

# Bestaat er een 'rationele' arbeidstijdverkorting?

Een van de ongelukkige ontwikkelingen die de eerste aanzetten tot feitelijke arbeidstijdverkorting (ATV) begeleidt is dat deze operatie het bedrijfsleven en de non-profitsector geld kost zonder tot noemenswaardige extra werkgelegenheid te leiden. Hier en daar leidt de ATV zelfs tot verslechtering van de dienstverlening. Misschien is het zo dat het effect van de tot nu toe genomen ATV-maatregelen nog tot volle wasdom moet komen of dat het op zich positieve effect thans wordt overstemd door andere, negatieve invloeden. Wanneer ATV echter op micro-niveau tot hogere lasten leidt zonder dat daar op macro-niveau hogere lasten tegenover staan kan het beter achterwege blijven. Niemand is daar bij gebaat. Verdere ATV zou dan ook noodzakelijk afgedwongen moeten worden bij gebrek aan enige rationaliteit.

In dit artikel willen wij enkele gedachten formuleren die juist het bereiken van een economisch efficiënte herverdeling van betaalde arbeid tot onderwerp hebben. De lezer dient geen uitgewerkt plan te verwachten. Veeleer suggereren wij een richting voor verder onderzoek. De aanleiding voor het naar buiten brengen van deze gedachten is het initiatief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de ATV via het subsidiëren van de 'werkgeverslasten' te bevorderen. Wanneer we deze weg opgaan is het misschien mogelijk om het verband tussen de ATV en de werkgeverslasten zo te structureren dat de resulterende ATV naar verwachting groter is dan in het subsidieplan van de minister, terwijl bovendien de realisatie van een aantal andere belangrijke economische doelstellingen zoals economische groei en de verbetering in de rendementspositie van bedrijven naderbij kan worden gebracht. Onze bijdrage sluit aan bij de gedachte dat de verrui-

ming van individuele verantwoordelijkheid, ook ter zake van de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk, het opleggen van ATV, b.v. via verbodsbepalingen, zou moeten uitsluiten of beter, onnodig maken.

---

## ATV koppelen aan lastenverlichting

---

Wil ATV werkelijk een bijdrage kunnen leveren aan de herverdeling van arbeid dan moet het doorvoeren van ATV ook bij volledige herbezetting voordelen, of ten minste geen nadelen, voor het bedrijf, het ziekenhuis, de gemeente enz. hebben. In het andere geval is de maatregel in economisch opzicht niet efficiënt en daarom, zelfs indien opgelegd, gedoemd te mislukken.

Het zou wel efficiënt zijn om tot maatregelen te komen die het voor bedrijven zelf interessant maken om bij volledige herbezetting ATV te organiseren en die voor de overheid in beginsel budgetneutraal kunnen worden doorgevoerd. Wanneer ATV bij volledige herbezetting tot meer bedrijfswinst zou leiden, zouden wij de keuze voor ATV met een gerust hart aan het bedrijf zelf kunnen overlaten. Het micro-economische bedrijfsbelang, meer winst, en het sociale belang, herverdeling van beschikbare arbeid, liggen dan in elkaars verlengde en de relatie van beide doelstellingen kan in harmonie naderbij worden gebracht.

Wij menen dat de mogelijkheden van een 'rationele' arbeidstijdverkorting bij bedrijven in de richting van een door bedrijven zelf te kiezen combinatie van ATV en lastenverlichting zouden moeten worden onderzocht. Bij wijze van voorbeeld zouden we kunnen denken aan een koppeling van de in een bedrijf over het kalenderjaar ge-

middeld gerealiseerde wekelijkse arbeidsduur en het gehanteerde belasting- en premietarief. Deze koppeling kan de vorm aannemen van een schijvenstelsel naar voorbeeld van de tarievenstructuur van de inkomstenbelasting. Het idee is, zonder in details te treden, om een grotere ATV in een bedrijf bij overigens volledige herbezetting te 'belonen' met een lager belasting- en premietarief. Een dergelijke koppeling heeft naast nadelen, voor zover wij thans overzien, in beginsel verrassende voordelen. In deze notitie willen wij enkele van deze voor- en nadelen opsommen opdat de lezer zich een oordeel kan vormen over de wenselijkheid van nader onderzoek.

Voor de volledigheid vermelden we dat de genoemde koppeling tussen ATV en lastenverlichting binnen de non-profitsector moeilijker ligt, maar daarover later meer. Binnen de op winst gerichte bedrijven dient voorts een onderscheid te worden gemaakt tussen BV's en NV's, die in beginsel vennootschapsbelasting betalen, en de overige bedrijven, voornamelijk het midden- en kleinbedrijf, die onder de inkomstenbelasting vallen. Voor beide typen bedrijven zou de bijdrage van de aangegeven koppeling aan het via ATV oplossen van het werkloosheidsprobleem moeten worden onderzocht.

## Voordelen

Wij noemen enkele voordelen van ATV-afhankelijke tarieven. Door langs de hierboven aangegeven weg de lastenverlichting van een individueel bedrijf te koppelen aan de door dit bedrijf gerealiseerde gemiddelde ATV volgens een uniforme tariefstructuur kan de onderneming op grond van de eigen situatie en in functie van de ondernemingsdoelstelling zelf al dan niet tot ATV besluiten. ATV groeit daarmee voor bedrijven uit tot een extra beleidsinstrument. De geschetste tariefstructuur biedt het bedrijf de mogelijkheid om extra ATV (voortdurend gedacht inclusief volledige herbezetting), met reorganisatiekosten en eventuele weerstanden binnen de organisatie, af te wegen tegen de lastenverlichting die naar verwachting zal resulteren. Juist omdat de resulterende lastenverlichting niet van te voren vaststaat, is de extra winst ondernemerswinst, waarvan de realisatie niet losstaat van het lopen van risico. De duur van de over een jaar genomen gemiddeld gerealiseerde werkweek kan daarbij zonder veel extra inspanningen uit de loonadministratie van een bedrijf worden afgelezen.

Omdat bedrijven die meer winst voor belasting maken in verhouding meer lastenverlichting bij een zelfde ATV ten deel zal vallen, wordt de 'incentive'-structuur gericht op het bereiken van economische efficiëncy niet doorbroken. Integendeel, in tegenstelling tot

veel herverdelende maatregelen maakt het ATV-afhankelijke tarief het maken en dus het streven naar winst aantrekkelijker. ATV en de gerealiseerde produktiviteit blijven op deze wijze hecht verbonden.

Het moge duidelijk zijn dat het voorstel vooral werkt ten gunste van winstgevende bedrijven. Dit betekent dat in onze gedachtengang ATV weliswaar een element van herverdeling van beschikbare arbeid houdt, maar ook dat ATV niet langer alleen een teken van zwakte, van herverdeling van de 'armoede' is. Immers, er zal meer winst van bedrijven tegenover staan. Aldus wordt in beginsel de micro-rationaliteit van de onderneming gekoppeld met de macro-rationaliteit van de Nederlandse economie. Het bedrijf weegt extra winst af tegen extra kosten en het land de verminderde belastingontvangsten tegen de reductie in de met werkloosheid samenhangende uitkeringen. Een interessant bijkomend psychologisch element is dat een bedrijf zich zelf door middel van extra ATV als een gezond bedrijf kan profileren.

Dat het plan vooral ten gunste van winstgevende bedrijven werkt, zou het tempo van de politiek gewenste en economisch noodzakelijke herstructurering van de economie kunnen toemen. De werkgelegenheid moet uiteindelijk toch van deze bedrijven komen. We mogen dan ook niet alleen extra ATV via het effect van de gewijzigde tariefstructuur tegemoetzien, doch ook een positief werkgelegenheidseffect van de toegenomen winst. Startende ondernemers profiteren toch al van de gewijzigde tariefstructuur omdat zij de via ATV geboden extra winstkansen zonder reorganisatiekosten kunnen benutten.

Omdat het voorstel voorziet in de wijziging van de tariefstructuur van de belastingen en premies die geldt voor iedere onderneming, behoeven we niet bevreesd te zijn voor een element van concurrentievervalsing: gelijke monniken, gelijke kappen. Wat wel geldt is dat de regelgeving winstvriendelijker wordt, maar dat lijkt ons niet strijdig met het nagestreefde 'nieuwe elan'.

Het is van groot belang voor bedrijven dat ATV niet wordt opgelegd. Het hier geschetste voorstel bereikt via het poneren van ATV als ondernemingsbeslissing dat ATV niet zal en kan worden gebruikt om via een achterdeur bezuinigingen binnen het bedrijf door te voeren. De belasting- en premiecompensatie volgt immers slechts bij volledige herbezetting en bovendien hebben bedrijven geen belang bij dit achterdeurtje wanneer via ATV extra winst kan worden gerealiseerd.

In het voorstel speelt de gemiddeld gerealiseerde werkweek een rol zoals aangegeven. Het kiezen voor het gemiddelde is van vitaal belang omdat moet worden voorkomen dat via het opleggen van een algemene ATV een tekort aan witte kennis en kunde, met zijn voor een bedrijf negatieve ar-

beidsmarkteffecten, zou gaan ontstaan. De onderneming moet de ATV kunnen afstemmen op de eigen situatie. Zo is het bedrijf vrij een werkweek van tachtig uur af te spreken met de 'schaarse' informaticus en aanzienlijk kortere met andere geledingen. Het gemiddelde, waarvan de optimale berekeningsprocedure een van de onderzoeksthema's zou moeten vormen, telt als grondslag voor het tarief.

De voorgestelde tariefstructuur werkt direct ten gunste van de vergroting van de werkgelegenheid door de mogelijkheid voor bedrijven om in beginsel zonder extra kosten vooral laagbetaalde parttimers in dienst te nemen, bij uitstek de probleemgroep op de arbeidsmarkt. Deze mensen kunnen worden betaald uit de belasting- en premiecompensatie. We moeten dan wel aannemen dat zij niet slechts om fiscale redenen worden benoemd. Dit zou hun welzijn wellicht niet bevorderen. Maar laten we een dergelijk oordeel eventueel aan hen zelf overlaten te zijner tijd.

Tot slot noemen wij als voordeel op een ander vlak dat een dergelijke tariefstructuur waarschijnlijk ook de aandelenfinanciering van bedrijven bevordert. Als ATV wordt beloofd met een lager tarief dan wordt op dat moment immers tevens de schuldfinanciering minder voordelig voor bedrijven.

## Kanttekeningen

Komen we thans toe aan enkele aanvullende opmerkingen bij die hiervoor genoemde voordelen. Wij menen dat het noodzakelijk noch wenselijk is om de tariefstructuur aan te passen aan de aard van de bedrijvigheid. Het zou de 'fiscalisering' van de bedrijfsvoering onnodig vergroten en concurrentievervalsing introduceren. Ofschoon gewaakt moet worden voor te snelle conclusies en we ons moeten hoeden voor 'nogal wies'-oordelen – economie is daarvoor in zijn werking een té gecompliceerd systeem – menen wij dat ATV-afhankelijke tarieven binnen kapitaalintensieve bedrijven wel eens tot meer ATV zouden kunnen leiden dan binnen arbeidsintensieve bedrijven. Een kapitaalintensief bedrijf kan door het aantrekken van hetzelfde aantal parttimers de gemiddelde werkweek immers sterker verminderen dan het arbeidsintensieve bedrijf. Bij dezelfde omvang van de reorganisatiekosten is de optimale ATV voor kapitaalintensieve bedrijven derhalve groter. Wij willen niet onvermeld laten dat, wanneer een en ander zou leiden tot het opschuiven van bedrijven in de richting van meer kapitaalintensieve produktiemethoden de reeds langer bestaande discussie over de optimale heffingsgrondslag van belastingen en premies aan belang wint.

In onze gedachtengang zouden niet alleen de 'grote' bedrijven kunnen pro-

fiteren van ATV via de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting. Ook voor de 'kleine zelfstandige' wordt de kortere werkweek in beginsel bereikbaar. In de eerste plaats vermindert ook voor hem het tarief van de inkomstenbelasting bij toepassing van ATV. In de tweede plaats wordt de met ATV verbonden 'herbezetting' goedkoper vanwege het lagere premietarief.

Wij menen dat de aangegeven weg wellicht ook een alternatief zou kunnen vormen voor het uitvoeren van publieke werkgelegenheidsprojecten die doorgaans tot allerlei maatschappelijke spanningen leiden, b.v. vanwege het milieu of vanwege de onomkeerbaarheid ervan. Wanneer de hiervoor genoemde efficiency-prikkel sterk genoeg is kan de overheid op dit punt enigszins terugtreden. Met enige fantasie kan van deze efficiency-prikkel daarom zelfs een bijdrage aan de 'de-regulering' worden verwacht.

In al die gevallen waarin volledige herbezetting fysiek onmogelijk is, véél te duur dan wel voor de leden van de organisatie (b.v. vertegenwoordigd in de ondernemingsraad) niet acceptabel, kan het bedrijf eenvoudig afzien van ATV of onder omstandigheden zelfs arbeidstijdverlenging ten opzichte van de huidige situatie overwegen. Mocht op macro-niveau de doelstelling ten aanzien van de herverdeling van arbeid daardoor niet worden gehaald, kan worden gedacht aan een bijstelling van de tariefstructuur. Die bijstelling moet natuurlijk geen maandelijks karakter krijgen. Wanneer eenmaal de optimale belasting- en premiestructuur op basis van uitvoerig macro-economisch onderzoek (WRR?) en via bijvoorbeeld enquêtering van bedrijven (CBS?) is vastgesteld, dient deze voor een vooraf vastgestelde periode ongewijzigd te blijven. Bij instabiliteit is niemand gebaat.

De voor nadere studie gesuggereerde tariefstructuur snijdt diep in. In de eerste plaats, door impliciet een macro kosten-batenanalyse in de beschouwing te betrekken waarbij gelden die thans een uitkeringsbestemming hebben worden gebruikt voor lastenverlichting van het bedrijfsleven, wordt het principeel tijdelijke karakter van sociale uitkeringen in feite losgelaten. In de tweede plaats wordt het belastingstelsel (nog) verder ondergeschikt gemaakt aan de doelstellingen van de algemeen-economische politiek, iets waar de fiscalist het wellicht niet mee eens zal zijn.

In het uitvoerende vlak dient een maatschappelijk draagvlak te worden gevonden. Gelet op de mogelijkheden om hun winst op die manier te vergroten, dit terwijl dit ook voor de binnenlandse 'concurrent' geldt, zullen werkgevers bij hun werknemers nog meer dan thans het geval is aandringen op qua arbeidstijd flexibele arbeidsovereenkomsten. Het begeleiden van deze ontwikkeling vormt een taak voor de vakbeweging. 'Papieren' werknemers

dienen te worden voorkomen door middel van adequate regelgeving met afdwingbare sancties. Ook is een zekere coördinatie nodig om te voorkomen dat Jansen en Pietersen, die hetzelfde vak uitoefenen en hetzelfde kosten voor de onderneming, voor de vorm ieder voor de helft van de week bij onderneming A en voor de andere helft bij onderneming B werken. In zo'n geval realiseert de onderneming naar de letter ATV terwijl uiteraard geen bijdrage aan de feitelijke herverdeling van werk wordt geleverd wanneer Jansen en Pietersen toch al beiden een volledige baan hebben. Deze problematiek moet niet worden onderschat. Wat te doen als in zo'n geval opzet van de betrokken ondernemingen in het spel is? En wat te doen indien speciale bemiddelingsbureaus zich gaan werpen op het organiseren van dergelijke rouleringsschema's met meer schakels? Misschien moet het belasting- en premievoordeel voor bedrijven mede afhankelijk worden gesteld van de omstandigheid dat het de enige is waarmee Jansen een arbeidsovereenkomst heeft. Dit betekent dan b.v. dat Jansen in zijn jacht op twee deeltijdbanen ook twee werkgevers schadeloos zal moeten stellen vanwege de fiscale consequenties voor de betrokken werkgevers. Een en ander beperkt zijn mogelijkheden en verhoogt derhalve de effectiviteit van ATV zonder dat sprake is van formele dwang.

We dienen ons b.v. ook te bezinnen op een in dit verband hanteerbare definitie van het begrip onderneming als basis voor de berekening van de gemiddelde werkweek. ATV kan voorts niet los worden gezien van regelingen ten aanzien van de bedrijfstijd, terwijl de toepassing van de tariefstructuur ook niet te star mag zijn vanwege mogelijke winstfluctuaties bij bedrijven. Bestaande regelingen op dit punt kunnen waarschijnlijk grotendeels worden gehandhaafd. Wat betreft de berekening van de gemiddelde werkweek dient b.v. te worden nagegaan of de met ATV verbonden lastenverlichting gekoppeld zou moeten worden aan de gemiddeld gerealiseerde werkweek gemeten aan de 'vaste' arbeidsplaatsen. Een dergelijke beperking maakt de regeling waarschijnlijk minder effectief, maar ook minder fraudegevoelig. Systematische studie zal de genoemde, en ongetwijfeld vele andere valkuilen, aan het licht moeten brengen.

Na de invoering van de ATV-afhankelijke tarieven krijgen we te maken met een veelheid van qua lengte verschillende werkweken. Daarbij zal er waarschijnlijk naar beroepsgroep en bedrijfstak een neiging tot enige uniformiteit bestaan vanwege de met 'fine tuning' en veranderingen in het algemeen voor bedrijven verbonden (informatie)kosten. De van beide zijden gewenste duurzaamheid in de relatie werkgever-werknemer bevordert de uniformiteit binnen de beroepsgroep, terwijl de relatief vergelijkbare bedrijf-

ven binnen een bedrijfstak wat betreft de werkweek op relatief vergelijkbare beslissingen zullen uitkomen.

Het staat de individuele burger natuurlijk in beginsel vrij om, bij een naar zijn idee te veel of te weinig aan vrije tijd, zijn diensten aan een bedrijf aan te bieden dat wat de wekelijkse arbeidsduur betreft beter aansluit bij zijn preferenties. Ook wat dit betreft is formele dwang aan het systeem vreemd en legt het de beslissingsverantwoordelijkheid bij de basis.

In dit verband zij erop gewezen dat juist vanwege de vermoedelijk resulterende verscheidenheid in lengte van de werkweek, die het gevolg is van het flexibele en niet-gedwongen karakter voor het voorgestelde beleid, mag worden verwacht dat de her en der gevreesde onomkeerbaarheid van het proces van ATV zich niet zal voordoen. Wanneer b.v. als gevolg van de demografische ontwikkelingen in Nederland op de lange termijn behoefte zou ontstaan aan arbeidstijdverlenging zal dit in de geschatte structuur gemakkelijker te realiseren zijn dan in een door de uniform korte werkweek gekenmerkte structuur. In het laatste geval immers zal de kortere werkweek een veel diepgaander invloed hebben op de maatschappelijke organisatie. Er ontstaat b.v. een veel meer gestructureerde verdeling in arbeidstijd en vrije tijd, die slechts tegen hoge maatschappelijke kosten kan worden gewijzigd. In het eerste geval gaat de maatschappelijke ervaring met langere werkweken niet geheel verloren. Uiteraard moet deze problematiek wel in relatie tot oplossingen ten aanzien van de bedrijfstijd worden gezien.

In haalbaarheidsonderzoek naar ATV-afhankelijke tariefstelling zullen de consequenties voor de individuele koopkracht zorgvuldig moeten worden overwogen. Het totaal verdiende arbeidsinkomen zal vermoedelijk toenemen vanwege het, bovenop de herbezetting, positieve winsteffect op de werkgelegenheid. Dit inkomen wordt echter door meer mensen in een gemiddeld kortere werkweek verdiend. Als gevolg van knelpunten op de arbeidsmarkt zal daarbij enige inkomensdenivellering optreden zowel via verschillen in uurloren als via verschillen in aantallen gewerkte uren. De macro-koopkracht is waarschijnlijk geen probleem. Het eventuele individuele koopkrachtverlies zal kunnen worden beperkt door de verhoogde efficiency en het, ondanks de tariefdaling, daarmee samenhangende beperkte verlies aan inkomsten van de overheid uit de opbrengsten van de door bedrijven betaalde belastingen en premies.

Naast de consequenties voor de individuele koopkracht dienen ook mogelijke gevolgen voor de 'koopkrachtbeleving' in het onderzoek te worden betrokken. Wij hebben in dit verband de stellige indruk dat de politieke haalbaarheid en dus de politieke wil om ATV via adequate regelgeving verder

---

te bevorderen méér zal blijken af te hangen van de ontwikkeling in de individuele 'koopkrachtbeleving' dan van de feitelijke koopkrachtontwikkeling.

Het zij benadrukt dat in onze visie de ATV-afhankelijke tariefstructuur voor de overheid budgetneutraal zou moeten worden doorgevoerd. Als de publieke inkomsten niet dalen, hetgeen wel erg mooi zou zijn, is dit plezierig maar niet essentieel voor de mogelijkheid om langs deze weg de ATV te bevorderen. Het laten toe- of afnemen van het financieringstekort van de overheid is een ander instrument van economische politiek, dat eventueel kan worden gehanteerd naast de introductie van de geschetste tariefstructuur.

Voor non-profitinstellingen is de hiervoor beschreven gedachtengang niet van toepassing. De theoretische moeilijkheid is dat men deze organisaties veel moeilijker een 'worst' kan voorhouden in de vorm van extra winstmogelijkheden. Bovendien is het meten van de dienstverlening die deze instellingen verrichten een ingewikkelde zaak. Afgezien van deze moeilijkheden zouden we, min of meer analoog aan het bedrijfsvoorstel, de ATV in de non-profitsector kunnen koppelen aan het toegewezen budget. De budgetverruiming kan worden gefinancierd uit voor uitkering bestemde middelen die vrijkomen bij herbezetting door werklozen. Dat beleid is vergelijkbaar met de z.g. terugploegregelingen.

---

## Slot

---

Uiteraard is het bevorderen van ATV via de belastingtarieven en de sociale premies nog maar een idee. Het aantrekkelijke van dit idee schuilt in het marktconforme karakter van het voorgestelde beleid. Het gaat immers om een vorm van ATV die aansluit bij de bedrijfsdoelstelling en de keus voor de omvang van de ATV aan het bedrijf laat. Zo wordt ruimte geboden aan de eigen verantwoordelijkheid van werknemers en bedrijfsleiding ter zake van ATV en wordt tevens de flexibiliteit van de individuele bedrijven vergroot. Het komt ons voor dat maatregelen in deze richting bijzonder zouden kunnen bijdragen aan vermindering van de werkloosheid.

Met de door ons ter overweging aanbevolen maatregelen, die overigens andere maatregelen niet uitsluiten, wordt de werkloosheid zowel via groei (de efficiency-prikkel) als via herverdeling (ATV) aangepakt. Tegenstellingen tussen 'groeiers' en 'herverdelers' op het punt van arbeidstijdverkorting kunnen langs deze weg wellicht worden overwonnen.

**F.A.M. van der Reep**

De auteur dankt de heren N. Douben en D. Kodde voor hun constructieve opmerkingen naar aanleiding van een eerdere versie. De verantwoordelijkheid voor de gepresenteerde visie berust uiteraard bij hem.