

# Arbeidstijdverkorting, werkgelegenheid en inkomensverdeling

DRS. E. R. DE REGT\*

**Om de werkloosheid te verminderen en het snel toenemende arbeidsaanbod op te vangen, lijkt arbeidstijdverkorting een belangrijk instrument. In een onlangs verschenen studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn de gevolgen van een algemene verplichte arbeidsduurverkorting met 10% in combinatie met een evenredig loonoffer geanalyseerd. Geconcludeerd werd dat daarmee voor 425.000 personen werkgelegenheid zou kunnen ontstaan. Tevens zijn de gevolgen voor de inkomensverdeling en voor de begroting onderzocht. In dit artikel worden de berekeningen van het SCP en de veronderstellingen waarop deze zijn gebaseerd, kritisch bekeken. De auteur acht geringere effecten van een verplichte arbeidstijdverkorting waarschijnlijk, zodat het aantal uitkeringstrekkers minder afneemt dan door het SCP is becijferd. Hierdoor valt enerzijds het budgettaire effect van de overheid tegen, anderzijds zal een nog groter aantal gezinnen dan de 600.000 door het SCP berekende, onder het sociale minimum terechtkomen.**

## 1. Inleiding

In het *Centraal Economisch Plan 1982* schetst het Centraal Planbureau een somber beeld van de Nederlandse economie. Zo beweegt de werkloosheid zich op een historisch hoog niveau en zijn de perspectieven op middellange termijn nauwelijks gunstiger. De (verwachte) groei van de productie is onvoldoende om de werkloosheid te verminderen en het snel toenemende arbeidsaanbod op te vangen. De meer traditionele instrumenten van economische politiek leiden in de aanhoudende recessie niet tot voldoende additionele werkgelegenheid. Herverdeling van de beschikbare hoeveelheid arbeid over het arbeidsaanbod kan wellicht de werkloosheid verder terugdringen 1), overigens zonder dat hiermee de oorzaken voor de huidige sombere economische situatie worden weggenomen. Tevens wordt de potentiële toekomstige groei door een dergelijke maatregel beperkt. Gemeten in arbeidsuren wordt het arbeidsaanbod immers beperkt. Het blijft bovendien een open vraag in hoeverre zo'n beperking wenselijk is zolang er geen sprake is van verzadiging van behoeften 2).

Herverdeling van werk kan worden nagestreefd met verschillende vormen van arbeidsduurverkorting 3). In het Werkgelegenheidsplan van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden enerzijds de vrijwillige individuele deeltijdarbeid en anderzijds de verplichte algemene arbeidsduurverkorting als belangrijke elementen van het te voeren beleid genoemd. Ten aanzien van stimulering van deeltijdarbeid komt de Stichting van Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam in een recent rapport tot de conclusie dat de kwantitatieve effecten op de werkgelegenheid gering zijn: „het stimuleren van deeltijdarbeid boven de autonome groei daarvan lijkt niet zo eenvoudig als wellicht eerder werd gedacht” 4). Zet een (verplichte) algemene arbeidsduurverkorting per week, hier conform de SER arbeidstijdverkorting (atv) genoemd, meer zoden aan de dijk 5)? In het SCP-cahier nr. 30, *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent*, worden enkele effecten geanalyseerd van zo'n eenmalige verkorting van de arbeidsweek van 40 naar 36 uur voor voltijdwerkers. Met name besteedt het SCP aandacht aan gevolgen voor de inkomensverdeling van huishou-

dens. Dit artikel bevat een kritische beschouwing van de door het Sociaal en Cultureel Planbureau gepresenteerde berekeningen.

In paragraaf 2 worden de veronderstellingen van het SCP besproken en paragraaf 3 gaat dieper in op het veronderstelde werkgelegenheidseffect. In paragraaf 4 worden de effecten van een evenredige bruto loonderving op de netto beschikbare inkomens van enkele „standaardhuishoudens” gegeven, terwijl in paragraaf 5 effecten van arbeidstijdverkorting (atv) met evenredige bruto loonderving op de inkomensverdeling van huishoudens worden besproken. In paragraaf 6 volgen de effecten op het overheidsbudget, waarna in paragraaf 7 enige slotopmerkingen worden geplaatst.

\*De auteur is verbonden aan de vakgroep macro-economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt prof. drs. C. J. van Eijk, prof. drs. W. Sidré en drs. J. J. Walschots voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

1) Recent hebben in dit blad enkele auteurs suggesties in die richting gedaan. Zie C. van Ewijk e.a., *Bestedingsbeleid en werkgelegenheid in lange-termijnperspectief (II)*, *ESB*, 5 mei 1982, blz. 464-469; J. Hartog, *Arbeid in de jaren tachtig: te weinig vraag, te veel frictie*, *ESB*, 7-14 april 1982, blz. 356-363; en W. B. J. Hempen, *Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid (II)*, *ESB*, 3 maart 1982, blz. 226-234.

2) Zie C. J. van Eijk, *Het werkgelegenheidsplan*, *ESB*, 21 april 1982, blz. 395-399.

3) Deze vormen kunnen bij voorbeeld onderscheiden worden naar de tijdseenheid waarop zij betrekking hebben, de doelstelling, de doelgroep of de mate van vrijwilligheid. Zie o.a. J. de Koning, *Vormen van arbeidstijdverkorting en verdeling van werkgelegenheid*, *Beleid en Maatschappij*, februari 1981, blz. 53-66, en de WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, WRR-rapport nr. 21.

4) Gepubliceerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Experiment bevordering deeltijdarbeid; Deel 2: Onderzoek*, Den Haag, 1982, blz. 265.

5) SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn*, Den Haag, 1981, blz. 76.

## 2. Veronderstellingen van het SCP

Sinds het einde van de jaren zeventig zijn met behulp van empirisch gespecificeerde modellen de macro-economische gevolgen van atv gesimuleerd. Met dergelijke exercities worden hoofdzakelijk de indirecte kringloopeffecten getraceerd die het gevolg zijn van de directe herverdelingseffecten. Ten aanzien van de omvang van deze directe effecten, met name op de werkgelegenheid, is weinig bekend. Een uitgebreide samenvatting van zulke modelmatige berekeningen voor enkele landen van de EG, waaronder Nederland, is gepubliceerd in *European Economy* 6). Een meer recente simulatiestudie van het CPB is weergegeven door de SER 7). Uit deze onderzoeken blijkt dat atv, mits aan randvoorwaarden is voldaan, uiteindelijk kan leiden tot meer werkgelegenheid, gemeten in aantallen personen. Door een geïnduceerde stijging van het arbeidsaanbod daalt de werkloosheid, eveneens in aantallen personen, minder dan proportioneel. Daarnaast gaat atv tevens gepaard met een afnemende productie en een toenemende inflatie.

De genoemde randvoorwaarden hebben betrekking op de ontwikkeling van de productiecapaciteit, op de loonkosten en op de arbeidsmarkt 8). In de eerste plaats dient bij atv de bedrijfstijd, de tijd die het productie-apparaat in bedrijf is, constant te worden gehouden om een daling van de productiecapaciteit te vermijden. Roulering van arbeid is dan noodzakelijk, hetgeen met omvangrijke organisatorische problemen gepaard kan gaan. Vanuit dit oogpunt bezien lijkt een éénmalige forse verkorting van de arbeidstijd te verkiezen boven een geleidelijke invoering. In het laatste geval zijn de mogelijkheden om de bedrijfstijd constant te houden geringer. Ten tweede mag atv de loonkosten per eenheid produkt niet doen stijgen. Afgezien van een correctie voor een eventuele geïnduceerde stijging van de arbeidsproductiviteit per uur, dienen de jaarlonen proportioneel te worden gekort. Ten slotte moeten de door atv gecreëerde arbeidsplaatsen zonder problemen kunnen worden opgevuld vanuit het arbeidsaanbod.

Het SCP gaat van deze drie randvoorwaarden uit. Echter, in tegenstelling tot de studies uit *European Economy* beschouwt het SCP niet de kringloopeffecten van atv. Uitgaande van een maximaal direct herverdelingseffect van atv op de werkgelegenheid wordt in *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent* onder stringente veronderstellingen geanalyseerd hoe, in 1979, de inkomensverdeling van huishoudens eruit had kunnen zien indien in dat jaar een atv van 10% met evenredige bruto loonderving zou zijn ingevoerd. Als nevenresultaat van haar berekeningen presenteert het SCP tevens enkele gevolgen voor het overheidsbudget.

Laten wij nu alle veronderstellingen van het SCP op een rijtje zetten. Zij beschouwt een éénmalige atv van 10% voor alle voltijd loontrekkers, zodat voor deze groep de normale werkweek 36 uur gaat bedragen. Conform een eerder genoemde randvoorwaarde verandert de bedrijfstijd niet. Daar per veronderstelling alle door atv minder gewerkte uren wederom worden bezet, kunnen, door de introductie van rouleringsschema's voor arbeid, de machines in dezelfde mate bezet blijven als zonder atv. De opmerking dat er in de uitgangssituatie sprake moet zijn van 10% overcapaciteit is in principe dan ook overbodig. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij de realiseerbaarheid van dergelijke ingrijpende rouleringsschema's voor arbeid. Wellicht zal de bedrijfstijd onvermijdelijk afnemen bij atv 9). In zo'n situatie is overcapaciteit een noodzakelijke voorwaarde opdat de vrijgekomen arbeidsuren zonder additionele investeringen kunnen worden opgevuld.

Het is goed denkbaar dat additionele roulering van arbeid, voor zover realiseerbaar, een drukkende invloed heeft op de arbeidsproductiviteit per uur. Daar staat tegenover dat een kortere arbeidstijd in het verleden telkens heeft geleid tot een stijging van de arbeidsproductiviteit per uur. Per saldo is het effect onzeker. Het SCP veronderstelt dat de arbeidsproductiviteit per uur onveranderd blijft, zodat de productiviteit

per werkende proportioneel daalt met atv; dit in tegenstelling tot het CPB dat uitgaat van een geringe stijging van de arbeidsproductiviteit per uur 10). Gegeven deze productiviteitsontwikkeling veronderstelt het SCP, wederom conform een eerder genoemde randvoorwaarde, dat de 10% atv gepaard gaat met 10% bruto loonderving. Uitgaande van de bestaande koppeling tussen uitkeringen en lonen, zijn de bruto bovenminimale uitkeringen eveneens met 10% verlaagd. De netto uitkeringen op het minimumniveau dalen met een overeenkomstig percentage als het netto minimumloon (in de marktsector) bij een 10% bruto daling. De bestaande pensioenuitkeringen, anders dan de AOW, worden niet aangepast.

Zoals reeds opgemerkt, wordt verondersteld dat alle vrijgekomen arbeidsuren wederom worden bezet. Gegeven de constante arbeidsproductiviteit per uur wordt zodoende de produktieomvang niet beïnvloed. Het opvullen van alle door atv vrijgekomen arbeidsuren heeft dan ook alleen zin indien de afzet onveranderd blijft. De simulatiestudies uit *European Economy* indiceren dat negatieve kringloopeffecten hier een rol kunnen spelen. Het SCP abstraheert hiervan en veronderstelt dat de afzet niet zal veranderen.

Vervolgens worden door het SCP nog enkele veronderstellingen met betrekking tot de arbeidsmarkt gemaakt. Er is geen sprake van een interne arbeidsreserve waaruit de behoefte aan extra personeel om de vrijgekomen arbeidsuren op te vullen kan worden gedekt 11). De additionele vraag naar arbeid moet zodoende geheel via de arbeidsmarkt worden opgevuld. Per veronderstelling kan de arbeidsmarkt niet alleen in kwantitatieve zin aan deze extra vraag voldoen, maar ook in kwalitatieve zin: alle vrijgekomen arbeidsuren worden opgevuld door personen met een gelijkwaardig opleidingsniveau als de oorspronkelijke bezetters van die uren. De extra vraag wordt, conform een veronderstelling van het CPB, voor tweederde opgevuld door werkzoekende uitkeringstrekkers en voor een derde door extra aanbieders op de arbeidsmarkt, voornamelijk gehuwde vrouwen.

Het SCP is zich terdege bewust dat de bovenstaande veronderstellingen in hoge mate abstraheren van de werkelijkheid. „Het is immers zonneklaar dat de afzet-, productie- en productiviteitsontwikkeling in verschillende bedrijfstakken en in de kwartaire sector op uiteenlopende wijze door een algemene gemiddelde arbeidsduurverkorting kunnen worden beïnvloed. Ook wat betreft interne arbeidsreserve, voldoende gekwalificeerd arbeidsaanbod e.d. zullen grote verschillen tussen bedrijfstakken kunnen bestaan” 12). Daarnaast kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de bereidheid tot strikt proportionele looninlevering en bij de mogelijkheden tot handhaving van de bedrijfstijd. Niettemin is de analyse zinvol, daar zij tot nu toe onderbelichte gevolgen van atv in het voetlicht stelt.

## 3. Het werkgelegenheidseffect

Uit de veronderstelling volgt dat atv nauwelijks invloed heeft op de productiezijde van de economie. In een situatie

6) Adaption of working time, impact of a reduction on the annual duration of work, *European Economy*, maart 1980, blz. 83-119.

7) SER, op. cit., blz. 87.

8) Zie b.v. De Nederlandsche Bank, *Verslag over het jaar 1980*, Amsterdam, 1981, blz. 29.

9) Denk bij voorbeeld aan de sterke versnippering en spreiding van werktijden over de werkweek die het gevolg kunnen zijn van rouleringsschema's.

10) SER, op. cit., blz. 86.

11) Indien er wel sprake is van een interne arbeidsreserve die gehanteerd wordt om de vrijgekomen arbeidsuren op te vullen, resulteert een statistische stijging van de arbeidsproductiviteit per uur, zonder dat daar voor een individu een feitelijke stijging tegenover staat.

12) SCP, *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent*, SCP-cahier nr. 30, blz. 3-4.

met een kortere arbeidstijd wordt een zelfde produktievolume (en dezelfde afzet) als zonder atv gerealiseerd met hetzelfde arbeidsvolume, gemeten in aantal arbeidsuren per jaar, en tegen dezelfde bruto loonsom. Met atv wordt dat aantal arbeidsuren per jaar gewerkt door meer loontrekkers, die gemiddeld minder uren werken dan zonder atv. De omvang van dit maximale herverdelingseffect van atv op de werkgelegenheid volgt direct en uitsluitend uit de gemaakte veronderstellingen. Met andere woorden, aan de produktiezijde is atv gemodelleerd als een rekenkundige herverdeling van arbeidsjaren over meer personen. Krantenkoppen als „425.000 banen erbij bij 10 pct. korter werken” geven dus niet een conclusie maar enkel veronderstellingen van het SCP weer 13).

Voor haar berekeningen hanteert het SCP gegevens uit een steekproef van de Nederlandse bevolking, het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1979 (AVO), verhoogd naar nationale totalen. Deze steekproef bevat gegevens met betrekking tot de inkomenspositie van de respondenten. Worden de verhoogde resultaten van AVO vergeleken met de realisaties dan valt onder andere op dat het aantal uitkerings-trekkers sterk is ondervertegenwoordigd 14). Bij de loontrekkenden zijn de lager geschoolden relatief ondervertegenwoordigd 15).

In AVO zitten, verhoogd naar nationale totalen, 4.355.000 loontrekkers 16) waarvan 77% 17) een volledige betrekking heeft. Leveren deze 77% allen 10% arbeidstijd in, of wel afgezien van overwerk vier uur per week, dan komen 373.000 arbeidsjaren van 36 uur per week vrij. Het SCP noemt zelf 368.000 arbeidsjaren (blz. 9). Onder de veronderstelling dat de verhouding tussen voltijd- en deeltijdarbeid ongewijzigd blijft, stelt het SCP (blz. 10) dat deze 368.000 arbeidsjaren opgevuld worden door 425.000 personen. Deze omrekening valt niet te controleren; de gemiddelde arbeidsduur van deeltijd loontrekkers is immers niet bekend.

Volgens een recente studie van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) bedraagt het maximale herverdelingseffect van vijf uur korter werken per week 540.000 volledige arbeidsplaatsen 18). Voor een atv van 10%, vier uur per week, volgt op analoge wijze een herverdelingseffect van 272.000 banen binnen het onderzoeksgebied van dat rapport. Aangezien het datamateriaal van het EIM zo'n 65% van de totale werkgelegenheid bestrijkt, bedraagt het herverdelingseffect voor de gehele economie wellicht bijna 420.000 voltijd arbeidsplaatsen, ongeveer 50.000 meer dan in de SCP-studie. Het verschil kan worden verklaard doordat binnen het onderzoeksgebied van het EIM het percentage deeltijd loontrekkers (ruim 14% in 1980) beneden het landelijke gemiddelde ligt (volgens het SCP, blz. 18, 21% in 1979). Met name het ontbreken van de sector overige dienstverlening lijkt hier een rol te spelen 19).

Terug naar het SCP-rapport. Zoals gesteld, bedraagt het maximale herverdelingseffect van atv met 10% op basis van het AVO 425.000 extra banen, waarvan zo'n 100.000 in deeltijd. Gezien de verdere afname van de werkgelegenheid sinds 1979 zou een dergelijke maatregel nu minder extra banen opleveren. Niettemin zet het SCP (hoofdstuk 6) deze 425.000 banen in 1979 af tegen de werkloosheid eind 1981. Uit tabel 1 blijkt dat, ofschoon het totaal aantal werklozen de extra vraag door atv overtreft, er een tekort kan ontstaan aan middelbaar en hoger geschoold personeel (definities SCP, bijlage 6). Deze conclusie blijft voor de categorie hoger geschoolden zelfs gehandhaafd indien een derde van de banen wordt opgevuld door additioneel arbeidsaanbod. Daarentegen resteert onvermijdelijk een aanzienlijk overschot aan werklozen voor de lagere-opleidingsniveaus. Op langere termijn staat daar tegenover dat het trendmatige arbeidsaanbod van deze laatste categorie afneemt, terwijl dat arbeidsaanbod van middelbaar en vooral van hoger geschoolden toeneemt 20).

Ten slotte wordt door het SCP gekeken in hoeverre de werkloosheidspercentages per provincie, respectievelijk per beroepsgroep, onvoldoende lijken (minder dan zo'n 7%) om

aan de additionele vraag naar arbeid te kunnen voldoen. Na deze globale analyse komt het SCP tot de conclusie: „Aansluitingsproblemen van de (extra) vraag met het aanbod lijken in het algemeen niet aanwezig bij het huidige werkloosheidsniveau, mogelijk met uitzondering van beroepen in de metaalsector in het Westen van het land; althans wanneer van het maximale werkgelegenheidseffect van arbeidsduurvermindering wordt uitgegaan” 21). Dit is een enigszins optimistische conclusie die voorbijgaat aan het bestaan van fricties op de arbeidsmarkt, die op een relatief laag aggregatieniveau (naar beroep en regio) voorkomen 22). Zo zal het, zelfs indien vraag en aanbod op alle deelmarkten van de arbeidsmarkt qua volume op elkaar aansluiten, tijd vergen voordat alle vrijgekomen arbeidsuren worden bezet.

Tabel 1. Extra banen (1979) en werkloosheid (1981) naar opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Extra banen door 10% atv 1979 (× 1.000)	Werkloosheid november 1981 (× 1.000)
Lager .....	252	365
Middelbaar .....	104	70
Hoger .....	69	39
Totaal .....	425	474

Bron: SCP, op. cit., blz. 38-39.

#### 4. Bruto tegenover netto loonderving

Voordat de gevolgen van atv op de inkomensverdeling van huishoudens worden gepresenteerd, heeft het SCP eerst voor enkele typische „standaardhuishoudens” met één verdiener de procentuele daling van het vrij beschikbare inkomen bepaald als gevolg van een bruto loondaling met 10%. Daartoe wordt een micro-economisch rekenmodel voor 1979 gehanteerd uit de SCP-studie *Profijt van de overheid in 1977*. Dit model is op enkele punten aangepast, met name met betrekking tot de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen, de premies van pensioenverzekeringen en de premies van ziektekostenverzekeringen 23). Deze laatste premies zijn opgevat als een verplichte inkomensbesteding. De „standaardhuishoudens” worden gekarakteriseerd door gezinsamenstelling (gehuwd met twee kinderen jonger dan 16 jaar, gehuwd zonder kinderen en ongehuwd jonger dan 35 jaar) en door inkomensniveau (wettelijk minimumloon voor 23 jaar en ouder, modaal loon, gelijkgesteld aan de loongrens van het ziekenfonds, en tweemaal modaal loon). Daarnaast is, in verband met de verschillende bruto-nettotrajecten, een onderscheid gemaakt tussen werknemers in de publieke en in de marktsector.

13) NRC Handelsblad, 2 juni 1982, blz. 1.

14) Het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1979 bevat slechts 190.000 WW, WWV, RWW en ABW uitkeringsontvangers, tegen 310.000 in werkelijkheid. Voor de WAO en AWW bedragen deze getallen 390.000 en respectievelijk 570.000. Zie SCP, op. cit., tabel 3.1, blz. 17.

15) Idem, tabel 3.2, blz. 18.

16) Idem, bijlage 4, blz. 66. Dit getal wijkt af van de 4.370.000 loon- en salaristrekkenden uit tabel 3.1, blz. 17.

17) Idem, tabel 3.2, blz. 18.

18) EIM, *Werkgelegenheid en arbeidsvolume in het midden- en kleinbedrijf 1960-1980*, 's-Gravenhage, juni 1982. Het rapport richt zich vooral op het vergaren van tijdreeksen, enerzijds van werkzame personen en anderzijds van contractuele en feitelijke gewerkte arbeidsuren per jaar, voor 40 bedrijfsklassen.

19) Zie ter illustratie de Arbeidskrachtentelling 1979 in CBS, *Sociale Maandstatistiek*, januari 1982, tabel 1.1.13, blz. 28.

20) Zie CPB/SCP, *Arbidsaanbod ten behoeve van de kwartaire sector in de jaren tachtig*, Den Haag, 1982.

21) SCP, op. cit., blz. 44.

22) Zie b.v. J. Hartog, op. cit.

23) Voor meer details zie SCP, op. cit., blz. 14-16.

De belangrijkste resultaten worden in tabel 2 samengevat. In de marktsector varieert de netto inkomensdaling van 6,5% tot 7,9%. Bij elk inkomensniveau is de achteruitgang voor jongere ongehuwden het grootst en voor gehuwden met twee kinderen het geringst. In de publieke sector heeft een 10% bruto loonderving globaal genomen analoge gevolgen; de netto inkomensdaling varieert van 5,5% tot 8,2% en is het grootste voor ongehuwde loontrekkers. Voor het minimumloon en tweemaal modaal is de netto daling in de publieke sector 0,7 à 1,2% geringer dan in de marktsector, terwijl voor het modale inkomen de daling in de publieke sector 0,3 à 0,5% groter is.

Tabel 2. Procentuele verandering vrij besteedbaar inkomen bij 10% bruto loonderving

	Marktsector			Publieke sector		
	minimum-loon	modaal loon	2 maal modaal	minimum-loon	modaal loon	2 maal modaal
Gehuwd met twee kinderen . . .	- 6,5	- 6,7	- 7,5	- 5,5	- 7,1	- 6,7
Gehuwd . . . . .	- 7,6	- 7,5	- 7,8	- 6,4	- 7,8	- 7,0
Ongehuwd . . . . .	- 7,9	- 7,7	- 7,9	- 7,2	- 8,2	- 7,2

Bron: SCP, op. cit., blz. 21.

Wordt conform het SCP het sociaal minimum in 1979 op het netto niveau bepaald door de Algemene Bijstandswet (70% van het netto minimumloon in de marktsector voor ongehuwden jonger dan 35 jaar en 100% voor gehuwden), dan blijkt uit tabel 2 dat het inkomen van gehuwden met één verdiener op het minimumloon bij 10% atv met evenredige loonderving per definitie onder het sociaal minimum zakt. De ongehuwden daarentegen blijven boven dat sociale minimum.

## 5. Inkomensverdeling en arbeidstijdverkorting

De exercities uit de voorafgaande paragraaf illustreren de prijs, in termen van vrij besteedbaar inkomen, die individuele huishoudens moeten betalen voor een atv van 10%. Voor werkzoekende uitkeringstrekkers kan daar tegenover staan dat zij een door atv gecreëerde arbeidsplaats gaan bezetten en aldus een uitkering vervangen door een (hoger) salaris. Voor loontrekkenden staat er echter geen baat tegenover de inkomensachteruitgang. Het is nog maar de vraag in hoeverre men bereid is deze prijs te betalen. Enerzijds kan dit zich vertalen in looneisen, waarvan hier verder wordt geabstraheerd, en anderzijds kunnen aanbieders van arbeid door middel van gedragsreacties trachten het inkomensverlies te compenseren. Zo kunnen oorspronkelijk niet-werkzoekende individuen zich op de arbeidsmarkt gaan aanbieden. Het gaat daarbij vooral om partners die trachten het inkomensverlies van het hoofd te compenseren. De mogelijkheden hangen in sterke mate af van de arbeidsmarktpositie van die partner. Met name voor bejaarden, arbeidsongeschikten en huishoudens met jonge kinderen zal de inkomensachteruitgang moeilijk kunnen worden gecompenseerd. Het SCP beperkt zich tot deze mogelijkheid. Ten aanzien van individuen die in de uitgangssituatie een volledige baan hebben wordt verondersteld dat zij hun inkomensdaling aanvaarden. Ondanks de gestegen netto beloning per uur bieden zij hun vrijgekomen uren niet opnieuw op de arbeidsmarkt aan. Evenmin zoeken zij een andere baan of gaan zij in deeltijd werken.

Het is duidelijk dat per saldo ingewikkelde verschuivingen in inkomensposities van huishoudens zijn te verwachten. Het SCP illustreert deze verschuivingen door de inkomensverdeling van huishoudens te vergelijken zonder en met atv. Hier-

toe worden zeven bruto inkomensklassen, van onder naar boven genummerd van 1 tot 7, van verschillende grootte onderscheiden. De grenzen tussen deze klassen worden, in termen van realisaties van 1979, als volgt gegeven:

- tussen 1 en 2: 1% onder het sociaal minimum (24);
- tussen 2 en 3: 5% boven het minimumloon;
- tussen 3 en 4: 10% onder het modaal loon;
- tussen 4 en 5: 10% boven het modaal loon;
- tussen 5 en 6: anderhalf maal modaal; en
- tussen 6 en 7: twee maal modaal.

Individuele huishoudens kunnen door atv zowel in een lagere (bruto loonderving) als in een hogere (werkzoekende vindt een baan of partner gaat werken) inkomensklasse komen (25). Om deze verschuivingen numeriek te bepalen, moet worden vastgesteld welke individuen, waarvan tweederde oorspronkelijk werkloos is, de 368.000 arbeidsjaren, die per veronderstelling door atv vrijkomen, gaan bezetten. Tevens moet aan deze individuen een inkomen worden toegerekend. Helaas zijn de door het SCP gevolgde procedures dienaangaande nogal summier weergegeven. Niettemin wordt, voordat de resultaten aan de orde komen, in de volgende alinea's getracht deze procedures te beschrijven. Eerst wordt de indentificatie van personen die de extra arbeidsplaatsen gaan bezetten besproken.

Zoals reeds eerder opgemerkt, is in AVO het aantal uitkeringstrekkers ondervetgenwoordigd. Er zijn slechts 190.000 WW, WWV, RWW en ABW uitkeringsgerechtigden. Niettemin moeten 245.000 ( $368.000 \times \frac{2}{3}$ ) arbeidsjaren worden toegeëld aan werkzoekende uitkeringstrekkers. Het SCP stelt dan ook: „Het aantal toe te wijzen arbeidsplaatsen overtreft in aanzienlijke mate het aantal personen dat zich . . . in het AVO '79 als werkzoekend beschouwt. Daarom is aan alle personen die in het AVO '79 als werkzoekende zijn geregistreerd een voltijdarbeidsplaats toegekend. Vervolgens zijn weefactoren berekend die, per opleidingsniveau afzonderlijk, maken dat alle vrijgekomen arbeidsplaatsen door werkzoekenden worden bezet” (26). Een omschrijving die weinig inzicht verschaft in de gevolgde werkwijze. Het is geenszins duidelijk aan welke personen, afgezien van de eerder genoemde 190.000, een baan wordt toegekend. Gaan enige WAO-ers wellicht een arbeidsplaats bezetten (verborgen werkloosheid), of wordt het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigden in AVO eerst selectief opgehoogd?

In ieder geval dienen nog 123.000 arbeidsjaren te worden verdeeld over oorspronkelijk niet-werkzoekenden. Daartoe wordt door het SCP de volgende toewijzingsprocedure gehanteerd. Alle personen die geen eigen bron van inkomen hebben, niet studerend zijn en nog geen 65 jaar oud zijn worden als potentieel werkzoekend bestempeld. Het betreft ca. 2,3 mln. personen in 1979. Vervolgens krijgen deze personen een kans toegekend dat hij of zij een vrijgekomen arbeidsplaats gaat bezetten. Deze kansen worden hoofdzakelijk beïnvloed door kenmerken als leeftijd, opleiding en de aanwezigheid van jonge kinderen. Kennelijk worden deze kansen numeriek bepaald met behulp van een regressie-analyse met dummy-variabelen voor deze kenmerken op het AVO. Rekening houdend met deze kansen en met de gebruikelijke verhouding tussen volledige en deeltijdbanen worden de 123.000 arbeidsjaren op een niet nader omschreven stochastische wijze, gebaseerd op een standaardnormale verdeling, aan de potentieel werkzoekenden toegedeeld. Het resultaat hiervan blijkt te zijn dat deze vrijgekomen arbeidsjaren worden bezet door 180.000 oorspronkelijk niet-werkzoekende personen. In tegenstelling tot

24) In tegenstelling tot de andere inkomensklassen, is deze grens op netto niveau bepaald en afhankelijk van de gezinssamenstelling.  
25) Verschuivingen kunnen zich ook binnen een inkomensklasse voordoen.

26) SCP, op. cit., bijlage 2, blz. 58.

de groep werkzoekenden gaat het additionele arbeidsaanbod, veelal partners, in sterke mate in deeltijd werken.

Ten slotte moet aan alle 425.000 personen die aldus geïdentificeerd zijn, een inkomen worden toegekend. Per opleidingsniveau is in de situatie zonder atv het gemiddeld bruto loon, evenals de bijbehorende standaarddeviatie, bepaald van voltijd loontrekkers. Men kan zich afvragen of leeftijd geen belangrijke determinant van het inkomen is. Vervolgens is dit gemiddelde bruto loon met 10% gekort en is op stochastische wijze, ditmaal gebaseerd op de gebruikelijke log-normale verdeling van inkomens, per opleidingsniveau aan de nieuwe bezetters van arbeidsplaatsen een inkomen toegekend. Onduidelijk is of bij deze procedure rekening wordt gehouden met een proportionele daling van de standaarddeviatie welke het gevolg is van de bruto loonderving van 10%.

Met behulp van de bovenstaande procedures tracht het SCP de resultaten van een zoekproces op de arbeidsmarkt te beschrijven. Een zoekproces waarin de 368.000 door het atv vrijgekomen arbeidsjaren worden opgevuld. Het uiteindelijke resultaat van de procedures is dat aan 425.000 personen uit AVO een inkomen wordt toegekend. Van dit aantal hadden oorspronkelijk 245.000 een uitkering die met atv vervalt. Door deze gegevens in het AVO te verwerken en daarbij de overige loon- en uitkeringstrekkers in hun bruto inkomsten te korten, kan de inkomensverdeling in een situatie met 10% atv evenredige bruto loonderving worden bepaald.

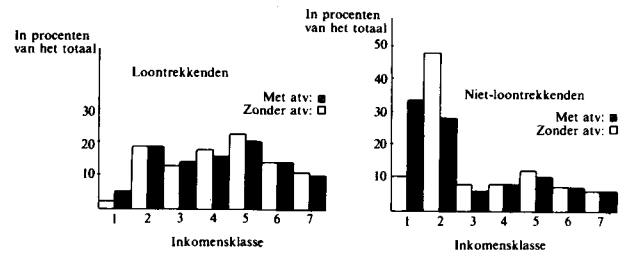
In figuur 1 wordt deze resulterende inkomensverdeling van huishoudens afgezet tegen de oorspronkelijke inkomensverdeling uit AVO. Dit gebeurt afzonderlijk voor huishoudens waarvan het hoofd na atv loontrekend (3.828.000) is of niet (2.005.000). De laatste categorie bevat zowel zelfstandigen als het blijvende bestand uitkeringsgerechtigden. Globaal genomen heeft atv geen al te grote gevolgen op de inkomensverdeling van huishoudens waarvan het hoofd loontrekend is. Niettemin komen in deze categorie pers saldo 100.000 huishoudens onder het sociale minimum. Uit de nadere opsplitsing van figuur 2 blijkt dat dit voornamelijk gehuwden zijn met slechts één verdiener. Een nog verdere detaillering laat zien dat het vooral huishoudens betreft waarvan de partner van het hoofd een zwakke arbeidsmarktpositie heeft, te weten partners die de zorg voor jonge kinderen dragen, partners ouder dan 50, en partners met uitsluitend lager onderwijs. Deze resultaten zijn niet verwonderlijk, immers de inkomenshuishoudens met één verdiener op het minimumloon zakken door 10% atv met evenredige bruto loonderving per definitie onder het sociale minimum, althans indien het inkomensverlies niet wordt gecompenseerd doordat de partner gaat werken. Ongehuwden zakken echter per definitie niet onder het sociale minimum. Overigens illustreert figuur 2 wel de ongunstige positie van alleenstaanden, en met name jongeren, op de inkomensverdeling.

Uit figuur 1 blijkt ten slotte dat een aanzienlijk aantal huishoudens, zo'n 475.000, waarvan het hoofd niet loontrekend is onder het sociale minimum terecht komen. Het betreft hier voornamelijk ontvangers van sociale uitkeringen, waaronder een groot aantal zelfstandig wonende bejaarden. Mede gezien de sterke ondervetegenwoordiging van uitkeringstrekkenden in AVO, komt het SCP tot de conclusie dat in 1979 wellicht zelfs zo'n 530.000 huishoudens waarvan het hoofd uitkeringstrekkend is onder het sociale minimum gezakt zouden zijn door atv. Indien in de huidige situatie 10% atv met 10% bruto loonderving wordt ingevoerd, valt te verwachten dat dit aantal verder zal toenemen. Enerzijds omdat het aantal uitkeringstrekkenden is gestegen en anderzijds omdat het SCP uitgaat van een maximaal werkgelegenheidseffect.

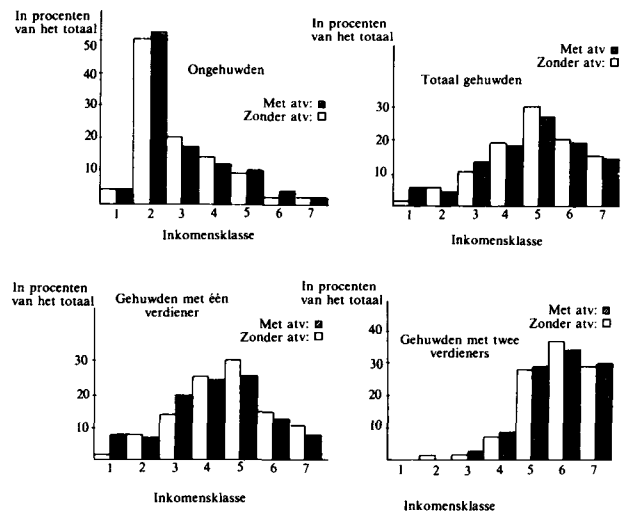
Met een voorbehoud ten aanzien van de gehanteerde toewijzingsprocedures, bevatten de bovenstaande resultaten naar mijn mening de kern van het SCP-rapport. Een groot aantal huishoudens profiteert niet van atv, zij betalen uitsluitend een prijs in de vorm van een inkomensdaling. Zelfs bij een maximaal herverdelings-effect op de werkgelegenheid zakken meer dan 600.000 gezinnen onder het sociale mini-

mum. Dit legt een forse hypotheek op de invoering van atv. Het SCP suggereert dan ook aanvullende maatregelen van overheidswege om te verhinderen dat huishoudens onder het sociale minimum terecht zullen komen.

Figuur 1. Inkomensverdeling met en zonder arbeidstijdverkorting



Figuur 2. Inkomensverdeling met en zonder arbeidstijdverkorting voor verschillende categorieën loontrekkenden



## 6. Budgettaire effecten

Indien de berekeningen uit de voorgaande paragraaf enigszins worden uitgebreid, kunnen ook enkele effecten van 10% atv met evenredige loonderving op het overheidsbudget, inclusief sociale verzekeringen, worden bepaald. Immers, door het eerder gememoreerde micro-economische rekenmodel te hanteren voor alle huishoudens kunnen, via somming over deze huishoudens, de effecten van atv op de loon- en inkomensbelasting en op de premieheffingen worden geanalyseerd. De resultaten van deze door het SCP uitgevoerde berekeningen worden in tabel 3 samengevat.

Tabel 3. Budgettaire effecten van 10% atv in 1979

Inkomsten- en uitgavencategorie	Mutatie in mln. gld.
<b>Inkomsten:</b>	
— loon- en inkomstenbelasting .....	- 2.990
— premies sociale verzekeringen .....	- 1.980
w.v. werknemersaandeel werknemersverzekeringen .....	- 350
werkgeversaandeel werknemersverzekeringen .....	- 590
aandeel gezinnen volksverzekeringen .....	- 690
werkgeversaandeel volksverzekeringen .....	- 350
<b>Uitkeringen:</b>	
w.v. volume-effect .....	- 8.090
verlaging blijvende uitkeringen .....	- 5.160
verlaging blijvende uitkeringen .....	- 2.930
<b>Saldo .....</b>	<b>3.120</b>

Bron. SCP, op. cit., blz. 31.

Door de progressiviteit in de loon- en inkomstenbelasting zal de 10% bruto loonderving de belastinginkomsten sterk reduceren. Hier staat een toename van het aantal werkenden tegenover. Per saldo nemen de belastingopbrengsten met bijna f. 3 mrd. af. Voor de werknemersverzekeringen geldt dat de premieplichtige loonsom daalt, althans voor zover de daling van het bruto loon zich onder de premiegrens voltrekt. Hierdoor nemen de premie-opbrengsten af, hetgeen wederom onvoldoende wordt gecompenseerd door de grotere werkgelegenheid. Per saldo daalt de premie-opbrengst met f. 1 mrd. Soortgelijke overwegingen doen de premie-opbrengst van de volksverzekeringen eveneens met bijna f. 1 mrd. afnemen.

Tegenover deze verminderde inkomsten staat een vermindering van de uitgaven aan uitkeringen (27). Enerzijds vindt een aantal uitkeringstrekkers een baan, zodat een volume-effect van ruim f. 5 mrd. optreedt. Anderzijds daalt, door de gehandhaafde koppelingmechanismen, de hoogte van uitkeringen aan blijvende uitkeringstrekkers. Hierdoor nemen de uitgaven verder met ruim f. 3 mrd. af, ten koste van de niet-actieve uitkeringsgerechtigden. Een aantal hiervan komt dan onder het sociaal minimum terecht, waardoor wellicht de noodzaak tot aanvullende maatregelen ontstaat. Dergelijke maatregelen zullen het positieve effect van ruim f. 3 mrd. enigszins beperken.

De bedragen uit tabel 3 illustreren dat de zogenaamde in-verdieneffecten bij de overheid beperkt zijn. Zelfs bij een maximaal herverdelingseffect van 425.000 banen wordt het positieve volume-effect van minder uitkeringen op de overheidsfinanciën teniet gedaan door verminderde belastingontvangsten. Slechts ten koste van de blijvende uitkerings-trekkers spint de overheid garen bij de operatie.

## 7. Slot

De door het SCP uitgevoerde analyse kan als volgt worden samengevat. Indien aan de produktiezijde bij 10% atv met

evenredig bruto loonderving alle vrijgekomen arbeidsuren opnieuw worden bezet door nieuw aan te trekken personeel ontstaat in 1979 een maximaal werkgelegenheidseffect van 425.000 volledige en deeltijdbanen, waarvan ruim 40% wordt bezet door extra arbeidsaanbod van vooral gehuwde partners. Voor loontrekkenden betekent de 10% bruto loonderving, afhankelijk van de gezinssamenstelling en van de hoogte van het inkomen, een netto inkomensdaling variërend van 6,5% tot 7,9%. Gegeven de koppelingmechanismen van de uitkeringen gelden analoge resultaten voor uitkeringstrekkenden. Een dergelijke achteruitgang kan voor werkzoekenden en voor gezinnen waarvan de partner een goede arbeidsmarktpositie heeft, worden gecompenseerd door het aanvaarden van één van de 425.000 extra banen.

De verdelingseffecten van dergelijke reacties zijn gesimuleerd op basis van het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1979. Daaruit blijkt dat een groot aantal huishoudens door de evenredige loonderving beneden het sociale minimum zal uitkomen. Het betreft hier enerzijds gezinnen met één verdiener op het minimumloon waarvan de partner de zorg heeft voor jonge kinderen, 50 jaar of ouder is, of slechts een lagere opleiding heeft, en anderzijds een nog groter aantal niet-actieven, waaronder veel zelfstandig wonende bejaarden. Als nevenresultaat van de berekeningen blijkt dat de overheid uitsluitend ten koste van de niet-actieven, die blijvend een lagere uitkering ontvangen, wel vaart bij atv.

Essentieel voor de bovenstaande resultaten is dat het maximale werkgelegenheidseffect van 425.000 banen zich voordoet. Het SCP suggereert dan ook in toekomstig onderzoek minder rigoureuze veronderstellingen te hanteren ten aanzien van het aantal arbeidsuren dat door atv vrijkomt en wordt opgevuld. Op basis van de bovenstaande analyse valt te verwachten dat bij een kleiner werkgelegenheidseffect de gevolgen van atv ongunstiger zijn. Immers, een nog groter aantal huishoudens zal door de evenredige loonderving onder het sociale minimum terechtkomen. Tevens zal het budgettaire effect voor de overheid minder gunstig uitvallen door een geringere daling van het aantal uitkeringstrekkers. Aangezien zowel in de publieke als in de marktsector de bruto loonsom zal afnemen, kunnen omvangrijke kringloopeffecten resulteren waarvan in deze SCP-studie wordt geabstraheerd.

Zelfs bij de door het SCP gemaakte veronderstellingen kunnen zich overigens kringloopeffecten voordoen. Als oorzaken kunnen de blijvend verlaagde uitkeringen worden genoemd, waardoor enerzijds niet-actieven minder te besteden hebben en anderzijds het tekort bij de overheid, en met name bij de sociale fondsen, afneemt met zo'n drie miljard gulden. Daarnaast wordt de inkomensverdeling beïnvloed en hebben de verschillende inkomensklassen verschillende consumptiequoten. Ten slotte dalen de loonkosten enigszins ten gevolge van lagere werkgeverspremies. Om met de hierdoor geïnduceerde kringloopeffecten rekening te houden, lijkt het noodzakelijk een analyse als de bovenstaande van de inkomensverdeling te koppelen aan een macro-economisch model waarin vraag en aanbod, zowel van goederen als van arbeid, beiden worden beschreven. Overigens is het duidelijk dat een dergelijke gecompliceerde analyse onmogelijk kon worden gerealiseerd in het korte tijdsbestek, een half jaar, dat het SCP ter beschikking stond. Concluderend mag dan ook worden gesteld dat *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent* een nuttig, maar helaas enigszins slordig rapport is dat in de media op een verkeerde manier is geïnterpreteerd.

E. R. de Regt

27) Het SCP geeft ten aanzien van het effect van atv op de uitkeringen in tabel 5.1, blz. 31, afwijkende getallen van bijlage 4, blz. 67. De verschillen zijn niet te achterhalen.