



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Is het flexizekerheidsconcept (in) de beperking meester?

Keune, M.

Publication date

2011

Document Version

Final published version

Published in

Wat is de zekerheid in flex en zeker?

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Keune, M. (2011). Is het flexizekerheidsconcept (in) de beperking meester? In E. Sol, & C. Nysten (Eds.), *Wat is de zekerheid in flex en zeker?* (pp. 53-71). (Flexwork Research reeks; No. 1). Universiteit van Amsterdam.

http://flexworkresearch.org/uploaded_files/regular/Flexwork1-WEBkl.pdf

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

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/>

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 kritiepunten 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 ontentere 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 kapitaalverstrekkers 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 baan zekerheid), 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.business-europe.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.business-europe.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.