



Herwaardering van werktijdverkorting

Auteur(s):

Zondag, W.A.

Verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; participeert in het Erasmus Centre for Labour Market Analysis (ecla). Met dank aan C.R. Ridderhof (ministerie szw) voor de ter beschikking gestelde informatie.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4255, pagina 396, 12 mei 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

flexibilisering

Werktijdverkorting kan zowel voor werkgevers als werknemers tot lagere aanpassingskosten leiden dan ontslag. Het kan evenwel ook tot uitstel van noodzakelijke aanpassingen en tot verstarring van de arbeidsmarkt leiden.

Een steeds veranderende economische omgeving maakt een flexibele arbeidsorganisatie, die snel en zonder veel kosten kan worden aangepast aan de gewijzigde vraag naar arbeid, tot een absolute 'must'. Tot op zekere hoogte kan deze flexibiliteit worden verkregen door middel van flexibele arbeidscontractanten, zoals uitzendkrachten, oproepkrachten en tijdelijke arbeidscontractanten (*externe flexibiliteit*). Omdat de mogelijkheden hiertoe echter beperkt zijn - onder meer vanwege de behoefte aan een zekere bedrijfsbinding, de stand van de arbeidsmarkt¹ en arbeidsrechtelijke randvoorwaarden - bestaat de kern van de arbeidsorganisatie nog steeds uit werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Een flexibeler inzet van deze 'core-werknemers', ook wel *interne flexibiliteit* genoemd, kan worden gerealiseerd door het flexibiliseren van arbeidstijden en 'multi-skilling', zodat werknemers op meerdere plaatsen inzetbaar zijn. Op deze wijze kunnen geringe, voorspelbare fluctuaties in de vraag naar arbeid worden opgevangen.

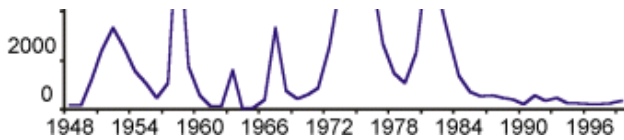
Deze vormen van interne flexibiliteit schieten echter tekort om grotere fluctuaties, veroorzaakt door calamiteiten (exportverboden, inzakken buitenlandse markt) of een recessie, op te vangen. Dergelijke fluctuaties worden in Nederland doorgaans opgevangen door ontslag. Men kan zich afvragen of het, wanneer sprake is van een tijdelijk verminderde bedrijvigheid, niet wenselijk zou zijn om in plaats van het aantal arbeidsplaatsen, het aantal arbeidsuren te verminderen, waarbij werknemers een partiële werkloosheidsuitkering ontvangen voor de duur van de urenvermindering. In het debat over flexibilisering van de arbeid wordt doorgaans weinig aandacht geschonken aan dit bijzondere flexibiliseringsinstrument. Dat is opmerkelijk wanneer wordt bedacht dat tijdelijke werktijdverkorting in het verleden een belangrijke rol heeft gespeeld om collectieve ontslagen te voorkomen en het deze rol in andere landen nog steeds vervult.

Sinds mei 1998 is het overheidsbeleid er op gericht om werktijdverkorting weer een grotere rol in het werkgelegenheidsbeleid te laten vervullen. Reden om dit, in de Nederlandse literatuur² tamelijk onbekende, instrument eens voor het voetlicht te plaatsen.

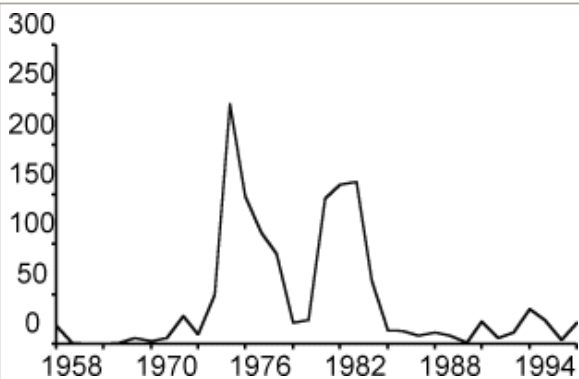
Werktijdverkorting in Nederland

Het verkorten van de werktijd met een hieraan evenredige vermindering van het loon is sinds 1945 slechts mogelijk als namens de minister van SZW een ontheffing tot werktijdverkorting is verleend. Is een ontheffing verleend, dan wordt in principe voor de arbeidsuren waarover geen loon wordt doorbetaald een partiële werkloosheidsuitkering op grond van de Werkloosheidswet verstrekt. Het is evenwel vaststaand beleid, thans neergelegd in de *Beleidsregels werktijdverkorting*, dat geen ontheffing wordt verleend wanneer de oorzaak van de verminderde bedrijvigheid tot het normale bedrijfsrisico wordt gerekend³. Dit criterium, met als ratio dat normale bedrijfsrisico's niet mogen worden afgewenteld op de sociale zekerheid, werd tot medio jaren tachtig met enige soepelheid toegepast. Hoewel een economische recessie in beginsel tot het normale bedrijfsrisico zou moeten worden gerekend, werd in veel gevallen een uitzondering op deze regel gemaakt. Bij toenemende werkloosheid werd het instrument van werktijdverkorting ruimhartig ingezet, waardoor blijkens de jaarverslagen een groot aantal ontslagen kon worden voorkomen. Het aantal aan bedrijven verleende ontheffingen vertoonde een negatieve correlatie met de economische groei en een positieve correlatie met het aantal collectieve ontslagen (zie [figuur 1a](#)). Alleen al in 1974 werden meer dan 12.000 ontheffingen verleend, hetgeen een aanzienlijk beslag op de WW-fondsen met zich meebracht (zie [figuur 1b](#))⁴. Opvallend is dat het merendeel van de verleende ontheffingen in de industrie (vooral in de metaal- en textielindustrie) was geconcentreerd.





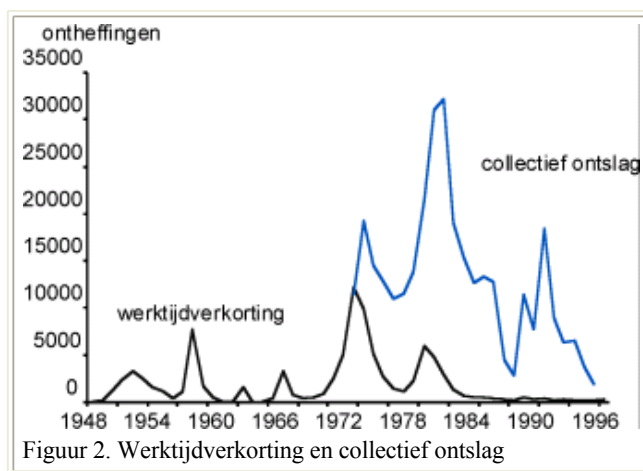
Figuur 1a. Werktijdverkorting en en beslag daarvan op WW-fondsen; Figuur 1a. Werktijdverkorting, 1945-2000



Figuur 1b. Werktijdverkorting en en beslag daarvan op WW-fondsen; Figuur 1b. Beslag van werkijdverkorting op WW-fondsen, 1958-1997

Koersverandering

Omstreeks 1984 deed zich (onder meer naar aanleiding van de RSV-enquête) een beleidswijziging voor, inhoudende dat ten aanzien van de ontheffingverlening terughoudendheid diende te worden betracht. Een ontheffing tot werkdijdverkorting werd nog slechts verleend ingeval sprake was van een onvoorzienbare calamiteit, zoals brand, overstroming, vee- en plantenziekten en oorlogen. Conjunctionele 'dips', of hieraan ten grondslag liggende omstandigheden, werden als normale bedrijfsrisico's aangemerkt. Slechts in enkele 'politiek geïndiceerde' gevallen, zoals DAF, Fokker, Nedstaal en Nedcar, werd in verband met gebrek aan orders werkdijdverkorting toegestaan. De 'omslag' in het beleid wordt geïllustreerd door [figuur 2](#). Van 1974 tot en met omstreeks 1986 correleren beide grafieken nog met elkaar, maar sinds 1986 is deze correlatie nagenoeg nihil. Terwijl het aantal collectieve ontslagen begin jaren negentig fors toenam, bleef het aantal verleende ontheffingen tot werkdijdverkorting op een constant (laag) niveau.



Figuur 2. Werkijdverkorting en collectief ontslag

Herleefde belangstelling

De recent herleefde belangstelling voor het instrument werkdijdverkorting wordt weerspiegeld in een - voornamelijk - zeer lichte stijging van het aantal verleende ontheffingen in 1999. Hoewel een verruiming van de regeling volgens het kabinet tijdelijk zal leiden tot een hoger beroep op de WW, kan mogelijk een langduriger beroep op de WW worden voorkomen. In 1998 is aan de voorgenomen verruiming uitvoering gegeven door een herziening van de beleidsregels, in het bijzonder de verlenging van de maximaal mogelijke ontheffingstermijn (tot één jaar) en de definiëring van het criterium 'normaal bedrijfsrisico'. Zogenaamde economische oorzaken (waaronder concurrentie, valutaschommelingen, een gewijzigde marktsituatie) blijven tot het normale bedrijfsrisico behoren. Hetzelfde geldt ten aanzien van neergaande conjunctuurbewegingen. Daarentegen wordt thans een opeenstapeling van oorzaken die ieder afzonderlijk tot het normale bedrijfsrisico behoren, wél als een abnormaal bedrijfsrisico beschouwd [5](#). Aangezien een economische recessie doorgaans veroorzaakt wordt door een cumulatie van exogene en/of endogene factoren, lijkt het waarschijnlijk dat werkdijdverkorting in de toekomst de conjunctuurbewegingen weer zal volgen.

Buitenland

Hoewel het in de meeste landen mogelijk is gedurende een bepaalde periode werkdijdverkorting toe te passen, is de mate waarin feitelijk van werkdijdverkorting gebruik wordt gemaakt zeer verschillend. De toepassing van werkdijdverkorting is onder meer afhankelijk van de aard van de regeling (bereik van de regeling, uitkeringsduur, uitkeringshoogte, resterende kosten voor werkgevers en werknemers), de sociaal-economische context (ontslagbescherming, hoogte van ontslagkosten, ontslagprocedures) en alternatieven voor werkdijdverkorting. Niettegenstaande de verschillen kan worden vastgesteld dat werkdijdverkorting een bijzonder grote rol speelt in

landen als België, Duitsland, Italië, Spanje, Frankrijk, Canada en Japan⁶. Zowel qua duur, bereik als feitelijke toepassing zijn deze regelingen 'ruimer' dan de Nederlandse regeling. De maximale duur ervan varieert tussen één jaar (Italië, Canada, Japan) en twee jaar (Duitsland, Spanje). In België kan werktijdverkorting onbeperkt worden doorgevoerd, mits de urenreductie uit niet meer dan twee dagen per week bestaat.

Sinds 1983 is de feitelijke toepassing van werktijdverkorting - voorzover betrekking hebbend op de industrie - het grootst in Japan, België, Italië en Spanje. Daarna komen Duitsland en Frankrijk en op de laatste plaats, ver onderaan, Nederland. Het aantal (in voltijdbanen omgerekend) op werktijdverkorting gestelde werknemers, uitgedrukt in een percentage van het aantal in de industrie werkzame personen dat in piekjaren op werktijdverkorting is gesteld, schommelt in Japan rond tien procent (1993), in België, Italië en Spanje tussen zes en zeven procent, in Duitsland tussen twee en drie procent en in Frankrijk rond één procent. Hoewel vergelijkbare cijfers voor Nederland ontbreken, lijkt het aannemelijk dat het aandeel van werktijdverkorting in Nederland sinds 1983 ver onder één procent is gebleven (0.2 procent van de totale beroepsbevolking)⁷. Opvallend is dat de toepassing van werktijdverkorting in al de bestudeerde landen is geconcentreerd in de industrie (in het bijzonder de metaalindustrie) en de bouw en dat vooral grote bedrijven relatief veel gebruik van werktijdverkorting maken. Daarentegen wordt werktijdverkorting nauwelijks toegepast in de dienstverlenende sectoren. Een plausibele verklaring hiervoor vormt de conjunctuurgevoeligheid van de industrie en de bouw, terwijl bovendien in de dienstverlening meer gebruik wordt gemaakt van externe flexibiliteit.

Beoordeling

Voordelen

De inzet van werktijdverkorting als alternatief voor ontslagen heeft onmiskenbare voordelen, zoals door empirisch onderzoek is aangetoond⁸. In de eerste plaats bespaart de werkgever zich het maken van ontslagkosten, bestaande uit onder meer te betalen ontslagvergoedingen en loon over opzegtermijnen. In feite vormt het instituut van werktijdverkorting op deze wijze een compensatie voor een stelsel van ontslagbescherming. Zo blijkt uit econometrisch onderzoek dat het aanpassingsvermogen van het bedrijfsleven met betrekking tot het wijzigen van arbeidsuren in landen die worden gekenmerkt door een hoge graad van ontslagbescherming, gecombineerd met een zeer ruime regeling inzake werktijdverkorting (Japan, Duitsland, België), bijna even groot is als het aanpassingsvermogen van het bedrijfsleven in de VS, een land dat gekenmerkt wordt door een zeer geringe mate van ontslagbescherming⁹.

Door de inzet van werktijdverkorting bespaart de werkgever zich bovendien de kosten die zijn gemoeid met verlies van gekwalificeerde arbeidskrachten. De werkgever kan er belang bij hebben om werknemers met bedrijfsspecifieke kennis en ervaring in het bedrijf te houden, zodat, ingeval de economische situatie verbetert, deze werknemers weer onmiddellijk kunnen worden tewerkgesteld (waardoor de tijd die nodig is om de productie op te voeren kan worden geminimaliseerd), terwijl wervings-, selectie- en trainingskosten kunnen worden bespaard. Op de lange termijn kan de continuïteit van de onderneming gebaat zijn bij behoud van menselijk kapitaal alsmede goede arbeidsverhoudingen, die in het verlengde hiervan leiden tot een hogere productiviteit en werkgelegenheid.

Ook de werknemer heeft er vaak belang bij dat de arbeidsverhouding wordt gecontinueerd, in het bijzonder wanneer sprake is van een ruime arbeidsmarkt. Ontslag leidt doorgaans tot grote inkomensverliezen alsmede een ongewenste wijziging in de persoonlijke omstandigheden. Bovendien blijkt dat werknemers het als rechtvaardiger ervaren dat de werkloosheidslasten niet worden afgewenteld op een beperkte groep werknemers, maar op de gehele werkgemeenschap.

Naarmate aan zowel werkgevers- als werknemersbelangen wordt recht gedaan, zal daarmee ook het algemeen werkgelegenheidsbelang worden gediend, terwijl bovendien de kosten van arbeidsbemiddeling kunnen worden bespaard. Ook kan werktijdverkorting een, zij het beperkte, bijdrage leveren aan de stabilisering van conjunctuurcycli doordat het bestedingsniveau langer op peil kan blijven (werktijdverkorting leidt tot een lagere inkomensdaling).

Nadelen

Er kleven ook enkele niet onbelangrijke nadelen aan de inzet van werktijdverkorting. Allereerst kan werktijdverkorting leiden tot een vermindering van de dynamiek op de arbeidsmarkt. 'Insiders' blijven namelijk ten koste van 'outsiders' in de onderneming. In dit kader is wel een verband gelegd tussen werktijdverkorting en (hardnekkige) jeugdwerkloosheid¹⁰. Een verstarring van de arbeidsmarkt heeft ook negatieve gevolgen voor expanderende bedrijven waar juist een sterke behoefte is aan arbeidskrachten. Naarmate de arbeidsmarkt krappere is, lijkt een ruime toepassing van werktijdverkorting daarom in mindere mate te worden gelegitimeerd door de voordelen van toepassing.

Hiernaast kan worden gevreesd voor vertraging of gedeeltelijk uitblijven van noodzakelijke aanpassingen van het product of productieproces of de dienstverlening. Dat aanpassingsprocessen zijn vertraagd, wordt in elk geval duidelijk wanneer naderhand alsnog tot collectief ontslag moet worden overgegaan, omdat de moeilijkheden een structureel karakter blijken te hebben. Het is zeker niet denkbeeldig dat ondernemers een te optimistische visie hebben op de duur van een vermindering van de bedrijvigheid. Empirisch onderzoek naar de effecten van werktijdverkorting in 620 Canadese bedrijven met in totaal duizend, op werktijdverkorting gestelde werknemers, wees bijvoorbeeld uit dat bijna een kwart van het aantal deelnemende bedrijven, na afloop van de periode waarin werktijdverkorting was toegepast, alsnog werknemers (tijdelijk) heeft moeten ontslaan¹¹.

Tenslotte wordt wel als bezwaar tegen werktijdverkorting aangevoerd dat 'gezonde' bedrijven door middel van de WW-premie bijdragen aan het instandhouden van minder voorspoedige bedrijvigheid, hetgeen in de gezonde sectoren de loonkosten kan verhogen en de werkgelegenheidsgroei kan vertragen. Voor Nederland gaat dit bezwaar evenwel slechts gedeeltelijk op. De Nederlandse WW kent namelijk een uniek financieringsmodel bestaande uit sectorgebonden wachtgeldfondsen (met een groot aantal risicogroepen) ten laste waarvan de eerste zes maanden werkloosheid worden gebracht en een Algemeen werkloosheidsfonds ten laste waarvan de overige uitkeringen worden gebracht. Wanneer in tijden van economische recessie door conjunctuurgevoelige sectoren een relatief groot beslag op werktijdverkorting wordt gelegd, zal de wachtgeldpremie vooral in deze sectoren stijgen.

Besluit

Sinds 1945 heeft werktijdverkorting een belangrijke rol vervuld bij het realiseren van interne flexibiliteit. De feitelijke toepassing van dit instrument vertoonde een negatieve correlatie met bewegingen van de Nederlandse conjunctuur. Medio jaren tachtig is hierin een wijziging doorgevoerd, ertoe leidend dat werktijdverkorting sindsdien nog slechts een marginale rol heeft kunnen spelen. Herzien beleid biedt thans sinds 1998 het vooruitzicht dat werktijdverkorting weer aan feitelijke betekenis gaat winnen. Is deze herwaardering van werktijdverkorting wenselijk?

Zoals gesteld heeft een stelsel van tijdelijke werktijdverkorting niet alleen voordelen voor werkgevers, werknemers en de maatschappij als zodanig, maar kan het ook tot ongewenste neveneffecten leiden, waaronder een verstarring van de arbeidsmarkt en uitstel van noodzakelijke aanpassingsprocessen. Daarom kan niet zonder meer worden gepleit voor een maximaal mogelijke inzet van werktijdverkorting als flexibiliserings-

instrument. Duidelijke randvoorwaarden moeten zorgen dat werktijdverkorting slechts wordt toegepast om een tijdelijke vermindering van de bedrijvigheid op te vangen. Zeker zolang nog van enige krapte op de arbeidsmarkt sprake is, is het niet wenselijk werktijdverkorting uitsluitend toe te passen om collectieve ontslagen te doen uitstellen. Daarenboven dienen omstandigheden die tot het typische ondernemersrisico behoren niet via werktijdverkorting op de sociale zekerheid te worden afgewenteld.

Het herijkte beleid, op grond waarvan alleen een cumulatie van omstandigheden met een tijdelijk karakter tot ontheffingsverlening kan leiden, leidt mijns inziens tot een evenwichtige toepassing van werktijdverkorting. De maximale duur van één jaar leidt ertoe dat het instrument niet onnodig lang de arbeidsmarkt 'bevriest'. Wel is het, ingeval een conjuncturele verslechtering optreedt ¹², wenselijk dat de maximale duur beter wordt afgestemd op de gemiddelde duur van een conjuncturele dip in een bepaalde bedrijfstak. Een inefficiënte toepassing van werktijdverkorting kan onder meer worden tegengegaan via het inbouwen van financiële prikkels voor de werkgever door een substantieel deel van de loonkosten voor zijn rekening te laten komen. Het eigen risico dat de werkgever op grond van het huidige beleid moet dragen (gemiddeld twee weken volledige leegloop), is mijns inziens te beperkt. Ook van werknemers zou een bijdrage moeten worden verlangd, die groter is dan thans (in de vorm van loonmatiging en enkele secundaire arbeidsvoorwaarden) wordt verlangd. Tenslotte is het aanbevelenswaardig om analoog aan buitenlandse stelsels, de vakbonden en de ondernemingsraad als mogelijke 'waakhonden' bij de toepassing van werktijdverkorting te betrekken. Dit is tot nog toe geen vereiste van het huidige beleid.

1 D.J.A.G. Fouarge en M.J.M. Kerkhofs, [Krappe arbeidsmarkt remt flexibilisering](#), *ESB*, 28 januari 2000, blz. 80-82.

2 De Nederlandse literatuur is beperkt: W.A. Zondag, *Werktijdverkorting in rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam, EUR, 1999; Idem, Short-time als werkgelegenheidsinstrument, *SMA* 1997, blz. 275-284; C. den Broeder, [Flexibiliteit in Nederland en Duitsland](#), *ESB*, 24 januari 1996, blz. 86-87; idem, *Institutions at work; commitment and flexibility on the German and Dutch labour markets*, CPB, Den Haag, 1996, blz. 42-47.

3 De overige voorwaarden waaraan wordt getoetst (zie: *Staatscourant*, 1998, blz. 75), zijn: de verminderde bedrijvigheid in de onderneming is tot een abnormaal niveau verminderd; de vermindering van de bedrijvigheid is van tijdelijke aard; de werkgever heeft de gevolgen van de verminderde bedrijvigheid (loonkosten) in redelijke mate voor eigen risico genomen (afhankelijk van de omvang van werktijdverkorting betreft dit een periode van twee tot zes weken); het personeelsbestand van de betrokken onderneming is op de redelijkerwijze te verwachten behoefte afgestemd; de personeelskosten zijn voldoende gematigd en werktijdverkorting leidt niet tot beïnvloeding van collectieve acties (werkstakingen).

4 De afwijking tussen figuur 1b en figuur 1a kan worden verklaard door het aantal werknemers en de periode waarop een verleende ontheffing tot werktijdverkorting betrekking heeft.

5 Een cumulatie van omstandigheden werd onder meer aangenomen ten aanzien van aanloopproblemen bij het ontsluiten van nieuwe markten, een belangrijke afnemer die op een ander product overstapte en terugval in de vraag ten gevolge van de Azië-crisis; een gebrek aan orders wegens tijdelijke neergang van de textielindustrie, een afwachende houding bij afnemers in verband met een speciale beurs, buitenlandse concurrenten pasten eveneens werktijdverkorting toe.

6 Zie W.A. Zondag, *op. cit.*, 1999; C. den Broeder, *op. cit.*, 1996; H. Mosley en T. Kruppe, Employment stabilization through short-time work, in: G.J. Schmid, G.J. O'Reilly en K. Schömann (red.), *International handbook of labour market policy and evaluation*, 1996,

7 Uit de WW-statistieken blijkt dat het beslag van werktijdverkorting de laatste zestien jaar niet hoger dan één procent is geweest. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig was dit respectievelijk tien à veertien en vijf à zes procent.

8 Zie behalve de reeds genoemde literatuur: D.M. Gray, When might a distressed firm share work? Evidence from the short-time compensation programme in France, *British Journal of Industrial Relations*, 1998, blz. 43-72; U.S. Department of Labor, *Evaluation of short-time compensation programs: final report*, Occasional paper 97-3, Washington, 1997; en F. Graves en T. Dumas, *Work sharing evaluation final report*, Employment and Immigration service, Canada, Ottawa, 1993.

9 K.G. Abraham en S.S. Houseman, *Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium*, NBER working paper, nr. 4390, Cambridge, 1993; Idem, *Labor adjustment under different institutional structures: a case study of Germany and the United States*, NBER working paper

10 L. Tronti, Employment protection and labour market segmentation: economic implications of the Italian 'Cassa integrazione guadagni', in: C.F. Büchtemann (red.), *Employment security and labor market behavior: Interdisciplinary approaches and international evidence*, 1993,

11 Uiteindelijk waren toch door middel van 177.800 'short-time-werkers' 43.200 voltijdse arbeidsplaatsen behouden en waren de totale baten hoger dan de totale kosten, zodat kon worden geconcludeerd dat werktijdverkorting een efficiënte maatregel ter voorkoming van ontslag vormt.

12 Hetgeen niet wordt uitgesloten door het CPB, zie [Centraal Economisch Plan](#), Den Haag, 2000.