crouch, C. (2009) 'The governance of uncertainty and sustainability: tensions and opportunities', GUSTO paper 2.1. Available at: http://www.gusto-project.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=68:gusto-paper-21&catid=35:academic-papers&Itemid=57.

Crouch, C., Streeck, W., Boyer, R., Amable, B., Hall, P. en Jackson, G. (2005) 'Dialogue on institutional complementarity and political economy', *Socio-Economic Review* 3(2):359-382.

EVV (2007a) The flexicurity debate and the challenges for the trade union movement, available at: http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant_Flexicurity_EN.pdf.

EVV (2007b) Collective bargaining information bulletin 2007/4: the European strategy for flexicurity: how the OECD indicator on employment protection legislation will undermine social Europe and transitional security, available at: http://www.etuc.org/IMG/pdf_EPLOECD.pdf.

ETUC, BusinessEurope, UEAPME and CEEP (2007) Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners, available at: <http://www.besnesseurope.eu>.

Höpner, M. (2005) 'What connects industrial relations and corporate governance? Explaining institutional complementarity', *Socio-Economic Review* 3(2): 331-357.

Houwing, H. (2010) *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated change in the organization of temporary work*, dissertatie, Universiteit van Amsterdam.

Hyman, R. (2005) 'Trade Unions and the Politics of European Integration', *Economic and Industrial Democracy* 26(1): 9-40.

Jørgensen, H. en Madsen, P.K. (2007) 'Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity', in H. Jørgensen en P.K. Madsen, (red.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Kopenhagen: DJØF Publishing.

Keune, M. (2008) 'Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate', *Intereconomics* 43(2): 92-98.

Keune, M. en Jepsen, M. (2007) 'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity', in H. Jørgensen en P.K. Madsen, (red.) *Flexicurity and Beyond*, Kopenhagen: DJØF Publishing.

Keune, M. en Schmidt, V. (2009) 'Global Capital Strategies and Trade Union Responses: Towards Transnational Collective Bargaining?', *International Journal for Labour Research* 1(2): 9-26.

Madsen, P.K. (2006) 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state', in J. Campbell, J. Hall en O. Pedersen (red.), *National identity and the varieties of capitalism: the Danish experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

OESO (2006) *Employment Outlook 2006*, Parijs: OESO.

Rehn, G. (1988) *Full Sysselsättning Utan Inflation. Skrifter I Urval*, Stockholm: Tidens Förlag.

Rhodes, M. (1998) 'Globalisation, labour markets and welfare states: A future of "competitive corporatism"?', in M. Rhodes en Y. Mény (red.), *The future of European welfare*, Houndmills: Macmillan.

Rogowski, R. (2008) 'Governance of the European Social Model: The case of flexicurity', *Intereconomics* 43(2): 82–91.

Schmid, G. (2008) *Full employment in Europe. Managing labour market transitions and risks*, Cheltenham: Edward Elgar.

Streeck, W. (1991) 'On institutional conditions of diversified quality production,' in E. Matzner en W. Streeck (red.), *Beyond Keynesianism. The socio-economics of production and full employment*, Aldershot: Edward Elgar.

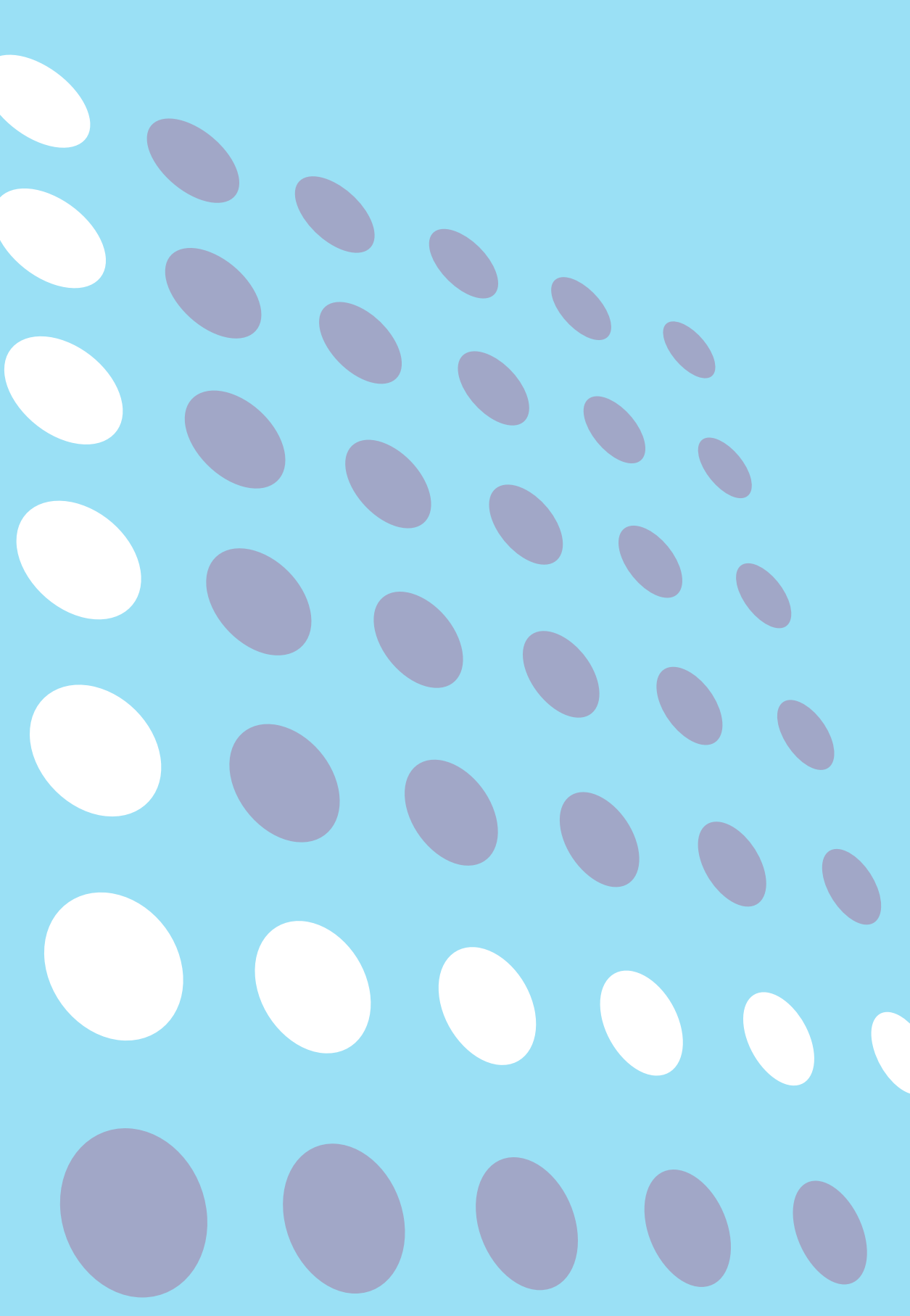
Streeck, W. (2001) 'Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan', in W. Streeck en K. Yamamura (red.), *The Origins of Nonliberal Capitalism. Germany and Japan in Comparison*, Ithaca en Londen: Cornell University Press.

Visser, J. en Hemerijck, A. (1997) *"A Dutch miracle". Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilthagen, T. (2005) 'Striking a balance? Flexibility and security in European labour markets', in T. Bredgaard en F. Larsen (red.), *Employment policy from different angles*, Kopenhagen: DJØF Publishing.

Wilthagen, T. en Bekker, S. (2008) 'Flexicurity: is Europe on the right track?', in F. Hendrickx (red.), *Flexicurity and the Lisbon agenda: a cross-disciplinary reflection*, International Studies on Social Security series, Antwerpen: Intersentia.

Wilthagen, T. en Tros, F. (2004) 'The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets,' *Transfer – European Review of Labour and Research* 10(2): 166-186.



5. Free to work: voor een open en moderne arbeidsmarkt¹⁴

De casus van de Belgische Arbeidsmarkt

Drs. Jan Denys¹⁵

5.1. De arbeidsmarkt: een bijzondere markt

De arbeidsmarkt heeft veel kenmerken van een gewone markt. Er is vraag en aanbod en prijsvorming door marktmobiliteit. In enkele opzichten is de arbeidsmarkt is geen gewone markt. Om te beginnen zijn er informatieproblemen tussen werkgevers en werknemers, hetgeen een goede en snelle afstemming van vraag en aanbod verhindert. Verder is de vraag naar arbeid een afgeleide van economische ontwikkelingen en overheidsbeleid. Dit overheidsbeleid is er veelal op gericht, zeker in West-Europa, om de bestendigheid van de arbeidsbetrekkingen te garanderen. Het aanbod op de arbeidsmarkt bestaat uit mensen van vlees en bloed, met zeer verschillende achtergronden, die desalniettemin allemaal uit arbeid hun belangrijkste bron van inkomen halen. Informatieproblemen, de heterogeniteit van vraag en aanbod en overheidsregulering maken dat de arbeidsmarkt minder transparant en minder flexibel is dan bijvoorbeeld goederen- of dienstenmarkten.

De maatschappelijke visie op de arbeidsmarkt is uitgesproken negatief. Het is vooral een plaats die je zoveel mogelijk mijdt en waar je je zeker niet vrijwillig op begeeft. Wie er noodgedwongen toch op terecht komt is bang en onzeker. De arbeidsmarkt wordt nog steeds niet verbonden met positieve waarden zoals kansen en ontwikkeling. Deze maatschappelijke afkeer voor de arbeidsmarkt zorgt er mee voor dat werknemers nog steeds hun zekerheid zoeken binnen één bedrijf net zoals de horigen en de laten in de middeleeuwen hun zekerheid vonden onder de hoede van de leenheer. Buiten de heerlijkheid bevond zich de boze en gevaarlijke wereld. Zoals de horigen en de laten analfabeet waren, zo zijn nu ook

¹⁴ Jan Denys (2010) *Free to work, voor een open en moderne arbeidsmarkt*, Houtekiet: Antwerpen.

¹⁵ Jan Denys is arbeidsmarktdeskundige bij Randstad en columnist voor De Tijd en De Morgen

heel wat werknemers nog steeds arbeidsmarktanalafabeet. Ze hebben geen flauw benul hoe ze zich op de arbeidsmarkt moeten gedragen als ze er noodgedwongen op terechtkomen. Ook werkgevers hebben nog dikwijls een eerder middeleeuwse visie op de arbeidsmarkt. Zo beschouwen ze hun werknemers als het er echt toe doet toch nog een beetje als horigen en laten.

Zoals een vrije en mobiele maatschappij zich gaandeweg toch gevormd heeft, zo zal er in de toekomst ook een meer transparante en mobiele arbeidsmarkt ontstaan. Als gevolg van modernisering, zijn mensen beter geschoold, er is meer informatie beschikbaar en ontwikkelingen in de economie als dusdanig versterken ook deze tendens. Deze open en moderne arbeidsmarkt zal ook meer dan nu geassocieerd worden met positieve waarden en gevoelens waar burgers in meer gevallen vrije keuzes kunnen maken en zich verder kunnen ontwikkelen. Gedeeltelijk is dit nu reeds het geval. Maar er valt nog een flink stuk weg af te leggen. Die moderne arbeidsmarkt zal er ook niet zomaar komen. Het vergt een gezamenlijke inspanning van vakbonden, werkgeversfederaties en politici, maar evenzeer van de individuele werknemers en werkgevers en niet te vergeten het onderwijs. Deze open en moderne arbeidsmarkt kan er echter alleen komen als werknemers ook zekerheid aan deze arbeidsmarkt kunnen ontleen. Zekerheid wordt nu vooral geassocieerd met een vast arbeidscontract bij hetzelfde bedrijf. Anders geformuleerd, zekerheid blijft in de praktijk beperkt tot baan zekerheid. Pas als baan zekerheid wordt vervangen door werkzekerheid kan een echte doorstart gebeuren naar deze open en moderne arbeidsmarkt. De kracht van het concept 'flexicurity' is dat het de brug probeert te slaan tussen baan zekerheid en werkzekerheid. Hoe dat in de praktijk wordt vertaald in beleid is een andere vraag. Hoe dan ook komt het aan op het empoweren van individuen om beter hun weg te vinden op de arbeidsmarkt.

5.2. De Belgische arbeidsmarkt: problemen en kansen

Deze paragraaf analyseert de situatie op de Belgische arbeidsmarkt en kenschetst de belangrijkste problemen en kansen voor verbetering. Idealiter zou de Belgische arbeidsmarkt een markt zijn waar enerzijds werkzoekenden in staat zijn om een baan te vinden of van werk te veranderen en waar dit werk bovendien aansluit bij

de behoeften en competenties van de werkzoekende. Een goed functionerende (Belgische) arbeidsmarkt is belangrijk om zowel economische als sociale redenen. Het volstaat niet om alleen banen te scheppen, deze banen moeten ook nog worden ingevuld. We schieten niets op met 100 000 banen die niet ingevuld zijn. Een goed functionerende arbeidsmarkt werkt positief op het aantal (en aandeel) mensen die aan het werk zijn. Dit is belangrijk omdat de hoeveelheid mensen die aan het werk is, bepaalt hoe onze welvaartsstaat zich verder zal ontwikkelen. Voor de Belgische arbeidsmarkt zijn verscheidene pijnpunten te noemen:

- Hoge arbeidskosten
- Lage participatiegraad en weinig uitzicht op nieuw aanbod
- Lage mobiliteit op de arbeidsmarkt
- Grote verschillen inzake werkloosheid in verschillende regio's
- Hoog aandeel laaggeschoolden
- Een omvangrijke zwarte arbeidsmarkt
- Een omvangrijke publieke sector die de private arbeidsmarkt blokkeert
- de contractuele flexibiliteit is beperkt
- De sociale zekerheid is niet gericht op heractivering

Het is vooral de combinatie van pijnpunten die het grote probleem voor België uitmaken. Er zijn nog Europese landen waar arbeid duur is maar toch zijn er veel mensen aan het werk. Als er weinig mensen aan het werk zijn, dan is de kans groot dat arbeid op termijn nog duurder wordt, want dit betekent dat weinig mensen de sociale zekerheid ondersteunen. De meeste pijnpunten zijn ook met elkaar verbonden. Het feit dat arbeid duur is, stimuleert bijvoorbeeld de zwarte markt. Een omvangrijke publieke sector die niet de verhoopde output brengt, verhoogt eveneens de lasten op arbeid.

Er zijn op de Belgische arbeidsmarkt ook positieve punten te benoemen:

- de hoge productiviteit van de Belgische werknemer
- het grote aanbod aan kinderopvang
- de hoge doorstroming van tijdelijke contracten naar contracten van onbepaalde duur
- de ruime mogelijkheden voor werknemers om de loopbaan te onderbreken

- de hoge tevredenheid van de Belgische werknemer
- de relatief grote gelijkheid op de arbeidsmarkt

De belangrijkste oorzaken van de problemen op Belgische arbeidsmarkt zijn volgens mij de verouderde denkpatronen over de arbeidsmarkt en de institutionele inertie. Het Belgische arbeidsbestel is opgebouwd rond de assumptie dat er systematisch grote machtsverschillen zijn tussen werkgevers en werknemers. Werknemers zijn passief en ondergaan de grillen van de arbeidsmarkt en de werkgevers. Dit beeld klopte ongetwijfeld in de negentiende en (een deel) twintigste eeuw, de situatie is echter gewijzigd. Werknemers zijn nu niet alleen veel beter geschoold. Ze hebben ook veel meer vrijheid en mogelijkheden om zelf actie te ondernemen. De machtsbalans slaat niet altijd om in het voordeel van werkgevers: werknemers ontslaan soms evengoed hun werkgever. Werknemers kunnen in veel meer gevallen kiezen waar ze werken en waar niet. Veel hangt natuurlijk af van de economische conjunctuur. Toch dringt deze waarde en andere moderne waarden slechts zeer geleidelijk door in nieuwe arbeidsmarktinstituties. Instituties zijn verduurzaamde normen en waarden. Als er nieuwe ideeën opduiken op de arbeidsmarkt dan is het lastig om die in nieuwe instituties om te zetten of oude instituties te hervormen.

In België is dit nog lastiger dan in de meeste Europese landen. Een mooi voorbeeld is het ontslagrecht, één van de kerninstituties op elke arbeidsmarkt. De achterliggende waarden en normen van het Belgische ontslagrecht wortelen gedeeltelijk in het compenseren van het leed dat door de werkgever is aangedaan aan de werknemer. Daarvoor wordt de werknemer vergoed door de werkgever. Nog niet zo lang geleden verdedigde een arbeidsjurist in België de stelling dat de opzegvergoeding om die reden niet als loon mag worden beschouwd en dus niet onderhevig mag zijn aan afdrachten inzake sociale zekerheid. Ontslagrecht zou echter vooral moeten gaan over de wijze waarop de werknemer op de beste manier de transitie kan maken naar een nieuwe baan. Deze nieuwe visie is echter nog bijna nergens in Europa doorgedrongen in het ontslagrecht. Outplacement heeft zich historisch ontwikkeld bovenop de bestaande ontslagprocedures. Het maakt er, behoudens enkele uitzonderingen, niet wezenlijk deel van uit.

Andere oorzaken van het de problemen van de Belgische arbeidsmarkt zijn onder andere de complexe staatsstructuur, die hervorming bemoeilijkt door de vele

vetospelers en de positie en rol van vakbonden. De positie van de vakbonden behelst niet zozeer hun macht op zich. Belgische vakbonden hebben veel macht, maar er zijn nog landen met sterke vakbonden die toch een beter functionerende arbeidsmarkten hebben. Denk hierbij aan Zweden, Denemarken en Oostenrijk. Sterke vakbonden op zich zijn dus geen oorzaak voor slecht functionerende arbeidsmarkten. Het probleem in België is de globale visie die de vakbonden verdedigen o.a. wat de arbeidsmarkt betreft. Belgische vakbonden verdedigen andere waarden dan hun Deense collega's. Zo hebben de Belgische vakbonden zich ontpopt tot de meest kritische waarnemers van het flexicurity concept.

Achtereenvolgens zullen nu als afsluiting van deze paragraaf de invloed van de globalisering, de ontgroening en vergrijzing, de kenniseconomie en individualisering besproken worden. Sommige van deze trends worden in hun impact overschat. We denken daarbij aan de globalisering. Andere trends zoals de vergrijzing worden nog steeds schromelijk onderschat, hoewel we hier wellicht beter spreken van een vorm van collectieve verdringing. Begrippen als kennis- en netwerkeconomie suggereren anderzijds dat laag- of ongeschoolde arbeid op het punt staat te verdwijnen. In de industrie is laaggeschoolde arbeid inderdaad op de terugweg, maar in de dienstensector worden nog steeds veel laaggekwalificeerde banen gecreëerd. Toch neemt het belang van kennis en informatie in alle sectoren toe. De impact van technologie kan moeilijk worden overschat. Toch is het belangrijk om te beseffen dat de wijze waarop technologie in een productieproces wordt ingezet, uiteindelijk bepaalt welke invloed het zal hebben op de uitgeoefende functies. Wat dat betreft zijn de alarmerende scenario's van de jaren '70 en '80 zeker niet uitgekomen, maar dat betekent niet dat er geen aandachtspunten blijven. De intensifiëring van het werk zorgt in bepaalde gevallen ook voor geestelijke uitputting.

Een belangrijke conclusie is dat de arbeidsmarkt niet goed voorbereid is op deze verschillende trends. Dit is het meest het geval voor de vergrijzing. Dit is nochtans de trend die al het langst wordt aangekondigd. België heeft een probleem op de arbeidsmarkt dat vraagt om hervorming. Als het hieraan niets doet zal dit het land op termijn opbreken. Het draagvlak voor hervorming is momenteel niet groot en de onzekerheid die gepaard gaat met een wijziging van de huidige arbeidsmarkt zal dit enthousiasme niet verder versterken.

5.3. Wat te doen?

In mijn boek 'Free to Work' bespreek ik 60 voorstellen om te komen tot een open en moderne arbeidsmarkt. Deze slaan zowel op het onderwijs, sociaal overleg en sociale partners, het dynamiseren van de loopbaan, het innoveren van de arbeidsorganisatie, het verhogen van de werkzaamheidsgraad en de arbeidsproductiviteit. Hieronder zal ik de belangrijkste voorstellen uit mijn boek bespreken. Deze voorstellen zijn algemeen van aard, maar kunnen toegepast worden op de arbeidsmarkt in België.

- Opleiding:
 - Aanpassing van het initieel onderwijs aan de kennismaatschappij en aan de eisen van een creatieve economie
 - Van studie en beroepskeuze naar loopbaankeuze door te zoeken naar kerntalent en aandacht voor loopbaancompetenties: een nieuwe databank van functies en competenties
 - Introduceren 'een leven lang leren', door werknemers gedurende hun loopbaan te laten sparen voor studie en persoonlijke ontwikkeling
 - Hou de kosten van het onderwijs (voor bachelor en eerste master) laag om scholingsniveau te verhogen
 - Biedt flexibele leerwegen aan waarbij op meerdere momenten een keuze kan worden gemaakt voor een specialisatie
 - Investeer meer in en beperk beter de voortijdige schooluitval
 - Creëer meer mobiliteit voor de onderwijsstaf tussen onderwijs en privésector door het aantrekkelijker maken van het leraarschap
- Werkloosheid
 - Maak het werkloosheidssysteem selectiever aan de poort (instroming) óf verlaag de uitkeringen in zijn algemeenheid. Dit zal een prikkel opleveren om sneller aan de slag te gaan.
 - Werkloosheidsuitkeringen moeten gericht zijn heractivering vooral door competentieverwerving, scholing en het betrekken van vakbonden bij activeringsbeleid
- Loonvorming arbeidsovereenkomst en ontslagrecht
 - Loonvorming op collectief niveau zorgt ervoor dat loonstijgingen geen verband houden met lokale productiviteitsstijgingen. Dit is slecht voor competitiviteit. Decentralisatie van loonvorming naar bedrijfsniveau

in België is geboden, de complexe federale onderhandelingsstructuur maakt dit vooral nog lastig.

- Herziening van het ontslagrecht waarbij opzegtermijnen worden verlaagd en waar werkgevers die aantoonbaar hebben geïnvesteerd in de *employability* van de werknemer een korting op de ontslagvergoeding krijgen. Bovendien moet er een onderscheid worden gemaakt in ontslag om economische redenen (conjunctuur) of ontslag om onvoldoende presteren. De ontslag vergoeding moet navenant worden aangepast.
 - Een nieuwe arbeidsovereenkomst waarbij werkgever en werknemer juridisch op gelijke voet staan.
 - Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO) moet behouden blijven, wel zorgdragen voor meer flexibiliteit binnen CAO. Keuzeopties voor werknemer.
- Verhogen van de werkzaamheidsgraad en de arbeidsproductiviteit vooral onder allochtonen, vrouwen en oudere werknemers.

Loopbaanmodellen

Welke gevolgen zullen de modernisering van de arbeidsmarkt en de economische ontwikkelingen in het algemeen hebben op de loopbanen in de toekomst? Instructief is het loopbaanmodel van de Amerikaanse loopbaandeskundige Schein. Zijn model is het best aangepast aan een open en moderne arbeidsmarkt. Schein poneerde al in de jaren '70, naar aanleiding van de toenmalige economische crisis, dat bedrijven niet meer in staat waren om de loopbanen van werknemers te coördineren. Werknemers moesten zelf het management van hun loopbaan in handen nemen. Meer traditionele modellen zoals dit van de Nederlandse loopbaandeskundige Van Winden zien een loopbaan opéénvolgend als exploratie, groei, stabiliteit en afbouw/terugtrekking. Deze fases koppelt hij op een vrij rigide manier aan leeftijden.

Schein onderscheidt de volgende loopbaanfasen.

- Groei, fantasie, verkenning
- Onderwijs en opleiding
- Toetreding tot de wereld van het werk
- Basistraining en socialisatie
- Verwerven van lidmaatschap

- Verwerven van vaste positie
- Midcareer crisis, herwaardering
- Vaart erin houden, deze herwinnen of gas terugnemen
- losmaking
- pensionering

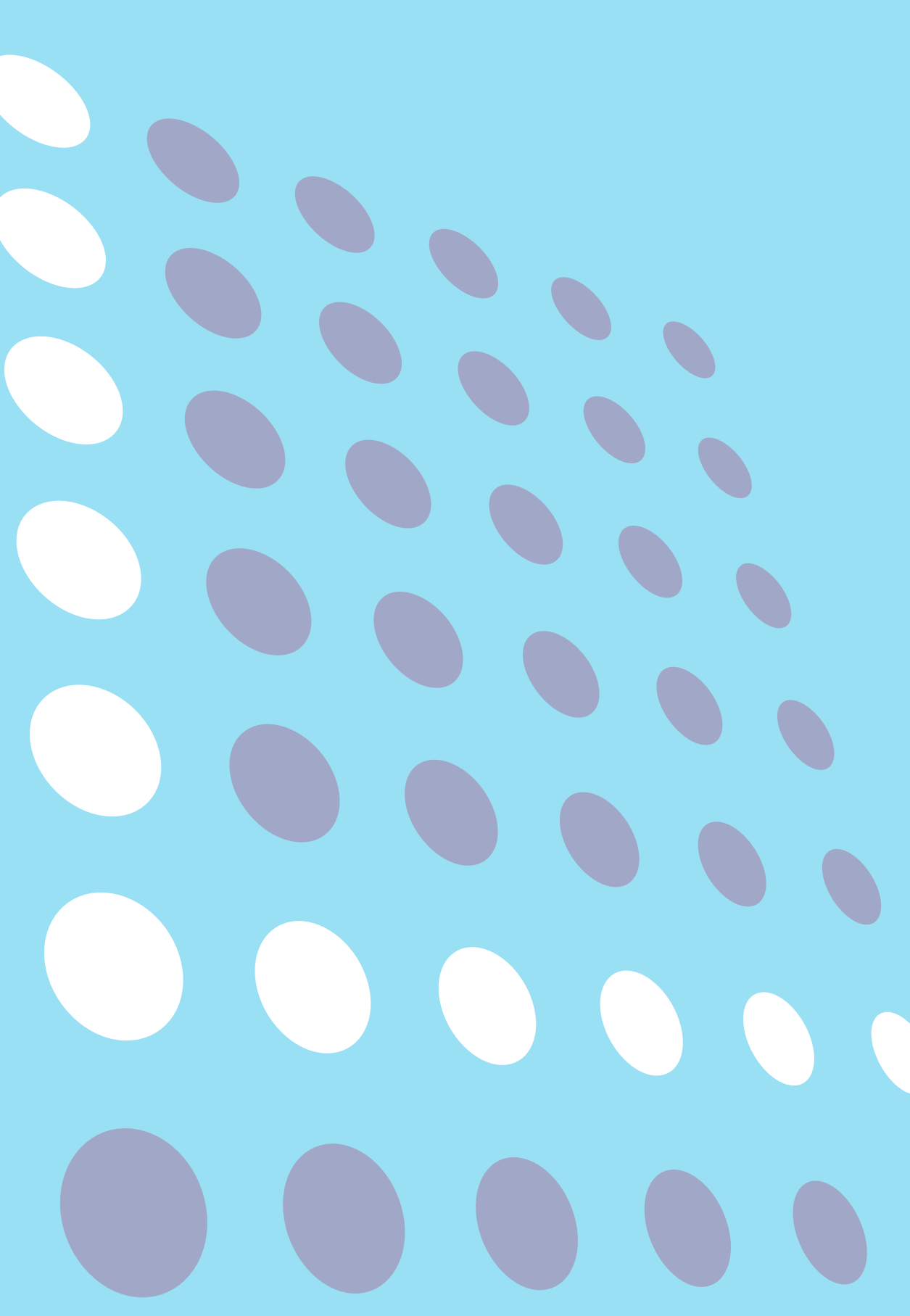
Schein gaat uitdrukkelijk uit van een circulair model dat veel minder mechanistisch is dan de traditionele loopbaanmodellen. In zijn model kun je deze cyclus meerdere keren doorlopen gedurende de loopbaan. Zo kun je van fase 8 terugkeren naar fase 4.

Hoe één en ander in de realiteit gaat uitpakken is uiteraard nog niet helemaal duidelijk. De diversiteit aan loopbanen zal in elk geval op verschillende vlakken toenemen. In tegenstelling tot wat heel wat trendwatchers beweren, zullen de grote veranderingen niet zozeer in het begin van de loopbaan plaatsvinden maar vooral later. De grootste verandering zal vermoedelijk plaatsvinden in de loopbaanfasen 7 en 8. De mobiliteit van werknemers, die nu sterk afneemt na 40, zal toenemen in deze loopbaanfase. Loopbanen zullen uiteraard ook langer worden en vaker worden onderbroken, onder andere om langere opleidingen te volgen. Ook de zogenaamde eindloopbaan zal veel diverser worden. Wie een tweede loopbaan start, zal dit op een andere manier beleven en in de loopbaanfasen weer opklimmen naar loopbaanfase 4. De groeiende diversiteit van loopbanen betekent niet dat de grote levensfasen in een mensenleven nu radicaal doorbroken worden. Ook in de toekomst blijft er een duidelijk onderscheid tussen opleiding, werk en pensioen bestaan. Vrije tijd en werk zullen meer door elkaar gaan lopen. Meer dan vroeger zijn werknemers in de privésfeer en buiten de kantooruren aan het werk. Natuurlijk is er op het werk ook de flexibiliteit om aandacht aan privé zaken te schenken.

5.4. Conclusie: flexicurity

Veel zal afhangen van het concrete gedrag van de werknemer. De overheid, sociale partners en de bedrijven kunnen via aangepast instituties de voorwaarden scheppen voor een meer open en moderne arbeidsmarkt. Het concept 'flexicurity' kan hierin een zeer grote rol spelen. Het is aan de werknemers om hier al of niet

op in te spelen. Zij zullen hun toegenomen mogelijkheden en vrijheden meer moeten omzetten in actie. Werknemers zullen uiteindelijk beslissen hoe modern en open de arbeidsmarkt in de toekomst zal zijn. Dat enkel de hoogst geschoolde werknemers hiertoe in staat zouden zijn (zoals sommigen beweren) klopt niet. Van werknemers die hun baan verliezen wordt algemeen verwacht dat ze opnieuw werk vinden. Datzelfde mag dan ook verwacht worden van werknemers die nog in dienst zijn bij een werkgever. Wie aan het werk is heeft immers meestal een sterkere positie om een nieuwe baan te vinden dan wie werkloos is. Niet de alleen Belgische werknemers, ook de bedrijven zijn nog niet goed voorbereid op de open en moderne arbeidsmarkt. Zij bekijken de arbeidsmarkt nog steeds heel sterk vanuit hun versterkte burcht.



6. Nawoord

Niet elke flexwerker is een uitzendkracht

Sinds de crisis staat flexwerk weer prominent op de agenda bij werkgevers, maar ook bij vakbonden, de overheid en bij wetenschappers. Werkgevers prijzen zich gelukkig dat ze in tijden van crisis zo goed hebben kunnen meebewegen met hun personeelsbestand. Een groot deel van de Nederlandse werkgelegenheid is behouden gebleven. De toename van de werkloosheid valt mee, ondanks de economische crisis. Een belangrijke reden hiervoor is de flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt (Euwals, 2010). Op dit moment krabbelt de economie weer langzaam overeind en ook nu hebben Nederlandse werkgevers een groeiende behoefte aan flexibiliteit. Toenemende internationale concurrentie noodzaakt ondernemers om hun bedrijfsprocessen voortdurend aan te passen om de concurrentie bij te benen. Dat vereist flexibiliteit in het bedrijfsproces, maar ook van het personeel. In eerste instantie vertrouwen werkgevers op de flexibele houding van het eigen personeel, maar al snel wordt gekozen voor het inzetten van flexibele contracten (Goudswaard et al., 2007). Van alle ondernemingen in Nederland werkt 63% met tijdelijk aangestelde werknemers (Knecht, et al. 2007). Gemiddeld hebben Nederlandse bedrijven een flexibele schil van 20% en een vijfde daarvan wordt ingevuld met uitzendkrachten (Goudswaard et al., 2007). De vraag naar externe flexibiliteit is dus aanzienlijk.

Een groot aantal werknemers is bereid om deze flexibiliteit te bieden. Volgens de laatste cijfers van het UWV (UWV, 2010) werkt ruim 34% van de werkzame beroepsbevolking op flexibele basis. Een groot deel hiervan doet dit als zelfstandige (24%) en organiseert zelf de gewenste zekerheid. Voor de flexibele werknemers is deze zekerheid juridisch vastgelegd in de Wet Flexibiliteit en Zekerheid ofwel de Flexwet.

Tijdens de discussiemiddag van Flexworkresearch, een samenwerkingsverband tussen de UvA en de ABU, werd de vraag gesteld Wat is de zekerheid in flex & zeker? In deze uitgave heeft u het antwoord hierop kunnen lezen vanuit het perspectief van een aantal wetenschappers. Grosso modo luidt de conclusie dat de Nederlandse overheid met de Flexwet een goed begin heeft gemaakt. Maar dat deze, in de huidige situatie van toenemende flexibiliteit, opnieuw tegen het licht

moet worden gehouden. De ABU is het daarmee eens. De Sociale Zekerheid sluit niet meer aan bij de huidige situatie op de arbeidsmarkt en leidt tot ongewenste effecten. De sociale partners moeten samen de handschoen oppakken om hierover in een breder verband te discussiëren.

De ABU benadrukt ook dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende vormen van flexwerk. Elke vorm dient op zijn meritis te worden beoordeeld. Zo wordt flexwerk vaak gelijk gesteld aan uitzendwerk. Terwijl van de bovengenoemde 34% het overgrote deel werkzaam is op een contract voor bepaalde tijd (61%) en slechts 15% een uitzendkracht betreft. Houwing heeft in haar artikel dit onderscheid duidelijk aangebracht. Zij concludeert dat scholing - een belangrijke factor voor werkzekerheid - voor uitzendkrachten goed is georganiseerd, maar dat tijdelijke krachten buiten de boot drijven te vallen. Onderzoek van het CPB (2011) ondersteunt deze conclusie. Het CPB toont aan dat 9,8% van de uitzendkrachten scholing ontvangt ten opzichte van 7,7% van alle flexkrachten tezamen. Van de werknemers met een vast dienstverband wordt 11,5% geschoold. Een andere indicator voor werkzekerheid is de mogelijkheid van doorstroom naar een vast dienstverband. In Nederland is de doorstroming in vergelijking met andere Europese landen beperkt, doordat de bescherming van vaste werknemers aanzienlijk is. Maar ook in de mate van doorstroming bestaat verschil tussen de diverse vormen van flexwerk. In hun bijdrage aan deze uitgave concluderen Muffels en Wilthagen dat door de crisis de doorstroom naar vast werk is afgenomen van 22% naar 18%. De doorstroom was voor de crisis het hoogst bij tijdelijke banen (25%), maar dat is sterk afgenomen naar 20%. Ook onder oproepkrachten is de kans op een vast baan sterk verkleind (van 16% naar 12%). Terwijl de doorstroom vanuit een uitzendbaan op peil is gebleven en zelfs is toegenomen tijdens de crisis van 18% naar 20%. Ook het Instroomonderzoek van de ABU toont keer op keer aan dat de doorstroom van uitzendwerk naar een vast baan gemiddeld 30% bedraagt. Op basis van de bovenstaande conclusies pleit de ABU ervoor om, in de discussie omtrent flexibiliteit en zekerheid, niet alle flexwerkers over één kam te scheren. Langzaam maar zeker verandert de arbeidsmarkt en zullen andersoortige contacten met andersoortige vormen van zekerheid gemeengoed worden, wellicht moet de Nederlandse polder daar nog een beetje aan gewend raken.

Drs. Aart van der Gaag en drs. Leonie Oosterwaal

ABU

Literatuur

Cörvers, F. R. Euwals en A. de Grip (2011) Labour Market Flexibility in the Netherlands. Den Haag: CPB.

Donker van Heel, P. (2008) Instroomonderzoek uitzendkrachten 2009. Rotterdam: Ecorys.

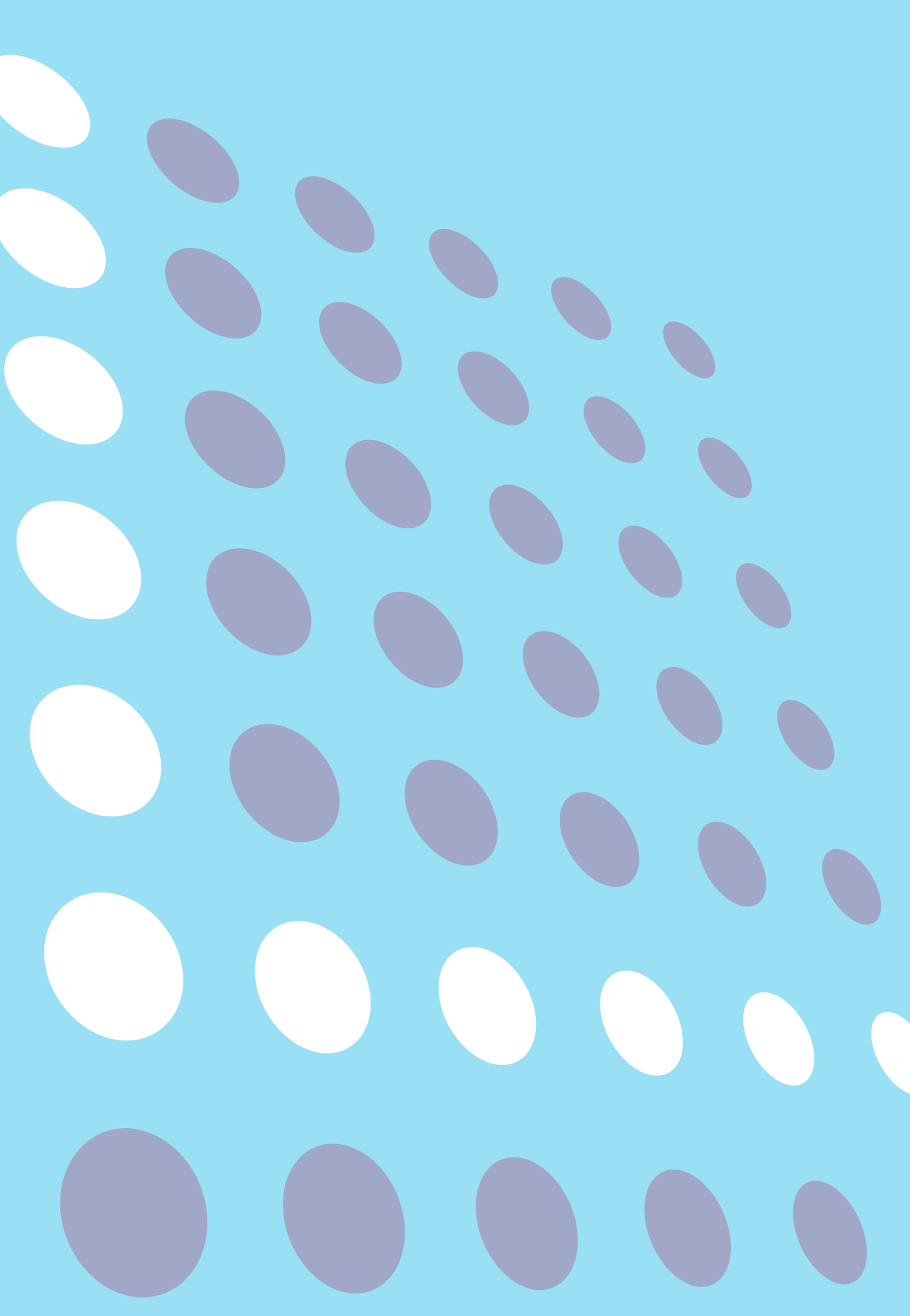
Euwals, R. (2010) "Crisis zonder massawerkloosheid; in Nederland kan het", Me Judice, jaargang 3, 11 augustus 2010.

Goudswaard, A. e.a. (2007) De toekomst van flexibele arbeid: hoe flexibel is Nederland? Hoofddorp: TNO.

Knegt, R., D.J. Klein Hesselink, H. Houwing en P. Brouwer (2007) Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut en Hoofddorp: TNO.

Muffels, R.J.A. en T.C.J.M. Wilthagen (2011) "Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis" ESB 96 (4602) 21 januari 2011.

UWV (2010) UWV Kwartaal verkenning 2010-II. Amsterdam.





ISSN 2211-5196

www.flexworkresearch.org