



Beleidsvorming
in de polder

*“een onderzoek naar het
beleidsproces van de Flexwet
en de percepties
over doelbereiking”*

Colofon

Uitgegeven door: Cock Boon, deeltijd avondstudent

Erasmus Universiteit te Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Sociologie en Bestuurskunde
Master Arbeid, Organisatie en Management

Begeleider EUR: Dr. S.M. Groeneveld
Tweede lezer EUR: Prof. Dr. B. Steijn

Informatie: Cock Boon
Studentnummer: 283181
Telefoon: #
E-mail: #

Datum: 11 december 2006

Status: Ter beoordeling voorgelegd aan tweede lezer

Versienummer: 10

Woord vooraf

De Master Arbeid, Organisatie en Management wordt afgesloten met een zelfstandig onderzoek naar een zelf te bepalen onderwerp. Dit onderzoek presenteer ik in de scriptie die voor u ligt. Het onderwerp van mijn scriptie is het beleidsproces van de Flexwet en de percepties van de makers van deze wet. De Flexwet is een wet aangaande de uitzendbranche. Omdat ik vanuit mijn functie als Vestigingsmanager bij een uitzendorganisatie in de dagelijkse praktijk te maken heb met de Flexwet staat dit onderwerp dicht bij me.

Voorafgaand aan mijn oriëntatie op een onderwerp voor mijn afstudeeronderzoek stond vast dat het sowieso iets te maken moest hebben met zowel mijn werk als Bestuurskunde. Deze combinatie heb ik gevonden in de Flexwet. Ik mijn werk heb ik vooral met de praktische kant van de Flexwet te maken. Gedurende dit onderzoek kreeg ik steeds meer een bestuurskundige blik op de wetgeving. Het was een mooie ervaring om studie en werk te verenigen in het kroonstuk van de studie. In deze scriptie laat ik u graag zien dat er achter een ogenschijnlijk droge wetgeving een dynamisch beleidsproces zit en dat de beoordeling door de makers van de wet meer is dan een reactie op een verzameling van droge regels.

In dit voorwoord maak ik graag gebruik van de gelegenheid een dankwoord te richten aan de personen en organisaties die aan mijn afstudeeronderzoek een bijdrage hebben geleverd. Allereerst gaat mijn dank uit naar Sandra Groeneveld die als afstudeerbegeleidster mij op opbouwend kritische en vakkundige wijze heeft begeleid. Verder gaat mijn dank uit naar alle betrokken personen en organisaties die ik, soms zelfs meerdere malen, heb mogen interviewen. Deze laatste groep wens ik veel wijsheid bij het maken van mogelijk nieuw of aanvullend beleid ten aanzien van de uitzendbranche.

Cock Boon

Inhoudsopgave	Pagina
Woord vooraf	3
1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond en bestuurskundige relevantie	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Onderzoeksopzet en methodische verantwoording	8
1.3.1 Type onderzoek	8
1.3.2 Gegevensverwerking	10
1.4 Opbouw scriptie	10
2. Theorie	11
2.1 Beleid	11
2.1.1 Analytische visie	14
2.1.2 Politieke visie	16
2.2 Evaluatie	19
2.3 Koppeling theorie en onderzoek	23
2.4 Samenvatting	24
3. Flexwet	25
3.1 Regels flexibele arbeid voor invoering Flexwet	25
3.2 Discussie	26
3.3 Ideeën en doelstellingen Flexwet	27
3.4 Wettelijke veranderingen door Flexwet	30
4. Methode van onderzoek	34
4.1 Onderzoeksmethodiek	34
4.1.1 Documentenanalyse	34
4.1.2 Diepte interviews	35
4.2 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid	37
5. Ontstaansgeschiedenis en doelbereiking Flexwet & stakeholders	39
5.1 Doelstellingen en uitkomsten doelstellingen	40
5.1.1 Doelstellingen Flexwet	41
5.1.2 Doelstellingen stakeholders	42
5.1.3 Uitkomsten van doelstellingen Flexwet	43

5.2 Doelbereiking van uitzendbureaus en inleners	47
5.2.1 Resultaten voor uitzendbureaus.....	47
5.2.2 Resultaten flexibiliteit voor inleners.....	51
5.3 Doelbereiking voor uitzendkrachten	53
5.4 Samenvatting	55
6. Verklaring doelstellingen, verschillen doelstellingen en doelbereiking.....	61
6.1 Verklaring van doelstellingen van Flexwet en stakeholders	61
6.1.1 Verklaring van doelstellingen van Flexwet.....	62
6.1.2 Verklaring van doelstellingen van stakeholders	63
6.2 Verklaring van verschillen tussen doelstellingen	64
6.2.1 Verklaring van verschillen tussen doelstelling Flexwet en van de stakeholders....	65
6.2.2 Verklaring van verschillen tussen doelstelling stakeholders	66
6.3 Verklaring van percepties van doelbereiking	67
6.3.1 Verklaring van percepties doelbereiking Flexwet.....	67
6.3.2 Verklaring van percepties doelbereiking stakeholders	68
6.4 Samenvatting	70
7. Samenvatting, conclusie, discussie en aanbevelingen.....	71
7.1 Samenvatting	71
7.2 Conclusies.....	72
7.3 Discussie	78
7.4 Aanbevelingen.....	80
Literatuurlijst.....	82
Algemene bronnen.....	82
Bijlagen.....	84
Bijlage 1: Lijst respondenten:	85
Bijlage 2: Vragenlijsten 1 ^e interviewronde	86
Bijlage 3: Vragenlijsten 2 ^e interviewronde	94

1. Inleiding

Op 1 januari 1999 is de Flexwet in werking getreden. Deze wet moest er voor zorgen dat werkgevers flexibeler gebruik konden maken van uitzendkrachten en dat de uitzendkrachten meer zekerheid geboden zouden krijgen. Voor invoering van de Flexwet werkten uitzendkrachten vele jaren voor een werkgever zonder dat er pensioenrechten werden opgebouwd en zonder dat zij recht hadden op scholing terwijl dit wel het geval was bij de vaste werknemers.

Uitzendkrachten mochten niet langer dan 1 jaar bij dezelfde opdrachtgever werken. De opdrachtgever van het uitzendbureau moest namelijk na dat jaar de uitzendkracht in vaste dienst nemen. Wanneer er minimaal een maand 'pauze' tussen de uitvoering van de werkzaamheden zat, dan kon de opdrachtgever de uitzendkracht weer via het uitzendbureau aannemen. Het kwam in de praktijk vaak voor dat uitzendkrachten nadat zij 1 jaar hadden gewerkt de WW ingingen en vervolgens weer als ervaren tijdelijke kracht bij de opdrachtgever van het uitzendbureau gingen werken. Ook kwam het voor dat uitzendkrachten een jaarcontract kregen. Na dat jaar liep het contract van rechtswege af waarna dezelfde uitzendkracht voor 1 jaar via het uitzendbureau werd ingehuurd. De Flexwet is onder andere ingevoerd om dit soort zaken in de toekomst te voorkomen.

1.1 Achtergrond en bestuurskundige relevantie

Vanuit mijn functie als Vestigingsmanager bij Ubrun Uitzendorganisatie in Krimpen aan den IJssel heb ik in de dagelijks praktijk te maken met de regels van de Flexwet. In de praktijk zie ik de voor- en nadelen van flexibele arbeid voor zowel werkgevers als uitzendkrachten. Ik ben daarom ook geïnteresseerd in de wijze waarop de Flexwet tot stand is gekomen en ook hoe de makers van de Flexwet anno 2006 aankijken tegen het door hun gemaakte beleid en de vastgestelde doelstellingen.

De Flexwet is tot stand gekomen door de inzet van diverse stakeholders waaronder bestuurders in Nederland zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze bestuurders hebben beleid gemaakt om onder meer flexibiliteit en zekerheid te bieden ten aanzien van de uitzendbranche. De studie Bestuurskunde doet wetenschappelijk onderzoek naar beleid en is daarom een beleidswetenschap. De Flexwet heeft kortom een grote bestuurskundige relevantie.

Niet alleen ten tijde van de invoering van de Flexwet maar jaarlijks wordt er op bestuurlijk niveau gesproken, gediscussieerd en nagedacht over flexibiliteit en zekerheid ten aanzien van uitzendkrachten. Om deze redenen is de Flexwet voor mij als aankomend bestuurskundige een boeiend wetenschappelijk onderwerp.

1.2 Probleemstelling

De Flexwet is bedoeld om enerzijds inleners meer flexibiliteit te bieden in hun personeelsbestand en anderzijds om uitzendkrachten meer zekerheid te bieden op het gebied van werk, inkomen en arbeidsrechten. Met inleners bedoelen we de organisatie die een uitzendkracht inhuurt ofwel inleent van het uitzendbureau. De inlener kan de uitzendkracht dankzij de Flexwet de eerste 26 weken op uitzendbasis laten werken en hem of haar van de ene op de andere dag zonder verdere verplichtingen ontslaan. De uitzendkrachten krijgen op hun beurt meer zekerheid na 26 weken gewerkt te hebben. Na deze 26 weken gaat een uitzendkracht onder andere pensioen opbouwen. Met name voor de uitzendbranche is er veel veranderd sinds de invoering van de Flexwet. De vormgeving van de Flexwet als ook de betekenis ervan voor de uitzendbranche komt nader aan de orde in paragraaf 3.4.

Met de Flexwet hadden de stakeholders een aantal belangrijke doelstellingen voor ogen. Naast de algemene doelstellingen van de Flexwet waren er tevens de doelstellingen van de stakeholders die betrokken waren bij de totstandkoming van de Flexwet. Dit noemen we in het vervolg van deze scriptie de particuliere doelstellingen.

In dit onderzoek wordt beschreven wat de doelstellingen van de Flexwet waren en waarom er voor deze doelstellingen is gekozen. Ook worden de particuliere doelstellingen van de stakeholders en de achtergronden van deze doelstellingen beschreven. Verder is onderzocht wat er is terechtgekomen van de doelstellingen van de Flexwet en van de particuliere doelstellingen van de stakeholders. Daarbij is het beleidsproces uitvoerig geanalyseerd. Over de doelbereiking verschillen de betrokken stakeholders van mening. Daarom wordt onderzocht wat de percepties van de stakeholders over de doelbereiking zijn en waarom zij deze percepties hebben.

Het beleidsproces is uitvoerig geanalyseerd omdat dit proces de percepties van de stakeholders ten aanzien van doelbereiking sterk bepaald. In het beleidsproces spelen belangen en particuliere doelstelling een grote rol waardoor er geen antwoord gegeven kan worden op de vraag wat er van de doelstellingen van de Flexwet is terechtgekomen zonder eerst het beleidsproces in kaart te brengen.

Ik heb gekozen om het onderzoek toe te spitsen op de uitzendbranche. De reden die hieraan ten grondslag ligt is dat de zorgelijke situatie in de uitzendbranche de aanleiding is geweest om de Flexwet te maken. In de Flexwet komen ook zaken aan de orde die niet direct op de uitzendbranche van toepassing zijn.

Echter hebben deze vele malen minder invloed op de situatie op de arbeidsmarkt dan voor de uitzendbranche het geval is.

Ik heb gekozen voor de volgende centrale vraagstelling:

Wat is er volgens stakeholders terechtgekomen van de doelstellingen die zij met de Flexwet beoogden en in hoeverre valt dat te verklaren vanuit het beleidsproces?

Hiervan zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet?
2. Wat waren de verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?
3. Waarom waren er verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?
4. Wat is er terechtgekomen van de doelstellingen?
5. Wat zijn de verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?
6. Waarom zijn er verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?

1.3 Onderzoekopzet en methodische verantwoording

In de eerste subparagraaf wordt beschreven van wat voor type onderzoek sprake is en waarom er voor dit type onderzoek is gekozen. In de tweede subparagraaf wordt beschreven hoe de gegevens die ten behoeve van het onderzoek verzameld zijn worden verwerkt en geanalyseerd.

1.3.1 Type onderzoek

Door middel van dit onderzoek wil ik inzicht krijgen in het beleidsproces van de Flexwet. Hierbij wil ik te weten komen waarom de doelstellingen tot stand zijn gekomen en waarom er verschil bestaat in mening ten aanzien van doelbereiking. Dit wordt bekeken vanuit de percepties van de betrokken stakeholders. Het onderzoek is een evaluatieonderzoek naar hoe het beleidsprocesproces is verlopen, ofwel het betreft een procesevaluatie.

Dit type onderzoek richt zich onder meer op de vraag of bepaalde doelstellingen wel of niet zijn bereikt vanuit de percepties van de stakeholders en de vraag waarom bepaalde doelstellingen wel of niet zijn bereikt vanuit de percepties van de stakeholders. Hierbij wordt gezocht naar de achterliggende redenen en oorzaken. Daarnaast wordt gekeken waarom de stakeholders er verschillende percepties op na houden. Kort samengevat is dit dus een onderzoek naar de totstandkoming van beleid en het ontstaan van verschil in percepties.

De literatuur in het tweede hoofdstuk is als hulpmiddel en raamwerk gebruikt om beleidsprocessen en het ontstaan van beleidsdoelstellingen te verklaren. De stakeholders waarbij het onderzoek is uitgevoerd bestaan uit de personen en organisaties die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Flexwet. Stakeholders zijn alle verschillende groepen en individuen die één of meer belangen hebben bij de interventie en bij de resultaten van een evaluatieonderzoek (Swanborn, 2002). Let er wel op dat dit onderzoek geen eindevaluatieonderzoek is maar een procesevaluatie. Het beleidsproces wordt geanalyseerd waarbij we onderzoeken hoe de stakeholders die bij de totstandkoming van de Flexwet waren betrokken tegen doelbereiking aankijken.

Desalniettemin gaat de definitie die Swanborn geeft ook op voor procesevaluatie.

In mijn onderzoek bestaan de stakeholders uit de werkgevers- en werknemersorganisaties, uitzendbureaus, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Stichting van de Arbeid en de ABU (branche voor uitzendondernemingen).

Naast interviews met de stakeholders maak ik gebruik van eerdere onderzoeken naar de werking van de Flexwet en statistisch materiaal dat aangeeft wat de situatie op de arbeidsmarkt was tijdens en na de invoering van de Flexwet. Dit wordt weergegeven in termen van werkgelegenheidpercentages, percentages werkenden met een contract voor bepaalde en onbepaalde tijd en hoe deze verschillende percentages zich na invoering van de Flexwet hebben ontwikkeld. Dit is mede relevant omdat dit soort informatie van invloed kan zijn op de percepties van de stakeholders.

De uiteindelijke uitkomsten van de oorspronkelijk doelstellingen bedoeld met de Flexwet heb ik geanalyseerd door kwalitatief onderzoek. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van diepte-interviews die ik heb uitgevoerd bij de stakeholders die betrokken waren bij de totstandkoming van de Flexwet.

Om de stakeholders te bereiken heb ik onder andere gebruik gemaakt van 'snowball sampling' waarbij bijvoorbeeld stakeholder X gebruikt werd om bij de stakeholder Y een interview te houden. Deze methode heb ik gekozen omdat een geïnterviewde stakeholder goed in staat is om mij te introduceren bij een andere stakeholders waarmee hij of zij connecties heeft. Populair gesproken wordt de eerste stakeholder als 'kruiwagen' gebruikt.

1.3.2 Gegevensverwerking

Uit het documentenonderzoek en de interviews komt de informatie die nodig is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Deze informatie is samengevoegd en geeft een goed beeld van het beleidsproces waarbij de Flexwet tot stand is gekomen. Ook maakt het duidelijk wat de doelstellingen waren en waarom deze er zijn gekomen. Verder maakt het duidelijk hoe de stakeholders tegen doelbereiking aan kijken en waarom. De informatie uit de interviews is met behulp van de methode van voortdurende vergelijking geanalyseerd (Swanborn, P.G., 2002). De informatie uit de diverse bronnen en het documentenonderzoek is gekoppeld aan de informatie uit het empirisch onderzoek. Uit de resultaten van de onderzoeken zijn conclusies getrokken die het antwoord vormen op de onderzoeksvraag. Verder worden deze conclusies gebruikt om aanbevelingen te doen ten aanzien van de wetgeving voor de uitzendbranche.

1.4 Opbouw scriptie

Het onderzoek begint met de beschrijving van de gebruikte theorie en het theoretisch model. De theorie heeft betrekking op beleidsvorming en percepties aangaande doelbereiking van beleid en scheidt ook het kader waarbinnen verschillen tussen percepties verklaard kunnen worden. Hierna wordt een beschrijving gegeven van de discussie die voor invoering van de Flexwet gevoerd werd. Verder volgt een beschrijving van de doelstellingen en de inhoud van de Flexwet. In het vierde hoofdstuk volgt de beschrijving van de methode van het onderzoek. In hoofdstuk vijf wordt de ontstaansgeschiedenis van de doelstellingen van de Flexwet beschreven en de resultaten van deze doelstellingen. In het zesde hoofdstuk worden de doelstellingen en de verschillen in percepties aangaande doelbereiking verklaard. Het onderzoek wordt afgerond met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk zeven.

2. Theorie

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte theorie behandeld. Allereerst wordt de theorie over beleid besproken. Hierbij wordt gekeken hoe beleid in het openbaar bestuur tot stand komt en waarom beleidsprocessen vaak moeizaam verlopen. Als tweede wordt de theorie over evaluatie besproken. Er wordt aangegeven welke evaluatiemethoden er zijn en welke methode voor dit onderzoek wordt gebruikt. Verder wordt er een koppeling gemaakt tussen de theorie en het onderzoek naar de Flexwet.

2.1 Beleid

Om een goed beeld te krijgen van hoe beleid tot stand komt zetten we twee visies tegenover elkaar, namelijk de analytische visie en de politieke visie. De analytische visie wordt onder andere vertegenwoordigd door de onderzoekers Van de Graaf en Hoppe. We hanteren hiervoor het *model van het beleidsvormingsproces* van Van de Graaf & Hoppe (1996). Verder wordt gebruik gemaakt van het *model van beleidsproblemen* van Arentsen & Trommel (2005) om meer inzicht te krijgen in beleidsproblematiek. Om de politieke visie te omschrijven hanteren we het model van Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001). In hun boek *Openbaar Bestuur – beleid, organisatie en politiek* (2001) laten zij ons zien hoe een beleidsproces geduid wordt in een analytische en een politieke visie. De auteur Fenger (2001) heeft in zijn proefschrift “*Sturing van samenwerking*” ook onderscheid gemaakt in twee types beleidsprocessen. Fenger spreekt in deze context onder meer over de analytisch-rationele benadering en de arenabenadering. De arenabenadering is in feite een variant van het politieke model. Deze benaderingen worden meegenomen in de analyse van het beleidsproces.

Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001) richten zich in hun onderzoek op vijf thema's waarbij de verschillen tussen de analytische en de politieke visie wordt aangezet. In de onderstaande figuur worden de thema's en de visies weergegeven.

Figuur 1, Analytische en politieke visies op beleid

Thema's	Analytische visie	Politieke visie
<i>A. Essentie van beleid</i>	Rationele sociale probleemoplossing: doel en middelen	Object en resultaat van politieke strijd
<i>B. Verloop van beleidsprocessen</i>	Opeenvolgende fasen	Permanente strijd
<i>C. Typering van de belevingsvorming</i>	Combinatie van voorbereiding (analyse) en bepaling (wilsvorming)	Incrementeel proces van onderhandeling en coalitievorming
<i>D. Typering van de beleidsuitvoering</i>	Programmering: keuze en toepassing instrumenten	Voortzetting van de politieke strijd
<i>E. Typering van de beleidsevaluatie</i>	Toegepast onderzoek: doelbereiking	(de)politisering beleidsresultaten

(Bron: Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001 pag. 85)

We zullen eerst de figuur kort toelichten.

A. Essentie van beleid

In de analytische visie is de essentie van beleid het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen waarbij de maatschappij tot een object van sturing door beleidsvoerende instanties is geworden. Vanuit de politieke visie is het handelen van het openbaar bestuur onderwerp van tegenstellingen tussen groepen waarbij de tegenstellingen verschillende achtergronden hebben.

B. Verloop van beleidsprocessen

De beschrijving die De Graaf en Hoppe (1996) in figuur 1 geven van het verloop van het beleidsproces typeert de analytische visie. Elke fase in het beleidsproces hangt op een logische wijze met het voorgaande samen. Vanuit de politieke visie is het beleidsproces een permanente strijd waarbij er van een scherpe scheiding tussen de fasen van het model geen sprake is.

C. Typering van de beleidsvorming

Volgens de analytische visie is beleidsvorming een rationele zaak met duidelijke stappen waarbij het probleem wordt geanalyseerd, oplossingen worden ontwikkeld en de beste oplossing wordt gekozen. Vanuit de politieke visie wordt beleidsvorming een kwestie van lange adem genoemd waarbij sprake is van een wirwar aan onderhandelingen en coalitievormingen.

D. Typering van de beleidsuitvoering

Vanuit de analytische visie is beleidsuitvoering de laatste stap in het beleidsvormingsproces, namelijk de best gekozen oplossing toepassen. De politieke visie is dat de strijd om de inhoud van het overheidsbeleid niet alleen plaatsheeft tijdens de beleidsvorming maar doorgaat in de uitvoeringsfase.

E. Typering van de beleidsevaluatie

Beleidsvoering wordt vanuit de analytische visie gezien als een leerproces. Later in mijn onderzoek zal gesproken worden over het begrip 'doelbereikingsonderzoek'. Vanuit de analytische visie is dit type onderzoek de beste methode wanneer het gaat om evaluatieonderzoek naar de resultaten van het beleidsproces.

In de conclusies aan het einde van mijn onderzoek zullen de criteria uit deze theorie worden nagelopen met als doel te laten zien welk model het beste in staat is het verloop van het beleidsproces bij de totstandkoming van de Flexwet te beschrijven. In de volgende twee subparagrafen gaan we dieper in op de analytische visie en de politieke visie.

2.1.1 Analytische visie

In deze subparagraaf gaan we dieper in op de analytische visie.

De analytische visie kent een aantal centrale pijlers. Dit is het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen. Deze visie kunnen we zien als een poging om het overheidshandelen op wetenschappelijke leest te schoeien. Vanuit deze visie is de maatschappij een object van sturing (Openbaar bestuur, 2001).

Van de Graaf en Hoppe (1996) laten in hun model zien dat bij alles wat mensen vervaardigen, we beleidsvorming kunnen zien als een transformatie van basismaterialen in een eindproduct. Dat basismateriaal bestaat bij beleidsvorming uit twee soorten, namelijk:

- Abstracte en omstreden idealen, waarden, normen, beginselen en ideologieën.
- Onverwerkte, nog op beleidsimplicaties te interpreteren massa van feitelijke gegevens.

Dit basismateriaal moet worden omgezet in een product of een politiek plan (beleid) van de gevraagde aard en kwaliteit en op het gewenste tijdstip.

Vervolgens vindt er een transformatie plaats waarbij de gevonden en getoetste argumentatie wordt neergeschreven in beleid of een beleidsdocument. Een voorbeeld hiervan is een stijging van het aantal overvallen in een bepaald jaar. Hier zijn cijfers, gegevens over soorten overvallen, gegevens over plaats van overvallen etc. van bekend. Op basis van deze gegevens wordt beleid gemaakt in de vorm van extra beveiliging, subsidie op anti-inbraaksystemen en een voorlichtingscampagne over hoe overvallen voorkomen kunnen worden.

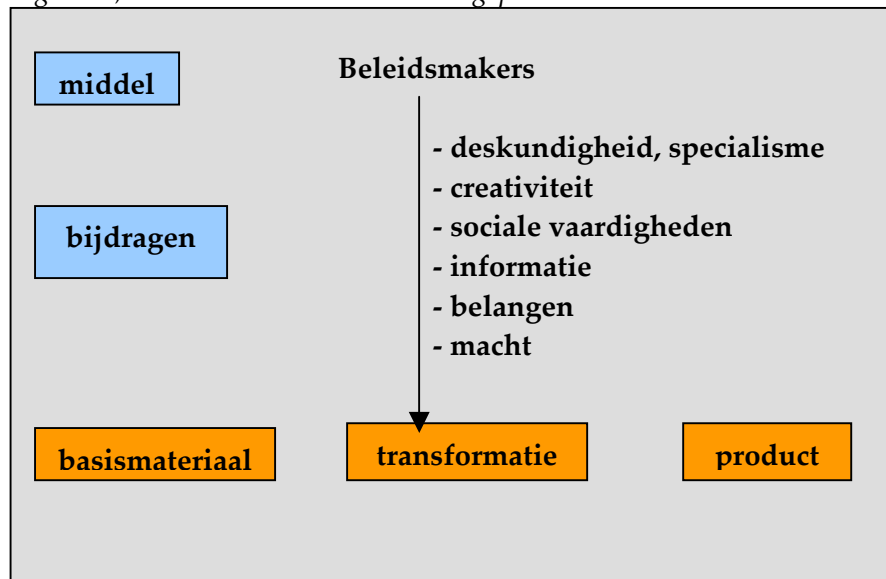
De beleidsmakers beïnvloeden de transformatie door middel van hun bijdragen zoals deskundigheid, specialismen, creativiteit, sociale vaardigheden, informatie, belangen, macht etc. (Van de Graaf & Hoppe, 1996).

Bij deskundigheid kunnen we denken aan de inzet van externe adviseurs door een ministerie. Dit kan ook een gespecialiseerd onderzoeksbureau zijn. Hierbij kunnen we denken aan een ingenieursbureau dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat adviseert over de aanleg van een nieuwe snelweg. Ook creativiteit is een belangrijke bijdrage. Om bijvoorbeeld een duidelijke campagne tegen alcoholgebruik in het verkeer te maken werd de Bob-sleutelhanger verzonden.

Het smeden van coalities en het vinden van meerderheden bij een vergadering over beleidsontwerp is daarnaast een belangrijke bijdrage. Sociale vaardigheden zoals overtuigingskracht, inlevingsvermogen etc. zijn tevens van groot belang voor beleidsmakers om basismateriaal zoals een nieuwe wet om te zetten in een product. Een goed voorbeeld van belangen zien we bij het maken van belastingwetten en het beleid hieromtrent. Ondernemers hebben weer hele andere belangen dan consumenten. Vandaar dat het op de juiste wijze inbrengen van eigen belangen grote invloed kan hebben op het beleidsvormingsproces. Ook macht heeft hier grote invloed op.

Bijvoorbeeld de mening en visie van een topambtenaar met veel macht en invloed bij de beleidsvorming omtrent milieu kan het transformatieproces sterk beïnvloeden. (Van de Graaf & Hoppe, 1996). Figuur 2 geeft een schets van het beleidsvormingsproces volgens de analytische visie.

Figuur 2, Schets van het beleidsvormingsproces



(Bron: Van de Graaf & Hoppe, 1996 pag. 55)

Met behulp van dit model wordt getoond hoe het beleid ten aanzien van flexibiliteit en zekerheid voor werkgevers en werknemers is ontstaan. In het onderzoek wordt tevens gekeken naar de diverse factoren zoals deskundigheid en belangen waarmee de stakeholders het beleidsproces beïnvloeden.

In de evaluatie van de doelstellingen van de Flexwet wordt teruggekomen op de bijdragen van de stakeholders op het transformatieproces. Dit is interessant omdat de bijdragen van stakeholders het transformatieproces sterk beïnvloeden en dus er mede voor hebben gezorgd dat de Flexwet is zoals die is.

2.1.2 Politieke visie

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk al hebben aangegeven bestaan er twee visies op beleid, namelijk de analytische visie en de politieke visie. Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal geven in hun boek *Openbaar Bestuur* (2001) beide visies op beleid weer. In deze subparagraaf gaan we dieper in op de politieke visie.

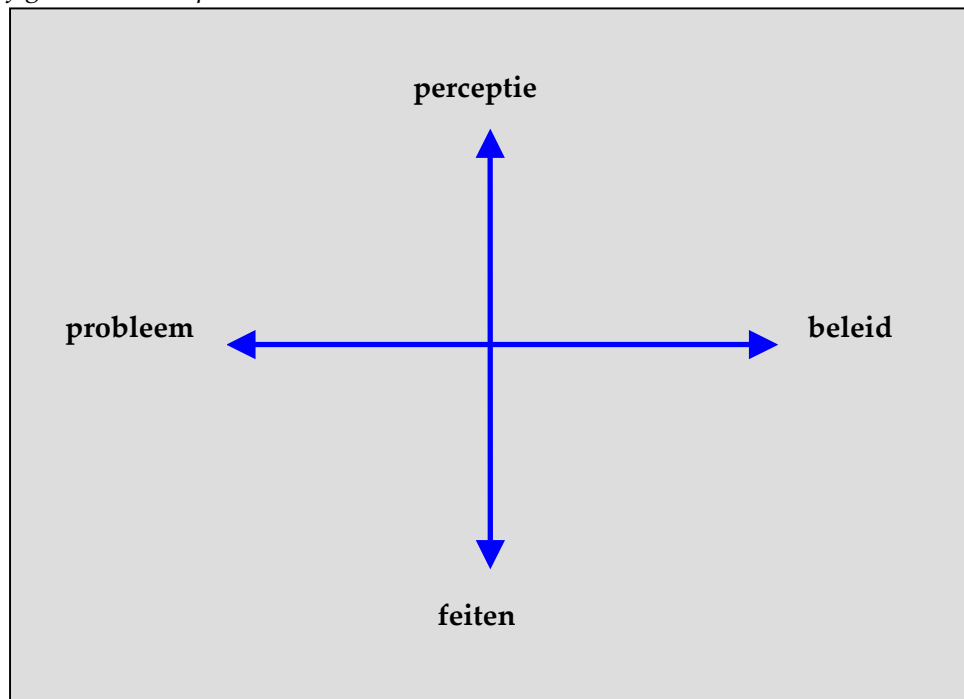
De politieke visie is dat de stakeholders het evaluatieonderzoek proberen te beïnvloeden om hierdoor hun gelijk te halen. Ook proberen zij anderen ervan ertoe te bewegen om de uitkomsten van de evaluatie vanuit hun percepties te laten zien.

Wanneer we kijken naar het beleidsvormingsproces, dan blijkt dit proces vanuit de politieke visie veelal zeer traag en tijdrovend te zijn. Het gaat vaak over problemen en onderwerpen die telkens opnieuw in het maatschappelijke debat opduiken.

De onderzoekers Arentsen en Trommel (2005) zijn vertegenwoordigers van de politieke visie. Zij geven aan dat naast het feit dat het beleidsvormingsproces tijdrovend kan zijn er ook beleidsproblemen kunnen ontstaan. Beleidsproblemen kunnen volgens Arentsen en Trommel (2005) diverse oorzaken hebben. Deze oorzaken hebben zij weergegeven in figuur 3. Deze figuur is een tweedimensionale ruimte waarbinnen in de eerste aanleg de achtergronden van hardnekkige beleidsproblematiek in vier richtingen verkend kunnen worden, namelijk:

1. in de wijze waarop de feitelijke kanten van maatschappelijke problemen zich ontwikkelen;
2. in de wijze waarop percepties (en waarderingen) van invloed zijn op de probleemontwikkeling;
3. in de wijze waarop probleemorzaken (al dan niet) in een passende beleidsaanpak worden vertaald;
4. in de wijze waarop normatieve aspecten de beleidsontwikkeling beïnvloeden.

figuur 3 Beleidsproblemen en hun oorzaken



De oorzaken van hardnekkige beleidsproblemen kunnen in twee richtingen gezocht worden. In de eerste plaats kan het gaan om kenmerken van de maatschappelijke problematiek zelf. De onderzoeksvraag is hier welke aspecten van de problematiek in kwestie in het bijzonder bijdragen aan de hardnekkigheid van dergelijke vraagstukken. In de tweede plaats kunnen oorzaken voor hardnekkigheid worden gezocht in de kenmerken van het beleid en / of de beleidsontwikkeling zelf. Hier luidt de onderzoeksvraag welke kenmerken met name relevant zijn voor de ontwikkeling van persistente tekortkomingen in het beleid (Arentsen & Trommel, 2005).

Naast onderscheid tussen probleem en beleid moet op een tweede dimensie worden gewezen die van groot belang lijkt voor de verklaring van hardnekkige beleidsproblemen, namelijk het onderscheid tussen feiten en percepties. De beoordeling van beleid in termen van succes en / of falen is bijzonder complex omdat het niet alleen gaat om een strenge empirische beoordeling van resultaten, maar ook om allerlei interpretaties en waardeoordelen, die op verschillende manieren en op verschillende momenten de beoogde evaluatie compliceren. Feit en perceptie zijn verweven. Desondanks moet er in beide richtingen oorzaken van de hardnekkigheid van beleidsproblemen gezocht worden.

Het is niet mogelijk om alleen aan de hand van feitenmateriaal een maatschappelijk probleem te benoemen.

Ook moet gekeken worden naar normatieve idealen, en dus valt ook de veronderstelde hardnekkigheid van een probleem te zoeken in zowel de actualiteit als de wenselijkheid van een maatschappelijke ontwikkeling.

Kortom; beleid is te beschouwen als de bruggenbouwer tussen het (ongewenste) heden en de (wenselijke) toekomst. Hiermee doet er zich ook een kloof voor tussen feitelijkheden en wenselijkheden. Die kloof heeft betrekking op de bepaling van de ideale beleidsstrategie.

Het is hierbij nodig de feitelijke oorzaken van het maatschappelijke probleem te achterhalen. De uiteindelijke beleidsbepaling hangt af van wat stakeholders minder wenselijk en wenselijk vinden om de oorzaken weg te nemen of te bestrijden. Beleid is dus problematisch in de zin dat een kloof moet worden overbrugd tussen de vaststelling van feiten (probleemoorzaken) en wensen (beleidsstrategie). (Arentsen & Trommel, 2005). Flexibiliteit en zekerheid lijken zeer tegenstrijdige zaken waardoor we verwachten dat het beleidsprobleem hardnekkig is. Vandaar dat we deze theorie gebruiken om te onderzoeken in welke richting het beleidsprobleem moet worden gezocht en wat het probleem hardnekkig maakt.

In dit onderzoek wordt dus niet alleen gekeken naar de doelbereiking, ofwel wat er van de oorspronkelijke doelstellingen die met de Flexwet beoogd werden, is terechtgekomen. De feiten en de verschillende percepties omtrent het beleidsprobleem en de beleidsontwikkeling worden onderzocht. Verder wordt bekeken welke aspecten van de problematiek de kwestie hardnekkig maken en welke kenmerken met name relevant zijn voor de ontwikkeling van persistente tekortkomingen in het beleid (Arentsen & Trommel, 2005).

In mijn onderzoek komen in de conclusies de vijf thema's die in het model van Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001) worden genoemd aan bod. Per thema wordt bekeken welke visie er in het beleidsproces aangaande de Flexwet van toepassing is. In het onderzoek komt zowel het model van Van de Graaf & Hoppe (1996) als het model van Arentsen & Trommel (2005) terug.

2.2 Evaluatie

In deze paragraaf behandelen we de theorie die gaat over evaluatie van beleid en over welk type onderzoek we hanteren. Deze theorie wordt later in het onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in de evaluatiestudies die naar de Flexwet gedaan zijn, en om duidelijk aan te kunnen geven over welke vorm van doelbereiking de stakeholders zich uitspreken.

De evaluatie van beleid is altijd het einde van de beleidscyclus. Er zijn echter al evaluaties over de Flexwet gedaan door de ABU en SZW. Echter komt dit onderzoek in de buurt van een doelbereikingsonderzoek. In dit onderzoek zullen we er namelijk achter komen dat de doelen van de stakeholders niet eenduidig zijn. Vandaar dat we de twee bestaande evaluatieonderzoeken gebruiken om inzicht te krijgen wat hierin wordt gezegd over doelbereiking.

Over evaluatieonderzoek is de laatste jaren veel geschreven (zie bijvoorbeeld Ringeling, 2002). In zijn boek "Het imago van de overheid" geeft Ringeling aan dat bij de beoordeling van de resultaten van overheidsbeleid van allerlei bronnen gebruik wordt gemaakt zoals eigen ervaringen, berichten in de pers en onderzoek. Het laatste heeft grote belangstelling, met name in politieke debatten. Ringeling geeft aan dat evaluatieonderzoek dubbelzinnige resultaten kan opleveren, wat ook wel een 'enerzijds-anderzijds-oordeel' wordt genoemd. Ook worden wel eens uit een zelfde onderzoek verschillende conclusies getrokken. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat er veelal wordt gewerkt met onjuiste veronderstellingen over de aard van beleid.

Er wordt aan overheidsbeleid meer een natuurwetenschappelijk dan een politiek karakter toegekend.

Beleid en de evaluatie daarvan is volgens Ringeling niet het product van het rationeel individu, maar een sociaal en politiek verschijnsel.

Een probleem is volgens Ringeling dat het bij de overheid vaker dan bij andere organisaties ontbreekt aan helder te omschrijven en te meten output. De doelstellingen zijn vaak erg breed en vaag en zijn vaak het resultaat van moeizame compromissen tussen beleidsmakers. In dit onderzoek wordt dan ook niet de output beschreven maar hoe de stakeholders tegen de output, ofwel de resultaten van het beleid, aankijken en hoe deze zich verhouden tot de oorspronkelijke doelstellingen.

Uit paragraaf 3.2 waarin de discussie die voor invoering van de Flexwet werd gevoerd wordt beschreven blijkt dit ook. Daardoor is het lastig om de resultaten van inspanningen van de overheid te meten.

Beleidsmaatregelen staan vaak niet op zichzelf maar vertonen soms samenhang en interferentie met elkaar. Ook dit zien we bij de Flexwet. Belangen en doelen van diverse stakeholders moesten “samengesmolten” worden.

Evaluatiemethoden

Grofweg zijn er 2 mogelijke evaluatie-instrumenten om beleid te evalueren namelijk ex ante evaluatie en ex post evaluatie (Jansen-Schoonhoven, 1992). Daarnaast is er het onderscheid tussen formatieve en summatieve evaluatie, maar ook dat tussen proces- en eindevaluatie. Ex ante evaluatie is een reflectie over de impact van beleidsdaden, alvorens tot een beleidsactie wordt overgegaan. Het is dus meer een onderdeel van de beleidsvoorbereiding. Ex post evaluatie is de beoordeling van beleid dat al in werking is of is geweest. In mijn onderzoek is sprake van een ex post evaluatie. Het beleid (de Flexwet) is namelijk al in werking getreden en na invoering van het beleid vindt de evaluatie plaats.

Een ex post evaluatie onderzoek kan ook weer bestaan uit diverse evaluatie-instrumenten zoals een effectiviteitsonderzoek, een effectenonderzoek, een situatieonderzoek, een doelbereikingsonderzoek etc. (zie figuur 4). Bij een effectiviteitsonderzoek wordt onderzocht in hoeverre de genomen maatregelen voor het gewenste effect hebben gezorgd en hoever de effecten nog verwijderd zijn van de vooropgestelde streefwaarden.

Bij een effectenonderzoek wordt onderzocht wat het resultaat zou zijn indien de beleidsvoerder het beleidsinstrument niet zou hebben ingezet.

Bij een situatieonderzoek worden alleen de gevolgen van het beleid geïnventariseerd maar niet beoordeeld aan de hand van hun bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

In mijn onderzoek wordt het doelbereikingsonderzoek gehanteerd. Bij het doelbereikingsonderzoek worden de gevolgen van het inzetten van beleidsinstrumenten geëvalueerd in het licht van een vooraf vastgelegde effectnorm.

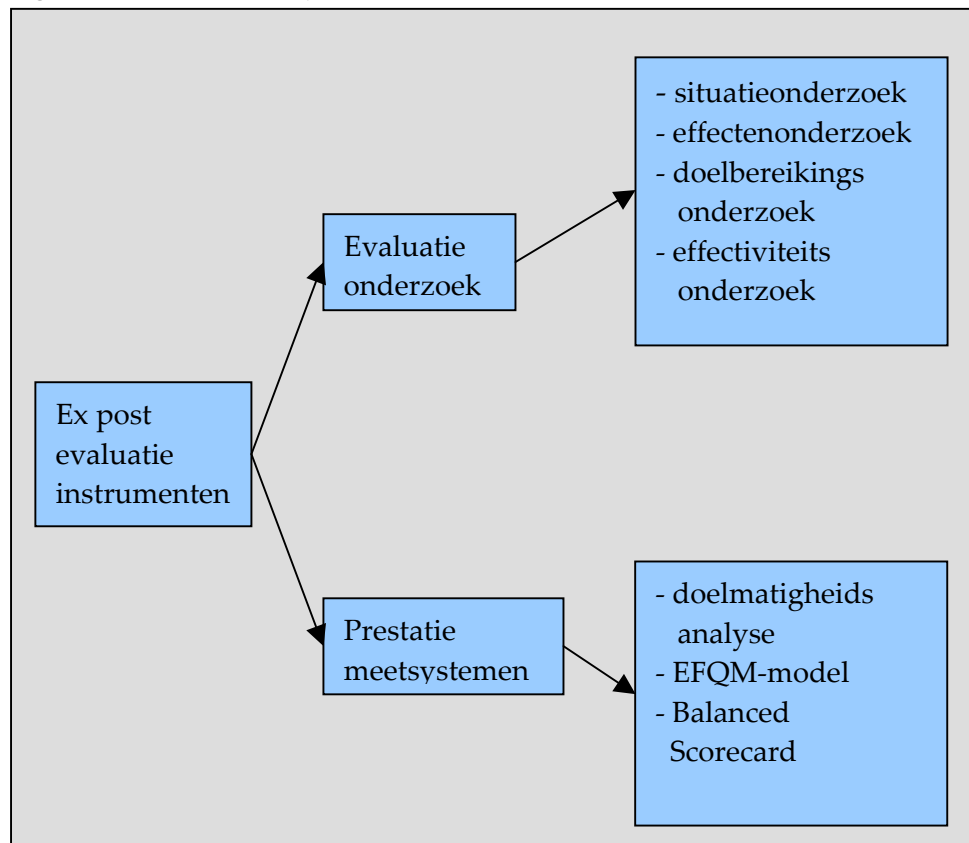
Er wordt dus onderzocht wat de mate is in hoeverre een beleidsvoerder erin is geslaagd de gestelde doelen te bereiken.

Als ijkpunt wordt de situatie genomen zoals die was voor de invoering van de Flexwet. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 3.1 (regels flexibele arbeid voor invoering Flexwet).

Wat hierbij niet aan de orde komt is de causaliteitsvraag. Er wordt dus niet zoals bij een effectenonderzoek nagegaan of de bereikte doeleinden ook het gevolg zijn van de door de beleidsvoerder ondernomen acties. Wel wordt geprobeerd om de opgetreden resultaten te verklaren.

Het evalueren van de doelstellingen van de Flexwet is een bijzonder lastige opgave vanwege de verschillende definities van wat de doelen van de Flexwet zijn. Met name uit de interviews blijkt dat de stakeholders verschillende doelstellingen hadden en op verschillende manieren tegen de doelstellingen van de Flexwet aankijken. Het onderzoek richt zich dus op de verschillende percepties van de stakeholders.

Figuur 4 Voorbeelden ex post evaluatie-instrumenten



In figuur 5 zijn nogmaals de vier belangrijkste varianten van evaluatieonderzoek weergegeven.

Situatieonderzoek en doelbereikingsonderzoek representeren daarbij de 'voor-na benadering'. Effectenonderzoek en effectiviteitsonderzoek de 'met-zonder benadering'. Bij situatieonderzoek en effectenonderzoek vindt geen confrontatie tussen effecten en specifieke doelstellingen plaats terwijl dit bij doelbereikings-onderzoek en effectiviteitsonderzoek wel het geval is (Van de Graaf & Hoppe, 1996).

Figuur 5 Typologie basisvarianten evaluatie beleid

<i>benaderings- wijze</i> <i>waarderings- grondslag</i>	<i>accent op voor-na</i>	<i>accent op met-zonder</i>
	situatieonderzoek	effectenonderzoek
<i>geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen</i>	doelbereikings- onderzoek	effectiviteits- onderzoek
<i>wel specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen</i>	doelbereikings- onderzoek	effectiviteits- onderzoek

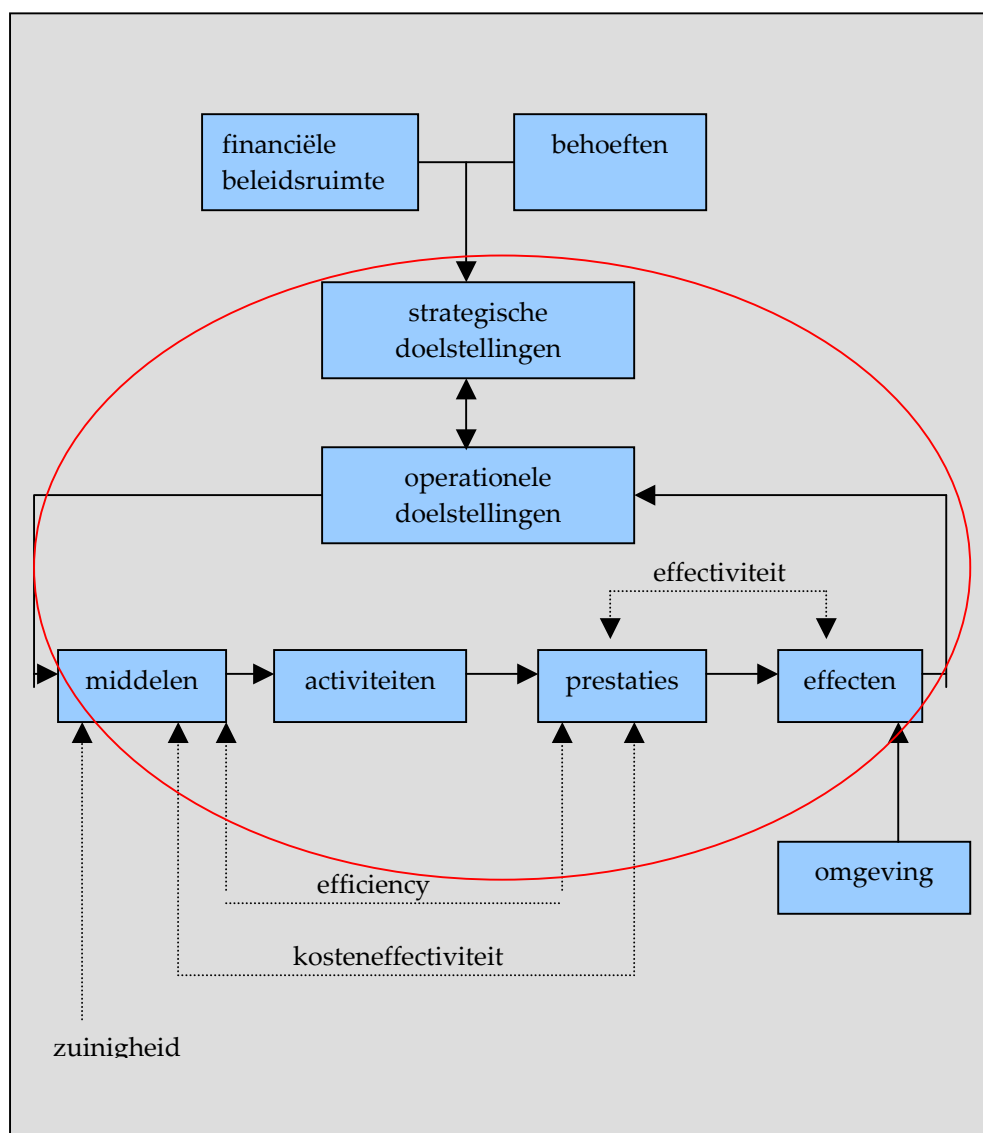
(Bron: Van de Graaf & Hoppe, 1996)

Bij dit doelbereikingsonderzoek worden alleen die ontwikkelingen waarvoor door de beleidsvoerder doelstellingen en verwachtingen zijn geformuleerd in beschouwing genomen. De evaluatiestudies van de ABU en SZW zijn doelbereikingsonderzoeken. Het onderzoek wat ik uitvoer is dit echter niet. Dit onderzoek moet juist aangeven dat eenduidigheid van doelen niet bestaat.

2.3 Koppeling theorie en onderzoek

In mijn onderzoek wordt gekeken wat de doelstellingen met de Flexwet waren en of deze doelen zijn bereikt vanuit de percepties van de stakeholders. In de doelmatigheidsanalyse (figuur 6) leg ik een verband tussen de prestatie-informatie en de beleidsdoelstellingen die men met de Flexwet voor ogen had. Ik analyseer hierbij de middelen, activiteiten, prestaties en effecten van de Flexwet en dit vergelijk ik met de vooraf gestelde doelstellingen. In de figuur is met een rode lijn omcirkeld welk deel van het model voor het onderzoek wordt gebruikt (Vankeirbilck, 2000).

Figuur 6, doelmatigheidsanalyse



2.4 Samenvatting

De theorie die in dit hoofdstuk wordt beschreven, helpt bij de beantwoording van de onderzoeksvraag. De modellen van Van de Graaf & Hoppe (1996) en Arentsen & Trommel (2005) worden gebruikt om het ontstaan van doelstellingen van de Flexwet en de stakeholders te analyseren. Ik kijk wie de beleidsmakers ofwel de betrokken stakeholders waren, wat hun inbreng, beweegredenen en belangen waren en hoe uit dit alles het product ofwel de Flexwet is ontstaan. De theorie over beleidsproblemen en hun oorzaken helpt bij het onderzoeken van de feiten en verschillende percepties omtrent het beleidsprobleem en de beleidsontwikkeling.

Hierbij wordt tevens gekeken welke aspecten de problematiek hardnekkig maken en welke kenmerken relevant zijn voor de ontwikkeling van persistente tekortkomingen in het beleid.

We zien dat we vanuit een analytische visie en vanuit een politieke visie naar beleid kunnen kijken. Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001) hebben vanuit beide visies vijf thema's bekeken. In de conclusies zullen vaststellen vanuit welk model we het beleidsproces aangaande de Flexwet moeten bezien.

De theorie over evaluatiemethoden gebruik ik om te onderzoeken of de doelstellingen die met de Flexwet werden beoogd wel of niet zijn gerealiseerd. Het doelbereikingsonderzoek is hiervoor de beste methode. Dit is een ex post evaluatieonderzoek omdat het een evaluatie betreft van beleid of wetgeving dat al in werking is getreden. De theorie over de doelmatigheidsanalyse geeft aan wat de kaders zijn van het onderzoek in het totale beleidsgebeuren. De kaders zijn de doelstellingen van de beleidsmakers en de uiteindelijke resultaten van deze doelstellingen. Gedurende het onderzoek is gebleken dat er geen eenduidig antwoord valt te geven op de vraag of en in hoeverre de doelstellingen van de Flexwet zijn bereikt. Dit komt vanwege de verschillende percepties van de stakeholders op de doelstellingen en resultaten. Vandaar dat verder in het onderzoek aandacht besteed wordt aan de vraag wat de resultaten zijn van de Flexwet vanuit de verschillende percepties van de stakeholders en de vraag hoe dit verschil in perceptie valt te verklaren.

3. Flexwet

De Flexwet is op 1 januari 1999 in werking getreden. Deze wet is niet zomaar ontstaan. Voorafgaand aan de inwerkingtreding waren er veel discussies. In deze discussie waren diverse stakeholders betrokken. De belangrijkste zijn de werkgevers en werknemersorganisaties, MSW, de Stichting van de Arbeid, de uitzendbureaus en de algemene bond voor uitzendbureaus (ABU). Het doel van dit hoofdstuk is een duidelijke situatieschets te geven van de context waarbinnen de Flexwet tot stand is gekomen. Pas in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de oorzaken van verschillen in doelstellingen. In dit hoofdstuk wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van de situatie voor de inwerkingtreding van de Flexwet en de situatie erna. Ook de discussie die voorafging met de daarbij oorspronkelijke ideeën en doelstellingen worden besproken. Als laatste volgt een analyse van de wettelijke veranderingen door de Flexwet.

3.1 Regels flexibele arbeid voor invoering Flexwet

De Flexwet gold voornamelijk ter bescherming van uitzendkrachten. Voor de invoering van de Flexwet konden werkgevers hun personeel eindeloos aan het lijntje houden met tijdelijke contracten. Hierbij werden er geen pensioenrechten opgebouwd en hadden zij geen recht op scholing zoals bij vast personeel. Wel was het zo dat zij niet langer dan 1 jaar als uitzendkracht bij de werkgever mochten werken. De werkgever moest de uitzendkracht namelijk na 1 jaar in vaste dienst nemen. Na een periode van 1 maand kon de werkgever de uitzendkracht weer via het uitzendbureau aannemen. De praktijk was vaak dat uitzendkrachten voor 1 maand de WW ingingen en vervolgens weer als (ervaren) tijdelijke kracht bij de werknemer terugkwamen.

Ook gaven werkgevers de werknemer een tijdelijk contract van 1 jaar. Dat liep dan na dat jaar van rechtswege af. Vervolgens werd dezelfde werknemer via het uitzendbureau voor 1 jaar ingehuurd. Dit gebeurde dan om en om. Dit werd de zogenaamde 'draaideurconstructie' genoemd. Voor de invoering van de Flexwet werd zeker de helft van de flexbanen (47,7%) in ons land door jongeren tot 25 jaar ingevuld. Deze groep flexwerkers maakte traditioneel nauwelijks gebruik van hun rechten (ABU 2006).

3.2 Discussie

Beleid, in dit geval de Flexwet, wordt voortgebracht als resultaat van politieke processen, in een bepaalde politieke structuur en cultuur. Hierdoor kan een beleid nog nauwelijks worden opgevat als een welbewust gekozen oplossing voor een beleidsprobleem.

De totstandkoming van beleid is eerder een gebeurtenis die het resultaat is van een combinatie van compromissen, conflicten en verwarring van politieke en ambtelijke stakeholders met uiteenlopende inzichten en belangen en ongelijke machtsposities (Van de Graaf & Hoppe, 1996).

Dit zien we ook terug bij de totstandkoming van de Flexwet. In deze paragraaf wordt hier verder op in gegaan.

De discussie die aan de invoering van de Flexwet vooraf ging, ging kortweg over de rechten van werknemers. Voor de Flexwet waren werknemers vaak voor wat betreft rechtszekerheid aan hun lot overgelaten. Werkgevers konden personeel makkelijk ontslaan of aan het lijntje houden door middel van verschillende soorten contracten en vormen van arbeidsrelaties. Aan de andere kant was het voor werkgevers lastig om de omvang van het personeel aan te passen aan de hoeveelheid werk. Het was moeilijk om op een eerlijke en open wijze mensen flexibel in te zetten. Voornamelijk hierdoor werkten de werkgevers veelal met vage contractvormen zoals hierboven beschreven. Deze contracten werden zo opgesteld, dat een uitzendkracht langer dan 1 jaar flexibel inzetbaar was

Uiteindelijk vonden op initiatief van SZW een aantal partijen die in de Stichting van der Arbeid zijn vertegenwoordigd dat hier iets aan moest gebeuren.

De Stichting van de Arbeid is een (privaatrechtelijk) landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in Nederland, t.w. de Vereniging VNO-NCW, de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, de Vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger Personeel (MHP).

Wat er precies moest gebeuren viel niet zomaar te zeggen. Elke stakeholder had zijn eigen belangen en doelen waardoor er discussie plaatsvond.

Belangen

Het belang van de werkgevers was het opheffen van een hoop onduidelijkheid. Met name de werkgeversorganisatie VNO-NCW wilde een tegenwicht bieden aan het in hun ogen rigide ontslagstelsel.

Het ontslagrecht was volgens de werkgeversorganisatie niet flexibel genoeg en daar moest volgens hen verandering in komen. Hun standpunt was daarom dat er vooral meer flexibiliteit voor werkgevers moest komen ten aanzien van het ontslagstelsel.

De werknemersorganisatie FNV wilde indertijd de uitwassen van flexibilisering aan banden leggen en binnen de perken houden. Zij wilde dat uitzendkrachten na een proefperiode makkelijk een contract voor onbepaalde tijd konden krijgen in plaats van dat ze steeds tijdelijke arbeidscontracten krijgen.

De vakbonden vreesden in het algemeen voor de positie van uitzendkrachten. Volgens hen zouden werkgevers namelijk een selectie maken; de bruikbare krachten krijgen een contract, anderen moeten na afloop van de uitzendovereenkomst vertrekken.

Daarnaast streefde zij naar een verscherping van het ontslagrecht.

De Flexwet kent een langere voorgeschiedenis dan alleen de discussie tussen de betrokken stakeholders. Ook het Akkoord flexibiliteit en zekerheid in de Stichting van de Arbeid (1996) speelde een belangrijke rol. Naast de hele discussie die er plaatsvond sloot de Flexwet tevens goed aan bij een algemeen maatschappelijke ontwikkeling waarbij flexibele arbeid steeds meer geaccepteerd raakte (Flexibiliteit en zekerheid, februari 2002).

Ook waren er in de jurisprudentie een aantal uitspraken gedaan over flexibele arbeid. Veel van deze afspraken en ontwikkelingen zijn uiteindelijk vastgelegd in de Flexwet.

3.3 Ideeën en doelstellingen Flexwet

De ophef die er voor en tijdens de invoering van de Flexwet was valt beter te begrijpen wanneer we bedenken dat er sprake was van een totale herziening van het arbeidsrecht en het feit dat uitzendbureaus 'volwassen werkgevers' werden. Hiermee wordt bedoeld dat ze niet meer een uitzendkracht konden ontslaan wanneer ze wilden zoals het een goed werkgever betaamt.

Ze moesten goed bijhouden in welke fase een uitzendkracht zich bevindt en hem of haar ook een contract geven zoals in de wet is vastgelegd. Van willekeur of het 'rommelen' met contracten mocht geen sprake meer zijn.

De bonden en (voornamelijk) linkse partijen hebben zich beijverd om de slechte praktijken te veranderen. Het doel was dat deze werknemers sneller in vaste dienst zouden worden aangenomen.

De wetgever en de sociale partners (in de Stichting van de Arbeid) hadden grote ambities bij de Flexwet. Deze moest namelijk leiden tot een nieuw evenwicht in de markt en moest een einde maken aan het 'gerommel' met contracten. De rechtspositie van flexwerkers met onduidelijke oproepcontracten moest worden verbeterd. Ditzelfde gold voor uitzendkrachten. Aan de andere kant moest het voor werkgevers makkelijker worden om een beroep te doen op tijdelijk personeel. De Flexwet garandeerde uiteindelijk meer rechten voor de 730.000 (1999) flexwerkers.

Door de inwerkingtreding van de Flexwet is het Nederlandse arbeidsrecht op enkele punten gewijzigd. We vinden dit terug in het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen en enkele andere wetten. De bedoeling van de wijzigingen is om werkgevers de mogelijkheid te bieden meer flexibel met de in hun organisatie benodigde arbeidskracht om te gaan. Anderzijds is de bedoeling van de wijzigingen om aan werknemers meer bescherming te bieden in hun rechtspositie. Flexibiliteit en zekerheid moesten met de nieuwe wet hand in hand gaan. De twee doelen lijken tegenovergesteld (Flexibiliteit en zekerheid, 2002).

Eenzijds beoogt de Flexwet meer Flexibiliteit en anderzijds meer zekerheid. Men zou kunnen denken dat Flexibiliteit voor werkgevers leidt tot minder zekerheid voor werknemers en anders om.

Daarnaast reguleert de Flexwet de inzet van tijdelijke contracten, oproepkrachten en uitzendkrachten en bevat enkele wijzigingen ten aanzien van het aangaan (proeftijd), ontstaan en beëindigen van arbeidscontracten. De wet heeft tevens als doel om maatwerkafspraken in sectoren mogelijk te maken door op sommige onderdelen van de wet afwijkende CAO-afspraken toe te laten (ook wel driekwartdwingend recht genaamd). Deze maatregel leidde tot meer flexibiliteit omdat een werkgever een flexibele arbeidskracht het eerste half jaar op uitzendbasis kan laten werken waarbij het contract op ieder moment verbroken kan worden.

Het stuk zekerheid dat de Flexwet met zich mee bracht is dat een uitzendkracht na dat half jaar meer rechten op gaat bouwen zoals pensioenrecht en recht op scholing betaald door de werkgever.

Werkgevers en werknemers moeten zich houden aan de randvoorwaarden van de wet bij het aangaan, continueren en beëindigen van arbeidsrelaties (Flexibiliteit en zekerheid, 2002).

De Flexwet is in sterke mate gebaseerd op een unaniem advies van de Stichting van de Arbeid, de nota Flexibiliteit en Zekerheid van 3 april 1996. In de eerdere kabinetsnota (Flexibiliteit en Zekerheid, 4 december 1995) waren nog een aantal open punten aanwezig. In november 1997 werd de nieuwe wet al door de Tweede kamer aanvaard. Alleen GroenLinks en de SP stemden tegen. Zij waren bang dat de wet zou leiden tot een versoepeling van de ontslagregels.

De tegenstemmen van beide partijen heeft tevens geresulteerd in twee CAO's voor uitzendkrachten, de ABU- en de NBBU-CAO. Deze zijn op zichzelf geen onderdeel van de Flexwet.

De sociale partners zijn in staat geweest overeenstemming te bereiken over een ingewikkelde uitruil van meer flexibiliteit en zekerheid. Het kabinet heeft vrijwel alle onderdelen uit het advies van de Stichting van de Arbeid vertaald in wetgeving. Dit omdat het kabinet unanimitieit zeer belangrijk vond. Ook dreigde het kabinet met wetgeving waardoor de sociale partners er extra bij gebaat waren om het met elkaar eens te worden (Flexibiliteit en zekerheid, 2002).

Het flexakkoord in de Stichting van de Arbeid werd afgesloten tussen de werkgevers- en vakcentrales (VNO-NCW, MKB Nederland en LTO, respectievelijk FNV, CNV en MHP).

Een onderdeel van het akkoord was ook een convenant tussen werkgevers (ABU, NBBU en Start) en vakbonden (Dienstenbond CNV, FNV Dienstenbond, De Unie en OVB) in de uitzendsector. In dat convenant spraken deze partijen af binnen een jaar een CAO voor de uitzendbranche af te sluiten, waarin het akkoord van de Stichting van de Arbeid wordt geëffectueerd. De ABU en de NBBU zijn twee werkgeversorganisaties die ieder een eigen CAO afsluiten. De ABU-CAO is de grootste. Diverse onderdelen uit de CAO's zijn relevant voor de toepassing van bijvoorbeeld ontslagbepalingen uit de wet en de sociale zekerheid. De CAO's zijn geen onderdeel van de Flexwet (Flexibiliteit en zekerheid, 2002).

De vakbeweging ging maar schoorvoetend akkoord met de invoering van de Flexwet. Nog steeds heeft zij de vaste baan als uitgangspunt. De voornaamste reden dat zij toch akkoord ging, is dat zij verwachtte dat jongeren makkelijker aan het werk zouden komen, als werkgevers ze eerst op tijdelijke basis aan konden nemen. Hiermee werd gebroken met de vaste baan als vanzelfsprekendheid.

Kort samengevat luiden de doelstellingen van de Flexwet als volgt:

1. Werkgevers meer flexibiliteit bieden inzake hun personeelsbeleid.
2. Uitzendkrachten meer zekerheid bieden en na verloop van tijd meer rechten laten opbouwen.

3.4 Wettelijke veranderingen door Flexwet

Met de komst van de Flexwet op 1 januari 1999 is er veel veranderd. Om meer flexibiliteit voor de werkgevers en meer zekerheid voor de werknemers te garanderen werden een aantal belangrijke middelen gebruikt. Hier volgen de belangrijkste veranderingen en middelen:

3 X contract

Wettelijk houdt dit in dat iemand na het derde contract of na 36 maanden bij dezelfde werkgever gewerkt te hebben bij het volgende contract van rechtswege in vaste dienst komt.

Een werknemer krijgt bijvoorbeeld drie keer een contract van een halfjaar. Bij het vierde contract is de werknemer dan van rechtswege in vaste dienst.

Ook iemand die maar één of twee contracten heeft, maar deze contracten beslaan totaal 36 maanden, is bij het volgende contract in vaste dienst. Er moeten minstens 3 maanden tussenzitten om de werknemer weer in dezelfde constructie in dienst te nemen.

Uitzendkrachten

De relatie tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau wordt aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Gedurende de eerste 26 weken is nog nauwelijks sprake van enige zekerheid. Het principe "geen loon, geen werk" geldt dus alleen voor de eerste zes maanden. Er mag worden overeengekomen dat het einde van de uitzending ook automatisch het einde van de uitzendovereenkomst betekent. Daarmee wijkt de positie van uitzendkrachten sterk af van de positie van 'gewone' werknemers.

Wanneer de werkzaamheden van een gewone werknemer namelijk stoppen mag deze niet zomaar worden ontslagen en heeft de werkgever een loonbetalingsverplichting. Overigens geldt die bijzondere positie vrijwel alleen in de relatie tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht.

Wanneer een uitzendkracht bij het bedrijf in dienst treedt waar hij of zij eerst als uitzendkracht werkte, geldt de "drie-of-drie"-eis.

De uitzendovereenkomst wordt dus beschouwd als een arbeidsovereenkomst.

De eerste 26 weken van de uitzendrelatie hebben uitzendbureau en uitzendkracht de vrijheid bij het aangaan en verbreken van de arbeidsrelatie. De maximale uitzendtermijn bedraagt 2,5 jaar. Dit laatste betekent dat met dezelfde werknemer drie achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten kunnen worden afgesloten, mits de opgetelde duur daarvan niet langer is dan drie jaar (Wet flexibiliteit en zekerheid).

Uitzendloon

De uitlener (uitzendbureau) moet een salaris betalen dat vergelijkbaar is met dat van werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies bij de inlener. Tenzij in de CAO anders is bepaald.

Mogelijkheid tweemaal verlenging van arbeidsovereenkomst bepaalde tijd

Voor de inwerkingtreding van de Flexwet was opzegging nodig om een verlengde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te beëindigen. Er moet namelijk een ontslagvergunning worden aangevraagd bij de regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (RDA). Met de invoering van de Flexwet zijn de mogelijkheden voor automatische beëindiging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten verruimd. Nu geldt de "drie-of-drie-eis". Dit betekent dat met dezelfde werknemer drie achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten.

De opgetelde duur daarvan mag niet langer zijn dan drie jaar. De laatste arbeidsovereenkomst geldt voor onbepaalde tijd wanneer er meer dan drie jaar voor dezelfde werkgever wordt gewerkt of als de vierde achtereenvolgende arbeidsovereenkomst wordt gesloten.

Voor de invoering van de Flexwet kon de werkgever een werknemer afwisselend zelf en via het uitzendbureau in dienst nemen. Deze "draaideurconstructie" is niet meer mogelijk omdat ook de tijd die een werknemer als uitzendkracht werkt meetelt voor de rekensom.

Uitzendbureaus moeten dus alert zijn of een uitzendkracht niet in vaste dienst raakt (De Unie / infokaart, april 2004).

Proeftijd

Voor de invoering van de Flexwet was de duur van een proeftijd soms langer dan twee maanden. Nu is er een maximum duur van twee maanden en moet een proeftijd expliciet worden afgesproken.

Wanneer een werknemer voor bepaalde tijd van twee jaar of korter in dienst wordt genomen, dan mag er maximaal een proeftijd van een maand worden overeengekomen.

Alleen bij een overeenkomst van bepaalde tijd van twee jaar of langer en bij een overeenkomst van onbepaalde tijd mag de proeftijd maximaal twee maanden zijn.

Indien de werknemer daarom vraagt is de werkgever nu ook verplicht om schriftelijk de reden van beëindiging van de arbeidsrelatie gedurende de proeftijd te geven indien de werknemer daarom vraagt (ABU, Wegwijzer uitzendkrachten, 2000).

Opzegtermijnen

De duur van de opzegtermijn die de werknemer moet hanteren is sinds de invoering van de Flexwet afhankelijk van het aantal dienstjaren. De termijnen zijn als volgt;

0-5 jaar: 1 maand
5-10 jaar: 2 maanden
10-15 jaar: 3 maanden
> 15 jaar: 4 maanden

Alleen via de CAO is een kortere opzegtermijn realiseerbaar (ABU, Wegwijzer uitzendkrachten, 2000).

Oproepkrachten

Door de invoering van de Flexwet is de rechtspositie van oproepkrachten versterkt. Wanneer een oproepkracht een regelmatig arbeidspatroon heeft, wordt vermoed dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst.

De Flexwet noemt dit een vermoeden van een arbeidsovereenkomst wanneer gedurende drie opeenvolgende maanden arbeid verricht wordt van tenminste twintig uur per maand. De arbeidsovereenkomst heeft dan een omvang van het gemiddeld aantal in de afgelopen drie maanden gewerkte uren.

Oproepkrachten hebben ook recht op een minimale oproep.

Wanneer er geen rooster is en er minder dan vijftien uur per week arbeid wordt verricht, dient minimaal per oproep drie uur te worden uitbetaald. Dit is ook het geval wanneer er geen aantal uren is afgesproken (ABU, Wegwijzer uitzendkrachten, 2000).

Ontbinden en opzeggen

De belangrijkste wijzen van beëindiging van een dienstbetrekking is opzegging via het CWI en ontbinding door de kantonrechter. De werkgever mag ter compensatie van de tijdsduur van de CWI-procedure een maand in mindering brengen op de opzegtermijn. De door de Kantonrechter toegewezen vergoeding is mede bedoeld als loon over de opzegtermijn die zou hebben gegolden als de arbeidsovereenkomst zou zijn opgezegd (er is over die periode geen recht op de WW).

Ontslag bij ziekte is alleen mogelijk wanneer de werkgever bij de indiening van het verzoek tot ontbinding aan de Kantonrechter een reïntegratieplan voorgelegd waaruit blijkt dat reïntegratie niet mogelijk is (ABU, Wegwijzer uitzendkrachten, 2000).

Meer Flexibiliteit en zekerheid uitzendwerk

De betrokken partijen verwachte met de Flexwet en alle daaraan gekoppelde maatregelen meer Flexibiliteit en zekerheid te kunnen bewerkstelligen ten aanzien van uitzendkrachten.

De werkgevers kunnen sinds de Flexwet een halfjaar een uitzendkracht te werk stellen zonder dat er een loonbetalingsverplichting is wanneer er geen werkzaamheden zijn. Na dit half jaar is deze situatie hetzelfde met het verschil dat de uitzendkracht meer zekerheid krijgt. De uitzendkracht bouwt namelijk pensioen en het recht op scholing op. Werkgevers die uitzendkrachten inlenen op basis van de ABU-CAO zijn de eerste 78 werkweken niet verplicht tot het aangaan van een contract direct tussen werkgever en werknemer. Bij de NBBU-CAO is dit zelfs de eerste 130 weken.

4. Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken die gebruikt zijn om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag. Het hoofdstuk is verdeeld in twee paragrafen. In de eerste paragraaf wordt de onderzoeksmethodiek besproken. In de tweede paragraaf gaan we in op de betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid van de bevindingen.

4.1 Onderzoeksmethodiek

De Flexwet heeft zoals eerder is aangegeven twee doelstellingen. In paragraaf 3.4 is aangegeven hoe deze twee doelstellingen zijn geoperationaliseerd. Om antwoord te krijgen op de vraag wat er van de doelstellingen is terechtgekomen vanuit de percepties van de stakeholders wordt er een bepaalde onderzoeksmethodiek gehanteerd. Het onderzoek is kwalitatief van aard. De kenmerken hiervan zijn dat er gebruik is gemaakt van twee dataverzamelingstechnieken namelijk documentenanalyse en diepte-interviews. Het doel van het gebruik van deze twee verschillende dataverzamelingstechnieken is dat er niet eenzijdig naar een antwoord op de onderzoeksvraag wordt gezocht. Uit de documentenanalyse wordt bestaande informatie betrokken terwijl uit de interviews informatie komt die nieuw is en specifiek te maken heeft met dit onderzoek.

De onderzoeksvraag wordt onder andere onderzocht door de bestudering van twee evaluatiestudies. Deze zijn uitgevoerd door een groep deskundigen. Deze studies gaan niet in op het proces. Daarom doe ik empirisch onderzoek naar het beleidsproces en doelbereiking. Dat doe ik door middel van het in kaart brengen van het beleidsvormingsproces en door te onderzoeken welke rol iedere stakeholder hierin heeft gespeeld en welke bijdrage iedere stakeholder heeft geleverd.

4.1.1 Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse heb ik onder andere gebruik gemaakt van het Eindrapport Flexibiliteit en Zekerheid uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in februari 2004 en het evaluatie rapport "Naar een nieuw evenwicht" uitgevoerd door de ABU. De documentenanalyse geeft inzicht in de stand van zaken omtrent de Flexwet. Groepen deskundigen hebben zich twee jaar geleden over de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt gebogen en geanalyseerd welke rol van betekenis de Flexwet hierin heeft. Dit verschaft informatie die nodig is om een antwoord te krijgen op de vraag de stakeholders aankijken tegen de resultaten die met de werden Flexwet beoogd.

Naast de analyse van deze twee onderzoeken heb ik onder andere gebruik gemaakt van diverse andere bronnen zoals statistieken van het CBS, een proefschrift over flexibilisering van arbeid, websites van werkgevers- en werknemersorganisaties, de websites van de ABU en de NBBU, de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de website van ADP Nederland, het archief van het Algemeen Dagblad en De Telegraaf, en literatuur uit het vakblad "Sociale Wetenschappen".

4.1.2 Diepte interviews

Het onderzoek is kwalitatief. Ik maak gebruik van twee soorten databronnen. De eerste bron, namelijk de documenten analyse is hiervoor beschreven. In deze subparagraaf gaan we in op de tweede bron, de diepte-interviews. Voor de diepte-interviews is een semi gestructureerd interview gesprekslijn ontwikkeld. Deze gesprekslijn is opgenomen in bijlage 1.

De stakeholders krijgen de ruimte vragen te beantwoorden en om naar bepaalde stellingen te kijken en hierop te reageren.

De onderwerpen en problemen ten aanzien van de uitzendbranche die in de gesprekken aan de orde zijn gekomen zijn de onderwerpen waarvoor de Flexwet de oplossing moest zijn. Verder zijn in de interviews een aantal vragen gesteld met een meer gesloten karakter zoals de vraag of de respondent de Flexwet al dan niet een mislukking vindt. Deze vraag is naar aanleiding van diverse discussies die regelmatig voorkomen en gaan over het slagen of mislukken van de Flexwet.

De onderwerpen die in de interviews aan bod komen gaan overwegend over de twee belangrijkste doelstellingen van de Flexwet namelijk flexibiliteit en zekerheid. Van deze twee doelstellingen zijn de volgende onderwerpen afgeleid:

- De oorspronkelijke doelstelling(en) die de stakeholder met de Flexwet voor ogen had.
- Wat er uiteindelijk volgens de auctor van hun doelstelling(en) is terechtgekomen.
- Wat de verschillen zijn in de percepties van de stakeholders ten aanzien van doelbereiking.
- De oorzaken van de discrepantie indien de percepties ten aanzien van de doelstellingen en resultaten van de Flexwet niet met elkaar in overeenstemming zijn.

De personen die zijn geïnterviewd zijn allen werkzaam bij een organisatie die bij de invoering van de Flexwet betrokken was. In totaal zijn er negen personen van negen verschillende organisaties geïnterviewd namelijk:

1. Werkgeversorganisatie VNO-NCW
2. Werkgeversorganisatie MKB
3. Werknemersorganisatie CNV
4. Werknemersorganisatie De Unie
5. Stichting van de Arbeid
6. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
7. Uitzendorganisatie USG People
8. Uitzendorganisatie Creyf's
9. De ABU

Per stakeholder zijn twee respondenten geïnterviewd. Ieder interview duurde gemiddeld een uur. Opvallend was dat iedere geïnterviewde erg betrokken was bij de Flexwet. Hieruit kon ik goed opmaken dat de Flexwet niet een onopvallende wet is en de invoering ervan grote consequenties heeft gehad en nog steeds leeft bij de stakeholders.

De reden om per stakeholder voor twee respondenten te kiezen is een keuze achteraf. Na zes interviews bereikte ik het zogenaamde verzadigingspunt wat betekent dat de uitkomsten van ieder interview hetzelfde waren. De antwoorden op de interviewvragen konden voorspeld worden en de verkregen informatie leek op elkaar. Om een goede verhouding te scheppen heb ik toch besloten nog drie interviews te houden. Zo klopt de verhouding omdat uiteindelijk twee werkgeversorganisaties, twee werknemersorganisaties, twee uitzendorganisaties, het SZW, de SvdS en de ABU aan bod zijn gekomen. Na de eerste interviewronde waren er een aantal onderwerpen waarin het kader van het onderzoek dieper op in moest worden gegaan. Hiervoor is er een tweede interviewronde gehouden met de ABU en SZW. Ik heb bewust voor deze twee stakeholders gekozen. De ABU vertegenwoordigt de uitzendbranche en indirect ook de inleners. SZW is de initiator van de Flexwet en vooral begaan met de uitzendkrachten. Deze twee stakeholders konden beter dan de andere stakeholders antwoorden geven over de onderwerpen flexibiliteit en zekerheid. Beiden stakeholders vertolkten grotendeels de mening van een deel van de andere stakeholders. In totaal hebben er dus 11 interviews plaatsgevonden.

De analysemethode van de interviews is de methode van voortdurende vergelijking (Evalueren, 2002). Hierbij is iedere stakeholder ingedeeld in de rol die hij speelt in het beleidsvormingsproces. Hetgeen de stakeholders naar voren brengen wordt met elkaar vergeleken en geconfronteerd. De stakeholders "spreken" als het ware met elkaar.

Hierdoor krijgen we een goed inzicht in de mening en percepties van de stakeholders en proberen we patronen in de antwoorden te ontdekken. Deze methode wordt ondersteund met citaten uit de gesprekken met de respondenten (Evalueren, 2002).

4.2 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid

De gehanteerde onderzoeksmethodes leveren betrouwbare inzichten op van de diverse meningen, visies en argumenten van de verschillende stakeholders. Het onderzoek is betrouwbaar omdat we er van uit gaan dat wanneer het onderzoek door iemand anders met dezelfde methode wordt uitgevoerd, dezelfde onderzoeksresultaten zal opleveren. De genomen stappen zijn uitvoerig beschreven en kunnen dus nagevolgd en gecontroleerd worden. Om de informatie van de stakeholders te verzamelen hebben we met diverse vragenlijsten gewerkt en de vragen aan de stakeholders voorgelezen. Bij ieder gegeven antwoord is goed doorgevraagd naar achterliggende motieven. Een voorbeeld is de vraag over zekerheid voor uitzendkrachten. Wanneer een stakeholder aangaf dat zekerheid voor uitzendkrachten is verbeterd dankzij de Flexwet, dan vroeg ik verder door wat de stakeholder onder zekerheid verstaat en waaruit blijkt dat zekerheid is toegenomen. Ook zijn de resultaten van de interviews geheel uitgeschreven en opnieuw ter controle aan de stakeholders voorgelegd. Op deze wijze kunnen er geen onbetrouwbare antwoorden en citaten waar de stakeholders het niet mee eens zijn worden gebruikt voor het onderzoek.

Naast betrouwbaar is het onderzoek ook valide. Validiteit is de mate waarin het onderzoek voldoet aan de doelstelling ofwel antwoord geeft op de centrale vraagstelling en de deelvragen. Zoals aangegeven is bij de interviews goed doorgevraagd om de definities van de stakeholders over diverse onderwerpen boven water te krijgen. Door deze interviews is een antwoord verkregen op de centrale vraagstelling en de deelvragen.

Voor dit onderzoek hebben we niet alle betrokken stakeholders gesproken en geïnterviewd. Per stakeholdersgroep hebben we ervoor gekozen om twee respondenten te benaderen. De respondenten zijn representatief voor alle stakeholders. Dit noemen we generaliseerbaarheid. De benaderde respondenten zijn representatief voor de stakeholders omdat de deze personen direct betrokken waren bij het beleidsproces van de Flexwet. Bijvoorbeeld de geïnterviewde bij SZW was in 1999 betrokken bij het schrijven van de nota voor de Flexwet en de geïnterviewde bij VNO-NCW zat aan de onderhandelingstafel bij de gesprekken over de Flexwet.

Ook is het beleidsproces onderzocht. Het beleidsproces bij de totstandkoming van de Flexwet is ook in andere beleidsprocessen te zien. Ook daar worden uit de particuliere wensen van de stakeholders één product of dienst gesmeed. Wat dit beleidsproces extra bijzonder maakt is dat de percepties over doelbereiking per stakeholders anders zijn.

Het onderzoek is niet generaliseerbaar wanneer we met de uitkomsten van dit onderzoek ook iets over andere beleidsprocessen willen zeggen. Dit beleidsproces is namelijk zeer specifiek omdat er tal van stakeholders bij betrokken waren.

5. Ontstaansgeschiedenis en doelbereiking Flexwet & stakeholders

Dit hoofdstuk gaat over de doelen van de Flexwet en de particuliere doelen van de stakeholders. We proberen er achter te komen wat de doelstellingen waren en waarom er verschillen in de doelstellingen waren. Hiermee geven we antwoord op de eerste twee deelvragen van het onderzoek. We noemen ze nogmaals.

1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet?
2. Wat waren de verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?

Ook kijken we of de algemene doelen van de Flexwet en de particuliere doelen van de stakeholders zijn bereikt en in hoeverre de doelen zijn bereikt. Hierbij kijken we naar de verschillende percepties van de stakeholders van waaruit naar de Flexwet wordt gekeken. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag vier en vijf. Ook deze noemen we nogmaals.

4. Wat is er terechtgekomen van de doelstellingen?
5. Wat zijn de verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?

Dit hoofdstuk is dus de beschrijvende analyse van het onderzoek terwijl hoofdstuk zes de verklarende analyse is.

In de eerste paragraaf worden de doelstellingen van de Flexwet beschreven. Verder wordt beschreven wat de doelstellingen van de stakeholders waren met de Flexwet. Let er goed op dat hierin een groot verschil zit. De Flexwet had namelijk een aantal doelstellingen maar buiten deze *algemene* doelstellingen van de Flexwet, had ook iedere stakeholder zijn *particuliere* doelstelling. Om verwarring te voorkomen wordt steeds nadrukkelijk vermeld of het gaat om de doelstellingen van de Flexwet of de doelstellingen van de stakeholders.

In de tweede paragraaf wordt beschreven wat de uitkomsten zijn van de doelstellingen die de Flexwet en de stakeholders hadden aangaande de uitzendbureaus en werkgevers.

In de derde paragraaf wordt beschreven wat de uitkomsten zijn van de doelstellingen die de Flexwet en de stakeholders hadden aangaande de uitzendkrachten.

Het verschil tussen de tweede en de derde paragraaf heeft te maken met het feit dat de Flexwet twee hoofddoelstellingen had, namelijk flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners en zekerheid voor uitzendkrachten.

Dit hoofdstuk bevat informatie uit:

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibiliteit en Zekerheid, effecten en doeltreffendheid van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid*. februari 2002
- ABU, “Naar een nieuw evenwicht?” Evaluatie van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid.
- De uitkomsten van de interviews met de stakeholders

Deze informatie wordt door het hele hoofdstuk met elkaar vergeleken door middel van de methode van voortdurende vergelijking. In de tekst komt deze methode tot uitdrukking door stakeholders met dezelfde percepties samen te brengen en hun gedeelde perceptie te beschrijven. Deze gezamenlijke percepties worden vergeleken met de percepties die andere stakeholders hebben. In hoofdstuk vier is deze methode van onderzoek uitgebreider beschreven.

Voor alle duidelijkheid; het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt afgekort als SZW en de Stichting van de Arbeid wordt afgekort als SvdA.

5.1 Doelstellingen en uitkomsten doelstellingen

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de doelstellingen van de Flexwet. Dit zijn de doelstellingen zoals de stakeholders ze omschreven. Voor alle duidelijkheid wijzen we er op dat het hier nog niet gaat om de particuliere doelstellingen van de stakeholders. Pas in subparagraaf 5.1.2 komen de doelstellingen van de stakeholders aan bod. In de laatste subparagraaf wordt een beschrijving gegeven van de doelbereiking. Er wordt vanuit twee punten naar de doelbereiking gekeken, namelijk vanuit de doelstellingen van de Flexwet en vanuit de doelstellingen van de stakeholders. We willen er nogmaals op wijzen dat met “inlener” de organisatie wordt bedoeld die een uitzendkracht inleent van het uitzendbureau.

5.1.1 Doelstellingen Flexwet

Wat waren nu de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet? Deze vraag hebben we aan de stakeholders voorgelegd tijdens de interviews. Uit de interviews met de stakeholders kwamen drie belangrijke visies op de doelstellingen van de Flexwet naar voren. Elke visie werd door meerdere stakeholders gedeeld. Ik zal elke visie puntsgewijs omschrijven.

1. Visie werkgevers-, werknemersorganisaties en SvdA

Deze drie stakeholders kijken eenduidig aan tegen de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet. Deze oorspronkelijke doelstellingen waren volgens hen het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners en het bieden van meer zekerheid voor uitzendkrachten. VNO-NCW omschreef de doelstelling van de Flexwet als volgt: “de Flexwet is als een tweesnijdend zwaard. Uitzendkrachten hadden behoefte aan meer zekerheden en uitzendbureaus aan meer vrijheden. Dit lijkt tegenstrijdig maar het mooie van deze wet is dat er naar balans is gezocht in deze tegenstrijdigheden”.

2. Visie uitzendorganisaties en ABU

Deze stakeholders zien als belangrijkste doelstelling van de Flexwet het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners en het opwaarderen van de reputatie van de uitzendbranche.

De ABU stelt zelfs heel duidelijk dat flexibiliteit wat haar betreft belangrijker is dan zekerheid. Deze mening van de ABU zien we ook heel duidelijk terug in haar evaluatierapport. Hierin geeft zij aan dat de Flexwet mede is bedoeld om de inlener meer flexibiliteit te bieden bij het beëindigen van het dienstverband van uitzendkrachten.

3. Visie SZW

Deze stakeholder noemt het bereiken van een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid de belangrijkste doelstelling van de Flexwet. Wel geven zij aan dat het zwaartepunt van deze doelstelling lag bij het punt “zekerheid”. Volgens SZW moesten met name de onduidelijke en vage contracten van uitzendkrachten aangepakt worden. Ook moesten CAO-partijen meer ruimte krijgen bij de onderhandelingen met de uitzendbranche. Deze mening is goed te verklaren wanneer we kijken naar het volgende.

SZW schreef in 1997 de nota flex en zekerheid over de verslechtering van de positie van flexwerkers en vroeg hierover advies aan de SvdA.

De SvdA maakte op basis van deze nota een advies, dat inhield dat de overheid moest gaan werken aan de verbetering van de positie van uitzendkrachten. Het kabinet vond de punten uit het advies zo belangrijk dat ze er een wet op hebben gemaakt. Het maken van de Flexwet is dus begonnen met de zorg van het SZW over de positie van flexwerkers en uitzendkrachten.

Uiteraard waren ook werkgeversorganisaties betrokken bij de onderhandelingen over de Flexwet. Hierdoor kwam ook het stuk flexibiliteit voor werkgevers aan bod. Hierover volgt meer in het volgende hoofdstuk waarin deze zaken worden verklaard.

5.1.2 Doelstellingen stakeholders

In deze subparagraaf gaat het over de particuliere doelstellingen van de stakeholders, ofwel de doelstellingen die de stakeholders met de Flexwet voor ogen hadden.

Uit de interviews met de stakeholders kwamen ook weer drie belangrijke visies naar voren maar nu op het gebied van de doelstellingen van de stakeholders zelf. Ik zal elke visie weer puntsgewijs omschrijven.

1. Visie Werknemersorganisaties en SZW

Het belangrijkste doel van de werknemersorganisaties was het bieden van meer zekerheid en meer rechten voor uitzendkrachten.

SZW heeft eveneens deze doelstelling waarbij zij tevens aangeeft dat flexibiliteit beter gereguleerd diende te worden.

Letterlijk noemde zij hun doelstelling; “flexibiliteit moest bevorderd worden op een veel meer gereguleerde manier”. Bij verdere navraag in het tweede interview dat heeft plaatsgevonden bedoelt SZW hiermee dat zij af wilde van de onduidelijkheid over wanneer en uitzendkracht een flexibel en wanneer een vast contract had. Tevens bedoelen zij dat pensioenopbouw goed gereguleerd moest worden en dat het wat pensioenopbouw betreft niets moest uitmaken dat een uitzendkracht bij verschillende inleners werkt.

2. Visie SvdA

De doelstelling van de SvdA is dezelfde als de doelstellingen van de Flexwet. Dit was het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners en meer zekerheid voor uitzendkrachten. Letterlijk zei de SvdA: “onze doelstelling luidt hetzelfde zoals de volledige naam in het wetboek en dat is de wet flexibiliteit en zekerheid”.

3. Visie Werkgeversorganisaties, Uitzendorganisaties en ABU

De werkgeversorganisaties hadden als belangrijkste doelstelling het in stand houden van uitzendarbeid. Zij waren het ermee eens dat dit wel op een betere volgens de wet georganiseerde wijze moest. Ook de uitzendorganisaties hadden als doelstelling het in stand houden van uitzendarbeid. Daarbij streefde zij tevens naar opwaardering en maatschappelijke acceptatie van uitzendarbeid. Zelf noemde zij zichzelf “de paria onder de werkgevers”. Hiermee bedoelen zij dat er op een negatieve manier naar uitzendbureaus werd aangekeken waarbij zij gezien werden als “louche koppelbazen”.

De ABU deelt ook de mening dat uitzendarbeid in stand gehouden moest worden. Zij wilde de uitzendbranche zo flexibel mogelijk maken en uitzendarbeid stimuleren.

5.1.3 Uitkomsten van doelstellingen Flexwet

Allereerst vermelden we nu een aantal uitkomstvariabelen waar de Flexwet zich op richt. Deze variabelen zijn afkomstig uit bronnen buiten de stakeholders. Deze bronnen geven tamelijk cijfermatig enkele resultaten weer waarvan het niet zeker is of deze zijn toe te schrijven aan de Flexwet. We vermelden deze variabelen om een beeld te kunnen geven van wat de economische situatie en de situatie op de arbeidsmarkt was sinds de invoering van de Flexwet.

We beginnen met iets wat tijdens de invoering van de Flexwet een sterke rol in de voorafgaande discussie speelde, namelijk de vrees van de vakbeweging. De vakbeweging vreesde dat veel mensen langdurig tot tijdelijke contracten veroordeeld zouden zijn. Dit is niet gebeurd. Van alle werknemers werkt nu 15% op basis van een flexibel contract terwijl dit voor de invoering van de Flexwet 13% was. Dit is dus geen schrikbarende stijging.

Tweederde van de werknemers in Nederland die in 2006 een contract krijgen, hebben een tijdelijk contract. Voor de invoering van de Flexwet was dat 40% (CBS 2006). Dit zou kunnen betekenen dat de doelstelling van de Flexwet om uitzendkrachten meer zekerheid te bieden is behaald. Dit is echter gissen. Het zou ook kunnen betekenen dat een groot gedeelte van de werknemers met een tijdelijk contract na afloop van dat contract hun baan verliezen.

Er blijkt ook veel doorstroom te zijn van tijdelijke contracten naar vaste banen. Ruim 20% van alle werknemers die nu een tijdelijk baan heeft, blijkt in 2005 een vaste baan te hebben. Na 5 jaar heeft van alle werklozen 80% een vaste baan. Dit zou maar de helft zijn als zij tussen door geen tijdelijk werk zouden accepteren. Dit wordt het zogenaamde 'springplank-effect' genoemd (Schellings, 2006). Dit is een goed ondersteunend voorbeeld voor de stakeholders die positief zijn over uitzendwerk. Door acceptatie van tijdelijk werk is de kans op een vaste baan groter.

Volgens het CBS zijn wel veel werknemers na 1999 hun baan kwijtgeraakt. Vergeleken met 1999 is in 2000 het aantal uitzendbanen gedaald met 9000. Per saldo is het aantal flexwerkers tussen 1998 en 2000 gedaald.

Volgens het CBS waren in 2000 ongeveer 530.000 flexwerkers werkzaam. Dit was ongeveer 7,7% van het aantal werkenden. In 1998 bedroeg dit percentage nog 9,8% (CBS, 2006). Echter geeft het CBS niet duidelijk aan waaruit blijkt dat deze cijfers zijn toe te schrijven aan de invoering van de Flexwet.

In de Flexwet was vastgelegd dat 1 juli 1999, dus een half jaar na de invoering van de Flexwet, de uiterste datum is waarop uitzendbureaus personeel dat meerdere jaren in dienst is van het uitzendbureau, in vaste dienst moesten nemen.

De praktijk was echter dat in de loop van juni 1999 veel uitzendkrachten hun ontslag hebben gekregen. De vakbond FNV heeft tegen dit, wat zij noemden "asociale gedrag", heftig geprotesteerd. Een bijkomend nadeel voor de ontslagen uitzendkrachten is dat zij minder kans maken op voortzetting van de werkzaamheden bij hetzelfde bedrijf via andere uitzendbureaus. Dit komt omdat zij sociale zekerheidsrechten hebben opgebouwd die door de nieuwe werkgever over moeten worden genomen. Veel van deze uitzendkrachten kwamen in de WW terecht. (EIROnline-databank, 2000).

De FNV noemde de situatie extra triest omdat begin 1999 de cijfers over de WAO over het jaar 1997 bekend werden gemaakt waaruit bleek dat uitzendkrachten meer dan gemiddeld het geval is in WAO-bestanden terechtkomen. Ruim 14% van de werkenden bestond in dat jaar uit uitzendkrachten terwijl 20% van de WAO'ers in dat jaar uit uitzendkrachten bestond (EIROnline-databank, 2000).

De uitzendbureaus vertegenwoordigd in onder andere de ABU gaven juist aan dat zij "simpel" een bedrijfseconomische afweging moesten maken. Zij stelden dat ze niet zomaar iedereen een vast contract konden geven.

Van de uitzendkrachten waarvan het uitzendbureau de inschatting maakte dat zij in de toekomst niet herplaatsbaar zouden zijn werd het dienstverband beëindigd (EIROnline-databank, 2000).

Zo zien we dat er na de invoering van de Flexwet veel veranderingen waren op de arbeidsmarkt en met name voor wat betreft de uitzendbranche. Nogmaals willen we aangeven dat het te ver gaat om te zeggen dat de Flexwet hier invloed op heeft. Toch zijn deze gegevens niet onbelangrijk omdat het van invloed kan zijn op de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Stakeholders kunnen zich bijvoorbeeld laten beïnvloeden door economische cijfers wanneer zij moeten oordelen over de resultaten van de Flexwet.

We zullen nu bekijken wat de antwoorden zijn van de stakeholders op de vraag wat er van de doelstellingen van de Flexwet is terechtgekomen.

1. CNV en De Unie

Deze stakeholders nemen we bij elkaar omdat hun beantwoording bijna eenduidig is. Op de vraag wat er van de doelstellingen van de Flexwet is terechtgekomen geven ze aan dat de doelstellingen slechts deels zijn gerealiseerd. Zij zien dat er zowel meer flexibiliteit als meer zekerheid is ontstaan. Echter bestaan er volgens hen nog steeds malafide uitzendbureaus.

Het CNV noemde als voorbeeld een uitzendbureau in Den Haag dat jarenlang geen premies voor uitzendkrachten afdroeg. Dit is voor hen de reden dat zij niet kunnen zeggen dat de doelstellingen volledig zijn behaald maar slechts gedeeltelijk.

Anderzijds geven ze aan veel positieve veranderingen waar te nemen. Als voorbeelden noemen zij pensioenopbouw voor uitzendkrachten en het feit dat uitzendkrachten recht op scholing opbouwen naar gelang zij langer voor het uitzendbureau werken.

De Unie noemt ook de maatschappelijke functie van de uitzendbureaus. Deze functie zou versterkt zijn door de Flexwet waarbij jongeren en allochtonen dankzij uitzendbureaus makkelijker aan een baan komen. De Flexwet heeft volgens De Unie de uitzendbureaus een beter imago gegeven waardoor de uitzendbureaus veel jonge mensen en allochtonen en allochtonen aantrekken. Letterlijk zei de unie tijdens het interview: "vroeger schaamde veel allochtonen zich omdat zij uitzendkracht waren. Nu staat er een transparante werkgever achter hen die de zaakjes goed op orde heeft".

2. MKB-Nederland, VNO-NCW en SvdA

Deze drie stakeholders geven aan dat de doelstellingen van de Flexwet zijn behaald. Hierin verschilt het antwoord met dat van de werknemersorganisaties. Deze verschillen in antwoorden zijn te verklaren wanneer we de situatie voor de Flexwet vergelijken met de huidige situatie. Qua flexibiliteit hadden werkgevers voor de Flexwet ook al veel ruimte en dit is na de Flexwet gelijk gebleven of summier toegenomen. Ook voor de Flexwet kon al met diverse tijdelijke uitzendkrachten worden gewerkt. Qua zekerheid was de situatie voor de Flexwet veel slechter dan in de situatie na de Flexwet. Uitzendkrachten bouwden bijvoorbeeld geen pensioen op. Werkgeversorganisaties zien dus voor wat betreft hun belangen weinig veranderingen.

De SvdA is positief omdat zij de veranderingen, die er dankzij de Flexwet zijn, zien als een resultaat van hun advies. Zij geven aan duidelijk te zien dat uitzendkrachten meer rechten hebben gekregen.

Wel moeten we in dit verband aangeven dat er een verschil bestaat wat betreft de interpretatie van het begrip “zekerheid”. De SvdA bedoeld met dit begrip de opbouw van rechten zoals pensioen en scholing. Straks zullen we zien dat andere stakeholders zoals SZW het begrip “zekerheid” associëren met de zekerheid op een vast contract.

3. USG People

USG People zegt dat de uitzendkrachten meer zekerheden hebben gekregen in de zin dat zij pensioen en scholing opbouwen. Wat hen betreft is de doelstelling om uitzendkrachten meer zekerheid te bieden behaald. De doelstelling om werkgevers meer flexibiliteit te bieden is volgens hen niet behaald. Zij wijten dit aan het feit dat er eerst onderhandeld moet worden met CAO-partijen alvorens er beslissingen genomen mogen worden. Ook vinden zij dat de Flexwet de uitzendbureaus en werkgevers niet meer flexibiliteit heeft gegeven nu er meer mogelijkheid is om een uitzendkracht meerdere uitzendcontracten aan te bieden. Voor de Flexwet was dat volgens hen ook al het geval, hetzij op een wat minder door de wet gereguleerde manier.

4. Creyf's

Creyf's ziet wat zij noemden nog steeds veel “vrijheid en blijheid” voor werkgevers en uitzendbureaus. Als voorbeeld noemden zij het fasensysteem. Voor invoering van de Flexwet werkte uitzendkrachten in fases. Na een bepaalde fase kon de uitzendkracht zonder consequenties voor het uitzendbureau of de inlener worden ontslagen. Dit is volgens Creyf's na invoering van de Flexwet nog steeds aan de orde. Wat betreft zekerheden is er volgens hen dus niks veranderd, behalve het recht op pensioen en scholing.

5. SZW en de ABU

SZW en de ABU zeggen dat de flexibiliteit voor werkgevers is verbeterd, maar niet dat er ook meer zekerheid voor de uitzendkrachten is ontstaan. Ook hier blijkt uit navraag in de tweede interviewronde dat zij het begrip zekerheid verschillend interpreteren. Zekerheid zien zij als de kans voor een uitzendkracht op een vaste baan. Wel zien zij grote toename van zekerheid voor wat betreft de rechten op pensioen en scholing en het grotendeels verdwijnen van vage en onduidelijke contracten.

6. Algemeen

Geen van de respondenten is het eens met de stelling dat de Flexwet een grote mislukking is. Ondanks dat ze niet allemaal aangeven dat de doelstellingen voor honderd procent zijn behaald zien ze allemaal de voordelen van de Flexwet.

5.2 Doelbereiking van uitzendbureaus en inleners

Een van de hoofddoelstellingen van de Flexwet is het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en werkgevers. In deze paragraaf gaan we nader in op deze sector. Deze paragraaf bestaat uit twee subparagrafen. De eerste paragraaf behandelt de doelbereiking voor uitzendbureaus en de tweede de doelbereiking voor inleners. Nogmaals wijzen we er op dat inleners bedrijven zijn die uitzendkrachten inhuren via het uitzendbureau. Juridisch gezien is het uitzendbureau de werkgever.

5.2.1 Resultaten voor uitzendbureaus

We beginnen deze subparagraaf met het geven van enkele cijfers ten aanzien van ontwikkelingen en gebeurtenissen in de uitzendbranche. Deze ontwikkelingen en gebeurtenissen speelden nadat de Flexwet was ingevoerd. Hierdoor krijgen we een goed beeld van de economische situatie en de situatie op de arbeidsmarkt voor uitzendkrachten.

Aan het einde van het jaar 2000, dus 2 jaar na de invoering van de Flexwet, bleek al snel uit cijfers van het CBS dat er sprake was van een daling van het aantal uitzenduren. In totaal hadden uitzendkrachten in dat jaar 364 miljoen uren gewerkt wat overeen komt met bijna 175 duizend voltijdbanen. In vergelijking met 1999 betekende dat een daling van rond de 9000 banen.

Als we deze gegevens nader bekijken dan valt op te merken dat in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Flexwet het aantal uren voor de duur van de opdracht een daling vertoonde terwijl bij de uitzenduren in vaste dienst of gedetacheerd er sprake was van een groei (CBS, 2001).

Sinds 2001 werd het pas echt duidelijk dat de uitzendbranche te maken had met een verlies aan uitzenduren. Van omzetverlies was echter niet direct sprake. Meer uitzendkrachten stroomden namelijk dankzij de Flexwet door naar beter betaalde banen. Hierdoor genereerden zij extra omzet.

Vanaf kwartaal 3 van het jaar 2002 daalde echter ook de omzet. Het laagste niveau was in het eerste kwartaal van 2004. Dit lijkt echter voornamelijk te wijten aan de laagconjunctuur. De arbeidsvraag daalt waardoor de werkloosheid stijgt (CBS, 2004).

In het derde kwartaal van het jaar 2004 was er voor het eerst weer sprake van andere signalen (zie figuur 6) Het aantal uitzenduren steeg weer en lag zelfs 8% hoger dan in hetzelfde kwartaal het jaar ervoor het geval was. Economen schrijven dit toe aan de eerste tekenen dat de economie weer opleeft (CBS, 2005).

Naast ontwikkelingen ten aanzien van het aantal uitzenduren waren er ook ontwikkelingen ten aanzien van vacatures.

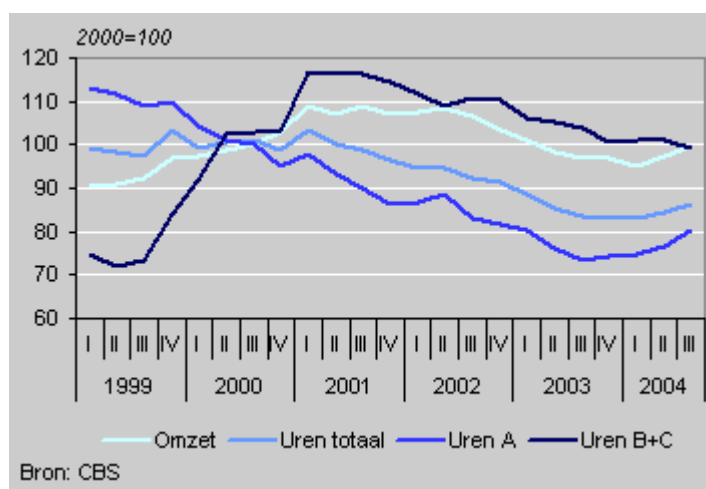
Het aantal openstaande vacatures was in 2004 met een aantal van 125 duizend 3 duizend stuks meer dan in 2003. Zowel het aantal uitzenduren als de omzetten namen toe.

Deze ontwikkeling had voornamelijk te maken met de stijging van het aantal gewerkte uitzenduren voor projecten voor bepaalde tijd oftewel de situatie waarbij uitzendkrachten werken zonder een vast dienstverband bij het uitzendbureau.

Voornamelijk de groei van het aantal gewerkte uren in de technische en de industriële sector was de reden voor deze groei.

Het aantal uitzenduren van uitzendkrachten met een vast dienstverband nam echter nog wel af (CBS, 2005).

Figuur 7. Omzet en aantal uren uitzendbureaus



We zullen deze cijfers en gegevens over ontwikkelingen later nog gebruiken om een goed beeld te geven van de economische situatie waarin de Flexwet zijn werking moest doen. We geven geen aanvullende verklaring voor de cijfers.

In de tweede helft van deze subparagraaf gaan we kijken wat de stakeholders vinden van de doelbereiking voor wat betreft de uitzendbureaus. Heeft de Flexwet voor uitzendbureaus en inleners meer flexibiliteit gebracht?

We beginnen met de werknemersorganisaties. Het CNV merkt hierover op dat uitzendbureaus dankzij de Flexwet ongelimiteerd uitzendkrachten kunnen uitzenden. Dit zien zij als voordeel voor de uitzendbureaus. Met ongelimiteerd bedoelen zij dat het uitzendbureau niet gebonden is aan een maximale uitzendtermijn van 1 jaar maar dankzij de Flexwet twee en een half keer zolang een uitzendkracht mogen uitzenden. De Unie ziet dit voordeel ook. Verder vermeld zij erbij dat de upgrading van de uitzendbranche ook een groot voordeel is voor de uitzendbureaus. Let op dat dit ook één van de doelstellingen was die De Unie met de Flexwet voor ogen had. De Unie kijkt dus niet zo zeer vanuit commercieel oogpunt naar de Flexwet. Ook spreken zij in de volgende paragraaf over het voordeel voor minderheden op de arbeidsmarkt. Deze groep krijgt volgens hen dankzij de Flexwet meer kans op een baan dan voor de invoering van de Flexwet.

De uitzendorganisaties kijken juist wel vanuit commercieel oogpunt naar doelbereiking. Zij vertelden ons dat ze dankzij de Flexwet meer diensten en meer kwaliteit naar hun klanten kunnen bieden.

Ook SZW hebben we gevraagd naar hun visie op doelbereiking voor de uitzendbranche. SZW geeft echter aan dat zij het moeilijk vindt om aan te geven wat de resultaten van de Flexwet voor de uitzendbureaus zijn. Zij wachten naar eigen zeggen liever op de uitkomsten van het nieuwe evaluatierapport dat binnenkort uitkomt.

Het evaluatierapport van de ABU is daarentegen erg duidelijk over de resultaten van de Flexwet voor de uitzendbureaus. Dit rapport geeft aan dat het uitzendbureau veel meer een volwaardige werkgever is geworden dankzij de Flexwet. Dit is vooral dankzij het fasensysteem waarbij de uitzendkracht het recht op scholing en pensioen opbouwt via het uitzendbureau en niet via de inlener. Als minpunt van de Flexwet noemt de ABU de kostenstijgingen voor uitzendbureaus. Uit het interview blijkt dat SZW van mening is dat de kostenstijging niet aan de Flexwet valt toe te schrijven. Dit is echter tegenstrijdig met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van SZW. Dit onderzoek toont aan dat de Flexwet en de beide uitzend-CAO's voor werkgevers en uitzendbureaus tot hogere kosten hebben geleid. Dit komt volgens het onderzoek door het zorgvuldiger contracteren en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

De uitzendbureaus spreken over een kostenstijging van 13 procent sinds de invoering van de Flexwet. Ook heeft de Flexwet volgens het onderzoek van de ABU tot een stijging van de administratieve lasten geleid omdat uitzendbureaus diverse zaken moeten regelen en financieren om de pensioenafdrachten en scholingen te verzorgen.

We kunnen vaststellen dat de Flexwet voor de uitzendbranche overwegend positieve resultaten geeft. Het imago is verbeterd en van flexibiliteit is nog steeds sprake. De hoge kosten lijken echter een minpunt te zijn, hoewel het niet geheel duidelijk is of dit aan de Flexwet valt toe te schrijven.

5.2.2 Resultaten flexibiliteit voor inleners

Niet alleen de uitzendbureaus moesten meer flexibiliteit krijgen door middel van de Flexwet. Ook de inleners, bedrijven die uitzendkrachten van uitzendbureaus inhuren, moesten meer flexibiliteit krijgen in hun mogelijkheden om gebruik te maken van uitzendkrachten.

Uit de interviews met de stakeholders blijkt dat behalve USG People, allen vinden dat de Flexwet meer flexibiliteit voor inleners heeft gebracht. Waarom zijn de stakeholders afwijkend in hun mening? USG People zegt letterlijk; “voor de invoering van de Flexwet konden inleners ook al flexibel met uitzendkrachten omgaan. Het verschil is dat dankzij de Flexwet alles netter is geregeld”. Zij bedoelen hiermee dat zij niet merken dat inleners nu makkelijker, sneller of meer gebruik kunnen maken van uitzendkrachten. De contracten die uitzendkrachten nu krijgen zijn wel duidelijker en geven nu helder aan wat hun rechten zijn.

In de beantwoording van de vraag over flexibiliteit bleek SZW een kritische houding te hebben. Zij gaven aan dat “flexibiliteit” geen doel op zich was. De doelstelling was volgens SZW een goede verhouding tussen flexibiliteit en zekerheid maar zij geven aan dat zekerheid de belangrijkste van de twee was. Daarnaast toont het evaluatieonderzoek van SZW aan dat werkgevers die gebruik kunnen maken van tijdelijke contracten, hier optimaal gebruik van willen maken. Dit is te zien aan de populariteit van de driejaren contracten. Toch blijken de meeste inleners er de voorkeur aan te geven flexibiliteit binnen hun organisatie te realiseren door hun vaste personeel flexibel in te zetten door middel van overwerk en wisselende arbeidstijden. Dit laatste is overigens niet alleen een conclusie uit het evaluatieonderzoek van SZW maar blijkt ook uit het evaluatieonderzoek van de ABU. Volgens de ABU wordt in tijden van laagconjunctuur en een overvloed aan arbeidsaanbod, uitzendarbeid als eerste afgestoten. Deze flexibiliteit wordt dan zoveel mogelijk vervangen door interne flexibiliteit zoals overwerk en werken in ploegendienst. Verder blijkt uit het evaluatieonderzoek van de ABU dat inleners de periode waarin een uitzendkracht via het uitzendbureau in dienst genomen kan worden voornamelijk te benutten als proefperiode.

Tot nu toe hebben we in deze subparagraaf gesproken over de mogelijkheden voor inleners om flexibeler met uitzendkrachten om te gaan. Opvallend is dat het evaluatieonderzoek van de ABU aantoont dat bedrijven en sectoren slechts op beperkte schaal gebruik maken van de mogelijkheid om in de CAO meer interne flexibiliteit af te spreken. Wel verwacht de ABU dat dit in de toekomst meer gaat gebeuren en pleit daarom voor het toegankelijker maken van de ABU-CAO. Hiermee bedoelen zij dat in CAO's ruimte gecreëerd moet worden om bij uitzendkrachten van de CAO af te wijken en de uitzend-CAO te hanteren.

Volgens de ABU komt anders de concurrentiepositie van de uitzendbranche in gevaar. Uitzendbureaus kunnen op basis van de andere CAO minder makkelijk eigen afspraken met uitzendkrachten maken maar moeten zich confirmeren aan de CAO van de branche waarin de uitzendkracht werkzaam is.

Deze paragraaf kunnen we kort samenvatten. We zien veel veranderingen na de invoering van de Flexwet ten aanzien van uitzenduren, omzet de uitzendbranche etc. echter is het niet hard te maken dat de Flexwet hier de oorzaak van is. Wel geeft het een goed beeld van de situatie op de arbeidsmarkt voor uitzendkrachten.

Verder zien we dat het imago van de uitzendbranche dankzij de Flexwet is verbeterd en dat uitzendbureaus en inleners meer flexibiliteit hebben gekregen voor wat betreft de termijn waarop gebruik kan worden gemaakt van een uitzendkracht. Het imago is met name verbeterd vanwege het feit dat contracten voor uitzendkrachten meer duidelijkheid geven over de rechten van de uitzendkrachten. Bij inleners zien we dat flexibiliteit nog vaak intern, zonder gebruik te maken van uitzendkrachten, wordt geregeld. Wel valt er een kritische kanttekening te plaatsen bij het begrip flexibiliteit. Dit is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de uitzend-CAO waardoor uitzendbureaus afhankelijk zijn van de regels uit de CAO van de inlener. De uitzendbureaus vinden dit veelal een beperking in hun flexibiliteit.

In de volgende paragraaf gaan we kijken wat er terecht is gekomen van de doelstellingen ten aanzien van de uitzendkrachten.

5.3 Doelbereiking voor uitzendkrachten

Naast het bieden van meer flexibiliteit is de andere hoofddoelstellingen van de Flexwet het bieden van meer zekerheid en meer rechten voor uitzendkrachten. Uit de interviews met de stakeholders blijkt dat zij alle vinden dat de rechtspositie van uitzendkrachten is verbeterd dankzij de Flexwet.

Het meest gehoorde argument voor deze uitspraak is dat de uitzendkracht meer rechten opbouwt wanneer hij langer werkt. Ook het feit dat na een bepaalde periode werken pensioen en recht op scholing wordt opgebouwd is een veel gehoord argument. De SvdA noemt het zelfs een upgradering van de uitzendkracht.

Echter zijn er wel nuances aan te brengen in de positieve geluiden die de stakeholders laten horen. Daarom gaan we per stakeholder deze nuances benoemen om op deze wijze een duidelijk beeld te krijgen van hoe zij tegen de doelbereiking aankijken.

Wanneer twee of meer stakeholders dezelfde visie op doelbereiking hebben worden deze visies samengevoegd. Verder worden de antwoorden van de verschillende stakeholders voortdurend met elkaar vergeleken.

1. SZW

SZW beantwoordt de vraag of de doelstellingen van de Flexwet zijn behaald niet direct positief. Zij geven aan dat er weliswaar meer rechten zijn gecreëerd voor uitzendkrachten, maar dat de bekendheid onder de uitzendkrachten wat betreft hun rechten gering is. Dit blijkt uit het evaluatierapport van SZW. Met name uitzendkrachten in fase 1 en 2 blijken nauwelijks op de hoogte te zijn van hun rechten. Slechts de helft van de uitzendkrachten wordt door het uitzendbureau geïnformeerd over de fase waarin zij verkeren. Dit leidt er zelfs toe dat de meeste uitzendkrachten die onvrijwillig stoppen met werken, dus werkloos worden, geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Ook hier is weer de belangrijkste reden dat het uitzendbureau de uitzendkracht niet informeert over de mogelijkheden.

Het rapport van SZW geeft wel aan dat de begrenzing van de mogelijkheden om tijdelijke contracten te verlengen een goede uitwerking heeft gehad omdat duidelijk te zien is dat er een stijging is van het aantal omzettingen van tijdelijke contracten in vaste contracten. Toch is het volgens SZW niet zo dat de uitzendkracht automatisch na een uitzendcontract een vast contract krijgt bij de inlener.

2. ABU en werkgeversorganisaties

De werkgeversorganisaties en de ABU noemen de resultaten voor uitzendkrachten positief. Hierbij wijzen zij op de opbouw van pensioen, het recht op scholing en de mogelijkheid op een vast contract na een bepaalde periode. Ook toont het evaluatieonderzoek van de ABU aan dat de vooruitzichten van uitzendkrachten op een vaste baan bij de werkgever vanaf 1998 met ruim 40 procent is gestegen. Dit is flink hoger dan in voorgaande jaren het geval was.

Het evaluatierapport stelt tevens vast dat uitzendkrachten meer rechtszekerheid hebben en dat duidelijker is geregeld wanneer er recht op werk en inkomen bestaat. Dit schrijft de ABU toe aan het fasenmodel waarbij uitzendkrachten recht hebben op scholing, pensioen en een tijdelijk vast contract. Wel pleit de ABU ervoor om dit fasensysteem te vereenvoudigen omdat dit een positieve uitwerking zou hebben op het aanbod van uitzendkrachten zodat er dan meer duidelijkheid bestaat over welke arbeidsvoorwaarden er wanneer van toepassing zijn.

Ook uit onderzoek van het CBS dat in 2000 is uitgevoerd bleek dat arbeidscontracten duidelijker waren geworden dan voor invoering van de Flexwet het geval was. Echter bleek slechts een kwart van de flexwerkers van mening te zijn dat door de komst van de Flexwet hun rechtspositie verbeterd was (CBS, 2006).

3. Werknemersorganisaties

De werknemersorganisaties zijn minder eenduidig in hun reactie op de vraag wat de resultaten van de Flexwet voor uitzendkrachten zijn. Het CNV is blij met de duidelijkheid die de Flexwet voor uitzendkrachten heeft gebracht, maar vindt dat uitzendkrachten nog steeds te lang op uitzendbasis moeten werken. De Unie kijkt meer naar de maatschappelijke functie van uitzendbureaus en minder naar de opgebouwde rechten. Zij stelt dat de Flexwet meer zekerheid heeft gebracht en meer kans op een baan voor bepaalde zwakkere groepen in de samenleving zoals allochtonen en gehandicapten.

4. Uitzendorganisaties

De uitzendorganisaties noemen niet zozeer de opbouw van bepaalde rechten voor uitzendkrachten als positief punt maar meer de mogelijkheid op een baan. Door de flexibiliteit van werkgevers kunnen uitzendkrachten zich goed op de arbeidsmarkt oriënteren waardoor een baan makkelijker wordt verkregen, zo redeneert men.

5. SZW

SZW blijkt vooral content te zijn met het feit dat uitzendkrachten niet aan de grillen van werkgevers of uitzendbureaus zijn overgeleverd maar dat CAO-partijen de rechten van de uitzendkrachten bewaken. Deze mening wordt absoluut niet door de ABU gedeeld. Letterlijk zegt men; “je kan als werkgever niet vrij met de werknemer over het loon onderhandelen”. De ABU bedoeld hiermee dat het uitzendbureau de lonen uit de CAO van de inlener moet volgen waardoor het uitzendbureau niet samen met haar werknemer, de uitzendkracht, een loon kan afspreken.

Het evaluatierapport van SZW zegt dat het rechtsvermoeden vooral een preventieve werking heeft gehad, in de vorm van beter geformuleerde contractvormen. Dit blijkt ook uit het feit dat er volgens het onderzoek nauwelijks sprake is geweest van een beroep op rechtsvermoeden (10%) dankzij de Flexwet. Het rechtsvermoeden houdt in dat er onbedoeld sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een uitzendkracht heeft bijvoorbeeld langer op uitzendbasis gewerkt dan volgens de Flexwet is toegestaan. De uitzendkracht heeft hiermee recht op een contract voor onbepaalde tijd. Vage en onduidelijke contracten blijken echter met de komst van de Flexwet grotendeels te zijn verdwenen.

5.4 Samenvatting

We beginnen deze paragraaf met een korte samenvatting van de doelstellingen van de stakeholders.

Per stakeholder wordt hieronder de doelstelling(en) beschreven met daarbij de verklaring ervan:

- **Werknemersorganisaties:**
 - Meer zekerheid en duidelijkheid voor uitzendkrachten ten aanzien van rechten en contracten
 - Betere arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten en betere regulering uitzendwerk

De werknemersorganisaties behartigen belangen van werknemers. Van een groep van die werknemers, namelijk de uitzendkrachten, waren de belangen ondergeschoven. De werknemersorganisaties hebben de informatie over de misstanden in de uitzendbranche gebruikt om deze belangen in het beleidsproces zwaar mee te laten wegen.

- **Werkgeversorganisaties:**

- Het in stand houden en opwaarderen van uitzendwerk en de beperking ervan tegen gaan
- Vage en onduidelijke contracten tegengaan zonder uitzendformule laten verdwijnen

De werkgeversorganisaties waren vanzelfsprekend voorstander van het in stand houden van het uitzendwerk. Zij begrepen echter heel goed dat dit alleen kon als er een opwaardering plaats vond van dit uitzendwerk en wanneer er een eind gemaakt zou worden aan vage en onduidelijke uitzendcontracten. Hierin kwamen zij SWZ in haar doelstellingen tegemoet.

- **Uitzendorganisaties**

- Flexibiliteit uitzendarbeid handhaven en wettelijk verankeren
- Creëren maatschappelijke acceptatie van uitzendarbeid

De uitzendbureaus voelden goed aan dat het van groot belang was voor het voortbestaan van de uitzendbranche om maatschappelijke acceptatie te verkrijgen en af te komen van het negatieve imago. Hun belangrijkste doelstelling was het handhaven van de branche door te voldoen aan de wensen van met name SZW.

- **Stichting van de Arbeid**

- Meer rechten en zekerheid voor uitzendkrachten
- Kabinet overtuigen dat uitzendarbeid zinvol is en meer flexibiliteit voor werkgevers

De doelstelling van de Svda valt eenvoudig te verklaren. Zij maakte een advies aan het kabinet op basis van de nota van SZW. Deze nota beschreef de louche sfeer waarin uitzendarbeid verricht werd. Wel zag de Svda in dat uitzendkrachten niet meer zekerheid geboden kunnen worden zonder de uitzendbureaus en werkgevers tegemoet te komen. Meer flexibiliteit werd onderdeel van hun doelstelling.

- **Ministerie Sociale Zaken & Werkgelegenheid**

- Flexibiliteit voor werkgevers bevorderen op gereguleerde manier waarbij uitzendkrachten meer zekerheid en rechten krijgen

De doelstelling van SZW was meer zekerheid bieden aan uitzendkrachten. De situatie was voor de Flexwet niet sociaal en daar moest duidelijk iets aan gebeuren.

- **ABU**

- Meer flexibiliteit voor werkgevers
- Uitzendkrachten langer aan uitzendbureau binden door uitzendperiode te verlengen

De ABU behartigt de belangen van de uitzendbureaus. In het beleidsproces hamerden zij constant op deze belangen. Hun bestaansrecht was dus onderdeel van hun doelstellingen.

In dit hoofdstuk zien we dat er inmiddels veel bekend is over de doelbereiking van de Flexwet. Al deze informatie moet ons dichterbij de beantwoording van de probleemstelling brengen. Daarom gaan we in deze paragraaf kijken wat alle informatie ons leert. We zullen dit doen per deelvraag die gesteld is in paragraaf 1.2. De derde en zesde deelvraag komen in hoofdstuk zes aanbod.

1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet?

De oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet waren volgens de meeste stakeholders het bieden van meer flexibiliteit voor werkgevers en inleners en het bieden van meer zekerheid voor uitzendkrachten. De uitzendorganisaties en de ABU leggen het zwaartepunt op "flexibiliteit". Volgens hen is dit de hoofddoelstelling van de Flexwet. SZW legt het zwaartepunt juist andersom, namelijk op "zekerheid".

2. Wat waren de verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?

Let er ook hier weer goed op dat het gaat om de doelstellingen van de stakeholders zelf. Dit is wat anders dan wat volgens de stakeholders de doelstelling van de Flexwet zijn.

De werknemersorganisaties en SZW hadden als particuliere doelstelling het bieden van meer zekerheid en rechten voor uitzendkrachten. De werkgeversorganisaties, uitzendorganisaties en de ABU hadden als doelstelling het in stand houden van uitzendarbeid.

Dit leert ons dat de belangen die elke stakeholder behartigt terug te vinden zijn in de eigen doelstelling. In hoofdstuk zes gaan we hier dieper op in. Als laatste hebben we nog de SvdA. Deze stakeholder blijkt geen verschil te constateren wanneer het gaat om hun visie op de doelstelling van de Flexwet en hun particuliere doelstelling met de Flexwet. Hun doelstelling was dan ook het bieden van meer flexibiliteit en meer zekerheid.

Het belangrijkste wat we tot nu toe kunnen leren over het *waarom* van de doelstellingen is dat particuliere belangen een sterke rol speelden. Een goed voorbeeld is het belang van de ABU. De ABU behartigt de belangen van de uitzendorganisaties en niet van de uitzendkrachten. Daarom was de particuliere doelstelling van de ABU het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendorganisaties.

4/5. Wat is er terechtgekomen van de doelstellingen en wat zijn de verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking

Uit de cijfers uit subparagraaf 5.1.3 kunnen we leren dat de Flexwet geen schokkende veranderingen heeft gebracht in het aantal mensen met een uitzendcontract. Wel zien we dat veel meer uitzendkrachten een vast contract bij de inlener krijgen nadat zij eerst op uitzendbasis hebben gewerkt. Dit toont aan dat de Flexwet er voor heeft gezorgd dat uitzendkrachten niet ongelimiteerd meer met tijdelijke uitzendkrachten hoefde te werken maar na verloop van tijd meer zekerheid kregen. Hiermee zouden we kunnen zeggen dat deze informatie aantoont dat de Flexwet meer zekerheid heeft gebracht. Toch zien we dat we dit niet zomaar zo kunnen stellen. Het blijkt namelijk ook weer dat veel uitzendkrachten die voor de Flexwet werkte, ontslagen werden na invoering van de Flexwet. Volgens de uitzendorganisaties was dit omdat deze groep vanwege de Flexwet recht zo krijgen op een vast contract in plaats van een uitzendcontract.

Naast de cijfers hebben we ook de informatie die de stakeholders ons zelf gaven. Deze informatie gaat over de doelbereiking van de doelstellingen van de Flexwet en nog niet over de doelbereiking van de doelstellingen van de stakeholders.

De stakeholders kijken op verschillende manieren aan tegen de doelbereiking van de Flexwet. De werknemersorganisaties noemen de Flexwet deels geslaagd en de werkgeversorganisaties en de SvdA geheel geslaagd.

Als we goed kijken, is er weinig verschil in beide visies. Het enige waarom de werknemersorganisaties de Flexwet niet geheel geslaagd vinden is omdat er volgens hun nog steeds malafide uitzendbureaus zijn die de Flexwet niet toepassen. We kunnen hieruit leren dat dit te maken heeft met het feit dat de Flexwet voor de werknemersorganisaties meer urgentie had dan voor de werkgeversorganisaties. De werkgevers hadden al veel flexibiliteit en daar is door de Flexwet niet veel verandering in gekomen. Werknemers (uitzendkrachten) zien wel veel veranderingen. Uit de antwoorden van de uitzendorganisaties blijkt dat ze weinig veranderingen zien behalve dat uitzendkrachten meer zekerheden en rechten opbouwen. Opvallend is dat de ABU en SZW hier tegenovergesteld over denken. Dit komt omdat het begrip "zekerheid" verschillend wordt geïnterpreteerd. Wanneer we het begrip "zekerheid" interpreteren als recht op pensioen en scholing, dan zijn de stakeholders positief. Wanneer het echter gaat over kansen op een vaste baan en contractzekerheid, dan zijn de stakeholders minder positief of zien zij geen veranderingen door de Flexwet.

Er is niet alleen gekeken naar de resultaten van de Flexwet maar ook naar de uitwerkingen van de Flexwet op de uitzendbureaus, de inleners en de uitzendkrachten.

Als we de resultaten voor de uitzendbranche bekijken, dan valt op dat na invoering van de Flexwet het aantal uitzenduren daalde. Echter lukt het niet om dit aan de Flexwet toe te schrijven. Economen verschillen namelijk van mening of het met de economische conjuncturele cyclus of met de Flexwet heeft te maken.

Wanneer we kijken naar de antwoorden die de stakeholders geven op de vraag wat het resultaat van de Flexwet op de uitzendorganisaties is, dan zien we overwegend positieve antwoorden. Het belangrijkste antwoord is dat de Flexwet heeft gezorgd voor een opwaardering van de uitzendbranche en dat het negatieve beeld over uitzendbureaus is verdwenen. Als minpunt wordt wel met name door de ABU gesproken over de kostenstijging voor uitzendbureaus vanwege de Flexwet.

Nadat we naar de uitzendbureaus hadden gekeken kwamen we terecht bij de inleners. Als geheugensteuntje noemen we hier nogmaals dat inleners de bedrijven zijn die uitzendkrachten inhuren van het uitzendbureau. Volgens de stakeholders kunnen inleners dankzij de Flexwet flexibeler uitzendkrachten inhuren.

Men is overwegend positief over het fasensysteem waarbij uitzendkrachten langere tijd flexibel zijn in te zetten. USG people was als enige niet van mening dat de Flexwet meer flexibiliteit heeft gebracht omdat voor de Flexwet ook al flexibel met uitzendkrachten kon worden omgegaan.

We kunnen hieruit leren dat de wijze waarop de Flexwet en haar doelstellingen worden geïnterpreteerd bepalend zijn voor het beeld aangaande doelbereiking. Dit zal ik verduidelijken met een kort voorbeeld. Wanneer je als stakeholder verwacht dat “flexibiliteit” inhoudt dat een uitzendkracht vaker en langer op basis van een tijdelijk uitzendcontract kan worden ingezet, dan is het beeld over doelbereiking waarschijnlijk negatief. Wanneer de stakeholder verwacht dat “flexibiliteit” inhoudt dat er qua inleentermijn en hoeveelheid contracten niks verandert behalve dat de flexibele inzet van uitzendkrachten “legaal” en zonder vage contracten plaatsvindt, zal het beeld over doelbereiking positiever zijn.

Als laatste kijken we nog naar de doelbereiking voor de uitzendkrachten. SZW is niet positief omdat veel uitzendkrachten niet afweten van de rechten die zij dankzij de Flexwet hebben. Wel zijn zij blij dat de CAO-partijen de rechten van uitzendkrachten bewaken. De ABU en de werkgeversorganisaties zijn wel positief omdat uitzendkrachten nu meer rechten hebben en met duidelijke contracten werken. De werknemersorganisaties delen deze mening weliswaar maar vinden dat de uitzendkracht nog steeds te lang op uitzendbasis moet werken, waardoor het begrip “zekerheid” volgens hen niet helemaal opgaat. Hier kunnen we uit leren dat beantwoording op de vragen over doelbereiking afhangt van de wijze waarop de stakeholder tegen de resultaten aankijkt en de belangen die de stakeholder behartigt. Een goed voorbeeld is mening van de uitzendorganisaties over doelbereiking voor de uitzendkrachten. Zij noemen de opbouw van rechten niet zozeer een positief punt maar meer de mogelijkheid op een vaste baan wanneer een uitzendkracht eerst op uitzendbasis werkt.

Naast alle conclusies is de belangrijkste conclusie die uit dit hoofdstuk kan worden getrokken, dat de mening van de stakeholders over doelen en doelbereiking voornamelijk afhankelijk is van hun percepties en belangen. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in.

6. Verklaring doelstellingen, verschillen doelstellingen en doelbereiking

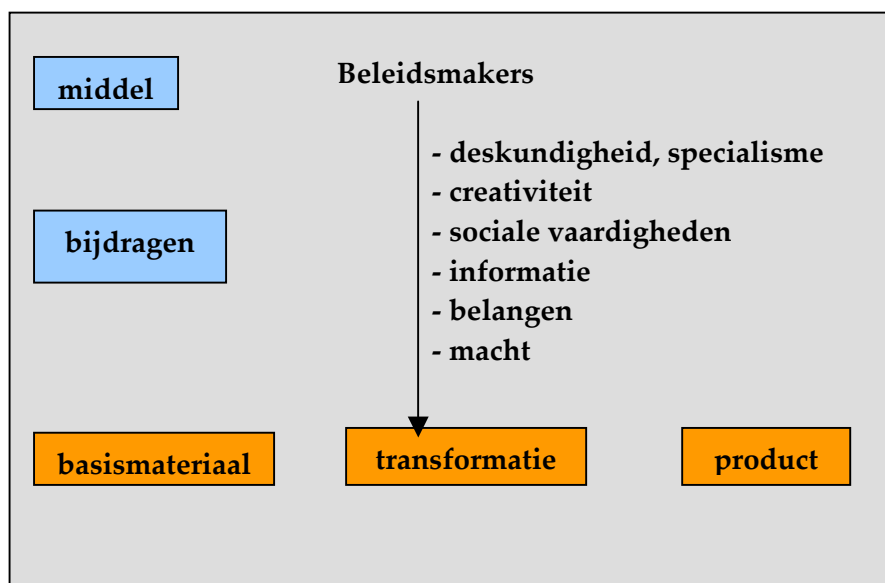
In hoofdstuk vijf zijn de uitkomsten en bevindingen van mijn onderzoek weergegeven. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de verklaring van de verschillen die er zijn tussen de percepties van de stakeholders. Hieruit komen de antwoorden op de derde en zesde deelvraag. Deze twee deelvragen worden noemen we nogmaals.

3. Waarom waren er verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?
6. Waarom zijn er verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?

Hierbij hanteren we twee belangrijke figuren uit hoofdstuk twee, te weten figuur 1 (schets van het beleidsvormingsproces) van pagina 10 en figuur 2 (Beleidsproblemen en hun oorzaken) van pagina 12. Met behulp van de eerste figuur zullen we verklaren hoe de Flexwet, haar doelstellingen en de doelstellingen van de individuele stakeholders tot stand zijn gekomen. Met behulp van de tweede figuur proberen we een verklaring te geven waarom er verschillen bestaan tussen de algemene doelstellingen van de Flexwet en de particuliere doelstellingen van de stakeholders en waarom er verschillen bestaan tussen particuliere doelstellingen van de stakeholders onderling.

6.1 Verklaring van doelstellingen van Flexwet en stakeholders

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden dienen we eerst te verklaren hoe de Flexwet en haar doelstellingen tot stand zijn gekomen. Naast de doelstellingen van de Flexwet hadden de betrokken stakeholders ook particuliere doelstellingen met de Flexwet. Ook hiervan zullen we verklaren hoe deze tot stand zijn gekomen. We hebben ervoor gekozen om deze paragraaf in twee subparagrafen te verdelen waarbij in de eerste subparagraaf de doelstellingen van de Flexwet verklaard worden en in de tweede subparagraaf de doelstellingen van de stakeholders. Hiervoor gebruiken we de schets van het beleidsvormingsproces van Van de Graaf en Hoppe (1996). Voor het gemak hebben we deze figuur nogmaals weergegeven.



(Bron: Van de Graaf & Hoppe, 1996 pag. 55)

6.1.1 Verklaring van doelstellingen van Flexwet

De doelstellingen van de Flexwet waren meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en werkgevers en meer zekerheid en rechten voor uitzendkrachten. Voor de invoering van de Flexwet was de situatie in de uitzendbranche niet zo positief. Het maatschappelijke beeld van de uitzendbranche was dat er veel "gerommeld" werd met vage en onduidelijke contracten en dat uitzendkrachten soms jarenlang op uitzendbasis werkten zonder dat er rechten werden opgebouwd en zonder dat er enige zekerheid op een vast contract werd geboden. SZW luidde om die reden de noodklok. Eerder in dit onderzoek is al beschreven hoe de Flexwet tot stand is gekomen. Om de doelstellingen van de Flexwet goed te kunnen verklaren wordt dit nu nog even kort beschreven: In 1997 schreef SZW de nota flex en zekerheid en vroegen hierover advies aan de SvdA. De SvdA maakte op basis van deze nota een advies aan het kabinet om verandering in de situatie te brengen. Het kabinet vond de punten uit het advies zo belangrijk en is begonnen hier wetgeving voor te maken waarbij de stakeholders betrokken werden.

In de tweede interviewronde is aan SZW gevraagd hoe zij hun eigen machtspositie zien bij de totstandkoming van de Flexwet. Zij gaven aan dat zonder hun inbreng de Flexwet op dat moment niet tot stand zou zijn gekomen. De andere betrokken stakeholders kwamen pas in actie toen SZW zich hard ging maken voor wetgeving. We kunnen SZW daarom als initiator van de Flexwet beschouwen.

Als we hier figuur 1 bij nemen, dan zien we dat de bijdrage van SZW de grootste rol speelde bij het ontstaan van het beleidsvormingsproces.

De bijdragen van SZW zijn specialisme en belangen. SZW is gespecialiseerd in het maken van beleid ten aanzien van werkgelegenheidsvraagstukken. Daarbij behartigen zij de belangen van zowel werkgevers als werknemers.

SZW gaf in de tweede interviewronde tevens aan dat vlak voor 1999 het poldermodel belangrijk was. Daarom werden ook de leiders van de werkgevers- en werknemersorganisaties afgevaardigd. Bijna gelijktijdig kwamen ook de topmannen van de uitzendorganisaties aan de "onderhandelingstafel". Dit betekent dat het beleidsproces beïnvloed werd door diverse stakeholders met ieder hun particuliere doelstellingen waardoor de Flexwet een compromis werd tussen doelstellingen.

We gaven zojuist aan dat de bijdrage van "specialisme" en "belangen" van SZW het beleidsproces heeft beïnvloed. SZW gaf in het tweede gesprek aan dat hun "belang" ook het transformatieproces heeft beïnvloed. SZW is het belangrijkste ministerie dat zich bezighoudt met sociale- en werkgelegenheidsvraagstukken. Beide soorten vraagstukken waren verenigd in de problematiek omtrent de situatie van uitzendkrachten. Het was dus in het belang van SZW dat het transformatieproces werd beïnvloed om een product te krijgen dat een oplossing biedt voor hun probleem.

Niet alleen de bijdragen van SZW hebben het beleidsvormingsproces beïnvloed. Ook de werkgevers- en werknemersorganisaties dienden een bijdrage te leveren om de wet zo vorm te geven dat de belangen en wensen van hun achterban recht gedaan zouden worden. Met name de werknemersbonden hebben hun deskundigheid en specialisme in het transformatieproces weten in te brengen. Zij hebben bereikt dat uitzendbureaus zich aan de CAO van hun klanten dienen te houden.

We zien dus duidelijk dat de bijdragen van stakeholders hebben geleid tot een bepaalde invloed in het beleidsproces.

6.1.2 Verklaring van doelstellingen van stakeholders

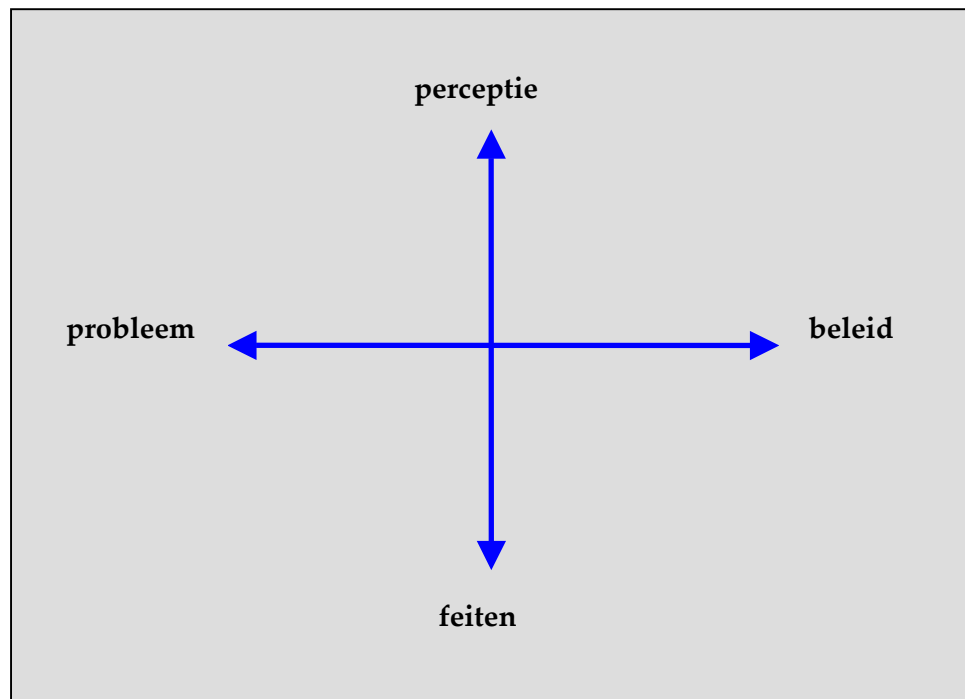
Iedere stakeholder die bij de totstandkoming van de Flexwet betrokken was had zijn eigen doelstelling. De belangrijkste vraag van SZW en de werknemersbonden was het bieden van meer zekerheid voor uitzendkrachten. Volgens SZW voelde met name de werkgeversorganisaties, de uitzendorganisaties en de ABU goed aan dat zij aan deze vraag moesten voldoen. Deden zij dit niet, dan dreigde de uitzendbureaus sterk aan banden te worden gelegd.

SZW vroeg in dit geval meer zekerheid voor uitzendkrachten en hadden hiervoor een “dwangmiddel” achter de hand. De uitzendbureaus hadden echter geen dwangmiddelen, dus was de verhouding scheef. De doelstelling van SZW en de werknemersorganisaties zijn dus ook gebaseerd op de bijdrage “macht”. De doelstelling van de werkgeversorganisaties, de uitzendorganisaties en de ABU was vooral gebaseerd op de bijdrage “belang”. Met name voor deze laatste drie stakeholders was het een kwestie van geven en nemen.

6.2 Verklaring van verschillen tussen doelstellingen

Tussen de algemene doelstellingen van de Flexwet en de particuliere doelstellingen van de stakeholders bestaan verschillen.

Met behulp van figuur 3, *Beleidsproblemen en hun oorzaken* (Arentsen & Trommel, 2005) proberen we een verklaring te geven waarom deze verschillen bestaan. Ook verklaren we met behulp van deze figuur waarom er verschillen bestaan tussen particuliere doelstellingen van de stakeholders. Voor het gemak hebben we deze figuur hieronder weergegeven.



6.2.1 Verklaring van verschillen tussen doelstelling Flexwet en van de stakeholders

Zoals al een aantal keren eerder in dit onderzoek is beschreven is de totstandkoming van de Flexwet begonnen met een advies van de Svda aan de Kamer naar aanleiding van de nota Flex & Zekerheid (1997) van SZW. Ook in deze nota wordt al gesproken over zowel flexibiliteit voor werkgevers als zekerheid voor uitzendkrachten. In het interview met SZW spreken zij over het vinden van de juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Echter blijkt dat het deze stakeholder meer te doen was om de zekerheid voor uitzendkrachten dan om de flexibiliteit voor werkgevers. SZW spreekt weliswaar over het creëren van meer flexibiliteit, maar uit verder onderzoek bleek dat zij hiermee bedoelen dat de flexibiliteit bevorderd moest worden op een veel beter gereguleerde manier waarbij uitzendkrachten meer zekerheid en rechten zouden krijgen.

Letterlijk gaf de geïnterviewde van SZW aan: “ het streven was eigenlijk het verminderen van flexibiliteit om zodoende vage en onduidelijke tijdelijke contracten tegen te gaan. Uit dit alles blijkt dat de oorspronkelijke doelstelling met de Flexwet, het creëren van meer zekerheid was. SZW was zich duidelijk bewust dat de Flexwet alleen tot stand kon komen door compromissen te sluiten. Daarom moesten ook de uitzendbureaus en werkgevers hun voordeel met de wet hebben.

Uit de interviews bleek duidelijk dat er verschillen waren tussen de doelstellingen van de Flexwet en de particuliere doelstellingen van de stakeholders. Deze verschillen komen doordat de doelstellingen van de Flexwet voortkwamen uit de dimensie *beleid*. De doelstellingen waren het resultaat van het beleidsproces waarbij compromissen werden gesloten. De particuliere doelstellingen kwamen voort uit de dimensie *probleem*. Iedere stakeholder had zijn particuliere probleem. Om dit probleem op te lossen hadden zij particuliere doelstellingen die zij in het beleidsproces inbrachten. Uiteindelijk is de Flexwet het resultaat van discussie en het sluiten van compromissen

Uiteindelijk valt mede hieruit een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Bovenstaande verduidelijkt namelijk de wijze waarop de stakeholders aankijken tegen doelbereiking van de Flexwet, namelijk vanuit hun eigen visie op het probleem dat voor de invoering van de Flexwet speelde. Dit valt duidelijker uit te leggen met het volgende voorbeeld: Als het resultaat van de Flexwet een juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid is, dan zal SZW die het geven van meer zekerheden voor uitzendkrachten als particuliere doelstelling had, bij de vraag of de doelstellingen van de Flexwet zijn behaald hoogstwaarschijnlijk als antwoord geven dat niet geheel het geval is. De stakeholder kijkt vanuit zijn positie en belang naar doelbereiking.

Naast onderscheid tussen probleem en beleid kijken we naar de andere dimensie uit de figuur, namelijk het onderscheid tussen feiten en perceptie. De beoordeling van de verschillen tussen de doelstellingen en de wijze waarop doelbereiking door de stakeholders wordt beoordeeld valt niet alleen op streng empirische wijze ofwel door feitenanalyse te onderzoeken. Ook percepties van stakeholders spelen een rol. De duidelijkste feiten waarop de Flexwet is gebaseerd is dat uitzendkrachten vaak te maken hadden met vage en onduidelijke contracten. SZW vond dat hier iets aan gedaan moest worden. Deze feiten waren dus het uitgangspunt om tot wetgeving te komen.

Gedurende het verloop van discussie en het maken van de Flexwet gingen ook percepties en particuliere doelstellingen en belangen van de stakeholders een rol spelen.

Zo vond bijvoorbeeld VNO-NCW het ontslagstelsel te rigide en wilde hier een tegenwicht aan bieden. Ook het ontslagrecht was in hun ogen niet flexibel genoeg. De vakbonden en linkse politieke partijen wilden echter een verscherping van het ontslagrecht. Zij vreesden voor de positie van de uitzendkracht. Een ander voorbeeld zien we terug in de houding van de uitzendbureaus. Zij erkenden het probleem dat er sprake was van vage contractvormen en wilden dus meegaan met de wens van SZW om meer zekerheid te bieden. Echter waren zij bang hiermee flexibiliteit te verliezen omdat meer zekerheid in hun perceptie ten koste zou gaan van de flexibiliteit. Zij maakte zich daarom hard voor meer flexibiliteit.

6.2.2 Verklaring van verschillen tussen doelstelling stakeholders

In de voorgaande paragrafen is eigenlijk al aangegeven hoe het komt dat er verschillen bestaan tussen de onderlinge doelstellingen van de stakeholders. Het uitgangspunt was de nota van SZW en het hierop volgende advies van de SvdA aan het kabinet. Tijdens het beleidsproces speelden de belangen van de stakeholders mee. Elke stakeholder wilden zijn eigen belang in de Flexwet inbrengen.

De Flexwet moest een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt brengen en moest ook resulteren in belangrijke wijzigingen in onder andere het Burgerlijk Wetboek. Een goed voorbeeld van het feit dat de stakeholders redeneerden vanuit de probleemdimensie is de inbreng van de vakbeweging FNV. Zij hadden een vaste baan als uitgangspunt en wilde het liefst af van het uitzendcontract. Dit contract zagen zij als groot probleem omdat werkgevers hier in hun ogen misbruik van maakten. De voornaamste reden dat de FNV toch akkoord ging met de Flexwet, was dat zij verwachtte dat jongeren makkelijker aan het werk zouden komen.

Als werkgevers eerst een jongere op tijdelijke basis aan konden nemen, dan resulteerde dit in een vast baan, zo redeneerde de FNV.

Hieraan kunnen we zien dat sommige stakeholders ook bepaalde eigen belangen minder zwaar lieten wegen om op deze wijze andere belangen en doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

6.3 Verklaring van percepties van doelbereiking

We hebben in dit onderzoek al eerder aangegeven dat er twee soorten doelstellingen zijn, namelijk de doelstellingen van de Flexwet en de doelstellingen van de stakeholders. Deze doelstellingen waren echter niet gelijk aan elkaar. We gaan nu na hoe de verschillen in doelbereiking verklaard kunnen worden. Verschillende particuliere doelen zijn in verschillende mate bereikt. Bovendien verschillen de percepties van doelbereiking. In deze paragraaf worden de bereikte doelen verklaard.

6.3.1 Verklaring van percepties doelbereiking Flexwet

Er valt door de stakeholders geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of de doelstellingen van de Flexwet zijn behaald. Dit is vanwege het feit dat de verschillende stakeholders er eigen doelstellingen op na hielden. Naast dat er verschillende particuliere doelstellingen bestaan, zijn er verschillende visies op de algemene doelen. Dat geldt ook voor doelbereiking. Verschillende particuliere doelen kunnen in verschillende mate zijn bereikt. Daarnaast kunnen er verschillende percepties op doelbereiking zijn. Die verschillende percepties kunnen voortkomen uit de verschillende particuliere doelen alsook uit de verschillende percepties op wat de algemene doelen zijn.

We kunnen niet zeggen of de Flexwet is geslaagd. Dit komt door de verschillende visies van de stakeholders. Het enige wat we kunnen doen is een aantal feiten over de resultaten van de Flexwet weergeven.

De eerste doelstelling waar we naar kijken is het bieden van meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners. Het blijkt dat de flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners is toegenomen. Ook blijkt uit de onderzoeken dat uitzendbureaus en inleners tevreden zijn met de Flexwet. Met name inleners geven te kennen flexibeler in te kunnen spelen op conjuncturele schommelingen door hun personeelsbestand uit te breiden of indien nodig in te laten krimpen. Uitzendkrachten mogen langer dan 1 jaar op uitzendbasis werken. Hierdoor hoeven inleners geen constructies meer te bedenken om uitzendkrachten langdurig flexibel in te huren.

De tweede doelstelling van de Flexwet was het bieden van meer zekerheid voor uitzendkrachten. Uit het onderzoek blijkt dat de uitzendkrachten meer zekerheid kan worden geboden. Het evaluatieonderzoek van de ABU toont aan dat de vooruitzichten op een vaste baan voor uitzendkrachten is gestegen. Vlak na invoering van de Flexwet was dit echter niet het geval. Veel uitzendkrachten verloren hun baan omdat per 1 juli 1999 veel uitzendkrachten een vaste baan bij de werkgever moesten krijgen. Werkgevers en uitzendbureaus wilden dit voorkomen. Ook het evaluatierapport van SZW toont aan dat zekerheid voor uitzendkrachten is toegenomen doordat de pensioenopbouw en recht op scholing goed geregeld.

6.3.2 Verklaring van percepties doelbereiking stakeholders

Zoals al eerder is aangegeven kijken de stakeholders vanuit de probleemdimensie naar de doelstellingen en het bereiken hiervan. Iedere stakeholder had een probleem dat opgelost moest worden.

Het CNV vindt bijvoorbeeld dat uitzendkrachten niet veel meer zekerheid hebben gekregen omdat ze nog steeds lang op uitzendbasis moeten werken. Deze visie op doelbereiking is verklaarbaar omdat met name deze werknemersorganisatie duidelijkheid over contracten en de duur van contracten als uitgangspunt had. De Unie vindt de zekerheid voor uitzendkrachten wel goed omdat uitzendkrachten meer rechten hebben gekregen. De Unie streefde naar betere arbeidsvoorwaarden. Hieronder verstonden zij meer rechten zoals pensioenopbouw. Deze doelstelling vinden zij dus behaald.

Volgens beide werknemerspartijen is de doelstelling om meer flexibiliteit te creëren wel behaald. Het CNV is hier minder content mee dan De Unie. Zij zien uitzendkrachten liever sneller een vaste baan krijgen. De Unie had met haar doelstellingen ook oog voor het upgraden van de uitzendbranche. Dat dit meer flexibiliteit voor de uitzendbureaus betekend vinden zij geen bezwaar.

De werkgeversorganisaties hadden logischerwijs meer oog voor de belangen van de uitzendbureaus en inleners. Hun belangrijkste doelstelling was dat uitzendarbeid niet werd beperkt en dat uitzendarbeid werd opgewaardeerd. Dat de uitzendkrachten meer zekerheid hebben gekregen kwam deze doelstellingen dus ten goede.

De uitzendorganisaties zien de doelstellingen van de Flexwet verwezenlijkt. De branche heeft een positief imago en de uitzendformule is wettelijk verankerd. De doelstelling van Creyf's was de flexibiliteit van uitzendkrachten handhaven. Dat zij de uitzendkrachten hiervoor meer zekerheid moesten bieden kwam ook deze doelstelling alleen maar ten goede.

Er is meer zekerheid geboden op het gebied van scholing en pensioen. De geboden zekerheid betekent in hun ogen niet dat na invoering de Flexwet uitzendkrachten minder flexibel ingezet kunnen worden.

De SvdA is het meest positief over de doelbereiking van de Flexwet. Dit is verklaarbaar vanwege het feit dat zij geen afwijkende eigen doelstellingen hadden ten opzichte van de doelstellingen van de Flexwet. SZW ziet als doelbereiking dat er meer flexibiliteit is voor werkgevers zonder te spreken over meer zekerheid voor uitzendkrachten. SZW is bezig met een nieuwe evaluatie van de Flexwet en lijkt hiermee geen duidelijke uitspraken te willen doen over doelbereiking.

De ABU geeft aan haar doelstelling deels te hebben behaald waar het gaat over het bieden van meer flexibiliteit. Bewust spreken we over deels omdat de ABU anderzijds aangeeft dat de flexibiliteit wordt beperkt omdat uitzendorganisaties zich sterk moeten confirmeren aan de CAO's van hun opdrachtgevers.

Iedere stakeholder blijkt dus vanuit zijn eigen perceptie tegen doelbereiking aan te kijken en blijkt ook te redeneren vanuit zijn eigen oorspronkelijke doelstelling. We zien dat de Flexwet een product is van het poldermodel. De belangen van de stakeholders zijn in de doelstellingen van de Flexwet terechtgekomen. Vandaar dat ook iedere stakeholders op een bepaalde manier positief aankijkt tegen doelbereiking. De éne meer dan de andere, afhankelijk van de mate van hun eigen doelbereiking. Die mate van doelbereiking is afhankelijk van de mate waarin de particuliere doelstelling gelijk was aan de doelstellingen van de Flexwet. Zo is bijvoorbeeld de SvdA content met de doelbereiking van de Flexwet omdat hun particuliere doel (meer flexibiliteit en zekerheid) gelijk was aan het doel van de Flexwet. We zien dus dat stakeholders die het doel van de Flexwet als hun particuliere doel hadden, aan het langste eind trekken.

Kort samengevat kunnen we vaststellen dat de doelstellingen van de Flexwet het resultaat zijn van een compromis tussen de stakeholders. Alle stakeholders lijken even sterk te zijn omdat zowel de stakeholders die meer flexibiliteit wenste als de stakeholders die meer zekerheid wenste hun doelstellingen in bijna gelijke mate hebben bereikt. In het beleidsproces heeft uiteindelijk SZW het meest gekregen alhoewel zij dit zelf niet zo zien. Dit lijkt tegenstrijdig met het feit dat alle stakeholders even sterk waren. Dit komt omdat voor de Flexwet ook al sprake was van flexibiliteit terwijl wat betreft zekerheid voor uitzendkrachten weinig was geregeld.

SZW was de initiator om hier verandering in te brengen en dit is bereikt. Omdat voor de Flexwet compromissen moesten worden gesloten is dus ook de doelstelling van meer flexibiliteit ontstaan.

Er is niet zo zeer *meer* flexibiliteit ontstaan maar de flexibiliteit is in elk geval niet verminderd dankzij particuliere doelstellingen en inzet van werkgeversbonden, uitzendbureaus en de ABU.

6.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd een verklaring te geven van zowel de doelstellingen van de Flexwet als van de stakeholders. We zien dat de doelstellingen van de Flexwet min of meer het resultaat zijn van compromissen tussen de stakeholders waarbij het zogenaamde poldermodel een belangrijke rol speelde en iedere stakeholders zijn inbreng had. We zien dat met name de bijdrage van SZW belangrijk was. De bijdragen “specialisme” en “belangen” komen bij deze stakeholders het sterkst naar voren.

De particuliere doelstellingen van de stakeholders verschillen van elkaar en ook de particuliere doelstellingen verschillen met de doelstellingen van de Flexwet. De belangrijkste reden voor deze verschillen is gelegen in het feit dat de doelstellingen van de Flexwet het resultaat zijn van het beleidsvormingsproces en de particuliere doelstellingen van de stakeholders voortkwamen uit de probleemdimensie. Iedere stakeholder kampte met een particulier probleem en kwam daarom met particuliere doelstellingen om dit probleem op te lossen.

De verschillende particuliere doelstellingen zijn in verschillende mate bereikt. Om deze reden kijken de stakeholders op verschillende manieren aan tegen doelbereiking. Een andere reden is dat de stakeholders verschillende percepties hebben op wat de algemene doelen van de Flexwet zijn.

7. Samenvatting, conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk beginnen we met het geven van een samenvatting van het onderzoek waarbij we nogmaals aangeven wat het oorspronkelijke probleem was, hoe het onderzoek is opgezet en wat de voornaamste resultaten zijn. In de tweede paragraaf trekken we conclusies ten aanzien van de probleemstelling. Hierbij stellen we vast hoe het beleidsproces ten aanzien van de Flexwet is verlopen en hoe we dat moeten verklaren. Daarbij gebruiken we de analytische en de politieke visie. Vervolgens stellen we vast wat de percepties zijn van de stakeholders ten aanzien van doelbereiking. In de derde paragraaf voeren we een discussie over de krachten en beperkingen van het onderzoek en noemen we de voor- en de nadelen van dit onderzoek ten opzichte van de evaluatieonderzoeken van SZW en de ABU. Verder zullen we een kritische terugblik werpen op het onderzoek. In de laatste paragraaf doen we aanbevelingen met het oog op de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid. We geven aan wat beleidsmakers kunnen leren van mijn onderzoek en wat bestuurskundigen met het onderzoek kunnen.

7.1 Samenvatting

Voor 1999 was er onduidelijke wetgeving ten aanzien van de uitzendbranche. Uitzendkrachten werkten onder vage en onduidelijke contracten zonder dat er pensioen en andere zekerheden werden opgebouwd. SZW kwam met een initiatief om hier verandering in te brengen. Diverse stakeholders werden bij het beleidsproces betrokken en uiteindelijk kwam de Flexwet tot stand. In deze Flexwet was geregeld dat uitzendkrachten alleen met een duidelijk uitzendcontract mochten werken en dat ze pensioen en scholing opbouwden. Ook regelde de Flexwet flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners zodat zij het aantal arbeidskrachten beter konden afstemmen op de vraag. Een voorbeeld van deze toename van flexibiliteit is dat uitzendkrachten dankzij de Flexwet langer op uitzendbasis mogen werken alvorens ze een vast contract moeten krijgen. Het doel van het onderzoek is om te weten te komen wat er van de doelstellingen van de Flexwet is terechtgekomen vanuit de percepties van de betrokken stakeholders en wat er van hun particuliere doelstellingen is terechtgekomen.

Hiervoor moest eerst worden onderzocht waarom en hoe de doelstellingen van de Flexwet en de particuliere doelstellingen van de stakeholders tot stand zijn gekomen. We ontdekten dat hier een complex beleidsproces aan ten grondslag lag.

We hebben een uitgebreid onderzoek gedaan naar totstandkoming van het beleidsproces en naar de percepties aangaande doelbereiking. Het onderzoek naar het beleidsproces is gedaan aan de hand van twee verschillende visie op beleid, namelijk de analytische visie en de politieke visie. De eerste visie vinden we terug in het model van Van de Graaf & Hoppe (1996) en de tweede visie in het model over Beleidsproblemen en hun oorzaken van Arentsen & Trommel (2005). Aan de hand van de thema's uit het model van Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001) zullen we vaststellen hoe we het beleid aangaande de Flexwet het beste kunnen duiden. De uitkomsten hiervan komen in de volgende paragraaf aan bod.

Het onderzoek bestaat uit een documentenonderzoek en een empirisch onderzoek door middel van interviews met de stakeholders. De verkregen informatie is met behulp van de methode van voortdurende vergelijking geanalyseerd. Deze methode houdt in dat iedere stakeholder is ingedeeld in de rol die hij speelt in het beleidsvormingsproces. Hetgeen de stakeholders naar voren brengen is elkaar vergeleken en geconfronteerd. De stakeholders "spreken" als het ware met elkaar. Hierdoor hebben we een goed inzicht gekregen in de meningen en percepties van de stakeholders en hebben we patronen in de antwoorden ontdekt. Deze methode hebben we ondersteund met citaten uit de gesprekken met de respondenten.

7.2 Conclusies

Op basis van dit onderzoek is het mogelijk conclusies te trekken die antwoord geven op de centrale vraagstelling en de deelvragen. We zullen in deze paragraaf per deelvraag de conclusie noemen om uiteindelijk antwoord te geven op de centrale vraagstelling.

1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet?

De oorspronkelijke doelstellingen van de Flexwet waren het bieden van meer zekerheden voor uitzendkrachten en meer flexibiliteit voor uitzendbureaus en werkgevers. De eerste doelstelling was echter eerder gesteld dan de tweede doelstelling.

We zien dat de tweede doelstelling het resultaat is van het beleidsproces waarbij compromissen zijn gesloten tussen de betrokken stakeholders. We kunnen voor wat betreft de Flexwet vaststellen dat oorspronkelijke doelstellingen dankzij ontwikkelingen in het beleidsproces kunnen veranderen of in dit geval worden aangevuld met meerdere doelstellingen.

2. Wat waren de verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?

De werknemersorganisaties en SZW streefden naar meer zekerheid voor uitzendkrachten en de werkgeversorganisaties, de uitzendorganisaties en de ABU naar behoud van uitzendarbeid en meer flexibiliteit. De SvdA streefde beide doelen na. De verschillen in doelstellingen hadden duidelijk te maken met het feit dat iedere stakeholder een andere doelgroep vertegenwoordigde. Zo vertegenwoordigden bijvoorbeeld de werknemersorganisaties de uitzendkrachten. Vandaar dat zij trachtten de Flexwet gunstig voor hun doelgroep uit te laten pakken. We kunnen dus concluderen dat van iedere betrokken stakeholder tenminste één particuliere doelstelling als algemene doelstelling van de Flexwet is gesteld. We kunnen tevens concluderen dat in het beleidsproces iedere stakeholder zijn belangen heeft kunnen behartigen en kunnen veiligstellen.

3. Waarom waren er verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders?

De verschillen in de particuliere doelstellingen van de stakeholders komen voort uit het feit dat iedere stakeholder zijn eigen belangen had. We kunnen dus concluderen dat bij beleidsprocessen en met name bij de het beleidsproces van de Flexwet de eigen agenda's een zeer sterke rol spelen. De bijdrage die iedere stakeholder aan het beleidsproces levert is van belang om hun particuliere doelstelling te verwezenlijken. Omdat er zoveel belangen behartigd moesten worden van maar liefst zes groepen stakeholder waren er meerdere doelstellingen met verschillen onderling. We kunnen vaststellen dat dit beleidsproces niet een proces was waarbij verschillende stakeholders een gezamenlijk doel hadden en hier een beleid voor wilde maken. Zelfs de doelen waren onderling verschillend waardoor het beleidsproces gecompliceerd was.

4. Wat is er terechtgekomen van de doelstellingen?

Aan de hand van dit onderzoek valt niet eenduidig vast te stellen wat er van de doelstellingen is terechtgekomen. Dit is een kwalitatief onderzoek waarbij gekeken is naar het beleidsproces en percepties van de betrokken stakeholders. De percepties op het wel of niet slagen van de Flexwet zijn verschillend. We kunnen wel concluderen dat er na invoering van de Flexwet een verbetering valt op te merken wat betreft zekerheid voor uitzendkrachten en flexibiliteit voor uitzendbureaus en inleners.

We hebben een vermoeden dat dit mede dankzij de Flexwet is. Echter komt dit uit dit onderzoek niet naar voren.

We kunnen tevens vaststellen dat SZW het meeste heeft bereikt. Hun primaire doel was meer zekerheden creëren voor uitzendkrachten. Het is duidelijk vastgesteld dat dit is gerealiseerd. Over de vraag of er ook meer flexibiliteit is gecreëerd verschillen de meningen.

5. Wat zijn de verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?

De perceptie van de werknemersorganisaties aangaande doelbereiking is dat de doelen van de Flexwet deels zijn bereikt. De werkgeversorganisaties en de SvdA noemen de doelstellingen van de Flexwet geslaagd. USG People vinden dat de doelstelling dat uitzendkrachten meer zekerheid moeten krijgen geslaagd maar de doelstelling dat werkgevers meer flexibiliteit moeten krijgen niet geslaagd. Wat betreft Creyf's is er qua zekerheid voor uitzendkrachten weinig veranderd. SZW en de ABU noemen de doelstelling aangaande flexibiliteit geslaagd.

We kunnen concluderen dat er grote verschillen zijn in de perceptie aangaande doelbereiking. Er zijn met name veel verschillen in de percepties aangaande de doelstelling om meer zekerheid voor uitzendkrachten te krijgen. Met name over de vraag wat zekerheid voor uitzendkrachten precies is verschillen de meningen. We kunnen concluderen dat het begrip zekerheid in het beleidsproces niet voldoende is omschreven. Dit kan hebben geleid tot de verschillen in percepties ten aanzien van doelbereiking van de Flexwet.

6. Waarom zijn er verschillen in de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking?

De oorzaak van de verschillen in percepties aangaande doelbereiking komt voort uit het feit dat er verschillende particuliere doelstellingen bestaan alsook uit de verschillende percepties op wat de algemene doelen zijn. De verschillende particuliere doelen zijn in verschillende mate bereikt.

Met name zijn er veel verschillen in de percepties aangaande de doelstelling om meer zekerheid voor uitzendkrachten te krijgen. Dit komt omdat zoals eerder is gesteld, de stakeholders het begrip zekerheid verschillend interpreteren. We kunnen hieruit concluderen dat verschil in visie op wat een doelstelling inhoudt van grote invloed is op de visie op doelbereiking.

In het algemeen kunnen we vaststellen dat vanuit de percepties van de meeste stakeholders de uitzendbureaus en inleners nog flexibeler gebruik kunnen maken van het potentieel aan uitzendkrachten dan voor de invoering van de Flexwet het geval was. We zien dat dit niet eens de meest belangrijke kant van de flexibiliteitsdoelstelling was. We zien namelijk dat er vooral werd gestreefd om flexibiliteit op een meer doorzichtige manier en volgens de gemaakte wetten te regelen.

Dit is gebeurd. Van vage contracten blijkt weinig sprake meer te zijn terwijl inleners toch veelvuldig en voor lange periodes een uitzendkracht contracten voor bepaalde periodes kunnen bieden.

Ook de doelstelling om de uitzendkracht meer zekerheid te bieden is volgens de meeste stakeholders behaald. Weliswaar kan er gediscussieerd worden over de vraag of de uitzendkracht ook meer zekerheid heeft op een vaste baan. Echter was dit niet het uitgangspunt van deze doelstelling. De doelstelling was vooral het bieden van zekerheid op arbeidsrechten zoals pensioenopbouw en scholing. Ook een helder uitzendcontract dat zekerheid biedt over de fase waarin de uitzendkracht zich bevindt was een belangrijke doelstelling met betrekking tot zekerheid. Dit laatste betekent dat het voor de uitzendkracht bekend is hoe lang de te werken periode nog duurt voordat er sprake is van een vast contract.

De belangrijkste conclusie is dat de Flexwet een compromis is van allerlei subdoelen van stakeholders die aan de onderhandelingstafel zijn geroepen met als gevolg dat ogenschijnlijk onverenigbare doelen worden verzoend. De Flexwet is dus een compromis van doelen. Vandaar dat de stakeholders verschillen van mening of de doelen zijn behaald. Sommige van de doelen van de stakeholders zijn meegenomen in de Flexwet.

We kunnen concluderen dat de wijze waarop de stakeholders aankijken tegen doelbereiking van de Flexwet, wordt beïnvloed door hun eigen perceptie.

Afhankelijk van de eigen particuliere doelstelling beoordelen de stakeholders de doelbereiking van de Flexwet.

Op basis van voorgaande conclusies kunnen we een antwoord formuleren voor het eerste gedeelte van de centrale vraagstelling. Om het tweede gedeelte te beantwoorden hanteren het model van Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal (2001) waarbij we systematisch de kenmerken van de politieke en de analytische visie nalopen. Voor het gemak tonen we hieronder nogmaals het model.

Thema's	Analytische visie	Politieke visie
A. Essentie van beleid	Rationele sociale probleemoplossing: doel en middelen	Object en resultaat van politieke strijd
B. Verloop van beleidsprocessen	Opeenvolgende fasen	Permanente strijd
C. Typering van de beleidsvorming	Combinatie van voorbereiding (analyse) en bepaling (wilsvorming)	Incrementeel proces van onderhandeling en coalitievorming
D. Typering van de beleidsuitvoering	Programmering: keuze en toepassing instrumenten	Voortzetting van de politieke strijd
E. Typering van de beleidsevaluatie	Toegepast onderzoek: doelbereiking	(de)politisering beleidsresultaten

(Bron: Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001 pag. 85)

A. Essentie van beleid

De belangrijkste conclusie die we uit dit onderzoek kunnen trekken is dat de Flexwet een product is van een beleidsproces waarin diverse compromissen zijn gesloten en waarbij diverse belangen een rol speelden. Van een rationele probleemoplossing is nauwelijks sprake. Het beleid heeft meer kenmerken van de politieke visie dan van de analytische visie. De omschrijving die Fenger (2001) in zijn proefschrift geeft van de arenabenedering sluit goed aan bij de wijze waarop het beleid aangaande de Flexwet tot stand is gekomen. Fenger omschrijft dit als volgt: "De structuur en het verloop van het beleidsproces primair wordt bepaald door het geheel van interacties van de bij een beleidsproces betrokken actoren en hun belangen" (Sturing van samenwerking, 2001). De essentie van het beleid aangaande de Flexwet is dat het hier gaat om resultaten van politieke strijd tussen de stakeholders. Het verloop van het beleidsproces is tevens te typeren als een permanente strijd in plaats van een opeenvolging van fasen zoals het analytische model aangeeft.

B. Verloop van beleidsprocessen

Het beleidsproces is in het geval van de Flexwet in de beginfase een voorbeeld van het analytische model. Al snel herkennen we het politieke modellen het politieke model. We zien dat in de beginfase waarbij SZW en de SvdA de aanzet gaven voor de Flexwet nog sprake was van opeenvolgende fasen. Vervolgens schoven meerdere stakeholders aan de onderhandelingstafel aan waarna het beleidsproces grilliger ging verlopen. Er werden compromissen besloten en iedere stakeholder zette zich in voor zijn particuliere doelstellingen.

C. Typering van de beleidsvorming

Ook hier is duidelijke het politieke model van toepassing. De beleidsvorming was een incrementeel proces van onderhandeling en coalitievorming. De politieke visie laat weinig gelegen liggen aan de denkstappen en afwegingen die aan de standpunten van verschillende partijen ten grondslag liggen. De politieke visie richt de aandacht op het verloop van besluitvormingsprocessen en bekijkt hoe verschillende standpunten worden omgezet in bindende beslissingen (Openbaar bestuur, 2001). In mijn onderzoek komt naar voren dat de Flexwet bestaat uit gesloten compromissen tussen stakeholders met verschillende standpunten die ook weer voor verschillende belangen stonden.

D. Typering van de beleidsuitvoering

We zien dat bij de beleidsuitvoering van de Flexwet er nog steeds sprake is van onderlinge strijd tussen de stakeholders. De ABU tracht bijvoorbeeld nog steeds de macht van CAO's in te perken zodat uitzendorganisaties zelf loonafspraken met uitzendkrachten kunnen maken. Dit duidt op het politieke model. Ook uit de interviews kwam naar voren dat de stakeholders verschillende percepties hebben ten aanzien van doelbereiking. Er blijft sprake van stakeholders die naar flexibiliteit voor werkgevers streven en stakeholders die naar zekerheden voor uitzendkrachten streven. Ook dit duidt op een sterk politieke visie.

E. Typering van de beleidsevaluatie

We zien dat uit de gehouden evaluaties door SZW en de ABU niet altijd dezelfde uitkomsten voorkomen. Dit kan duiden op politisering van de beleidsresultaten. Ook zien we dat de stakeholders die in mijn onderzoek zijn geïnterviewd soms niet objectief zijn maar antwoorden geven vanuit hun eigen percepties. Dit strookt met de criteria uit het politieke model. Een voorbeeld hiervan is SZW die stelt dat het qua zekerheid voor uitzendkrachten nog steeds niet helemaal goed geregeld is. Dit wordt voornamelijk opgemaakt vanuit de eigen perceptie en niet vanuit harde feiten ten aanzien van doelbereiking.

De centrale vraagstelling luidde:

Wat is er volgens stakeholders terechtgekomen van de doelstellingen die zij met de Flexwet beoogden en in hoeverre valt dat te verklaren vanuit het beleidsproces?

Op basis van het onderzoek kunnen we antwoorden dat de resultaten van de Flexwet worden gezien vanuit de percepties van de stakeholders. Vanuit die percepties zijn de doelstellingen grotendeels bereikt. Met name de doelstelling om uitzendkrachten meer zekerheden te bieden is voor een groot gedeelte behaald.

Dit valt te verklaren vanuit het beleidsproces. Dit beleid heeft duidelijk de kenmerken van het politieke model. De wijze waarop het beleidsproces tot stand is gekomen heeft grote invloed op de percepties van de stakeholders aangaande de doelstellingen. In het beleidsproces zijn diverse compromissen gesloten. Ook hadden bepaalde stakeholders meer macht of andere bijdragen dan andere stakeholders. Deze factoren in het beleidsproces beïnvloeden de percepties van de stakeholders sterk.

Ook de belangen die iedere stakeholder in het beleidsproces trachtte te behartigen heeft invloed op de percepties van de stakeholders aangaande doelbereiking. We zien dus dat er sprake is van politieke strijd tussen de stakeholders wat zelfs in dit onderzoek nog bij de stakeholders speelt.

7.3 Discussie

Dit onderzoek heeft zowel krachten als beperkingen. De belangrijkste kracht van dit onderzoek is dat het duidelijk weergeeft hoe beleid en in dit geval de Flexwet ontstaat. Het beschrijft het proces waarbij diverse betrokkenen met uiteenlopende belangen tot een gezamenlijk product komen. Daarbij geeft dit onderzoek inzicht in het ontstaan van de algemene doelstellingen van de Flexwet en van de particuliere doelstellingen van de stakeholders.

Ook geeft het inzicht in de percepties van de stakeholders ten aanzien van doelbereiking. Dit is een aanvulling op de evaluatiestudies van SZW en de ABU.

Deze twee evaluatiestudies geven namelijk alleen aan wat er van de doelstellingen van de Flexwet is terechtgekomen door te kijken naar naleving van de wetgeving en bedrijfseconomische effecten.

Dit onderzoek laat deze gegevens voor wat ze zijn en kruipt als het ware in de huid van de stakeholders om vervolgens vanuit hun percepties iets te zeggen over doelbereiking. Wat dit onderzoek extra krachtig maakt is het feit dat ik de stakeholders als het ware met elkaar laat spreken door middel van de methode van voortdurende vergelijking.

Dit geeft het onderzoek meer diepgang dan bij de twee andere evaluatieonderzoeken het geval is. Ook hebben de persoonlijke interviews bijgedragen aan de kracht van dit onderzoek. In de interviews heb ik verdoorgevraagd en stakeholders laten reageren op uitspraken van andere stakeholders. Ook dit geeft veel meer diepgang dan kwantitatieve onderzoeken naar doelbereiking.

Het nadeel van deze onderzoeksmethode is dat percepties aan veranderingen onderhevig kunnen zijn.

Stakeholders kunnen van mening veranderen over bijvoorbeeld het recht op pensioen voor uitzendkrachten. Hierdoor zal ook de perceptie over het wel of niet slagen van de Flexwet veranderen waardoor de uitkomsten van het onderzoek weer anders zijn. Het is dus een momentopname.

Een andere beperking van het onderzoek is dat ik achteraf heb geprobeerd het beleidsproces te reconstrueren. Het beleidsproces heeft zeven jaar geleden plaatsgevonden waardoor diverse zaken niet meer vers in het geheugen liggen van de stakeholders. Dit kan ten nadele zijn van de betrouwbaarheid van de verzamelde informatie.

Om dit in de toekomst te ondervangen zal er direct na het afronden van of tijdens een beleidsproces een onderzoek moeten worden gehouden naar het verloop van dit proces en naar de percepties van de betrokken stakeholders.

Een ander alternatief is om de stakeholders in een jaarlijks terugkerend onderzoek te betrekken waarbij variabelen die iets zeggen over het beleidsproces steeds opnieuw worden gemeten.

In het geval van de Flexwet kan jaarlijks worden gemeten hoe de stakeholders tegen de mate van zekerheid voor uitzendkrachten aankijken. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat iedere stakeholder ook weer uit verschillende partijen bestaat waardoor de perceptie wordt beïnvloed door de interne percepties. Iedere stakeholder kent dus weer een gelaagde structuur wat terugkerende metingen ingewikkelder maakt.

Uit het onderzoek naar het beleidsproces is duidelijk geworden dat dit voldoet aan de kenmerken van het politieke model. Het grote verschil met het analytische model is dat er bij het politieke model geen sprake is van duidelijke stappen en resultaten in het proces. De politieke strijd tussen de stakeholders duurt zelfs na uitvoering van het beleid nog voort. Dit betekent dat de stakeholders niet altijd objectief zullen zijn in interviews waardoor bepaalde uitkomsten vertekend kunnen worden.

7.4 Aanbevelingen

Wellicht zullen er in de toekomst veranderingen plaatsvinden ten aanzien van de Flexwet. Wanneer dit gaat plaatsvinden zal iedere stakeholder zoveel mogelijk moeten zoeken naar gezamenlijke belangen. We hebben gezien dat de individuele bijdragen (figuur 2) sterk van invloed zijn op het transformatieproces en uiteindelijk op het product, in dit geval de Flexwet. Daarom is het bundelen van “bijdragen” aan te bevelen.

We zien dat de Flexwet voor meer flexibiliteit en zekerheid heeft gezorgd. Je zou daarom kunnen zeggen dat er geen aanbevelingen nodig zijn om hier iets aan te verbeteren. Toch is dit niet helemaal waar. Stakeholders die voor de invoering van de Flexwet pas later bij de onderhandelingen werden betrokken zouden meer alert moeten zijn op veranderingen in de arbeidsmarktverhoudingen. Voor 1999 was het SZW die de “noodklok” luidde. Met name werkgevers en werknemerspartijen moeten eerder ingrijpen wanneer er weer scheve verhoudingen in de arbeidsverhoudingen dreigen te ontstaan. Hiermee kunnen zij grote problemen voorkomen en het beleidsproces wellicht soepeler laten verlopen. We zagen dat de overheid voor 1999 dreigde zelf met regels te komen die nadelig zouden kunnen uitpakken voor werkgevers. Wanneer andere stakeholders meer initiatieven nemen kunnen dit soort nadelige zaken worden voorkomen.

Ook moeten de stakeholders periodiek overleg voeren en gezamenlijke periodieke evaluatieonderzoeken doen. Zo blijft de juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid gewaarborgd.

We zagen dat bij de totstandkoming van de Flexwet voornamelijk de uitzendorganisaties en inleners zich zorgen maakten over flexibiliteit en de werknemers over zekerheid. Het zou een voordeel kunnen opleveren als dit in de arbeidsmarkt ook andersom zou zijn. Niet alleen de werkgevers kunnen belang hebben bij flexibiliteit en andersom hoeven niet alleen de werknemers belang te hebben bij meer zekerheid. Dit is vooral belangrijk wanneer we kijken naar toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een van die ontwikkelingen is dat werkgevers steeds meer te maken krijgen met het aanbod van goedkope arbeidskrachten uit andere Europese lidstaten. Wanneer werknemers flexibel ingezet kunnen worden zonder dat er met vaste contracten hoeft te worden gewerkt, kan de werkgever meer en flexibeler gebruik maken van het Nederlandse arbeidspotentieel. Dit kan een voordeel zijn voor de werkgelegenheid waardoor minder mensen werkloos met een werkloosheidsuitkering thuis hoeven te zitten.

Een andere ontwikkeling is dat “de baan voor het leven” steeds meer verdwijnt en werknemers steeds kortere periodes bij dezelfde werkgever blijven werken. Wanneer de werkgevers meer zekerheden kunnen bieden, dan maakt hij meer kans om goed ingewerkt en vakkundig personeel binnen zijn organisatie te houden. We zien hier een win-win-situatie. Wat dat betreft dienen stakeholders meer te zoeken naar gedeelde belangen en naar belangen die ogenschijnlijk niet hun belang lijken terwijl dit het wel is.

Niet alleen de stakeholders maar ook bestuurskundigen kunnen voordeel behalen uit dit onderzoek. Dit onderzoek geeft inzicht in hoe beleid ten aanzien van flexibele arbeid tot stand komt en welke partijen bij de totstandkoming een rol spelen. Ook geeft dit onderzoek goed inzicht in de percepties van betrokken partijen. Bestuurskundigen kunnen bij het maken van toekomstig beleid leren van het beleidsproces aangaande de Flexwet. Dit beleidsproces is een voorbeeld van het politieke model waarbij het sluiten van compromissen een grotere rol speelt dan het kiezen en toepassen van de juiste beleidsinstrumenten.

Met name bij beleidsprocessen waarbij naast publieke organisaties ook private organisaties zijn betrokken is dit van belang. We zien dat private organisaties vooral denken in termen van flexibele personeelsbezetting en omzet per werknemer. Publieke organisaties en bestuurskundigen redeneren minder vaak vanuit deze termen terwijl deze termen wel het beleidsproces beïnvloeden. De laatste jaren wordt ook bestuurskundigen geleerd om te denken en redeneren vanuit termen als marktwerking en efficiency. In de praktijk wordt er echter niet altijd geleerd van private organisaties en van markttheorieën. Dit onderzoek laat zien dat inzicht in private en publieke organisaties een positieve bijdrage kan leveren in een beleidsproces.

Literatuurlijst

- Arentsen, A. & Trommel, W. (2005). *Moderniteit en overheidsbeleid*. Bussum: Coutinho.
- Baarda, D.B. (1997). *Kwalitatief onderzoek*. Houten: Stenfert Kroese
- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the Policy Process*. New York: Sharpe Inc.
- Bovens, M.A.P. (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brinkman, J. (1994). *De vragenlijst*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Policy Press.
- Goudswaard, A. (2003). *Flexibele arbeid – duurzame arbeid. De stand van zaken na 20 jaar flexibilisering van arbeid*. Katholieke Universiteit Nijmegen
- Graaf, H. van de. & Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho.
- Lipsky, M. (1983). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. California: Sage publications Inc.
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Reed Business Information.
- Steijn, B. (1999). De arbeidsmarktpositie van flexibele werknemers: bewijs van een gesegmenteerde arbeidsmarkt? In sociale wetenschappen, vol. 42, no. 2, pp. 90-105.
- Swanborn, P.G. (2002). *Evalueren*. Amsterdam: Boom.

Algemene bronnen

- ABU, "Naar een nieuw evenwicht?" Evaluatie van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid.
- ADP, *Flex en zekerheid*, juli 2004, <http://vakwijzer.adp.nl/nieuws/caos/2004/07/16-1/>
- Burgerlijk Wetboek, *Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 enz*, mei 1998, <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=11869-002/session=306081488458504/action=javascript-result/javascript=yes>

- CBS, *Uitzenduren verder toegenomen*, juni 2006, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie-financiele-instellingen/conjunctuurgegevens/publicaties/conjunctuurbericht/recent/2006-06-29-k-07.htm>
- EIROnline databank, *Spanning uitzendbranche*, februari 1999, http://64.233.183.104/search?q=cache:vd4oF9phQeMJ:www.eiro.eurofound.ie/1999/06/word/nl9906146nnl.doc+Invoering+flexwet+gaat+er+nu+om+spannen+in+uitzendbranche&hl=nl&gl=nl&ct=clnk&cd=1&lr=lang_nl
- Infokaart Flexwet, De Unie
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibiliteit en Zekerheid, effecten en doeltreffendheid van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid*. februari 2002
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Meer ruimte voor flexibele arbeid en betere arbeidscontracten*, mei 2002, <http://www.plezierinjewerk.nl/infotype/webpage/view.asp?objectID=1055>
- Stichting van de Arbeid, *Nota inzake de evaluatie van de Wet flexibiliteit en zekerheid en de evaluatie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs* (2004). Publicatienr. 5/04
- Telegraaf, *Jobhoppers zijn springen beu*, juni 2004, <http://krant.telegraaf.nl/krant/actueel/carriere/teksten/carriere.flexwet.html>
- Profundo Publicaties, *Nieuwe Flexwet zorgt voor veel onrust*, januari 1999, <http://www.profundo.nl/publicaties/rubriek99-01.html>
- Werkinfo, *wet en regelgeving Flexwet*, februari 2004, <http://www.werkinfo.nl/artikelen/00000076.shtml>

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst respondenten:

1. CNV
2. De Unie, onderdeel van MHP
3. VNO-NCW
4. MKB-Nederland
5. USG People
6. Creyf's Uitzendorganisatie
7. Stichting van de Arbeid
8. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
9. ABU

Bijlage 2: Vragenlijsten 1^e interviewronde

1. Belangrijkste doelstellingen Flexwet	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Goede balans tussen flexibiliteit en zekerheid • Vooral meer duidelijkheid ten aanzien van contracten van uitzendkrachten
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Meer flexibiliteit werkgevers inzake personeelsbeleid • Uitzendkrachten meer zekerheid bieden
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimatie uitzendarbeid • Meer zekerheid voor uitzendkrachten • Meer flexibiliteit voor werkgevers
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Meer zekerheid bieden voor werkgevers • Opwaardering uitzendwerk • Stoppen van vage en onduidelijke contracten voor uitzendkrachten
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • De uitzendformule wettelijk verankeren • Creëren maatschappelijke acceptatie uitzendarbeid
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • De arbeidsmarkt voor uitzendkrachten mobieler maken • Meer vastigheid voor uitzendkrachten
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten meer zekerheid en rechten bieden • Werkgevers meer flexibiliteit geven bij ups en downs van de economie
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Het bereiken van een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid • Tegen gaan van vage en onduidelijke contracten • Meer ruimte bieden aan CAO-partijen
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Beter balans tussen optimale flexibiliteit en iets meer zekerheid

2. Belangrijkste doelstellingen voor uw organisatie met Flexwet	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Regulering uitzendwerk • Duidelijkheid voor uitzendkrachten ten aanzien van contracten en rechten
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Meer zekerheid bieden voor uitzendkrachten • Beter arbeidsvoorwaarden creëren voor uitzendkrachten
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • De beperking van uitzendarbeid tegen gaan • Vage en onduidelijke uitzendcontracten tegengaan zonder uitzendformule te laten verdwijnen
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Het in stand houden van uitzendwerk • Het opwaarderen van uitzendwerk
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • De uitzendformule wettelijk verankeren • Creëren maatschappelijke acceptatie uitzendarbeid
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit van uitzendarbeid handhaven
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit voor werkgevers • Meer zekerheid en rechten voor uitzendkrachten • Het kabinet overtuigen dat de uitzendbranche zinvol is
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit voor werkgevers bevorderen op gereguleerde manier waarbij uitzendkrachten meer zekerheid en rechten krijgen
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Het verlengen van de uitzendperiode • Meer flexibiliteit voor werkgevers bieden • Uitzendkrachten langer aan uitzendbureau binden

3. Wat is van doelstellingen Flexwet terechtgekomen?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijk te zeggen • De vage en onduidelijke contracten voor uitzendkrachten zijn weg
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Een deel is wel en een deel is niet gerealiseerd • Er zijn nog steeds malafide uitzendbureaus • Uitzendbranche heeft maatschappelijke functie gekregen • Meer zekerheid voor uitzendkrachten • Meer flexibiliteit voor werkgevers
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen zijn behaald • De status van de uitzendbranche is verbeterd
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen zijn behaald • Uitzendwerk is goed en volgens de wet georganiseerd • Flexibiliteit voor werkgevers ten aanzien van uitzendwerk
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Een deel is wel en een deel is niet gerealiseerd • Er is minder flexibiliteit voor werkgevers • Er is meer zekerheid voor uitzendkrachten • De status van de uitzendbranche is verbeterd
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Er is meer flexibiliteit voor werkgevers • Er is meer aandacht voor zekerheid voor uitzendkrachten
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen zijn behaald • Er is meer flexibiliteit voor uitzendkrachten • De status van de uitzendbranche is verbeterd. • De status van de uitzendkrachten is verbeterd
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Er is meer flexibiliteit voor werkgevers
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Er is meer flexibiliteit voor werkgevers • CAO-partijen binden flexibiliteit weer in

4. Rechtspositie flexwerkers verbeterd door Flexwet?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, uitzendkrachten weten wat hun rechten zijn
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Na bepaalde periode werk op uitzendbasis recht op vast contract
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, uitzendkracht heeft veel meer zekerheid. • Er wordt pensioen en scholing opgebouwd • Na bepaalde periode werk op uitzendbasis recht op vast contract
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, uitzendkrachten staan gelijk aan niet-uitzendkrachten • Uitzendkrachten hebben op recht op scholing en pensioen • Na bepaalde periode werk op uitzendbasis recht op vast contract
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, hoe langer uitzendkracht werkt, hoe meer rechten en zekerheid hij opbouwt • Na bepaalde periode werk op uitzendbasis recht op vast contract (fasensysteem)
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, ze hebben meer echten gekregen • Ja, hoe langer uitzendkracht werkt, hoe vastigheid hij opbouwt
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, de uitzendkracht is volwaardig werknemer geworden (upgrading uitzendkracht)
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, rechtspositie is verbeterd • Er wordt na bepaalde periode van werken pensioen en scholing opgebouwd • Werkgevers sluiten zorgvuldiger contracten af
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, uitzendkracht is volwaardig werknemer geworden

5. Werkgevers kunnen flexibeler met arbeidskrachten omgaan door Flexwet?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, uitzendkrachten kunnen op langere basis worden ingezet • Er is meer flexibiliteit ten aanzien van contracten
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, werkgevers lopen minder risico door werknemers op uitzendbasis te laten werken
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, de mogelijkheden om tijdelijke contracten te geven is toegenomen
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, de mogelijkheden om tijdelijke contracten te geven is toegenomen • Werkgevers kunnen zich op kerntaken richten en hebben geen omkijken naar contracten
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Nee, voor de Flexwet kon ook flexibel met uitzendkrachten worden omgegaan • Wel is alles netter geregeld
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, na aantal contracten voor bepaalde tijd is er niet direct sprake van vast contract
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, er is meer flexibilisering mogelijk • Werkgevers hebben met uitzendkrachten geen omkijken naar contracten en alle 'sores'
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijk te zeggen. • Werkgever kan wel makkelijker contracten afsluiten • Flexibiliteit was geen doel op zich, flexibiliteit en zekerheid moesten in evenwicht zijn
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, door driekwartdwingendrecht is heeft werkgever ruimte eigen CAO toe te passen

6. De Flexwet is een grote mislukking?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, een deel Flexwet is wel en deel niet gerealiseerd • Nog steeds sprake van slechte naleving rechten/zekerheid voor uitzendkrachten • Voordelen: maatschappelijke functie door jongeren en allochtonen aan baan te helpen, minder nadelige gevolgen reorganisaties, zekerheid minimum loon • Veel flexibiliteit
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, vanuit werkgeversveld wordt dit nooit gehoord
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, het midden- en kleinbedrijf staat positief tegenover de mogelijkheden die de Flexwet biedt
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, doelstellingen niet helemaal bereikt • Uitzendkrachten hebben niet veel meer rechten dan voor Flexwet • Uitzendkrachten hebben wel meer kans op werk • Werkgevers hebben meer flexibiliteit
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, wel kleine manco's • Na tijdelijke uitzendcontracten proberen werkgevers vaste contracten te ontduiken
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens, zowel flexibiliteit als zekerheid is bevorderd
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Oneens

7. Wat zijn de resultaten van de Flexwet voor uitzendkrachten?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten weten waar ze aan toe zijn, wie werkgevers is en wat te doen bij ziekte • Nadeel is dat ze heel lang op uitzendbasis worden ingezet
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten zijn flexibel omdat ze zelf bepalen wanneer ze werken • Uitzendkrachten kunnen zich goed op arbeidsmarkt, soorten bedrijven en arbeidsprocessen oriënteren
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkracht heeft meer zekerheid • Uitzendkracht bouwt pensioen, scholing en recht op vast contract op • Het werkgeversschap van uitzendbureau is uitgangspunt geworden
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Meer rechten zoals scholing en pensioen • Uitzendkracht bouwt het recht op vast contract op
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale acceptatie van uitzendkrachten • Groot gedeelte werkenden in Nederland is uitzendkracht
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkracht heeft niet veel meer zekerheid • Uitzendkracht kan vaker en naar meer werkgevers worden uitgezonden en er zijn meerdere vormen van uitzenden. Hierdoor grotere kans op vaste baan
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • De situatie voor Flexwet was onhoudbaar. Dit is verbeterd
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten kunnen meer rechten ontlenen aan CAO • Vakbonden kunnen voor de uitzendkrachten onderhandelen, dus uitzendkrachten hebben betere onderhandelingspositie
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten beter af met Flexwet • Uitzendkrachten hebben recht op pensioenopbouw en scholing • Uitzendkrachten kunnen langer aan bedrijf gebonden worden • In vergelijking met andere landen hebben uitzendkracht in Nederland de meeste rechten

8. Wat zijn de resultaten van de Flexwet voor uitzendbureaus?	
CNV	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendbureaus kunnen ongelimiteerd uitzenden. • Vergunning voor uitzendbureau niet meer nodig
De Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Veel meer bloeiende en winstgevende uitzendbureaus • Imago uitzendbureaus is sterk verbeterd • Uitzendbureaus is grote bedrijfstak geworden en biedt veel mensen werk • Nederland voorloper in Europa
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendbureaus hebben volledige maatschappelijke en juridische erkenning • Uitzendbureaus kunnen flexibel blijven werken
MKB	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendbureaus hebben maatschappelijke erkenning • Uitzendbureaus kunnen flexibel blijven werken
USG people	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland is hoogst ontwikkelde uitzendland ter wereld geworden • Kwaliteit uitzendbranche wordt steeds in overleg met vakbeweging in balans gehouden
Creyf's	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendbureaus hebben naar klanten meer te bieden zoals meerdere contractvormen • Uitzendbureaus kunnen meer continuïteit naar inlener bieden
Stichting van de Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • De uitzendbureaus worden nu duidelijk op arbeidsvoorwaarden aangesproken
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijk aan te geven • Uitzendbureaus zeggen dat Flexwet kosten verhogend heeft gewerkt. SZW gelooft dit niet
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Veel nadelen. In slechte economische tijden sprake van grote leegloop waardoor uitzendbureaus ontslag voor werknemers moet aanvragen • Kosten zijn met 40% toegenomen • Voordeel is dat uitzendbureaus beter uitzendkrachten aan zich kunnen binden • Voordeel is dat uitzendbureaus hun klanten meer maatwerk kunnen bieden

Bijlage 3: Vragenlijsten 2^e interviewronde

Wat vindt u van de balans tussen flexibiliteit en zekerheid?	
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Geen goede balans. Er is meer flexibiliteit dan zekerheid. Uitzendkrachten kunnen nog steeds te lang aan het werk worden gehouden met tijdelijke uitzendcontracten. • Wat hieraan moet gebeuren? De fases waarop uitzendkrachten op uitzendbasis kunnen werken moeten verkort worden. Hierdoor komen uitzendkrachten sneller in vaste dienst.
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • Goede balans. Wel moeten we op letten dat de CAO-partijen niet nog meer macht krijgen. Als uitzendbureau kan je anders in de toekomst geen onderlinge afspraken met je werknemers (uitzendkrachten) meer maken • Wat hier aan moet gebeuren? In de wetgeving moet de rol van CAO-partijen aan banden worden gelegd.

Voldoen de uitkomsten van de Flexwet aan de verwachtingen die u had toen u de nota flex en zekerheid schreef?	
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, er is grotendeels een einde gekomen aan schimmige praktijken waarbij uitzendkrachten met vage of illegale contracten werkten.

Als u kijkt naar model 1. Op welke wijze werden de andere stakeholders bij het maken van de Flexwet betrokken?	
SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Het poldermodel speelt grote rol. Bij totstandkoming van CAO's en wetgeving m.b.t. arbeidsverhoudingen worden werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken. Ook de uitzendorganisaties zaten aan tafel. • De werkgevers, uitzendorganisaties en de ABU waren bang dat de uitzendbranche aan banden werd gelegd. Vandaar dat ze instemden met meer zekerheid voor uitzendkrachten. Om hun eigen belangen niet tekort te doen pleiten zij ook voor meer flexibiliteit.
ABU	<ul style="list-style-type: none"> • De uitzendorganisaties wilden persé aan de onderhandelingstafel om hun belangen zeker te kunnen stellen. Deze belangen waren een flexibele regelgeving ten aanzien van het uitzenden van personeel.

Op welke wijze verwacht u dat de wetgeving voor de uitzendbranche zich de komende vijf jaar ontwikkelt?

SZW	<ul style="list-style-type: none">• We verwachten dat uitzendkrachten meer rechten krijgen en uitzendbureaus meer verplichtingen als volwaardig werkgever. Voorbeeld: sinds kort moet het uitzendbureau een eerste dagmelding doen.• We verwachten niet dat deze maatregelen er voor zorgen dat uitzendkrachten sneller aan vaste baan komen. Er is namelijk altijd een manier om het uitzendcontract op tijd te ontbinden.
ABU	<ul style="list-style-type: none">• We verwachten dat de CAO-partijen meer macht gaan krijgen waardoor de positie uitzendbranche als leverancier van flexibiliteit in gevaar komt.• Daarom moeten we ons als belangenbehartiger in blijven zetten voor inperking van de macht van CAO-partijen.