
Korter werken in de kwartaire sector

DRS. R. GOUDRIAAN – DR. H. DE GROOT
MR. C. A. DE KAM – DRS. E. J. POMMER

Om de werkloosheid binnen de perken te houden zal aan herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid door middel van arbeidsduurverkorting niet te ontkomen zijn. Arbeidsduurverkorting op grote schaal met evenredige inlevering van bruto loon zal echter aanzienlijke effecten hebben voor de inkomensverdeling en voor de arbeidsmarkt. In deze effecten bestaat nog weinig inzicht. In dit artikel wordt onderzocht wat de effecten zijn van een arbeidsduurverkorting in de kwartaire sector van 10% in 1985 resp. 20% in 1990. De auteurs komen tot de conclusie dat wat de beschikbaarheid van arbeidsaanbod betreft er in de kwartaire sector geen grote problemen zijn te verwachten met het vervullen van de vacatures die bij arbeidsduurverkorting ontstaan. Wat betreft de inkomensontwikkeling van werkers in de kwartaire sector is onderzocht of arbeidsduurverkorting met evenredige vermindering van het bruto loon tot inkomensdaling beneden het sociale minimum zou kunnen leiden. Hier luidt de conclusie dat in geval van een algemene arbeidsduurverkorting met 20% ca. 3% van de huishoudens waarvan het hoofd in de kwartaire sector werkzaam is beneden het sociale minimum zou terechtkomen. Al met al lijken er voor de overheid dus weinig belemmeringen te bestaan om op het gebied van de arbeidsduurverkorting een voortrekkersrol te vervullen.

1. Algemeen

De vooruitzichten met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling in de jaren tachtig zijn uitgesproken somber. Zonder zeer ingrijpende maatregelen zal de geregistreerde werkloosheid over enkele jaren het aantal van één miljoen personen overschrijden. De verontrusting over de negatieve maatschappelijke effecten van een zo grote werkloosheid neemt toe. Bevordering van de werkgelegenheid zou de hoogste prioriteit in het beleid moeten hebben.

Over de noodzaak tot reactivering van de nationale economie bestaat in dit verband grote eensgezindheid. De meningen over de weg waarlangs economisch herstel tot stand moet komen, lopen echter nog steeds uiteen. Ook over de betekenis van herverdeling van de beschikbare arbeidsplaatsen wordt verschillend gedacht. In het recente *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1983–1986* 1) van de SER worden

drie beleidsrichtingen genoemd: matiging van arbeidskosten, vermindering van het financieringstekort van de publieke sector en arbeidsduurverkorting. Thans is nog geen sprake van consensus met betrekking tot de door het beleid te hanteren „policy mix” van deze drie instrumenten. Zeker is dat zonder een sub-

* Allen verbonden aan de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een uitgebreide versie van het onderzoekverslag is verschenen in de nieuwe reeks „Stukwerk” van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Postbus 37, 2280 AA Rijswijk, onder dezelfde titel. Exemplaren kunnen worden aangevraagd bij de voorlichtster van het SCP, mevrouw E. van der Wal.

1) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn, 1983–1986*, nr. 82/21, Den Haag, 1982.

stantiële arbeidstijdverkortung aan de oplopende werkloosheid geen halt wordt toegeeroepen 2).

Arbeidsduurverkortung op aanzienlijke schaal zal ingrijpende gevolgen hebben, zeker als dit gepaard gaat met evenredige inlevering van bruto loon. In deze effecten bestaat nog weinig inzicht. In mei 1982 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek ingesteld naar enkele gevolgen van een algemene arbeidsduurverkortung met tien procent voor inkomens, collectieve uitgaven en werkgelegenheid 3). De exercitie is uitgevoerd onder een aantal stringente veronderstellingen, waarbij is geabstraheerd van belemmeringen die het gevolg zijn van praktische uitvoeringsproblemen, en ook van bepaalde (macro-) economische effecten die een algemene arbeidsduurverkortung zal oproepen. Belangrijke randvoorwaarden waren daarbij dat alle door arbeidsduurverkortung vrijkomende arbeidsuren in de marktsector en in de kwartaire sector inderdaad in stand zullen blijven en dat inkomensstrekkers instemmen met een evenredig loonoffer van tien procent, door aanpassing van de bruto schaal-lonen. Ten gevolge van de bestaande koppelingen zouden sociale uitkeringen eveneens omlaag gaan.

Een vermindering van het bruto schaalloon met 10% betekent voor de betrokken werknemers — afhankelijk van inkomensniveau, gezinssamenstelling en sector van werkzaamheid — een netto inkomensdaling van 6 tot 8%. Na arbeidsduurverkortung zouden in 1981 in totaal ca. 700.000 huishoudens (met ten hoogste 6%) onder het huidige sociaal minimum zijn gezakt. Een ander resultaat is dat de publieke sector per saldo garen spint bij de hele operatie. Een schatting voor 1981 geeft een voordelig saldo voor de publieke sector van ca. f. 4 mrd.

Bij de gemaakte veronderstellingen zou (in 1979) een extra werkgelegenheid hebben geresulteerd van 368.000 arbeidsjaren (bij een werkweek van 36 uur). Aangezien een deel van de nieuwe banen in deeltijd wordt vervuld (waarbij is uitgegaan van de verhouding voltijd- en deeltijdbanen in 1979), neemt de totale werkgelegenheid toe met 425.000 personen.

Uitgaande van nagenoeg dezelfde veronderstellingen becijferde het Centraal Planbureau 4), een min of meer vergelijkbaar positief werkgelegenheidseffect van ca. 335.000 extra arbeidsjaren (bij een werkweek van 36 uur) 5).

Na een nader verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het SCP najaar 1982 onderzocht of de arbeidsmarkt een algemene verkortung van de werktijd met 10% (1985 en 1990) dan wel met 20% (1990) in de kwartaire sector mogelijk zou maken, of dat knelpunten zullen optreden vanwege het te kort schieten van het aanbod van specifiek kwartair opgeleiden voor een aantal functies. Resultaten worden gepresenteerd in par. 3. In de tweede plaats is nagegaan, hoeveel huishoudens waarvan het hoofd in de kwartaire sector werkzaam is, na een evenredige salarisverlaging met 10% dan wel 20% onder het geldende sociaal minimum zouden raken. Resultaten worden gepresenteerd in par. 4 6). Alvorens de resultaten te geven, worden de gebruikte data en de gevolgde werkwijze toegelicht (par. 2). Enkele afrondende opmerkingen besluiten het artikel.

2. Data en methode

De voor het onderzoek benodigde gegevens zijn met name uit twee bronnen geput. Voor de analyse van enkele arbeidsmarkt-effecten is gebruik gemaakt van de talrijke gegevens die zijn verzameld in het kader van het project Personeelsvoorziening kwartaire sector, dat wordt uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau te zamen met het Centraal Planbureau. Voor de analyse van enkele inkomenseffecten is gebruik gemaakt van het in opdracht van het SCP gehouden Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1979 (AVO 79). Gegevens uit deze enquête zijn bewerkt met behulp van een bij het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkeld rekenschema 7).

Conform het verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn bij de berekening van de inkomenseffecten eventuele arbeidsmarktreacties na toepassing van de algemene arbeidsduurverkortung genegeerd. Dit betekent dat een zekere discrepantie bestaat tussen de methodologie van de derde en de vierde paragraaf. Terwijl bij het onderzoek naar arbeidsmarkt-effecten is verondersteld dat alle door arbeidsduurverkortung vrijkomende plaatsen zullen worden bezet door werkzoekenden (herintreders of nieuwkomers), wordt de inkomenspositie van deze werkzoekenden (herintreders of nieuwkomers) niet geanalyseerd. De in par. 4 gepresenteerde resultaten geven om deze reden een wat te somber beeld van de verschuivingen in inkomensposities na arbeidsduurverkortung. De inkomenseffecten zullen

2) Zie ook het interview met staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, „We kunnen niet langer wachten met de herverdeling van werk”, *NRC Handelsblad*, Z-bijvoegsel, 19 februari 1983.

3) H. de Groot, C. A. de Kam en E. J. Pommer, *Een algemene arbeidsduurverkortung met tien procent*, SCP-cahier nr. 30, Den Haag, 1982.

4) Sociaal Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn*, nr. 81/07, blz. 87, Den Haag, 1981.

5) Zie: E. J. Pommer en C. A. de Kam, *Arbeidsduurverkortung nader bezien: gevolgen voor de inkomens van huishoudens, voor het budget van de publieke sector en voor de emancipatie van vrouwen en mannen*, in: *Arbeidsethica in Nederland in de jaren tachtig*, Tilburg, 1982, blz. 60-69.

6) Zie ook: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Korter werken in de kwartaire sector*, Reeks Stukwerk, nr. 1, Rijswijk, 1983.

7) *Een algemene arbeidsduurverkortung met tien procent*, blz. 60-65. Het rekenschema dat is gehanteerd om de inkomenseffecten van arbeidsduurverkortung te becijferen, is op één punt gewijzigd ten opzichte van het schema dat is opgenomen in SCP-cahier nr. 30. Doordat voor wat betreft de werkkring van loontrekkenden via na-codering de 2-cijferige bedrijfsklassecode van het CBS (Standaard Bedrijfs-Indeling 1974) in het AVO79 is toegevoegd, kan ten aanzien van de zogenaamde „trendvolgers” een meer verfijnde pensioenberekening worden uitgevoerd. Deze categorie loontrekkenden heeft niet de status van ambtenaar en de pensioenverzekering is dan ook niet bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ondergebracht. Voor personen werkzaam in de sectoren gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk is de regeling toegepast van het pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke belangen (PGGM).

gunstiger zijn, doordat in een aantal huishoudens óf een hoger óf een tweede inkomen wordt verdiend.

Vervolgens moet op nog een andere discrepantie worden gewezen die onvermijdelijk voortvloeit uit de uiteenlopende gegevensbronnen die in het licht van de probleemstelling zijn benut. Bij het onderzoek naar arbeidsmarkt- en naar inkomenseffecten kon niet exact dezelfde inhoud worden toegekend aan het begrip kwartaire sector. Zoals in par. 4 nog wordt toegelicht, is bij de berekening van de inkomenseffecten van een wat ruimer begrip kwartaire sector uitgegaan.

Ten slotte wordt in dit verband een laatste discrepantie aangestipt. Terwijl bij het onderzoek naar de arbeidsmarkteffecten van arbeidsduurverkortening geen onderscheid wordt gemaakt tussen loontrekkenden met een volledige of deeltijd baan en zelfstandige beroepsbeoefenaars (b.v. in de gezondheidszorg), beperkt het onderzoek naar inkomenseffecten van arbeidsduurverkortening zich tot loontrekkenden met een volledige baan; bovendien worden uitsluitend hoofden van huishoudens die werkzaam zijn in de kwartaire sector, bij de presentatie van de inkomenseffecten in aanmerking genomen. Partners, werkzaam in de kwartaire sector, blijven als afzonderlijke categorie buiten beeld. De hiervoor aangeduide discrepanties zijn van ondergeschikte betekenis voor de conclusies die aan het onderzoek kunnen worden verbonden.

3. Arbeidsmarkteffecten van een algemene verkorting van de arbeidsduur in de kwartaire sector

In deze paragraaf worden resultaten gepresenteerd betreffende enige arbeidsmarktaspecten van een „algemene” arbeidsduurverkortening in de kwartaire sector. Gelet op het (aanvankelijk) partiële karakter van de arbeidsduurverkortening wordt uitsluitend aandacht geschonken aan de arbeidsmarktsituatie van *specifiek kwartaire opgeleiden* (8). Een opleidingsrichting is specifiek kwartaire als de afgestudeerden overwegend in de kwartaire sector werkzaam zijn; in concreto wordt als criterium gehanteerd dat ten minste tweederde van de betrokken beroepsbeoefenaars in de kwartaire sector werkzaam dient te zijn (9).

Met betrekking tot de arbeidsmarkteffecten voor niet-specifiek kwartaire opgeleiden worden hier geen uitspraken gedaan. Dit betekent dat met betrekking tot de sector openbaar bestuur e.a. geen uitspraken worden gedaan, omdat slechts 7% van het personeelsbestand in deze sector uit specifiek kwartaire opgeleiden bestaat. De analyse steunt in belangrijke mate op gegevens uit het vierde bulletin dat het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau in juni 1982 hebben gepubliceerd in het kader van hun gezamenlijke project Personeelsvoorziening Kwartaire Sector (PKS) 10). Dit impliceert dat de hierna te ramen vraag naar specifiek kwartaire opgeleiden berust op een *basisraming van de vraag* naar arbeid vanuit de kwartaire sector (11). Bij deze basisraming is de vraag naar arbeid afgeleid van de geraamde ontwikkeling van het voorzieningengebruik, bij een constante personeel/gebruiksverhouding.

Tot voor kort lag de basisraming (aanzienlijk) lager dan de feitelijk uitgeoefende vraag naar arbeid (vanuit de kwartaire sector). Dit is niet langer het geval. Bij uitvoering van het beleid dat is uitgestippeld in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers, zal de feitelijke vraag naar arbeid de komende jaren zelfs lager liggen dan de vraag naar arbeid volgens de basisraming (12). Overigens is elders reeds aangetoond, dat het toekomstperspectief op de arbeidsmarkt voor specifiek kwartaire opgeleiden nauwelijks verbetering ondergaat, indien wordt uitgegaan van andere beleidsramingen, die een hogere vraag naar arbeid vanuit de kwartaire sector veronderstellen dat ten grondslag ligt aan de meergenoemde basisraming (13).

De gehanteerde raming van het arbeidsaanbod (van specifiek kwartaire opgeleiden) heeft betrekking op het *trendmatig arbeidsmarkt-aanbod*. Bovendien is bij de aanbodraming aangenomen dat alle opleidingscategorieën (uitgesplitst naar leeftijd en geslacht) hun arbeidsmarktgedrag „trendmatig” in dezelfde mate zullen wijzigen (14).

In de raming van het trendmatig arbeidsaanbod zijn de meest recente inzichten van het Centraal Planbureau nog *niet* verwerkt. Dit betekent dat de hier veronderstelde groei van het to-

tale trendmatig arbeidsaanbod ca. 20.000 arbeidsjaren per jaar lager ligt dan thans in de *Macro Economische Verkenning 1983* is geraamd (15) namelijk op 50.000 arbeidsjaren in plaats van op 70.000 arbeidsjaren. Vooralsnog is alleen een bijgestelde raming van het *totale* arbeidsaanbod beschikbaar; aan een nieuwe *opleidings-specifieke* aanbodraming wordt momenteel door het CPB gewerkt. De forse opwaartse bijstelling van de raming van het arbeidsaanbod door het Centraal Planbureau vloeit grotendeels voort uit de aanvankelijke onderschatting van de arbeidsmarkt-participatie van vrouwen. Dit kan met name aanzienlijke consequenties hebben voor de categorie specifiek kwartaire opgeleiden, waarbinnen vrouwen in verhouding sterk zijn vertegenwoordigd.

Bij de confrontatie van vraag en aanbod wordt niet of nauwelijks rekening gehouden met interacties tussen beide grootheden, omdat deze onafhankelijk van elkaar zijn geraamd. Om toch zicht te krijgen op (een deel van) dit effect, is bij de confrontatie van vraag en aanbod gebruik gemaakt van resultaten van de zogenaamde variant-2 uit het vierde PKS-bulletin. In deze variant is impliciet een deel van de interactie tussen vraag en aanbod (zoals voor het verleden waargenomen) verwerkt. Variant-2 gaat namelijk uit van een trendmatige substitutie van lager- door hoger-opgeleiden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Voorts wordt er ten overvloede op gewezen dat bij de confrontatie geen rekening kan worden gehouden met de aanzuigende werking op het arbeidsaanbod die eventueel uitgaat van een algemene arbeidsduurverkortening met 10 of 20 procent. Evenmin kan rekening worden gehouden met eventuele ontmoedigings-effecten die kunnen optreden bij een partiële arbeidsduurverkortening welke in eerste aanleg uitsluitend betrekking heeft op personeel werkzaam in de kwartaire sector. Uit het voorgaande volgt reeds dat aan de confrontatie van vraag en aanbod die in deze paragraaf wordt gepresenteerd, niet meer dan indicatieve betekenis mag worden toegekend. De resultaten lijken echter representatief voor de tendens op langere termijn.

De personele gevolgen van het regeerakkoord voor de vraag naar specifiek kwartaire opgeleiden (ten opzichte van de basisraming) en de onderschatting van het totale arbeidsaanbod versterken slechts de hierna geformuleerde conclusies betreffende de mogelijkheid van arbeidsduurverkortening in de kwartaire sector.

De volgende varianten zijn gezien. In de eerste plaats een arbeidsduurverkortening met 10 procent, zowel in 1985 als in 1990. In de tweede plaats een arbeidsduurverkortening met 20 procent, in 1990. Combinatie van beide varianten maakt het mogelijk op globale wijze te becijferen welke effecten optreden als zou worden gekozen voor een tijdspad waarbij via 10 procent arbeids-

8) Het is onmogelijk om in dit kader enigermate betrouwbare becijferingen ten aanzien van de arbeidsmarktsituatie van de niet-specifiek kwartaire opgeleiden te produceren.

9) R. Goudriaan, *Overaanbod en vraag in de kwartaire sector*, Project personeelsvoorziening kwartaire sector, bulletin nr. 4, SCP/CPB, Rijswijk, juni 1982, blz. 9.

10) Idem, in het bijzonder blz. 47-58.

11) Zie over het begrip kwartaire sector: *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, Project Personeelsvoorziening kwartaire sector, bulletin nr. 2, SCP/CPB, Den Haag, 1980, blz. 11. De ramingen in PKS-bulletin nr. 4 hebben betrekking op ca. 85% van het arbeidsvolume in de kwartaire sector. Vgl. R. Goudriaan, op. cit., blz. 23.

12) Vgl. H. de Groot, *Regeerakkoord en kwartaire sector: ombuigen zonder plan?* *ESB*, 12 januari 1983, blz. 29-31.

13) R. Goudriaan, op. cit., in het bijzonder blz. 50-51 en 104-106. De slotsom ligt voor de hand, aangezien de grootste afwijkingen tussen ten dienste van het beleid gepresenteerde ramingen optreden ten aanzien van de sector openbaar bestuur, waarin relatief weinig specifiek kwartaire opgeleiden werkzaam zijn. Omvangrijke discrepanties tussen de basisraming en de feitelijke vraag in de sector gezondheidszorg lijken thans tot het verleden te behoren.

14) Voor een toelichting op de bij de aanbodraming gehanteerde methode, wordt verwezen naar J. Passenier, *Arbeidsaanbod ten behoeve van de kwartaire sector in de jaren tachtig*, Project personeelsvoorziening kwartaire sector, bulletin nr. 3, CPB/SCP, Den Haag, maart 1982, blz. 6.1-6.3. De raming is bijgesteld in Goudriaan, op. cit. blz. 39-45.

15) Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1983*, Den Haag, 1982, blz. 57-58.

Tabel 1. Confrontatie van de vraag naar specifiek kwartair opgeleiden in de kwartaire sector (volgens variant 2 uit PKS-bulletin nr. 4) en het totale aanbod van deze categorie, uitgaande van 10% arbeidsduurverkorting in 1985 en 1990 resp. 20% arbeidsduurverkorting in 1990 a)

Opleidingsrichting	Opleidingsniveau	Arbidsduurverkorting in de kwartaire sector met 10%					Arbidsduurverkorting in de kwartaire sector met 20%			
		aanbod 1985 (in arbeidsjaren × 1.000)	vraag 1985	vraag/ aanbod- verhouding 1985 b)	aanbod 1990 (in arbeidsjaren × 1.000)	vraag 1990	vraag/ aanbod- verhouding 1990 c)	vraag (in arbeidsjaren × 1.000)	vraag/ aanbod- verhouding 1990 d)	vraag/ aanbod- verhouding 1977
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(Para-)medisch	uitgebreid lager	21	22	103	25	22	87	25	98	88
	middelbaar	62	62	100	75	64	86	72	96	90
	semi-hoger	27	15	53	40	16	41	18	46	94
	hoger	29	32	110	31	34	108	38	121	97
Huishoud en nijverheid	middelbaar	47	38	81	54	41	77	47	86	67
Sociaal-cultureel	middelbaar	50	37	75	65	40	61	45	69	77
	semi-hoger	61	27	45	84	28	34	32	39	79
	hoger	20	10	51	26	11	41	12	47	84
Onderwijsgevend	middelbaar	25	24	96	27	23	87	26	98	88
	semi-hoger	216	145	67	249	135	54	152	61	80
Kunst	semi-hoger	24	13	52	29	13	45	15	51	69
Letteren e.a., wiskunde en natuurwetenschappen	hoger	43	27	62	56	26	46	29	52	81
Totaal specifiek kwartair		625	451	72	761	454	60	511	67	81

a) Ten gevolge van afrondingen hoeven de gepresenteerde totalen (verhoudingen) niet per se overeen te stemmen met de som (het quotiënt) van de afzonderlijke getallen.

b) $(2)/(1) \times 100$.

c) $(5)/(4) \times 100$.

d) $(7)/(4) \times 100$.

duurverkorting in 1985 wordt gestreefd naar een algemene arbeidsduurverkorting met 20 procent in de kwartaire sector in 1990. Resultaten worden gegeven in tabel 1. Bij de berekeningen is aangenomen dat de vraag naar arbeid ten gevolge van de arbeidsduurverkorting toeneemt met 10/90 resp. 20/80, ten opzichte van de basisraming. Er is, met andere woorden, verondersteld dat de vraag naar arbeid, uitgedrukt in uren, constant blijft en dat alle vrijkomende uren worden opgevuld door werkzoekenden. Wat betreft de samenstelling van de vraag is uitgegaan van variant-2 uit PKS-bulletin nr. 4 16).

In tabel 1 staan tegenover elkaar de vraag naar specifiek kwartair opgeleiden die vanuit de kwartaire sector wordt uitgeoefend (bij een arbeidsduurverkorting met 10 resp. 20 procent), en het totale aanbod van specifiek kwartair opgeleiden. De arbeidsmarktsituatie wordt uitgedrukt met behulp van de vraag/aanbodverhouding, waarbij het gaat om de vraag vanuit de kwartaire sector, resp. het totale arbeidsaanbod. Omdat in het verleden (1977) — afgezien van het toen geringe aantal werklozen (2,2%) — ook een deel (17%) van het specifiek kwartair opgeleide arbeidsaanbod door de marktsector is geabsorbeerd, geeft kolom 9 van tabel 1 tevens de vraag/aanbodverhouding(en) in 1977.

De resultaten in tabel 1 maken duidelijk dat in de meeste onderscheiden categorieën een arbeidsduurverkorting met 10% in 1985 overwegend zonder problemen door de arbeidsmarkt zou kunnen worden verwerkt. Een uitzondering vormt de sector gezondheidszorg, waar behalve op semi-hoger niveau (fysiotherapeuten) mogelijk tekorten ontstaan. Waarschijnlijk is hier slechts schijnbaar sprake van een knelpunt 17).

Een arbeidsduurverkorting met 10 dan wel met 20 procent in 1990 stuit blijkens tabel 1 waarschijnlijk evenmin op problemen 18). Verder valt op dat bij een arbeidsduurverkorting met 20 procent in 1990 in een aantal gevallen de vraag/aanbodverhouding in 1990 uitstijgt boven de waarde van dit verhoudingsgetal in 1977. Dit hoeft uiteraard niet te betekenen dat het aanbod van de betrokken opleidingscategorieën aan het eind van de jaren tachtig te kort zal schieten. Bij de gekozen wijze van presentatie is immers stilzwijgend aangenomen dat de vraag naar deze categorieën van opgeleiden in de marktsector in verhouding even snel toeneemt als de vraag conform de basisraming in de kwartaire sector. Deze veronderstelling lijkt — gezien de omvangrijke absolute daling van de werkgelegenheid in de marktsector en de weinig opwekkende vooruitzichten met betrekking tot een spoedig herstel van de economische groei — betrekkelijk wereldvreemd, zodat de hier in kaart gebracht tekorten zich in werkelijkheid waarschijnlijk niet zullen voordoen.

Van belang is nog te vermelden dat kwalitatieve en regionale

discrepancies op de (kwartaire) arbeidsmarkt niet konden worden geanalyseerd in verband met gegevensschaarste. Gezien de omvang van het (grote) overaanbod lijken zulke discrepanties echter van minder belang. In het SCP-cahier nr. 30 is aangegeven dat knelpunten in dit opzicht vooral te verwachten zijn in niet-kwartaire beroepsgroepen (b.v. in de metaalnijverheid).

4. Inkomenseffecten van de algemene verkorting van de arbeidsduur in de kwartaire sector

In deze paragraaf presenteren wij resultaten betreffende enkele inkomenseffecten van een „algemene” arbeidsduurverkorting in de kwartaire sector. Daarvoor is het noodzakelijk eerst nader af te palen welk personeel door de bewuste maatregel zal worden bestreken, in welke (deel)sectoren van de kwartaire sector.

Wie vallen onder de algemene arbeidsduurverkorting?

Voor de berekening van de inkomenseffecten bij een arbeidsduurverkorting met 10 dan wel 20 procent, in combinatie met evenredige inlevering van loon, is het noodzakelijk te weten aan welke personen de overheid arbeidsduurverkorting in het kader van de arbeidsverhouding dwingend kan voorschrijven. Het SCP en het CPB bakenen de kwartaire sector af op basis van het type diensten dat wordt geproduceerd, met name op het terrein van het openbaar bestuur, zorg, educatie, cultuur en recreatie 19).

Men mag evenwel aannemen dat arbeidsduurverkortende maatregelen in de kwartaire sector zich ook zullen uitstrekken tot anderen die een arbeidsovereenkomst zijn aangegaan met een publiekrechtelijk lichaam (bepaalde groepen ambtenaren) of een instelling die indirect (nagenoeg geheel) ten laste van de collectieve middelen wordt gefinancierd (trendvolgers). Aangenomen is daarom dat ook ambtenaren met een werkring buiten de kwartaire sector die bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds verzekerd zijn, korter zullen gaan werken. Daaronder vallen onder meer personen in dienst van overheidsbedrijven (b.v. PTT en openbare nutsbedrijven).

16) Dit is de meest optimistische variant voor de vraag naar specifiek kwartair opgeleiden en — meer in het algemeen — voor de hoger-opgeleiden.

17) Vgl. *Korter werken in de kwartaire sector*, blz. 24.

18) Alleen is er sprake van een (schijnbaar) tekort aan (tand)artsen. Vgl. *Korter werken in de kwartaire sector*, blz. 25.

19) Zie noot 11.

Tabel 2. Huishoudens naar inkomenspositie en sector van werkzaamheid van het hoofd, 1979

Sector van werkzaamheid van het hoofd van het huishouden	Bruto-inkomensklassen (inkomen hoofd + partner)							Totaal	Aantal huishoudens (x 1.000)
	1% of meer onder sociaal minimum a) b)	1% onder sociaal minimum/ 5% boven minimum loon a)	5% boven minimumloon/ 10% onder modaal loon	10% onder modaal loon/ 10% boven modaal loon	10% boven modaal loon/ 1,5 keer modaal loon	1,5 keer modaal loon/ 2 keer modaal loon	2 keer modaal loon en hoger		
1. Openbaar bestuur	0	15	11	17	28	17	11	100%	448
2. Onderwijs	2	5	6	14	25	23	26	100%	257
3. Zorg	1	28	17	16	16	11	11	100%	303
4. Overig kwartaire	3	16	8	16	24	17	15	100%	98
5. Loon-markt-ABP	0	5	14	22	32	16	11	100%	148
6. Loon-markt-overleg	1	17	14	19	24	15	10	100%	2.369
Aantal huishoudens (x 1.000)	46	595	473	657	878	558	416	—	3.623

a) Het sociaal minimum is gedefinieerd als de voor de betrokken groep geldende bijstandsnorm.
 b) Part-time werkenden.
 Bron: AVO 79.

Indeling van werknemers in sectoren

In par. 2 is toegelicht dat de inkomenseffecten van arbeidsduurverkortening worden gesimuleerd op basis van gegevens uit het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1979. Werkzame personen zijn gegroepeerd in de volgende categorieën:

1. *Openbaar bestuur*; waarin begrepen de deelsectoren defensie (incl. dienstplichtigen) en de sociale-verzekeringstellingen;
2. *onderwijs*; het betreft hier voornamelijk de werknemers in het openbaar en bijzonder onderwijs;
3. *zorg*; het betreft hier personen, werkzaam in de sectoren gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk en cultuur;
4. *overig kwartaire*; het gaat hier met name om werknemers bij de spoorwegen, religieuze instellingen, organisaties op het gebied van sport en recreatie en spuurwerkinstellingen;
5. *loon-markt-ABP*; het betreft hier werknemers die niet behoren tot de kwartaire sector, maar van wie de pensioenverzekering wel bij het Algemeen Burgelijk Pensioenfonds is ondergebracht (zoals personen werkzaam bij de PTT en bij de openbare nutsbedrijven);
6. *loon-markt-overig*; deze categorie omvat alle werknemers die niet kunnen worden ondergebracht in een van de vijf voorafgaande categorieën.

De groep zelfstandigen is niet afzonderlijk bezien. Zij worden geacht — anders dan in par. 3 — buiten het bereik van de gesimuleerde arbeidsduurverkortening met evenredige inkomenskortening te vallen. Voor het overige komen de eerste vier categorieën globaal overeen met de afbakening van de kwartaire sector die is gehanteerd in par. 3. Een verschil is nog wel dat in par. 3 het openbaar personenvervoer en een deel van de sector openbaar bestuur e.a. buiten beschouwing is gebleven.

De aantallen werkzame personen volgens het AVO 79 zijn vergeleken met globale schattingen die kunnen worden opgesteld op basis van informatie uit andere bronnen. Bij vergelijking blijkt, dat het aantal werkzame personen in de kwartaire sector in het AVO 79 met ruim 10 procent wordt overschat, terwijl het totale aantal loontrekkenden nagenoeg spoort met het nationale totaalcijfer. Waarschijnlijk is dit het gevolg van selectieve respons op de inkomensvraag in de enquête, waarvoor niet is gecorrigeerd. Gelet op de doelstelling van de exercitie en het nadrukkelijk indicatieve karakter van de te presenteren resultaten, zijn geen verdere correcties aangebracht.

Resultaten

Wij geven resultaten van de uitgevoerde berekeningen, gegeven een algemene arbeidsduurverkortening met 10 resp. 20 procent. In de uitgangssituatie (de bestaande inkomensverdeling in 1979 van werknemers in de kwartaire sector, zoals hiervoor afgegrensd) blijkt de inkomenspositie van huishoudens waarvan het hoofd werkt in een van de zes onderscheiden sectoren, per sector aanzienlijk te verschillen. Tabel 2 brengt een en ander in kaart. Huishoudens zijn in de tabel gerangschikt naar de sector van werkzaamheid van het hoofd. Als in een huishouden de

partner in de kwartaire sector werkzaam is, is dit huishouden niet afzonderlijk in de tabel opgenomen. Het gaat hier om ca. 380.000 huishoudens. Omdat het hier per definitie gaat om huishoudens met dubbele inkomens, die doorgaans aanzienlijk boven het sociaal minimum uitkomen, is het — gegeven de probleemstelling — niet erg bezwaarlijk de betrokken 380.000 huishoudens als afzonderlijke categorie buiten beeld te laten (20).

Bij een vergelijking van de sectoren onderling, blijkt de sector onderwijs in verhouding gunstig en de sector zorg in verhouding ongunstig af te steken tegen de globale inkomensverdeling in de andere vier sectoren. In de categorie anderhalf keer modaal en meer (kolommen 6 en 7) bevindt zich 49 procent van alle huishoudens waarvan het hoofd werkzaam is in de sector onderwijs. Voor alle overige sectoren samen (incl. de marktsector) is dit gemiddeld 25 procent.

De verschillen in inkomenspositie van werknemers in de zes onderscheiden sectoren hangen grotendeels samen met verschillen in leeftijd en opleiding van het hoofd en met de samenstelling van de huishoudens. De sector onderwijs springt er in relatief gunstige zin uit, doordat in deze sector het gemiddeld opleidingsniveau aanzienlijk hoger is dan de overige sectoren (78 procent heeft een (semi-)hogere opleiding tegenover 18 procent gemiddeld) en doordat het aantal huishoudens met een dubbel inkomen in de sector onderwijs eveneens aanzienlijk hoger is dan in de overige sectoren (41 procent tegenover 28 procent gemiddeld) (21).

Anderzijds worden in de sector zorg, die zich onderscheidt door een relatief ongunstig inkomensbeeld, in verhouding veel jongeren aangetroffen (36 procent voor de groep van 18-24 jaar tegenover 20 procent gemiddeld), die overwegend thuiswonend, inwonend of alleenstaand zijn (58 procent tegenover 28 procent gemiddeld) (22).

De inkomenseffecten worden nagebootst door uit te gaan van de hypothese dat de algemene arbeidsduurverkortening met 10 dan wel 20 procent reeds in 1979 zijn beslag zou hebben gehad. Te onderzoeken is of en zo ja hoeveel huishoudens door de evenredige inlevering van (bruto) loon na arbeidsduurverkortening onder het huidige sociaal minimum zouden terechtkomen. Tabel 3 geeft inzicht in dit effect voor beide operaties. De effecten van herbezetting van de vrijkomende uren op de inkomensverdeling zijn daarbij, zoals eerder aangegeven, buiten beschouwing gelaten.

20) Van huishoudens met een „dubbel inkomen” wordt 98% aangetroffen in de inkomensklassen „90% — 110% van modaal” en hoger. Zie *Een algemene arbeidsduurverkortening met tien procent*, blz. 27.

21) Over dubbele inkomens: C. A. de Kam, E. J. Pommer en C. J. Wiebrens, *Dubbel en dwars: over dubbele inkomens in 1979*, ESB, 29 september 1982, blz. 1040—1047. De in dit artikel gepresenteerde resultaten berusten eveneens op bewerking van gegevens uit het AVO79.

22) Zoals bekend worden jongeren van 18 jaar en ouder — ook indien nog thuiswonend — door het SCP als een afzonderlijk huishouden aangemerkt.

Tabel 3. Aantal huishoudens dat ten gevolge van arbeidsduurverkorting beneden het sociaal minimum zakt a)

	Sector waarin het hoofd van het huishouden werkzaam is					Totaal	Toename
	openbaar bestuur	onderwijs	zorg	overig kwartair	loon-markt-ABP		
Voor arbeidsduurverkorting	2	4	4	3	0	13	—
Na 10% arbeidsduurverkorting	5	4	5	3	0	17	4
Na 20% arbeidsduurverkorting	21	8	15	5	3	52	35
Totaal aantal huishoudens (x 1.000) b)	448	257	303	98	148	1.254	—

a) In feite is de grens gelegd op 1% onder het sociaal minimum; het sociaal minimum is gedefinieerd als de voor de betrokken groep geldende bijstandsnorm.

b) Alle inkomensklassen.

Bron: AVO 79.

Tabel 3 laat duidelijk zien, dat in verhouding slechts zeer weinig huishoudens in de kwartaire sector ten gevolge van een algemene arbeidsduurverkorting onder het sociaal minimum zouden terechtkomen. Bij een arbeidsduurverkorting met 10 procent voor alle personen die in de kwartaire sector werkzaam zijn, zakken nauwelijks huishoudens onder het sociaal minimum. Bij ambtenaren vloeit dit logisch voort uit het feit dat zij, behalve het (bruto) wettelijk minimumloon (of een hoger loon) tevens een stuk bruto loon ontvangen in de vorm van de AOW/AWW-premiecompensatie (ca. 12,5 procent) die de overheid als werkgever voor haar rekening neemt. Bij de trendvolgers is een veel voorkomende regeling dat de werkgever op het schaalloon 7,1 procent bruto toeslag geeft als (gedeeltelijke) tegemoetkoming in de door deze categorie werknemers zelf (via inhouding) betaalde AOW/AWW-premie. Bovendien zijn bij de trendvolgers de laagste-inkomensklassen vrijwel geheel gevuld met jongeren die overwegend thuiswonend, inwopend of alleenstaand zijn, en dus — ook na 10 resp. 20 procent loonlevering — nog niet terugvallen tot het voor deze groep geldende sociaal minimum (te weten 70 procent van het netto wettelijk minimumloon).

Uit tabel 3 blijkt dat in geval van 20 procent arbeidsduurverkorting voor alle personen die in de kwartaire sector werkzaam zijn, ongeveer 3 procent van alle huishoudens waarvan het hoofd in de kwartaire sector werkzaam is, onder het sociaal minimum terechtkomen. Grote verschillen tussen de onderscheiden sectoren blijken er niet te zijn, zij het dat het aantal huishoudens dat beneden het minimum terechtkomt in de sector onderwijs in verhouding wat minder en in de sector openbaar bestuur in verhouding wat groter is. Gemeten aan de omvang van de salariskorting (20 procent) mag het aantal huishoudens dat onder het sociaal minimum zou zakken, echter gering worden genoemd (23).

5. Afrondende opmerkingen

Het SCP heeft een onderzoek gedaan naar enkele gevolgen van korter werken in de kwartaire sector. In par. 1 en 2 is gewezen op enkele beperkingen die aan de exercitie eigen zijn. In de eerste plaats is nagegaan of de situatie op de arbeidsmarkt een arbeidsduurverkorting met 10 procent in 1985 en met 20 procent in 1990 mogelijk maakt. Hiertoe is de vraag naar specifiek kwartair opgeleiden (volgens de z.g. basisraming) afgezet tegen het trendmatig aanbod van specifiek voor de kwartaire sector opgeleiden. De mogelijkheden voor arbeidsduurverkorting in de sector openbaar bestuur zijn niet onderzocht, omdat hier het aandeel van de

specifiek kwartair opgeleiden in het totale personeelsbestand relatief gering is.

De conclusie is dat een arbeidsduurverkorting met 10 procent in 1985 mogelijk is in alle onderscheiden sectoren, wellicht met uitzondering van delen van de gezondheidszorg. Een algemene arbeidsduurverkorting met 10 procent zou in 1990 — gelet op het aanbod op de arbeidsmarkt — geen problemen opleveren. Dit geldt ook voor een arbeidsduurverkorting met 20 procent, wellicht weer met uitzondering van delen van de gezondheidszorg. Daarbij kan overigens geen uitspraak worden gedaan over mogelijke kwalitatieve en regionale discrepanties op de arbeidsmarkt, omdat daarover onvoldoende gegevens voorhanden zijn.

De voorgaande conclusies worden alleen maar versterkt, indien wordt bedacht dat bij de cijferingen — noodgedwongen — nog is uitgegaan van een trendmatige groei van het arbeidsaanbod met 50.000 arbeidsjaren per jaar, terwijl deze raming door het CPB inmiddels opwaarts is bijgesteld tot 70.000 arbeidsjaren per jaar. Het in het regeerakkoord uitgestippelde beleid betekent bovendien dat de feitelijke vraag naar personeel (in arbeidsjaren) achterblijft bij de hier gehanteerde basisraming van de vraag naar specifiek voor de kwartaire sector opgeleiden.

Een nabootsing van de inkomenseffecten van een algemene arbeidsduurverkorting met 10 dan wel 20 procent is gedaan op basis van gegevens uit de persoonsenquête AVO 79. Het blijkt dat, ware een algemene arbeidsduurverkorting met 10 procent ingevoerd in 1979, nauwelijks huishoudens waarvan het hoofd werkzaam is in de kwartaire sector, door deze maatregel onder het geldende sociaal minimum zouden zijn terechtgekomen. In geval van een algemene arbeidsduurverkorting met 20 procent, zou ongeveer 3 procent van alle huishoudens waarvan het hoofd in de kwartaire sector werkzaam is (of wel 35.000 huishoudens) beneden het sociaal minimum zijn terechtgekomen.

Deze resultaten ondersteunen dat korter werken in de kwartaire sector een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het huidige werkloosheidsvraagstuk zonder dat onaanvaardbare inkomenseffecten optreden. Niets staat een voortrekkersrol van de overheid ter zake in de weg.

R. Goudriaan
H. de Groot
C.A. de Kam
E. J. Pommer

23) In dit verband kan de vraag opkomen, in hoeverre door de sinds 1979 toegepaste kortingen en inhoudingen op salarissen van ambtenaren en trendvolgers, de hiervoor weergegeven resultaten worden aangetast. In het bijzonder kan hier worden gedacht aan de laatste vier halfjaarlijkse Bestekkingen (1980-1981) en de introductie van zogenoemde „inhoudingen” (met ingang van 1981). Wij menen dat ten gevolge van deze maatregelen onze resultaten nauwelijks verandering zullen ondergaan. De Bestekkingen hadden namelijk een sterk nivellerend karakter (oplopend van 0,3 tot 0,7 procent) zodat de lagere inkomens bij deze operatie grotendeels zijn ontzien. De inhoudingen hebben uitsluitend betrekking op het bruto-nettotraject, en beogen dit te laten sporen met het bruto-nettotraject in de marktsector. Aangezien het sociaal minimum gelijk is aan het netto minimumloon in de marktsector, kunnen de meergenoemde inhoudingen niet leiden tot een extra inkomensachterstand van ambtenaren en trendvolgers. Wat ten slotte de „bevroering” van de meeste salarissen in de kwartaire sector per 1 januari 1983 betreft, wordt eraan herinnerd dat het sociaal minimum eveneens nagenoeg is bevroren, zodat ook nu geen aanleiding bestaat voor de veronderstelling dat na arbeidsduurverkorting grotere groepen onder het sociaal minimum zullen zakken dan in het voorgaande op tentatieve wijze is berekend.